

Magdalena Rek-Woźniak

Katedra Socjologii Struktur i Zmian Społecznych
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Uniwersytet Łódzki¹

***„Anatomia ambicji”² a polityka publiczna.
Cztery wątki debaty o miejskich megaprojektach***

Streszczenie

Celem artykułu jest zarysowanie wybranych aspektów debaty naukowej zogniskowanych wokół realizacji tzw. miejskich megaprojektów i ich społeczno-politycznych funkcji. Na podstawie literatury przedmiotu, głównie anglojęzycznej, staram się pokazać, że projekty inwestycyjne stają się narzędziami polityki (zarówno w znaczeniu *politics*, jak i *policy*). W tekście biorę pod uwagę cztery aspekty tego procesu: związane z budowaniem narracji tożsamościowych, polityczną legitymizacją i mechanizmami decyzyjnymi, transferem rozwiązań instytucjonalnych, a także efektami redystrybucyjnymi megaprojektów.

Słowa kluczowe: megaprojekty, polityka publiczna, nierówności społeczne, debata naukowa, debata publiczna

¹ Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Socjologii Struktur i Zmian Społecznych, ul. Rewolucji 1905r. 41, 90-214 Łódź; adres elektroniczny autorki: magdalena.rek@uni.lodz.pl.

² Wyrażenie „anatomia ambicji” zostało zapożyczony z książki *Megaprojects and risk: anatomy of ambition*. Prace jednego z jej autorów, Benta Flyvbjerga, stanowiły jedną z głównych inspiracji do podjęcia tej problematyki.

Wprowadzenie

Punktem wyjścia dla artykułu jest dobrze ugruntowana teza, że „polityki publiczne są, jak wiadomo, właściwie nieustannie formułowane, wdrażane, dyskutowane, modyfikowane i rozliczane. Bywają przedmiotem wielorakich starć politycznych oraz rozlicznych publicznych debat. Towarzyszą im zatem nieodłącznie dyskursy polityczne, eksperckie i medialne” (Czyżewski 2013, s. 72). Choć niniejszy tekst nie wpisuje się w nurt analiz radykalnie krytycznych, właściwie utożsamiających sferę polityki i dyskursu³, uważam, że narracje i spory towarzyszące wprowadzaniu rozmaitych narzędzi i rozwiązań, artykulacja i legitymizacja stanowisk osadzonych w różnych systemach wartości czy grupowych interesach, są bogatym źródłem wiedzy nie tylko o samych politykach publicznych, ale także o porządku społecznym sensu *largo*.

W tekście przyglądam się społeczno-politycznym kontekstom działań, które ze względu na skalę zaangażowanych środków i zamierzonych skutków nazywa się często megaprojektami. Choć, jak w przypadku wielu innych pojęć, w literaturze naukowej (przede wszystkim z dziedziny zarządzania i gospodarki przestrzennej) można znaleźć różne operacjonalizacje tego pojęcia, odnosi się ono do wieloletnich i wielomilionowych⁴ przedsięwzięć o specjalnym statusie i znaczeniu. Zazwyczaj ich rdzeń stanowią wielkie inwestycje infrastrukturalne, realizowane przez specjalnie powołane międzysektorowe ciała i agendy, z zaangażowaniem administracji różnych szczebli, a także z udziałem inwestorów prywatnych.

Choć inwestycje stanowią inny obszar polityki niż szeroko nawet ujmowana sfera *welfare*, ważnym elementem strategii politycznej legitymizacji megaprojektów jest obietnica rozwiązania „przy okazji” różnych problemów społecznych, takich jak bezrobocie czy ubóstwo. Przedsięwzięcia tak zróżnicowane, jak budowa i modernizacja instytucji kultury (z najsłynniejszymi chyba przykładami Muzeum Guggenheima w Bilbao, opery w Sydney czy Kopenhadze) i np. wielkich węzłów komunikacyjnych (lotniska, dworce kolejowe), organizacja wielkich imprez sportowych (jak igrzyska olimpijskie) i kulturalnych (np. Europejska Stolica Kultury) czy wystawienniczych (Expo), ale też wdrażanie wieloletnich programów rewitalizacji miast przemysłowych, mają nie tylko stawać się impulsem dla rozwoju gospodarczego regionu i podnosić jego prestiż, ale też przyczyniać się do wzrostu dobrobytu i jakości życia obywateli czy stymulować zmiany w obrębie tkanki społecznej.

Można powtórzyć za Albertem Hirschmanem (1995) i Bentem Flyvbjergiem (2014), że megaprojekty nie są po prostu reakcją na problem społeczny czy sposobem zarządzania klasą zjawisk objętych tym pojęciem, ale wyrazem ambicji głębokiego przekształ-

³ Jak np. w pracach Stephena Balla (2005) czy innych badaczy analizujących polityki publiczne w perspektywie Foucaultiańskiej.

⁴ Bent Flyvbjerg, jeden z najbardziej prominentnych badaczy megaprojektów, proponuje umowną granicę miliarda dolarów (zob. np. Flyvbjerg 2014). Alan Altshuler i David Luberoff (2003) podkreślali, że mniej więcej do czasów II wojny światowej nakłady na projekty o podobnej charakterystyce i znaczeniu liczone w milionach dolarów. Miliardowe koszty pojawiły się dopiero wraz z zimnowojennym wyścigiem gospodarczo-militarnym i towarzyszącymi mu spektakularnymi przedsięwzięciami, takimi jak programy budowy broni atomowej czy lotów kosmicznych.

cania różnych wymiarów życia społecznego. Przedsięwzięć tego typu i skali nie da się zrealizować standardowymi środkami ani wpisać w „codzienne” praktyki i rozwiązania istniejące w ramach polityk publicznych⁵. „Megaprojekty nie są po prostu powiększoną wersją mniejszych projektów. Są zupełnie innym typem projektów, ze względu na poziom aspiracji, złożoność i zaangażowanie interesariuszy” (Flyvbjerg 2014, s. 3). Jak z kolei podkreślają Alan Altshuler i David Luberoff (2003, s. 2), autorzy klasycznej już pracy poświęconej historii amerykańskich inwestycji publicznych w II połowie XX w., „są też przede wszystkim wyrazem publicznego autorytetu władz”. Warto zatem na nie spojrzeć przez pryzmat roli, jaką mogą potencjalnie odgrywać w utrwalaniu lub przekształcaniu różnych elementów kultury *welfare*.

Niniejszy tekst został poświęcony czterem wybranym aspektom debaty naukowej towarzyszącej megaprojektom realizowanym w różnym częściach świata. Koncentruję się przy tym na mechanizmach, które wydają mi się kluczowe z punktu widzenia ich społecznego uprawomocnienia.

Po pierwsze, legitymizowanie długofalowych wydatków w bezprecedensowej skali wymaga wpisania ich w relatywnie spójną wizję przyszłości, której istotnym elementem jest obraz wspólnoty odnoszącej wielorakie korzyści — ekonomiczne (rozwój „nowoczesnych” sektorów gospodarki, tworzenie miejsc pracy), społeczno-polityczne (wzrost partycypacji obywatelskiej) czy symboliczne (poczucie dumy, wzmocnienie lub próba skonstruowania zbiorowej tożsamości). Interesujące wydaje się pytanie zarówno o zawartość tego typu konstrukcji, jak i o to, jak „pracują” w przestrzeni społecznej, czy i jak się w niej zakorzeniają, czy i jakich zyskują rzeczników.

Po drugie, warto przyglądać się temu, w jaki sposób megaprojekty zmieniają funkcjonowanie różnych obszarów polityk publicznych, stając się narzędziem globalnego transferu procedur i rozwiązań instytucjonalnych. Na przykład instytucje publiczne chętnie angażują do ich opracowania i monitorowania prywatne firmy doradcze, często o międzynarodowym zasięgu (zob. np. Merrifield 2016). Wielkie projekty inwestycyjne promują też prowadzenie inwestycji w systemie partnerstw publiczno-prywatnych, potencjalnie przyczyniając się do popularyzacji tego podejścia w realizacji rozmaitych zadań polityk publicznych.

Po trzecie, biorąc pod uwagę, że takie przedsięwzięcia zakładają głęboką ingerencję w przestrzenne i społeczne *status quo* (wielkim budowom towarzyszą relokacje mieszkańców, wywłaszczenia, zmiany ciągów komunikacyjnych etc.), ale też ich realizacja wiąże się ze znaczną uciążliwością dla części obywateli, w polu analiz znajduje się także problem demokratycznego mandatu wdrażanych rozwiązań czy upodmiotowienia poszczególnych grup społecznych, zarówno przez udział w procesach decyzyjnych czy konsultacjach, jak i ewentualnych aktach kontestacji i oporu.

Po czwarte wreszcie, na uwagę zasługują „redystrybucyjne” funkcje megaprojektów. Ich skutki ekonomiczne i społeczne są przedmiotem poważnej krytyki (patrz np. Flyvbjerg 2003, 2014), współcześnie wielu badaczy wiąże też zainteresowanie władz realizacją dużych

⁵ Niezależnie od tego, jak zoperacjonalizujemy to pojęcie. Szerzej o problemach definiowania polityki publicznej/polityk publicznych można przeczytać np. w: Chrabąszcz, Zawicki 2013.

projektów infrastrukturalnych z neoliberalnym zwrotem w polityce publicznej i wycofywaniem się państwa z zobowiązań socjalnych (Tarazona Vento 2016).

W tekście podejmuję próbę rekapitulacji wniosków z badań odnoszących się do czterech powyższych wymiarów debaty otaczającej współczesne megaprojekty, starając się jednocześnie wskazać ustalenia zagranicznych badaczy, które mogłyby zostać poddane weryfikacji w polskich warunkach. Choć, jak podkreśla Flyvbjerg, wszędzie na świecie władze szczególnie chętnie ulegają wizji spektakularnych inwestycji, w Polsce możliwość ich realizacji znacznie wzrosła wraz z dostępem do funduszy unijnych. Podobnie jak w innych krajach, zaczęła im też towarzyszyć mniej lub bardziej otwarta krytyka i kontestacja. Jednocześnie zjawiska te pozostają w niewielkim stopniu opisane przez polskich badaczy. Przykład Nowego Centrum Łodzi, do którego powracam w kolejnych częściach tekstu, również nie został dotąd poddany systematycznej analizie⁶. Odwołania do niego mają więc przede wszystkim walor ilustracji.

Megaprojekty — problemy definicyjne

Operacjonalizacje tego pojęcia obecne w nielicznych tekstach polskich autorów osadzają je w kontekście problematyki zarządzania ryzykiem w przedsięwzięciach biznesowych (Wojtysiak-Kotlarski 2012), imprez sportowych (zob. np. Giza-Poleszuk 2013, Woźniak 2015, Kowalska 2016), ale przede wszystkim planowania przestrzennego. Adam Żabiński (2012) umieszcza megaprojekty w typologii strategicznych projektów urbanistycznych (obok projektów metropolitalnych, strategicznych projektów infrastrukturalnych i strategicznych projektów miejskich). Posługuje się przy tym definicją zaproponowaną przez Susan Fainstein (2008, cyt. za: Żabiński 2012, s. 193): „[Megaprojekt to — MRW] (...) kosztowny proces przekształcenia/rozwoju rozległego obszaru, wymagający nowej zabudowy lub rehabilitacji istniejącej substancji, którego przeprowadzenie wymaga dłuższego czasu i zaangażowania jednego lub wielu podmiotów. Megaprojekty zawsze zakładają transformację rodzaju zagospodarowania przestrzeni”. Z kolei Łukasz Pancewicz, autor rozprawy doktorskiej poświęconej przedsięwzięciom urbanistycznym o dużej skali (2012), podkreśla, że zarówno kosztowne pojedyncze realizacje architektoniczne, jak i złożone projekty urbanistyczne mogą być megaprojektami, pojęcie to obejmuje jednak szerszą klasę zjawisk (jak np. wspomniane wcześniej narodowe systemy infrastruktury komunikacyjnej, przesyłowej czy projekty badawcze). Z kolei Kennedy i inni (2014) zaproponowali następującą typologię megaprojektów: infrastrukturalne, związane z rozwojem ekonomicznym (przez inwestycje w nieruchomości i działalność komercyjną), transportowe, związane z rewitalizacją i rozwojem terenów miejskich.

Choć termin megaprojekt został ukuty w latach 70. XX wieku (zob. Flyvbjerg 2014), tego typu przedsięwzięcia realizowano już znacznie wcześniej. W okresie powojennym, zarówno w krajach kapitalistycznych, jak i w bloku wschodnim, kluczową rolę odgry-

⁶ Nieliczne teksty o charakterze analitycznym powstały przede wszystkim w około roku 2010, kiedy Łódź starała się o tytuł Europejskiej Stolicy Kultury 2016 (zob. Gałuszka 2010, Brzeziński 2011).

wały wielkie inwestycje publiczne, nierzadko związane z odbudową wojennych zniszczeń i tworzeniem nowej infrastruktury (przemysłowej, drogowo-transportowej, mieszkalnej i innych). Tamte megaprojekty wpisywały się w logikę ładu przemysłowego, w którym „modernizm jako dominująca doktryna architektoniczno-urbanistyczna i nierzadko ustrój danego państwa miały największy wpływ na kształt i infrastrukturalny charakter urbanistycznych projektów strategicznych pierwszej generacji” (Żabiński 2012, s. 194). W Polsce jako przykład tego typu przedsięwzięcia można wskazać krakowską Nową Hutę. Ewolucja w podejściu do realizacji megaprojektów stanowi odzwierciedlenie przemian dominujących w koncepcji zarządzania w sektorze publicznym w ostatnich dekadach. Model „rynkowy”, dobrze wpisujący się w neokonserwatywno-neoliberalną wizję państwa i w Stanach Zjednoczonych wdrażany sukcesywnie od lat 70. XX w., w krajach Unii Europejskiej dłużej podlegał ograniczeniom, jednak wraz z przejściem do postfordyzmu mechanizmy rynkowe i tam zyskały wyraźny wpływ na sposób realizacji megaprojektów.

Niezależnie od ustroju i momentu historycznego, są to przedsięwzięcia, którym przypisuje się duże znaczenie polityczne i w które angażują się władze najwyższych szczebli. Współcześnie rośnie zarówno liczba, jak i przeciętne koszty megaprojektów. Flyvbjerg (2014), powołując się na szacunki The McKinsey Global Institute z 2013 r., podawał, że w skali światowej wydatki na inwestycje strukturalne, głównie przybierające postać wielkich projektów, w latach 2013–2030 wyniosą około 4 proc. produktu globalnego brutto. Megaprojekty stanowią też coraz popularniejszy model dostarczania dóbr i usług — od budowania infrastruktury wodno-kanalizacyjnej czy energetycznej po wielkie programy informatyzacji administracji publicznej czy rewitalizacji obszarowej.

Megaprojekty a nierówności społeczne w perspektywie lokalnej

W tekście skupiam się na wybranych społeczno-ekonomicznych kontekstach megaprojektów, ze szczególnym uwzględnieniem przedsięwzięć zorientowanych na przekształcanie środowiska miejskiego (*urban megaprojects*). Staram się zwrócić uwagę na te ich aspekty, które, zarówno w sposób intencjonalny, jak i nieintencjonalny, stają się elementem polityki w sensie i *politics* (rywalizacji o władzę), i *policy* (rządzenia). Stanowią zatem odzwierciedlenie istniejących stosunków społecznych, w tym układu nierówności społeczno-ekonomicznych, oraz narzędzia służące ich przekształcaniu.

Postulat łączenia badań nierówności społecznych z problematyką miejską, a także z analizami polityk publicznych, nie jest jednak nowy — by wspomnieć choćby o pionierskich badaniach Williama Warnera nad stratyfikacją, prowadzonych w małych społecznościach miejskich. Można go też wyprowadzać z różnych przesłanek teoretycznych — od klasycznego interakcjonizmu symbolicznego Szkoły Chicagowskiej po różne wersje marksizmu. Choć odpowiedzi na pytanie o podłoże procesów formowania się struktury społecznej zazwyczaj szuka się w zjawiskach zachodzących na poziomie makrospołecznym, zarówno na skutek procesów globalnych, jak i w związku z obserwowanymi w państwach demokratycznych tendencjami decentralizacyjnymi, to coraz istotniejszą płaszczyzną odniesienia takich analiz stają się przekształcenia polityk realizowanych na poziomie

lokalnym, np. inwestycji w infrastrukturę publiczną, gospodarowania zasobami mieszkaniowymi czy różnorodnych strategii budowania gospodarczej specjalizacji danego obszaru, na przykład związanych z przyciąganiem inwestycji i tworzeniem miejsc pracy. Istotne są przy tym zarówno aspekty dystrybucyjne polityk realizowanych na poziomie lokalnym, jak i instytucjonalne, symboliczne i tożsamościowe.

W obrębie studiów miejskich problematyka nierówności i podziałów społecznych najczęściej jest analizowana w odniesieniu do przekształceń przestrzeni (jej gettoizacji, gentryfikacji, neohaussmanizacji), uznawanych za „naoczne” i „namacalne” odzwierciedlenie stosunków społecznych. Na tezie, że miasto jako całość społeczno-gospodarcza i polityczna stanowi miejsce rozgrywania konfliktu klasowego, w którym państwo i instytucje publiczne mogą odgrywać rolę sojusznika lub arbitra, został zbudowany cały nurt analiz, wewnętrznie zróżnicowany ze względu na szczegółowe założenia. Np. w ujęciu Manuela Castellsa, autora klasycznej już *Kwestii miejskiej* (1982), miejska polityka byłaby traktowana jako interwencja w proces reprodukcji siły roboczej. Państwo uczestniczy w niej przede wszystkim jako dostarczyciel dóbr i usług publicznych, zorganizowani oddolnie obywatele — jako potencjalni kontestatorzy wyrażający wobec państwa rozmaite roszczenia. Z kolei David Harvey (2012), a za nim np. Andy Merrifield (2016), w aparacie biurokratycznym widzą przede wszystkim sprzymierzeńca klas dominujących.

Megaprojekty mają strategiczne znaczenie w transformowaniu przestrzeni i są wyrazem aspiracji metropolitalnych, a ich rozmaite podobieństwa można potraktować jako przykład homogenizujących wpływów globalnych procesów ekonomicznych (Sklair 2005), w tym przede wszystkim zaangażowania i presji ze strony międzynarodowych prywatnych inwestorów (Fainstein 2001). Z drugiej strony, choć są realizowane na poziomie lokalnym i regionalnym, ich planowanie i wdrażanie wiąże się zwykle z zaangażowaniem aktorów reprezentujących wszystkie szczeble i obszary administracji, choćby z tego powodu stanowią więc przyczynek do potencjalnie interesujących analiz kwestii z tym związanych.

Procesy zachodzące w polskich miastach w związku z budowaniem ładu kapitalistycznego, a także konstruowaniem odpowiadającego mu ładu instytucjonalnego po 1989 r., wciąż stanowią inspirację dla badaczy społecznych, o czym świadczy z jednej strony popularyzacja studiów miejskich, zwłaszcza badań podejmowanych w związku z widocznymi w polskich miastach przejawami gentryfikacji (zob. np. Gądecki 2012, Górczyńska 2015, Jaskólski, Smolarski 2016), z drugiej zaś — zainteresowanie części badaczy polityki społecznej procesami zachodzącymi w obrębie lokalnych aren polityk publicznych. Analizy poświęcone megaprojektom, jako zjawisku z pogranicza różnych obszarów i poziomów polityk publicznych, pozwalają przyjrzeć się tym procesom z nowej perspektywy.

Choćby ze względu na trudności definicyjne (w polskiej literaturze naukowej znaleźć można raczej wcześniej przytoczone terminy bliskoznaczne), trudno jednoznacznie oszacować liczbę przedsięwzięć, które w polskim kontekście można byłoby nazwać miejskimi megaprojektami. W opracowaniu Żabińskiego (2012) jako przykłady strategicznych projektów urbanistycznych pojawiają się przebudowa centrum Katowic oraz warszawskie Miasteczko Wilanów. Pancewicz, obok tego ostatniego, analizie poddał także inne przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali: Młode Miasto w Gdańsku, a także dwie realiza-

cje łódzkie: centrum rozrywkowo-kulturalne Manufaktura oraz Nowe Centrum Łodzi. Zwłaszcza ostatni przykład wydaje się szczególnie dobrze ilustrować cechy charakterystyczne miejskich megaprojektów zidentyfikowane w literaturze anglojęzycznej. Projekt realizowany na podstawie uchwały Rady Miejskiej z 2007 r. i zakładający przebudowę i głębokie zmiany funkcjonalne na obszarze ok. 100 hektarów w śródmieściu trzeciego pod względem liczby mieszkańców polskiego miasta ma stanowić odpowiedź na problemy ekonomicznej i społecznej degradacji śródmieścia, stanowiąc jednocześnie wyraz metropolitalnych ambicji władz miasta. Budowa nowego dworca kolejowego (o dziennej przepustowości 200 tys. osób) wraz z węzłem komunikacyjno-drogowym stanowi w tym przypadku kluczową inwestycję infrastrukturalną. Zgodnie z przyjętym przez władze miasta planem, w przyszłości dworzec zostanie otoczony przez nową dzielnicę, łączącą zrewitalizowane fragmenty obecnej tkanki miejskiej z nowo budowanymi kwartałami pełniącymi funkcje biurowe, handlowo-usługowe, kulturalne i mieszkalne. Projekt, którego wartość szacowana jest na ok. 4 mld euro i którego masterplan opracowała prywatna firma doradcza, obsługuje specjalnie powołana spółka miejska. Dotychczas w bezpośrednim sąsiedztwie dworca, na terenie zabytkowej elektrociepłowni (EC1), otwarto planetarium, siedzibę znajdzie tam też Centrum Kultury Filmowej (instytucja centralna) oraz Centrum Komiksu. W złożonej w 2016 r. przez polski rząd aplikacji o organizację Expo International w 2022 r. obszar NCL został zgłoszony jako proponowany teren wystawy.

Polityka wizerunkowa miast a problem lokalnej tożsamości

Strategie rozwoju lokalnego zorientowane na przyciąganie inwestycji stały się powszechne w rozwiniętych krajach kapitalistycznych już w latach 70. XX w. (Hubbard, Hall 1998). W licznych opracowaniach pojawia się w tym kontekście wątek zwiększania ekonomicznej konkurencyjności jako warunku rozwoju danego obszaru (zob. np. Sassen 2007). Chcąc wykreować lub zwiększyć przewagę konkurencyjną, lokalne władze w coraz większym stopniu koncentrowały się przy tym na podnoszeniu atrakcyjności miast. Jak pisze Amparo Tarazona Vento (2016), jej konstruowanie odwoływało się do dwóch strategii: przyciągania profesjonalnych kadr i turystów (Leitner, Sheppard 1998), a także redukcji postrzeganego ryzyka związanego z inwestowaniem w nieruchomości na danym obszarze (przez obietnicę znacznego wzrostu ich przyszłej wartości, Haila 1998). Budowanie lokalnych strategii rozwoju w coraz większym stopniu opierało się więc na kształtowaniu wizerunków miast jako przestrzeni kojarzącej się prestiżem, którego symbolem miały być właśnie pełne rozmachu megaprojekty, przede wszystkim tzw. budynki flagowe (*flagship buildings*) oraz tzw. megaeventy (*mega-events*), przede wszystkim wielkie imprezy sportowe, festiwale czy imprezy wystawiennicze (zob. np. Ashworth 2009). Posługując się językiem teorii Pierre'a Bourdieu, można skonkludować, że istotną funkcją megaprojektów jest transformowanie kapitału ekonomicznego w kapitał symboliczny, który służy budowaniu krajowej i międzynarodowej pozycji miasta. W ostatnich latach jest on jednym z najważniejszych elementów „marketingu miast” (zob. np. Lucarelli, Berg 2011) jako miejsc atrakcyjnych gospodarczo, oferujących wysoką jakość życia, a także posiadających wyrazistą tożsamość. Choć wciąż

brakuje pogłębionych i systematycznych badań nad demokratyczną legitymizacją praktyk związanych z marketingiem miejsc, w akademickich opracowaniach powtarzają się wątpliwości dotyczące jawności procesów towarzyszących budowaniu strategii marketingowych wiążących tożsamość miasta z wielkimi inwestycjami (zob. np. Greenberg 2008). Dobrym przykładem tak zorientowanych analiz mogą być np. badania Cecilii Dinardi (2017) nad budowaniem, narzucaniem i kontestacją strategii wizerunkowych Buenos Aires.

Innym istotnym punktem krytyki marketingu miast jako zjawiska jest też rozdziew pomiędzy tworzonymi na potrzeby obrazami a rzeczywistością, której istotnym elementem jest deprivacja ekonomiczna i wykluczenie społeczne (zob. Paddison 1993), z czym boryka się wiele dawnych ośrodków przemysłowych. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na dwuznaczną rolę kategorii kreatywności, która, często z pominięciem lokalnego kontekstu, była i jest przyjmowana jako główny punkt odniesienia wielu miejskich strategii rozwojowych i która w ostatniej dekadzie została włączona w główny nurt polskiego dyskursu modernizacyjnego. Wcześniej jednak rozwój „przemysłów kreatywnych”, a wraz z nimi „klasy kreatywnej” miał się stać punktem wyjścia do budowania nowej tożsamości wielu europejskich i amerykańskich miast poprzemysłowych, próbujących przekształcać zdegradowane ekonomicznie i społecznie obszary w „kreatywne dzielnice”⁷. Pomagać w tym miały spektakularne przedsięwzięcia, w których istotną rolę odgrywa tworzenie nowych, wielofunkcyjnych instytucji kultury. Jako koronny przykład tej strategii wymienia się hiszpańskie Bilbao, w którym seria wielkich inwestycji infrastrukturalnych, mających stanowić remedium na problemy towarzyszące deindustrializacji regionu, została zapoczątkowana otwarciem Muzeum Guggenheima w 1997 r. W medialno-politycznej debacie, także poza granicami Hiszpanii, szybko zresztą pojawił się slogan mówiący o „efekcie Bilbao”. Zauważanej w kilkuletniej perspektywie poprawy wskaźników ekonomicznych nie wiązano przy tym z wdrożeniem wielowymiarowego, strategicznego planu odbudowy całego regionu, ale identyfikowano z działaniem jednej instytucji, której symbolem stał się charakterystyczny budynek zaprojektowany przez światowej sławy architekta (zob. del Cerro Santamaria 2013). Żmudny, wieloletni proces został przesłonięty przez opowieść o na poły cudownej interwencyjnej roli instytucji kultury.

Tymczasem, jak przypomina m.in. Karol Franczak: „[...] współczesny dyskurs kreatywności można potraktować jako ważny składnik neoliberalnych technologii władzy, w działaniu których ujawnia się represywny charakter aktualnego projektu rozwojowego. Kreatywność, zamiast być dźwignią upodmiotowienia i mechanizmem tworzącym więzi społeczne, stała się normą dyscyplinującą i narzędziem represji ze strony nowego ducha kapitalizmu. Afirmacja kultury kreatywności zbiega się z akcentowaniem instrumentalnego znaczenia wiedzy, przedsiębiorczości, zaufania czy rezyliencji — pełnej gotowości do radzenia sobie z przeciwnościami losu” (Franczak 2015, s. 102).

⁷ Odwoływano się przy tym chętnie do koncepcji miasta kreatywnego Charlesa Landry’ego czy też zawartych w książce *Narodziny klasy kreatywnej* Richarda Floridy. Mimo krytyki ze strony środowiska naukowego i braku empirycznych dowodów słuszności koncepcji, a w końcu także — uznania jej ograniczeń przez samego Floridę, wciąż odgrywa ona ważną rolę w narracjach politycznych.

Do powyższego komentarza można dodać uwagę na temat potencjalnie uniformizujących efektów tego typu strategii, zwłaszcza jeśli za ich projektowanie i wdrażania w różnych miejscach na świecie odpowiadają te same wielkie firmy doradcze. Np. Deloitte, należące do tzw. wielkiej czwórki⁸ i promujące koncepcję „smart cities” jako kompleksowy pakiet rozwiązań mający stanowić odpowiedź na wyzwania, jakie przed współczesnymi miastami stawia globalizacja, jest jednocześnie zaangażowane w opracowywanie i realizację strategicznych projektów rozwojowych w miastach reprezentujących tak różne obszary kulturowe, konteksty polityczne czy poziomy rozwoju ekonomicznego, jak Sydney, fińskie Tampere czy Łódź. W opracowaniu „Smart cities — A Deloitte point of view” (Deloitte 2015, s. 23) można przeczytać: „Smart city może zaistnieć tylko wtedy, kiedy jest w stanie przyciągnąć i zatrzymać talenty z dziedzin kreatywnych i wysokich technologii. Tacy ludzie są kluczowi dla odnowy infrastruktury ekonomicznej poprzez kreatywną destrukcję i innowację. Są fundamentem dla inicjatyw, start-upów i klimatu, w którym kwitnie innowacja. W związku z zanikiem tradycyjnych zawodów talent jest koniecznym katalizatorem procesów tworzenia nowych biznesów i nowych miejsc pracy. Dlatego światowe megamiasta konkurują o talent” (tamże). Bezpośrednie nawiązania do tego sposobu myślenia ujawniają się zarówno w oficjalnych dokumentach, jak i publicznych wypowiedziach interesariuszy reprezentujących poszczególne projekty. Na przykład w tekście-manifeście Nowego Centrum Łodzi pt. „Atrakcyjne centrum — być albo nie być dla Łodzi” Błażej Moder, pełnomocnik prezydenta miasta ds. Nowego Centrum Łodzi, a następnie prezes zarządu spółki realizującej projekt, pisał: „Sytuacja na lokalnym rynku pracy, pomimo wysokiego bezrobocia, ujawnia bezcenny ludzki kapitał, który kształtują jednostki twórcze i przedsiębiorcze, realizujące się w biznesie i przemyśle kreatywnych. Miasto dostrzega ich niezbędną rolę w ukierunkowaniu ekonomicznego i społecznego rozwoju Łodzi” (Moder 2014)⁹.

W strategiach wizerunkowych nawiązujących do dyskursu klasy kreatywnej istotne miejsce zajmują indywidualne osoby będące znanymi twórcami, a więc — zgodnie z Floridowską nomenklaturą — reprezentujące tzw. superkreatywny rdzeń. Skojarzenie z projektem światowej sławy architektów, filmowców czy artystów wizualnych (zazwyczaj w żaden sposób niezwiązanych z miastem) ma podnosić prestiż inwestycji i oddawać jej kosmopolityczny charakter. Choć w Łodzi ostatecznie wycofano się z realizacji w obrębie Nowego Centrum Łodzi planów sygnowanych przez Franka Gehrego i Daniela Liebeskinda¹⁰, ten ostatni jest np. autorem projektu zatwierdzonego niedawno do realizacji w ramach planu zagospodarowania terenów kolejowych w centrum Tampere (projekt „Five Star City Centre”).

⁸ Obok firm PricewaterhouseCoopers, Ernst&Young i KPMG.

⁹ O planach Nowego Centrum Łodzi jako próbie odpowiedzi na tożsamościowe problemy miasta można przeczytać w opracowaniach Kamila Brzezińskiego (2011) i Agaty Zysiak (2010).

¹⁰ Warto zwrócić uwagę, że początki idei Nowego Centrum Łodzi są związane z pomysłem zainstalowania w mieście stałego centrum Camerimage, którego twarzą miał być reżyser David Lynch, współpracujący wcześniej z festiwalem. Nie oznacza to jednak rezygnacji z polityki organizacji wydarzeń flagowych, kojarzących się ze znanymi nazwiskami. W 2015 r. miasto podpisało czteroletnią umowę na organizację festiwalu Transatlantyk (przeniesionego z Poznania) z kompozytorem Janem A.P. Kaczmarkiem.

Transfer i akulturacja rozwiązań instytucjonalnych na przykładzie partnerstw publiczno-prywatnych

W literaturze naukowej poświęconej różnym społecznym implikacjom megaprojektów podkreśla się kwestię ich rosnącej popularności jako całego zestawu rozwiązań w zakresie dostarczania dóbr i usług publicznych. Truizmem wydaje się przy tym uwaga, że akulturacja konkretnych narzędzi w polu polityk publicznych wiąże się z legitymizacją pewnych sposobów myślenia na temat celów i zadań, a także roli i relatywnej odpowiedzialności poszczególnych zaangażowanych aktorów.

W kontekście zjawiska będącego przedmiotem zainteresowania najczęściej pojawiają się zagadnienia związane z modelem działania opartym na różnych formach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Znakomita część literatury dotyczącej megaprojektów powstaje w obszarze nauk o zarządzaniu, nie dziwi więc, że badania i analizy koncentrują się na identyfikowaniu potencjalnych zagrożeń dla realizacji projektów czy źródeł nieefektywności rozwiązań¹¹. Dla badacza społecznego co najmniej równie interesujące i ważne są jednak wątki związane z językiem, jaki im towarzyszy.

Popularyzacja idei PPP niewątpliwie miała związek z rozczarowaniem i krytyką, jakimi obrosły zarówno modele oparte na wyłącznie publicznym dostarczaniu usług publicznych, jak i ich prywatyzacji. Stąd w publikacjach poświęconych temu zjawisku często pojawia się wątek bardzo wysokich oczekiwań, jakie są przed nimi stawiane. Joop Koppenjan (2008), podsumowując wnioski z badań, wymienił cztery typy motywacji, jakimi kierują się władze. Po pierwsze, liczą na pozyskanie prywatnych środków na realizację kosztownych inwestycji. Po drugie, zakładają, że zaangażowanie kierujących się zyskiem prywatnych podmiotów będzie sprzyjać ekonomicznej i czasowej dyscyplinie. Wierzą też, co jest kolejną przyczyną zwrotu ku sektorowi prywatnemu, że to w nim właśnie (zwłaszcza w międzynarodowych firmach) tkwi potencjał generowania innowacyjnych rozwiązań, a także — *last but not least* — że to tam stosuje się lepsze, nowocześniejsze, bardziej wydajne i przejrzyste procedury zarządcze¹².

Jak podkreśla Matti Siemiątycki (2012, s. 1): „Szeroka promocja partnerstw publiczno-prywatnych bazuje na narracji mówiącej o potrzebie zwiększania współpracy pomiędzy różnymi interesariuszami. Poprzez uwzględnianie interesów różnych grup i zachęcanie do tworzenia bliższych i bardziej produktywnych relacji w pracy argumentuje się też, że partnerstwa publiczno-prywatne wspierają innowacyjne podejście do realizacji projektów, a także sprzyjają bardziej efektywnemu wykorzystaniu środków finansowych dzięki

¹¹ Zarówno objętość tekstu, jak i naukowa specjalizacja autorki nie pozwalają na podjęcie szerszych i bardziej szczegółowych rozważań na temat tego modelu. Problematyka jego adaptacji w Polsce, także w kontekście wąsko rozumianej polityki społecznej, od kilku lat jest przedmiotem zainteresowania badaczy. Warto też zwrócić uwagę na fakt, że ta forma współpracy między sektorem publicznym a prywatnym jest, mniej więcej od dekady, intensywnie promowana przez władze krajowe.

¹² W tym kontekście warto zwrócić uwagę na przemiany języka i narzędzi stosowanych w politykach publicznych pod wpływem sektora prywatnego. Zarówno akulturacja oprzyrządowania analitycznego czy procedur zarządczych, jak i nawyk współpracy ze wspomnianymi wcześniej prywatnymi firmami konsultingowymi wydają się warte analiz w polskich warunkach.

większej kontroli nad ryzykiem”. Taki pogląd wydaje się pod pewnymi względami bardzo podobny do zestawu obietnic, jakie władze serwują opinii publicznej, starając się uzyskać polityczną legitymizację dla megaprojektów. Wydaje się, że wybór tych rozwiązań odpowiada na podobne potrzeby rządzących, stąd też np. podkreślanie ich jednoznacznie pozytywnej roli czy prezentowanie ich jako pożądanых elementów strategii działania.

Idea współpracy sektora publicznego z prywatnymi podmiotami od początku towarzyszyła ewolucji projektu Nowego Centrum Łodzi, stopniowo zyskując osadzenie w dokumentach formułowanych różnych szczeblach administracji. Jako jedna z preferowanych form pozyskiwania środków PPP pojawia się np. zarówno w Strategii Rozwoju Przestrzennego Miasta Łodzi 2020+ (UCHWAŁA NR LV/1146/13 Rady Miejskiej w Łodzi), jak i w przyjętej w 2015 na szczeblu rządowym Krajowej Polityce Miejskiej 2023. Poza wspomnianym udziałem w tworzeniu strategicznych analiz i planów, prywatne formy były zaangażowane zarówno w budowę dworca wraz z węzłem drogowym, jak i obecnie w kolejne etapy zagospodarowania okalającego go terenu.

Polityczna legitymizacja, mechanizmy decyzyjne i kontrola społeczna

Wielu badaczy umieszcza kwestie związane ze społeczno-politycznymi mechanizmami legitymizacji megaprojektów w kontekście konfliktu o „prawo do miasta” i renesansu oddolnych ruchów miejskich (Flyvbjerg i in. 2002; Davis, Dewey 2013; Kennedy i in. 2011). Elitarny charakter tych przedsięwzięć ujawnia się przede wszystkim we wpływie, jaki prywatni inwestorzy, w tym międzynarodowe podmioty gospodarcze, uzyskują na procesy decyzyjne zachodzące na poziomie lokalnym. Aby usprawnić realizację skomplikowanych i wieloletnich planów o „strategicznym” znaczeniu, władze zazwyczaj opracowują dla nich uprzywilejowane procedury — specjalne ścieżki administracyjne, finansowania, zakupu ziemi etc. Wymaga to zresztą zazwyczaj współpracy przynajmniej dwóch szczebli administracji (Altshuler, Luberoff 2003).

Stanem wyższej konieczności uzasadnia się wyłączenie różnych elementów procesu decyzyjnego spod demokratycznej kontroli. Bent Flyvbjerg, Nils Bruzelius i Werner Rothengatter w książce *Megaprojects and risk. An anatomy of ambition* (2003, s. 5) pisali: „obywatele są zwykle trzymani z dala od podejmowania decyzji odnoszących się do megaprojektów”, co zresztą przyczynia się do wzrostu podejrzliwości wobec politycznych promotorów tych przedsięwzięć i formowania grup protestu. Presją politycznej legitymizacji można tłumaczyć też regularne niedoszacowanie kosztów (ekonomicznych, społecznych, dla środowiska naturalnego) i przeszacowywanie korzyści, co Flyvbjerg (2003 określił jako „paradoks megaprojektów”.

Wyniki dużych badań porównawczych (del Cerro Santamaria 2013, Flyvbjerg i in. 2003, Kennedy 2013) wskazują w tym względzie na brak zasadniczych różnic między globalną Północą i Południem. Presja ze strony elit, brak transparentności, pomijanie w debacie publicznej problemów związanych z ewentualnymi kosztami społecznymi czy środowiskowymi są charakterystyczne dla wdrażania megaprojektów w krajach reprezentujących różne tradycje polityczne, rozwiązania instytucjonalne czy poziomy rozwoju ekonomicz-

nego. Tezę o „deficycie demokracji” towarzyszącym projektowaniu i wdrażaniu wielkich miejskich projektów potwierdził m.in. międzynarodowy zespół prowadzący badania w Indiach, Afryce Południowej, Peru i Brazylii (Kennedy i in. 2014).

Przykłady przedsięwzięć realizowanych w formie bardziej uspołecznionej są, jak podkreślał Łukasz Pancewicz (2012), stosunkowo nieliczne. Autor wymienia tu m.in. Dublin Docklands Development Authority (DDDA), ciało powołane w 1997 r. na fali krytyki wcześniejszych ścieżek realizacji projektu readaptacji doków i mające uwzględniać potrzeby i głos mieszkańców zarówno przez mechanizmy konsultacji, jak i wprowadzenie ich do rady nadzorczej. Z kolei wnioski z badań prowadzonych w ramach projektu *Chin2Sustain* (Somers, Baud 2013; zob. także: Kennedy i in. 2014) wsparły sformułowane wcześniej tezy o niemal wyłącznie formalnym charakterze rozwiązań mających służyć instytucjonalizacji zarówno partycypacji obywateli w procesach decyzyjnych, jak i efektywnemu wykorzystaniu ich zasobów wiedzy.

Jak przypominają Slavka Zekovic i inni (2016) w tekście poświęconym projektowi readaptacji frontu wodnego w Belgradzie, rekonfiguracje relacji władzy, a także bezkrytyczne przyjmowanie neoliberalnej retoryki, towarzyszące transformacji krajów postsocjalistycznych, stworzyły szczególnie korzystne warunki dla ekspansji prywatnych inwestorów. Autorzy wspierają w związku z tym tezę (zob. Bodnar, Veres 2013), że megaprojekty realizowane w miastach Europy Środkowej i Wschodniej mogą być jeszcze bardziej narażone na powyższe zjawiska, niż sugeruje literatura zachodnia.

W polskiej literaturze naukowej powyższy wątek wydaje się obecny najmocniej, przede wszystkim w pracach poświęconych ruchom miejskim jako formom oddolnej mobilizacji społeczno-politycznej (zob. np. Erbel 2014, Kowalewski 2013, Nowak, Pluciński 2011, Pluciński 2013), wyrastającym wokół krytyki różnych aspektów polskiej modernizacji po roku 1989, choć przegląd badań pozwala znaleźć potwierdzenie dla tezy, że zakres ich rozczeń wyraźnie ewoluował. Początkowo były zogniskowane głównie wokół takich kwestii jak estetyka przestrzeni, by stopniowo obejmować różne obszary polityki społecznej (mieszkalnictwo, infrastruktura żłobkowa i przedszkolna, transport publiczny etc.), które dość naturalnie uważa się za instrumenty „wzmacniające” przedstawicieli klas średnich i niższych. Z czasem pretekstem do ich uaktywnienia stawały się też realne i potencjalne zagrożenia związane z realizacją dużych projektów, identyfikowanych z interesem wąskiej elity gospodarczo-politycznej (zob. np. Mergler, Pobłocki, Wudarski 2013, zob. także Giza-Poleszczuk, Przybylska 2014). Najgłośniejszym w ostatnich latach przykładem tego typu wydaje się działalność ruchu „Kraków Przeciwko Igrzyskom”, który skutecznie lobbował przeciwko zgłoszeniu kandydatury Krakowa do organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich (zob. Woźniak 2015). Akademickiego opracowania doczekały się także konflikty towarzyszące organizacji EURO 2012 w Poznaniu (Kowalska 2016). Biorąc pod uwagę dynamikę zjawiska megaprojektów na świecie i przypuszczalny wzrost popularności tego podejścia w Polsce, jako narzędzia regeneracji obszarów spauperyzowanych i zdegradowanych społeczno-ekonomicznie, krytyczne opracowania poświęcone udziałowi poszczególnych grup interesariuszy, w tym społeczności lokalnej, w podejmowaniu decyzji kluczowych dla realizacji wielkich projektów miejskich wydają się tym bardziej istotne.

Megaprojekty jako narzędzie redystrybucji

Niektóre krytyczne opracowania sugerują (Cochrane 1999; Imrie, Thomas 1999), że na megaprojekty można spojrzeć jako na specyficzne wcielenie „teorii skapywania” (*trickle down concept*). Ten popularny slogan ilustruje jedną z głównych idei gospodarczego leseferyzmu — stymulowanie gospodarki przez rozmaite zachęty (np. obniżanie podatków) dla najsilniejszych podmiotów i najbardziej uprzywilejowanych warstw społecznych przyniesie korzyści całemu społeczeństwu, zgodnie z założeniem, że ponoszone przez nich wydatki inwestycyjne i konsumpcyjne przyczyniają się do tworzenia miejsc pracy i zwiększania dochodów państwa. Mimo braku empirycznych dowodów na rzecz tezy o „skapywaniu” bogactwa, a także mimo gruntownej i otwartej krytyki, jaką formułowało wobec ekonomii podaży wielu akademickich ekonomistów (Galbraith 1982, Stiglitz 2006), a także zmian języka debaty dotyczącej polityki ekonomicznej pod wpływem ostatniego kryzysu ekonomicznego, hasło mówiące o „przyptywie podnoszącym wszystkie łódzie” pozostało obecne w retoryce politycznej (zob. np. Woźniak 2012).

Z pewnością publiczna dyskusja na temat projektowanych i faktycznych redystrybucyjnych funkcji tego typu przedsięwzięć — przynajmniej w krajach zachodnich — uległa pewnej rytualizacji, na co zwracał uwagę Mark Kleiman (2003) z Centre for Analysis of Social Exclusion przy London School of Economics, komentując debatę towarzyszącą realizacji projektu Kopuły Milenijnej w Londynie: „Dla ludzi zaangażowanych w konkurencyjny biznes miejskiego marketingu i generalnie dla «miejskich entuzjastów» [*urban boosters*] takie megaprojekty są niezaprzeczalnie korzystne. Tak jak bezpośrednie efekty nowych wydatków, turystyka i powiązane z nią przedsięwzięcia będą tworzyć miejsca pracy i aktywność gospodarczą pobudzającą całą społeczność. Flagowe projekty zwiększają «konkurencyjność» i pozwolą skonstruować globalną tożsamość — dwa warunki konieczne do spełniania we współczesnym świecie”.

Zgodnie z zapewnieniami promotorów megaprojekty mają sprzyjać aktywności ekonomicznej i stymulować wzrost zatrudnienia, jednak już badania prowadzone w latach 90. sugerowały, że mimo powierzchownych oznak polepszania sytuacji gospodarczej (przede wszystkim poprawy estetyki przestrzeni) wskaźniki ekonomiczne (poziom bezrobocia, dochody z podatków etc.) w miastach i regionach realizujących tę strategię nie poprawiały się znacząco (Leitner, Sheppard 1998) lub nie można było ich poprawy wiązać bezpośrednio z realizacją wielkich projektów inwestycyjnych.

W tekście opublikowanym w „Urban Studies” w 2016 r. Amparo Tarazona Vento argumentuje, że wbrew intencjom pomysłodawców i promotorów megaprojekty nie stają się skutecznym remedium na problemy ekonomiczne i społeczne z wielu powodów. Po pierwsze, nie przynoszą wzrostu aktywności gospodarczej, po drugie, nie udało się dotychczas dowieść, że stanowią zachętę dla wzrostu poziomu inwestycji prywatnych, po trzecie zaś, jeśli przynoszą wzrost zatrudnienia, to raczej dotyczy on branż charakteryzujących się niską jakością miejsc pracy. Wątpliwe też wydają się efekty zakładanego przez projektodawców „skapywania” zysków z inwestycji w megaprojekty, zwłaszcza jeśli traktuje się je jako zamiennik wydatków w sferze *welfare* (Cochrane 1999; Imrie, Thomas 1999, za: Tarazona Vento 2016).

Nawet tam, gdzie strategie rozwojowe, których rdzeń stanowią megaprojekty, okazały się skutecznym narzędziem przyciągania inwestycji, przyczyniały się jednocześnie do pogłębienia nierówności dochodowych i majątkowych (Hubbard, Hall 1998, za: Tarazona Vento 2016).

Z jednej strony, skupienie uwagi na budowaniu wizerunku odciąga uwagę od problemów ekonomicznych i społecznych. Z drugiej zaś, powodzenie megaprojektów w znacznej mierze wiąże się ze wzrostem wartości ziemi i nieruchomości, co z kolei sprzyja gentryfikacji, ze wszystkimi negatywnymi efektami (Evans 2005).

Badacze podejmujący krytyczne analizy miejskich megaprojektów przywołują też często tekst Davida Harveya pt. *From managerialism to entrepreneurialism. The transformation in urban governance in late capitalism* z 1989 r., w którym dowodził on, że wcielanie w życie koncepcji miasta przedsiębiorczego sprzyjać będzie prywatyzowaniu przestrzeni i akumulacji zysków płynących z podejmowanych przez miasta we współpracy z prywatnymi inwestorami przedsięwzięć w rękach wąskiej elity. Zwracał też uwagę na zagrożenie uspołecznieniem ewentualnych porażek, których koszty ponosić będą w znacznej mierze władze, utrzymujące drogie budynki, stadiony czy inne obiekty z publicznych środków w sytuacjach, gdy zyski z ich komercyjnego wykorzystania nie będą w stanie pokryć wszystkich bieżących wydatków.

Zdaniem Amparo Tarazona Vento (2016) zjawiska obserwowane w Walencji — trzecim największym mieście Hiszpanii — mogą służyć za dobry przykład negatywnych skutków polityki opartej na megaprojektach i megawydarzeniach¹³, która stała się przedmiotem ponadpartyjnego konsensusu. I na poziomie miasta, i regionu realizowały ją władze o rodowodzie zarówno konserwatywnym, jak i socjaldemokratycznym.

Strategia zakładająca poprawę sytuacji gospodarczej regionu dzięki wzrostowi dochodów z turystyki zdaniem autora przyczyniła się do zmniejszenia w latach 2000–2008 wydatków publicznych na zdrowie, edukację i pomoc społeczną — dziedziny utrzymywane przez władze regionalne. Na początku tego okresu we wszystkich wymienionych obszarach poziom publicznych wydatków *per capita* w regionie Walencji był wyższy niż w całym kraju, jednak już po ośmiu latach — znacząco niższy. Lata 1996–2007 charakteryzowały się wprawdzie wzmocnionym wzrostem ekonomicznym, towarzyszył mu jednak

¹³ Mowa o dwóch sztandarowych przedsięwzięciach. Pierwszym było wybudowanie Ciudad de las Artes y las Ciencias — liczącego 350 tys. m² kompleksu kulturalno-rozrywkowego, w którego skład wchodzi oceanarium, planetarium, muzeum nauki i zespół sal koncertowych i w którym mieści się siedziba opery. Decyzję o jego powstaniu podjęły lewicowe władze regionalne jeszcze w latach 80., za rządów konserwatystów pierwotny plan modyfikowano, dodając kolejne obiekty. Ostatecznie budowa, w całości finansowana ze środków publicznych, trwała ponad 20 lat. Drugim przedsięwzięciem, o którym wspomina autor, była organizacja w 2007 r. 32. edycji Regat o Puchar Ameryki — cyklicznych wyścigów jachtów pełnomorskich. Przygotowania do imprezy wymagały przebudowy terenów nad zatoką i wybudowania odpowiedniej infrastruktury wodnej, czym zajęło się konsorcjum powołane przez władze centralne, regionalne i lokalne. Koszty, na których poczet konsorcjum zaciągnęło kredyt bankowy, oszacowano na 444 mln euro. Wybudowanie reprezentacyjnego pawilonu, w zamierzeniu — budynku-ikony, powierzono sławnemu brytyjskiemu architektowi Davidowi Chipperfieldowi.

wzrost wskaźnika biedy relatywnej z 13,3% do 15,2% (Azagra, Romero 2012, za: Tarazona Vento 2016). Po wybuchu kryzysu ekonomicznego, wskaźniki nierówności ekonomicznych i ubóstwa wróciły do poziomu z lat 80. XX w. W 2012 r. zadłużenie Walencji osiągnęło poziom najwyższy spośród 17 regionów autonomicznych Hiszpanii i władze zwróciły się do rządu centralnego o pomoc finansową.

Choć w przypadku polskich miast stawianie podobnie mocnych tez byłoby utrudnione chociażby ze względu na stosunkowo krótką perspektywę czasową, z pewnością warto prowadzić analizy w tym kierunku. Sytuacja Łodzi, jako miasta bardzo silnie stawiającego w ostatniej dekadzie na politykę rozwojową opartą na dużych projektach inwestycyjnych (w tym wspomnianym wcześniej NCL), wydaje się z tej perspektywy szczególnie ciekawa. W latach 2010–2015 Łódź powiększyła zadłużenie z 1,8 tys. do 4 tys. zł na mieszkańca, a w 2015 r. znacznie przekraczało ono 75 proc. całorocznego budżetu miasta. Jednocześnie w tym czasie znacząco wzrosły jego dochody ze sprzedaży nieruchomości, co w debacie publicznej władze prezentowały jako jednoznaczny dowód słuszności obranej ścieżki. Obecnie trudno jednak przewidzieć jej długofalowe i wielowymiarowe konsekwencje dla różnych grup obywateli, biorąc pod uwagę, że obejmuje ona m.in. zmiany struktury własności gruntów i nieruchomości w centrum miasta czy czasowe i stałe relokacje części jego mieszkańców.

Polskie megaprojekty jako przedmiot debaty akademickiej — podsumowanie

Zjawiska i procesy towarzyszące realizacji miejskich megaprojektów wydają się bardzo interesującym obszarem dociekań. Polskie władze różnych szczebli wykazują duże zainteresowanie realizacją tego typu przedsięwzięć, o czym świadczy udział w rywalizacji o organizację wielkich wydarzeń sportowych (z najważniejszym, jak dotąd, przykładem EURO 2012), kulturalnych (Europejska Stolica Kultury 2016) czy wystawienniczych (Expo 2022), ale także zaangażowanie w promowanie i realizację wielkich inwestycji infrastrukturalnych, noszących znamiona megaprojektów.

Wiele polskich miast rozpoczęło też realizację programów rewitalizacji obszarowej, których zadaniem jest wyprowadzanie obszarów zdegradowanych społecznie i gospodarczo ze stanu kryzysowego. Biorąc pod uwagę skalę, z pewnością tylko nieliczne z nich można byłoby nazwać megaprojektami, jednak, choćby ze względu na specjalne uregulowania prawne, tj. uchwaloną w 2015 r. ustawę o rewitalizacji (Dziennik Ustaw 2015, poz. 1777), można przypuszczać, że będą reprodukowac przynajmniej niektóre elementy towarzyszącej megaprojektom logiki. Przepisy ustawy zapewniają gminom np. możliwość tworzenia specjalnych stref rewitalizacji, gdzie z kolei mogą obowiązywać specjalne rozwiązania prawne, w tym w gospodarce nieruchomościami.

Choć wątek gentryfikacji przestrzeni oraz konfliktów o „prawo do miasta” jest obecny w pracach polskich badaczy, zarysowana w teście problematyka związana z akulturacją w polskich warunkach wielkich projektów jako wielowymiarowych instrumentów politycznych wydaje się wciąż w niewielkim stopniu opisana w rodzimej literaturze naukowej,

z wyjątkiem wielkich imprez sportowych. W tym kontekście można powtórzyć podnoszone w odniesieniu do inwestycji okołosportowych zarzuty o brak danych i analiz empirycznych spełniających warunek niezależności. Badacz lub badaczka zainteresowani tematem miejskich megaprojektów mają do dyspozycji przede wszystkim dane publikowane przez promotorów i realizatorów przedsięwzięć — samorządy i firmy doradcze, które są bezpośrednio zainteresowane wytworzeniem społecznego konsensusu wokół inwestycji i ich finansowania¹⁴.

Potencjalne analizy muszą się też zmierzyć z brakiem spójnej ramy konceptualnej czy oprzyrządowania metodologicznego pozwalającego na pogłębiony opis różnych aspektów tego złożonego zjawiska. Najszerzej chyba znany zestaw narzędzi, opracowany przez zespół Flyvbjerga, ma charakter praktyczny i jest ukierunkowany na ocenę i minimalizację ryzyka (kosztów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych generowanych przez wielkie projekty). Z kolei krytyczne opracowania anglojęzyczne najczęściej koncentrują się na wybranych aspektach projektów.

Wreszcie — w przypadku przedsięwzięć realizowanych w Polsce — krótka perspektywa czasowa (kilka lat od momentu rozpoczęcia inwestycji) także nie pozwala na formułowanie mocnych i dobrze ugruntowanych wniosków na temat społeczno-kulturowych, ekonomicznych i politycznych skutków „importowania” do polskich miast modelu rozwoju (ale i zarządzania problemami społecznymi) opartego na wielkich projektach. Wydaje się jednak, że warto takie próby badawcze podejmować.

Bibliografia

- Altshuler, A., Luberoff, D. (2003). *Mega-Projects: The Changing Politics Of Urban Public Investment*. Washington D.C.: The Brookings Institution Press.
- Ashworth, G. (2009). The Instruments Of Place Branding: How Is It Done?. *European Spatial Research And Policy*. vol. 16, no. 1, s. 9–22.
- Azagra, J., Romero, J. (2012). *Desde la margen izquierda*. Valencia: Universitat de València.
- Ball, S.J. (2005). *Education Policy And Social Class: The Selected Works Of Stephen J. Ball*. London: Routledge World Library Of Educationalist.
- Bodnar, J., Veres, J. (2013). The Petty Politics Of A Megaproject In Budapest. W: G. Del Cerro Santamaría (red.), *Urban Megaprojects: A Worldwide View* (s. 83–106). Bingley: Emerald Group Publishing.

¹⁴ W takiej sytuacji i nie dysponując analizami *ex post*, łatwo ulec optymizmowi, którego przykładem mogą być poniższe wnioski z analiz planów Nowego Centrum Łodzi: „Nie ulega wątpliwości, że realizacja projektu Nowego Centrum Łodzi zgodnie z przedstawionymi w niniejszym artykule założeniami przyczyni się do radykalnej zmiany dzisiejszego obrazu Łodzi. Planowana inwestycja ma charakter rewitalizacji integracyjnej, dlatego można się spodziewać, że jej wykonanie będzie źródłem znacznej poprawy sytuacji miasta zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i społecznym. Co więcej, zestawienie i porównanie zidentyfikowanych podstawowych obszarów problemowych miasta (chaos przestrzenny, problemy tożsamościowe, trudna sytuacja ekonomiczna mieszkańców i samego miasta) z celami planowanego przedsięwzięcia pozwala sądzić, iż Łódź dzięki inwestycji ponownie będzie mogła być nazywana «ziemią obiecana»” (Brzeziński 2011, s. 419).

- Brzeziński, K. (2011). Nowe Centrum jako remedium na problemy Łodzi. *Przegląd Socjologiczny*, t. 60, nr 2–3, s. 393–422.
- Castells, M. (1982). *Kwestia miejska*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Chrabąszcz, R., Zawicki, M. (2013). Nauki o polityce publicznej. W: M. Zawicki (red.), *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Cochrane, A. (1999). Just Another Failed Urban Experiment? The Legacy Of The Urban Development Corporation. W: R. Imrie, H. Thomas (red.), *British Urban Policy: An Evaluation Of The Urban Development Corporation* (s. 246–258). London: Sage.
- Czyżewski, M. (2013). *Polityki publiczne w optyce postfoucaultowskiej. Zarys perspektywy badawczej*, w: *Analiza polityki publicznej. Podejścia teoretyczno-metodologiczne*, A. Wojciuk (red.), Warszawa: Wydawnictwo IBE, s. 72–91.
- Del Cerro Santamaria, G. (2013). The Alleged Bilbao Miracle And Its Disconten. W: G. Del Cerro Santamaria (red.), *Urban Megaprojects: A Worldwide View* (s. 27–59). Bingley: Emerald Group Publishing.
- Davis, D.E., Dewey, O.F. (2013). How To Defeat An Urban Megaproject: Lessons From Mexico City’s Airport Contraversy. W: G. Del Cerro Santamaria (red.), *Urban Megaprojects: A Worldwide View* (s. 287–315). Bingley: Emerald Group Publishing.
- Deloitte (2014). Master Plan realizacji Programu Nowe Centrum Łodzi. Tom II: Diagnoza Programu NCL. Pobrane z: http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=40389 [dostęp: 17.02.2017].
- Deloitte (2015). Smart Citie (How Rapid Advances In Technology Are Reshaping Our Economy And Society). Pobrane z: <https://www2.Deloitte.Com/Content/Dam/Deloitte/Tr/Documents/Public-Sector/Deloitte-Nl-Ps-Smart-Cities-Report.Pdf> [dostęp: 11.12.2016].
- Dinardi, D. (2017). Cities For Sale: Contesting City Branding And Cultural Policies In Buenos Aires. *Urban Studies* nr 51 (1), s. 85–101.
- Erbel, J. (2014). Ruchy miejskie jako nowa forma zaangażowania społecznego. *Władza Sądzenia*, nr 4, s. 37–47.
- Evans, G. (2005). Measure For Measure: Evaluating The Evidence Of Culture’s Contribution To Regeneration. *Urban Studies*, vol. 42, no. 5–6, s. 959–983
- Fainstein, S. (2001). *The City Builders: Property Development In New York And London 1980–2000*. Lawrence: University Press Of Kansas.
- Flyvbjerg, B. (2014). What You Should Know About Megaprojects And Why: An Overview. *Project Management Journal*, vol. 45, no. 2, s. 6–19.
- Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects And Risk*. Cambridge: Cambridge University Pres.
- Flyvbjerg, B., Holm, M.K., Buhl, L. (2002). Underestimating Costs In Public Works Projects: Error Or Lie? *Journal Of The American Planning Association*, nr 68(3), s. 279–295.
- Franczak, K. (2015). Kultura jako źródło zysku? Etos kreatywności i współczesny dyskurs modernizacyjny. *Przegląd Socjologiczny*, t. 64, nr 2, s. 89–111.

- Galbraith, J. (1982). Recession Economics. *New York Review of Books*, vol. 29, nr 1, s. 34.
- Gąluszka, Ł. (red.) (2010). Wokół Nowego Centrum Łodzi. Pobrane z: http://kongres-kultury.pl/rkk_files/File/wokol_nowego_centrum_lodzi_srodki_wersja_2.pdf [dostęp: 17.02.2017].
- Gądecki, J. (2012). *I love Nowa Huta. Gentryfikacja starej części Nowej Huty?*. Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii PAN.
- Giza-Poleszczuk, A. (2013). Projekt Społeczny 2012, czyli jak organizowaliśmy Euro 2012. W: R. Kossakowski, K. Stachura, A. Strzałkowska, M. Żadkowska (red.), *Futbol i cała reszta. Sport w perspektywie nauk społecznych* (s. 171–184). Pszczółki: Wydawnictwo Orbis Exterior.
- Giza, A., Przybylska, A. (red.) (2014). *Partycypacja obywatelska: od teorii do praktyki społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar
- Górczyńska, M. (2015). Gentryfikacja w polskim kontekście: krytyczny przegląd koncepcji wyjaśniających. *Przegląd Geograficzny*, t. 87, z. 4, s. 589–611.
- Greenberg, M. (2008). *Branding New York: How a City in Crisis Was Sold to The World*. New York: Routledge.
- Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation In Urban Governance In Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B Human Geography*, vol. 71, no. 1, s. 3–17.
- Harvey, D. (2012). *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja*. Warszawa: Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana.
- Haila, A. (1998). The Neglected Builder of Global Cities. W: O. Kalltorp, I. Elander, O. Ericsson, M. Franzen (red.), *Cities in Transformation — Transformation in Cities: Social and Symbolic Change of Urban Space*. Aldershot: Ashgate.
- Hirschman, A.O. (1995). *Development Projects Observed*. Washington Dc: Brookings Institution.
- Hubbard, P., Hall, T. (1998). The Entrepreneurial City and The New Urban Politic. W: T. Hall, P. Hubbard (red.), *The Entrepreneurial City. Geographies Of Politics Regime And Representation* (s. 1–23). London: Wiley.
- Imrie, R., Thomas, H. (1999). Assessing Urban Policy and The Urban Development Corporation. W: R. Imrie, H. Thomas (red.), *British Urban Policy: An Evaluation of The Urban Development Corporation* (s. 3–39). London: Sage.
- Jaskólski, M., Smolarski, M. (2016). Rewitalizacja i gentryfikacja jako procesy sprzężone na wrocławskim Nadodrze. *Studia Miejskie*, nr 22, s. 103–116.
- Kennedy, L. (2013). *Large Scale Projects Shaping Urban Future. A Preliminary Report on Strategies Governance and Outcomes Based on Eight Case Studies in Four Countries*. Bonn: Eadi.
- Kennedy, L., Robbins, G., Bon, B., Takano, G., Varrel, A., Anrade, J. (2014). Megaprojects And Urban Development In Cities Of The South. Thematic Report 5 Chance2sustain. Pobrano z: http://www.Chance2sustain.Eu/Fileadmin/Website/Dokumente/Dokumente/Publications/Publications_2014/C2s_Tr_No05_Wp2_-_Megaprojects_And_Urban_Development_In_Cities_Of_The_South_V2-3.Pdf [dostęp: 11.12.2016].

- Kennedy, L., Robbins, G., Scott, D., Sutherland, C., Denis, E., Anrade, J. i inni (2011). The Politics of Large-Scale Economic and Infrastructure Projects in Fast-Growing Cities of The South. Literature Review 3 Chance2sustain. Pobrano z: http://www.Chance2sustain.Eu/Fileadmin/Website/Dokumente/Dokumente/Publications/C2s_Wp2_Litrev_The_Politics_Of_Large-Scale_Economic.Pdf. [dostęp: 11.12.2016].
- Kleiman, M. (2003). Include Me Out? The New Politics of Place and Poverty. Pobrano z: http://Eprints.Lse.Ac.Uk/6519/1/Include_Me_Out_The_New_Politics_Of_Place_And_Poverty.Pdf [dostęp: 22.12.2016].
- Koppenjan, J. (2008). Public-Private Partnership and Mega-Projects. W: H. Priemus, B. Flyvbjerg, B. Van Wee (red.), *Development And Management Of Large Infrastructure Projects*. Cheltenham (s. 189–212). Northampton: Edward Elgar.
- Kowalska, M. (2016). Hegemony in Question? Euro 2012 and Local Politics in The City of Poznań. W: A. Schwell N. Szogs, M.Z. Kowalska, M. Buchowski (red.), *New Ethnographies of Football in Europe. People Passions Politics* (s. 99–119). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kowalewski, M. (2013). Organizowanie miejskiego aktywizmu w Polsce: Kongres Ruchów Miejskich. Pobrano z: <http://Socialspacejournal.Eu/Sz%C3%B3sty%20numer/Maciej%20kowalewski%20-%20organizowanie%20miejskiego%20aktywizmu%20w%20polsce.Pdf> [dostęp: 10.09.2016].
- Leitner, H., Sheppard, E. (1998). Economic Uncertainty, Interurban Competition, and The Efficacy of Entrepreneurialism. W: T Hall, P. Hubbard (red.), *The Entrepreneurial City* (s. 285–308). London: John Wiley & Sons.
- Lucarelli, A., Berg, O.P. (2011). City Branding: A State-Of-The-Art Review Of The Research Domain. *Journal Of Place Management And Development*, nr 4(1), s. 9–27.
- Mergler, L., Pobłocki, K., Wudarski, M. (2013). Antybezradnik przestrzenny. Prawo do miasta w działaniu. Warszawa: Biblioteka Res Publici Nowej. Pobrano z: <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/8564/1/Anty-bezradnik%20przestrzenny%20Pob%C5%82ocki%20Mergler%20Wudarski.pdf> [dostęp: 9.06.2017].
- Merrifield, A. (2016). *Nowa kwestia miejska*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Moder, B. (2014). Atrakcyjne centrum — być albo nie być dla Łodzi. *Liberte!*, nr 17. Pobrano z: <http://Liberte.Pl/Atrakcyjne-Centrum-Byc-Byc-Lodzi/> [dostęp: 11.12.2016].
- Nowak, M., Pluciński, P. (red.) (2011). *O miejskiej sferze publicznej. Obywatelskość i konflikty o przestrzeń*. Kraków: Korporacja Ha!Art.
- Paddison, R. (1993). City Marketing, Image Reconstruction and Urban Regeneration. *Urban Studies*, nr 30(2), s. 339–350.
- Pancewicz, Ł. (2012). Znaczenie przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali jako narzędzia kształtowania polityki rozwojowej miast oraz możliwości jego zastosowania w Polsce. Rozprawa doktorska. Gdańsk: Politechnika Gdańska. Pobrano z: http://Pbc.Gda.Pl/Content/27493/Pacewicz_Lukasz_PhD.Pdf [dostęp: 11.12.2016].
- Pluciński, P. (2013). Miejskie rewolucje. *Praktyka Teoretyczna*, nr 9. Pobrano z: http://www.Praktykateoretyczna.Pl/Pt_Nr9_2013_Po_Kapitalizmie/06.Plucinski.Pdf [dostęp: 17.12.2016].

- Sassen, S. (2007). *A Sociology of Globalization*. New York: W.W. Norton.
- Siemiatycki, M. (2012). The Theory and Practice of Infrastructure Public-Private Partnerships Evisited: The Case of The Transportation Sector. Pobrano z: <http://www.Ub.Edu/Graap/Final%20Papers%20PDF/Siemiatycki%20Matti.Pdf> [dostęp: 22.12.2016].
- Sklair, L. (2005). The Transnational Capitalist Class and Contemporary Architecture in Globalizing Citie. *International Journal of Urban and Regional Research*, nr 29(3), s. 485–500.
- Somers, K., Baud, I. (2013). My House, My Life: Decision-Making Processes and Local Citizen Participation in Housing Project Minha Casa, Minha Vida In Salvador Da Bahia. Pobrano z: http://N-Aerus.Net/Web/Sat/Workshops/2013/PDF/N-AERUS14_Somers_Kyra_FINAL.Pdf [dostęp: 22.12.2016].
- Stiglitz, J. (2006). *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Tarazona Vento, A. (2016). Mega-Project Meltdown: Post-Politics Neoliberal Urban Regeneration and Valencia's Fiscal Crisis. Pobrano z: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0042098015625025> [dostęp: 10.05.2017].
- Wojtysiak-Kotlarski, M. (2012). Megaprojekty a zarządzanie ryzykiem i wartością. *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie*, nr 2, s. 57–63.
- Woźniak, W. (2012). *Nierówności w polskim dyskursie politycznym*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar
- Woźniak, W. (2015). Euro 2012 i Kraków 2022. Polskie elity polityczne wobec wielkich imprez sportowych. *Przegląd Socjologii Jakościowej*, t. XI, nr 2, s. 60–83. Pobrano z: http://Przegladsocjologiijakosciowej.Org/Volume30/Psj_11_2_Wozniak.Pdf [dostęp: 12.11.2016].
- Zekovic, S., Maričić, T., Miodrag, V. (2016). Megaprojects as an Instrument of Urban Planning and Development: Example of Belgrade Waterfront Project. Pobrano z: http://Cooperation.Epfl.Ch/Files/Content/Sites/Cooperation/Files/Tech4Dev%202016/1249-Zekovic-SE15-HAB_Full%20Paper.Pdf [dostęp: 17.12.2016].
- Zysiak, A. (2010). Trudne dziedzictwo — w poszukiwaniu tożsamości Łodzi. W: Ł. Gałusza (red.), *Wokół Nowego Centrum Łodzi*. Pobrano z: http://kongres-kultury.pl/rkk_files/File/wokol_nowego_centrum_lodzi_srodki_wersja_2.pdf [dostęp: 17.02.2017].
- Żabiński, A. (2012). Strategiczne projekty urbanistyczne dla miasta innowacyjnego (przykład Krakowa). Pobrano z: http://Skpzk.Czasopisma.Pan.Pl/Images/Data/Skpzk/Wydania/No_141_2011/12_Strategiczne_Projekty_Urbanistyczne_Dla_Miasta_.Pdf [dostęp: 11.12.2016].

Summary

The article aims at mapping research questions linked with the phenomenon of urban megaprojects and their various socio-economic consequences. Using the literature, the author attempts to present megaprojects as tools of politics and policy-making. Four aspects of the process are considered in the paper: image (identity) and political legitimacy building, transfer of tools and practices and finally, the economic redistribution. Finally, the author tries to consider the usability the megaproject approach in the Polish context.

Key words: megaprojects, public policy, social inequalities, scientific debate, public debate

Cytowanie

Magdalena Rek-Woźniak (2017), „Anatomia ambicji” a polityka publiczna. Cztery wątki debaty o miejskich megaprojektach, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 37(2), s. 117–137. Dostępny w Internecie na www.problemy polityki spolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]