

jej motywacji i mobilizacji. Jak stwierdza Boudreau [2003: 181] „teoretycy miejsca pozostali zaabsorbowani kwestią marginesu manewru pozostawionego lokalnym władzom publicznym wobec makroekonomicznych mechanizmów oraz innych poziomów władzy politycznej”. Wobec osłabienia prymatu państwa i restrukturyzacji światowego system kumulacji kapitału, ten margines (jak zauważyli Bagnasco i Le Galès [2000b]) znacznie się powiększył, owocując zwiększeniem uwagi poświęcanej politycznemu wymiarowi miasta. Znamienne, że mimo częstej dominacji aspektu gospodarczego, podstawy teoretyczne przeskalowania nawiązują do koncepcji społecznego wytwarzania przestrzeni.

2.1. Przeskalowanie z perspektywy miasta

W procesy wyróżniane w przeskalowaniu można wpisać wiele współczesnych działań aktorów miejskich, m.in. władz samorządowych. Jednym z bodaj najobszerniejszych studiów poświęconych tej tematyce jest opracowanie *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood* Brennera [2004]. Autor wyróżnia trzy formy skal, w jakich miasta mogą podejmować działalność – lub też jakie mogą same wytwarzać (tabela 3): przeskalowanie w dół, przeskalowanie w górę i przeskalowanie na zewnątrz wobec systemu miejskiego.

Trzeba wyjaśnić, że Brenner, wywodząc przeskalowanie miejskie od przeskalowania państwowości, koncentrował się w dużej mierze na perspektywie

Tabela 3. Formy przeskalowania miejskiego

Formy przeskalowania	Przykłady
Przeskalowanie w dół • o zasięg fragmentu miasta <i>(inward rescaling)</i>	Wzmacnianie jednostek pomocniczych miasta, współpraca ratusza z samorządami dzielnicowymi oraz wielopoziomowe inicjatywy dzielnicowe (włączające aktorów różnych szczebli); Brenner [2004: 267–274] pisze w tym kontekście głównie o politykach zapobiegania społecznemu wykluczeniu
Przeskalowanie w górę • o zasięg regionu miejskiego <i>(upward rescaling)</i>	Współpraca samorządów i aktorów z sektorów niepublicznych funkcjonujących w regionie wielkomiejskim (w jego centrum i w gminach ościennych); instytucjonalizacja tej współpracy (formy zarządzania metropolitalnego)
Przeskalowanie na zewnątrz • o zasięg regionalny i państwowy; • o zasięg europejski i globalny <i>(outward rescaling)</i> odpowiadający umiędzynarodowieniu czy też paradyplomacji	Uczestnictwo w organizacjach zrzeszających miasta (bądź zainicjowanie takiej współpracy) operujących na szczeblu regionalnym, krajowym bądź międzynarodowym; umowy bilateralne między miastami; rozwój infrastruktury zapewniającej powiązania zewnętrzne (lotnisko, połączenia kolejowe)

Opracowanie na podstawie Brenner [2004]

państwa jako jednostce odniesienia. Pisząc o tym, jak miasta europejskie odnajdują się wobec przeskalowania, ma na myśli przeskalowanie państwa (*state rescaling*). To, że miasta funkcjonują w tych warunkach, jest tylko jedną z wielu reperkusji przeskalowania państwa, mobilizującego zarówno miasta, jak i regiony [Brenner 2006: 266]. Przyjmując powiązanie współczesnej polityki miejskiej z restrukturyzacją państwowości, postanowiłam jednak traktować trzy typy działalności wymienione w tabeli 3 z perspektywy ich areny i decydenta, czyli miasta. I tak, w całej książce Brennerowskie przejawy przeskalowania państwa, uznawane są za polityki (orientacje/logiki) przeskalowania miejskiego (zob. rozdz. 4).

Dla Brennera próby przeskalowania (niezależnie od ich typu) wiążą się ściśle z umiędzynarodowieniem polityki miejskiej. Działania podejmowane wewnątrz miasta często implikują współpracę z aktorami, których pole działalności wykracza poza granice miejskie, a nawet krajowe. Co więcej, inicjatywy te skierowane są bezpośrednio bądź pośrednio na poprawę wizerunku miasta i jakości życia, czyli mają ułatwić przyciągnięcie do miasta pożądanych grup mieszkańców i inwestorów. W przypadku inicjatyw współpracy metropolitalnej wymiar międzynarodowy działalności jest jeszcze bardziej oczywisty. Zwykle chodzi nie tylko o koordynację funkcji związanych z życiem codziennym (transport publiczny, gospodarka odpadowa, kanalizacyjna, szkolnictwo ponadpodstawowe, planowanie przestrzenne), lecz również o wypracowanie spójnej wizji rozwoju metropolii, która zapewniłaby jej silną pozycję polityczno-gospodarczą na arenie międzynarodowej. Takie tworzenie nowych relacji (skal) z zachowaniem ciągłości przestrzennej Brenner nazywa przeskalowaniem w górę. Wreszcie przeskalowanie na zewnątrz – o charakterze bardziej aterytorialnym niż poprzednie typy – jednoznacznie wpisuje się w poetykę użytkowania przez miasta nowej przestrzeni manewru. Modyfikacja podejścia Brennera tak, aby umożliwiała mówienie o przeskalowaniu z perspektywy miast, zmieni pole odniesienia (państwo – miasto). Przyjąwszy nowe ujęcie, trzeba założyć, że umiędzynarodowienie może, choć nie musi, wiązać się z każdą inicjatywą przeskalowania, gdyż samo przeskalowanie miejskie traktuję – przynajmniej w jednym li tylko wymiarze – szerzej niż Brenner. Mianowicie nie łączę go nierozdzielnie z granicą państwową. Działania przeskalowania podejmowane przez miasto to – w świetle ogólnych rozważań nad koncepcją przeskalowania – nic innego jak wszelkie relacje przebiegające w poprzek tradycyjnych, terytorialnie zdefiniowanych poziomów organizacji administracyjno-politycznej. Mogą one, ale niekoniecznie, wiązać się z przekroczeniem granicy państwowej; tylko zewnętrzne przeskalowanie zagraniczne zawsze wiąże się z umiędzynarodowieniem (zob. ostatni wiersz w tabeli 3). Uwzględnienie kontekstu narodowego uwypukla istotność uwarunkowań państwowych dla funkcjonowania miast.

Schemat, aczkolwiek porządkujący i pomagający przełożyć abstrakcyjną koncepcję do rzeczywistości, stanowi jednak pewne uproszczenie. Po pierwsze, trzeba zauważyć, że budowanie relacji (skali) wobec jednego poziomu, może *de facto* mieć na celu sięgnięcie do jeszcze innego ośrodka, a więc pośrednio

budować kolejną skalę, czego przykłady pojawiają się dość często w badaniu empirycznym.

Po drugie, Brenner pominął w nim szczebel regionalny. Z powodzeniem można dowodzić, iż powinien się on znaleźć w przeskalowaniu zewnętrznym – wszak władze regionalne są podmiotem odrębnym od miasta, stanowią kolejny szczebel w wielopoziomowym systemie zarządzania. Ich polityka może tworzyć kontekst działania dla miast, szczególnie w obliczu kompetencji nadanych regionom-NUTS II w ramach unijnej polityki spójności. Na potrzeby niniejszej pracy przyjmuję tę perspektywę, uznając władze regionalne za szczebel politycznie odrębny od miejskiego. Za tym rozumieniem przemawia potraktowanie ciągłości przestrzennej jako zmiennej rozróżniającej przeskalowanie w górę od przeskalowania zewnętrznego. Zdecydowanie bardziej dotyczy ona skali metropolitalnej (czyli instytucjonalizacji towarzyszącej rozlewaniu się miasta) niż regionalnej (w polskim kontekście: wojewódzkiej). Polityczno-przestrzenna relacja miasta wobec regionu jest analogiczna względem tej wobec państwa – czy struktur UE – i przypomina rosyjskie matryoski.

Samo wyróżnienie przez Brennera skali metropolitalnej¹³ stanowi jednoznaczne uznanie istotności inicjatyw metropolitalnych we współczesnym zarządzaniu publicznym. Uwzględniając tę skalę w schemacie conceptualnym, autor przyjmuje, że współczesna polityka wielkomiejska nie domyka się w granicach miasta centralnego, tak jak nie domyka się w nich przestrzeń zurbanizowana (zob. Zanon [2013: 24]; rozdz. 1.5). Umykając terytorialnej pułapce, działalność miasta tworzy różnorakie powiązania (skale) obejmujące m.in. funkcjonalny region miejski. Podobną argumentację odnajdujemy u Soji [2000], który pisze o niezbywalnym regionalnym charakterze przestrzeni miejskiej (*regionality of cityspace*). Jego uwaga jest wyraźnie skupiona na obszarach metropolitalnych jako funkcjonalnych całościach, a więc *de facto* na skali, której instytucjonalizację Brenner uznaje za przejaw skalarne przesunięcia w górę.

Oczywiście, ze względu na samorządowe mechanizmy, demokratyczno-polityczne kompetencje i działania władz miejskich odpowiadają terytorium gminy miejskiej. W tym kontekście właściwe jest zatem mówienie o polityce tworzonej i realizowanej tylko przez tę jednostkę. Jednak podejmowane próby współpracy samorządów, tworzących region miejski, pozwalają nieśmiało mówić o rozciągnięciu wspólnej władzy politycznej – niekoniecznie, choć często zdominowanej przez miasto centralne – na szerszy obszar. Jeśli zjawisko to – nazwijmy je

¹³ W dyskursie metropolitalnym często termin region miejski (regionalizm miejski) pojawia się wymiennie z „regionem (czy obszarem) metropolitalnym”. W literaturze amerykańskiej pojęcie regionu zdecydowanie dominuje, ale wielu badaczy odróżnia region od obszaru metropolitalnego [zob. Gorzelak, Smętkowski 2005]. W tradycji polskiej silnie zakorzenione jest pojęcie aglomeracji, mające silniejszy morfologiczny wydźwięk, nieodnoszące się do stopnia umiędzynarodowienia obszaru. Nie podejmując tutaj dyskusji na temat terminów (zamieszczonej w Lackowska [2009b]), w niniejszej książce przytoczone powyżej określenia miasta centralnego i okolicznych, powiązanych z nim funkcjonalnie gmin używane są wymiennie.

political urban sprawl – wydaje się za daleko posuniętą wizją, nadal jednak trzeba się zgodzić, że wobec procesów rozrastania się miast (*urban sprawl*) uchwycenie pełnego obrazu współczesnej polityki miejskiej wymaga uwzględnienia relacji tworzonych na zewnątrz samorządowego terytorium [zob. Harvey 1989]. Relacje te, nawet przed nastaniem doby przeskalowania i umiędzynarodowienia, sięgały zarówno obszaru podmiejskiego, jak i innych miast.

Politykę wielkomiejską w świetle przeskalowania rozważają także inni autorzy. Znamienne, że ich rozumienia tej koncepcji niekiedy bardzo się różnią, co wskazuje na empiryczne nieugruntowanie przeskalowania. Najczęściej odnosi się je, za Brennerem, do restrukturyzacji aparatu państwowego (*state rescaling*) oraz do zarządzania metropolitalnego [Négrier 2006; Fürst 2006; van der Heiden 2010; van der Heiden et al. 2013]. Pozwala to uznać obszary wielkomiejskiej za „punkty” przestrzeni, w których proces przeskalowania zachodzi z wyjątkową intensywnością. Ale podobne ujęcie podmiotowe przeskalowania wynika także z wierności Brennerowskiemu ujęciu, w którym obszar metropolitalny stanowi emanację umiędzynarodowienia miejskiego. W efekcie budowanie relacji międzynarodowych przez współpracę metropolitalną staje się dominującym sposobem myślenia o przeskalowaniu. Taką perspektywę przyjął w swoim badaniu metropolii szwajcarskich van der Heiden [2010]. Interesujące jednak, że przy podobnym ujęciu podmiotowym przeskalowania rozumienie strukturalno-funkcjonalne bardzo się różni. W nieco późniejszym tekście van der Heiden et al. [2013] rozpatrują przeskalowanie metropolitalne w powiązaniu ze społeczną narracją. Analizując dwie dziedziny – współpracę zagraniczną i transport publiczny – uznają przeskalowanie za wytworzenie relacji politycznej między jednostkami samorządowymi (miastem a gminami okolicznymi). Wymiar międzynarodowy pojawia się w odniesieniu do transportu zbiorowego tylko pośrednio – jako bodziec do takiego rozwoju systemu transportowego, który zapewni jak najsilniejszą konkurencyjność gospodarczą metropolii.

Nieco inne podejście prezentuje Zanon [2013], analizując przesunięcia władzy i kompetencji między miastami północnych Włoch a władzami regionalnymi, metropolitalnymi oraz podmiotami niepublicznymi. W jego badaniu przeskalowanie dotyczy przede wszystkim wielopoziomowego współzarządzania (*multi-level governance*). Rozróżniając polityki miejsc i polityki relacji, Zanon podkreśla silne osadzenie przeskalowania w przestrzeni – oba typy polityk są wzajemnie powiązane i miastom niezbędne.

We wszystkich tych podejściach kluczowym wyznacznikiem skalarności jest sama relacja – w dwóch podstawowych ujęciach ma ona charakter polityczny lub gospodarczy. W niniejszej pracy skupiam się na skalach *stricte* politycznych, internacjonalizację traktując jako jeden z typów przeskalowania, a nie jego wyznacznik. Nie oznacza to jednak, że „cień umiędzynarodowienia” może zostać zupełnie wyeliminowany; pozostaje on zawsze obecny w rozważaniach nad przeskalowaniem ze względu na wyprowadzenie korzeni tego procesu od zmian wykraczających poza granice państwowe (lub abstrahujących od nich).

2.2. Przeskalowanie polityki miejskiej w kontekście odpaństwowienia i reterytorializacji

Nowe wyzwania, wobec których stoją miasta, prowadzić mogą do modyfikacji roli pełnionej przez nie w światowym systemie regulacji. Jak pamiętamy, Bagnasco i Le Galès [2000b] wieszczili zmianę polegającą na uaktywnieniu wymiaru politycznego działalności miejskiej. Ale to, czy przekształcenie funkcji będzie miało miejsce, czy też nie, zależy w dużej mierze od odpowiedzi miasta na nową możliwość. Dlatego na istotności zyskuje polityka miejska, czyli operacyjne działania wcielające w życie nową polityczność miasta. Zmiany w polityce miejskiej sygnalizowała już koncepcja *governance*, w którą wpisany był silny wpływ aktorów prywatnych na zarządzanie publiczne. Przeskalowanie jeszcze wyraźniej zaznacza ekonomiczny wydźwięk współczesnej polityki miejskiej, nierozzerwalnie łącząc się z presją międzynarodowej konkurencji między jednostkami samorządowymi różnych szczebli, także miast [Brenner 2004]. Jako jeden z pierwszych na przekształcenie miejskich priorytetów w późnym kapitalizmie zwrócił uwagę Harvey [1989], opisując je jako przejście od polityki administracyjnej ku miejskiej polityce przedsiębiorczości (*from managerialism to entrepreneurialism*; tłum. za Sagan [2009]). Zanim jednak dokładniej przyjrzymy się jego propozycji, zwróćmy uwagę na przyczyny nowej orientacji w polityce miejskiej. Zaliczyć do nich trzeba przede wszystkim umiędzynarodowienie systemu światowego, które odzwierciedla się również w tej polityce. Przedsiębiorczość miast w dużej mierze wywołana jest właśnie koniecznością konkurowania na arenie międzynarodowej i dotyczy działań podejmowanych celem internacjonalizacji miasta, przy czym umiędzynarodowienie nie musi być ich najważniejszym, bezpośrednim efektem. Jako taka internacjonalizacja stanowi bezpośrednią odpowiedź miast na globalizację i łączy się z przeskalowaniem systemu światowego [zob. van der Heiden 2010: 14].

Ze względu na cel umiędzynarodowienia można wyróżnić kilka strategii.

- Umiędzynarodowienie, które ma służyć głównie poprawie jakości życia mieszkańców. Cel można osiągnąć na wiele sposobów, m.in.:
 - poprzez skok inwestycyjny towarzyszący goszczeniu wielkiej imprezy międzynarodowej lub realizacji projektu międzynarodowego;
 - dzięki wiedzy o dobrych praktykach czerpanej od innych miast (w relacji dwustronnej lub sieciowej, np. pomysłów wypracowanych w grupie roboczej), która przełoży się na lepsze rozwiązanie lokalnych problemów;
 - poprzez usprawnienie pracy urzędu (m.in. dzięki uczeniu się od innych samorządów) lub poprawie uwarunkowań prawnych działania miasta w rezultacie wywalczonej zmiany obowiązujących regulacji (czasem ten wątek może sprowadzić się do czysto technokratycznego wymiaru usprawnienia pracy urzędu, które nie musi być wyraźnie powiązane z poprawą sytuacji mieszkańców);
 - w wymiarze najmniej materialnym – dzięki podniesieniu samooceny mieszkańców i ich pewności siebie, np. wobec zagranicznych gości (zob. rozdz. 8.1).

- Umieźdzynarodowienie w celu budowy pozycji (rozpoznawalności, marki) miasta, którą można przekuć na popularność wśród turystów, zainteresowanie inwestorów i napływ nowych mieszkańców, a dzięki temu – na rozwój lokalny. W tym przypadku jednak ostatecznie wracamy do punktu pierwszego, bo zazwyczaj pozycja miasta i zainteresowanie miastem wśród podmiotów zewnętrznych znajduje przełożenie na jakość życia mieszkańców.
- Umieźdzynarodowienie dla samego umieźdzynarodowienia – w sytuacji, gdy samorząd nie w pełni rozumie, co chce osiągnąć poprzez przeskalowanie zagraniczne, a robi to w odpowiedzi na historyczny przymus internacjonalizacji. Czasem przybiera to kuriozalną formę bezrefleksyjnego chwalenia się samym członkostwem w międzynarodowych gremiach czy długą listą egzotycznych lub silnych miast partnerskich. Przeskalowanie może być wówczas przestrzenią realizacji ambicji polityka miejskiego.

Zagadnienie jest o tyle istotne, że działaniom zagranicznym samorządów często towarzyszy pytanie o ich rzeczywiste efekty. Im silniej ta działalność wpisuje się w podstawowy kanon obowiązków władz lokalnych, tym pytania te stają się mniej natarczywe. Jednocześnie pytanie o cel, jaki chcemy osiągnąć poprzez przeskalowanie, staje się coraz ważniejsze dla samego urzędu. Odpowiedź nie tylko służy zapewnieniu społecznej akceptacji przedsięwzięć, często zresztą kosztownych. Pomaga też w nakreśleniu priorytetów codziennych działań, wyznaczaniu kryteriów ich oceny i optymalnej dla miasta selekcji przedsięwzięć.

Badania dotyczące umieźdzynarodowienia miast można, za Payre [2010], uporządkować według trzech głównych nurtów. Pierwszy, zwany **podejściem przedmiotowym** (*objectifying approach*), skupia uwagę na elementach szeroko pojmowanej infrastruktury, które warunkują międzynarodowy charakter. Miasta pozycjonowane są według opracowywanych kryteriów umieźdzynarodowienia, na które składają się m.in.: organizacja imprez międzynarodowych (targów, wystaw, imprez sportowych); obecność mediów o charakterze międzynarodowym i instytucji międzynarodowych (NGO, placówki dyplomatyczne etc.); lokalizacja międzynarodowych firm; ruch turystyczny; międzynarodowe połączenia lotnicze i kolejowe [Komorowski 1999]. Jak widać, kryteria te nawiązują do wyznaczników metropolitalności [zob. Jałowiecki, Szczepański 2002; Jałowiecki 2000, 2005], które również koncentrują się na zagranicznych powiązaniach miast. Stopień umieźdzynarodowienia (badany statycznie lub dynamicznie), jako jeden z badanych wymiarów internacjonalizacji, wymienia także Zmysłony [2011: 43].

Drugi nurt badań traktuje umieźdzynarodowienie w kategoriach **historycznego przymusu**. Opisane w poprzednim rozdziale trendy nieuchronnie stawiają miasta wobec konieczności międzynarodowego konkurowania, wymuszając ekonomiczną orientację polityki miejskiej. Ale konkurowanie w dobie odpąstwowienia przebiega nie tylko w warstwie gospodarczej. Jego przedmiotem jest także pozycja polityczna miasta na arenie krajowej i światowej (zob. przeskalowanie polityczne). Według tej perspektywy możliwości pozostania przez miasto poza globalizacją i niewłączenia się w ogólnoswiatową konkurencyjność są znikome i równałyby się ze świadomym pozostaniem na upośledzonej, peryferyjnej pozycji.

Miasta zostały uwikłane w światowy system kumulacji kapitału, w którym zaczęły odgrywać rolę głównych politycznych terytoriów i jednostek odniesienia [Brenner 2004], co nie pozostaje bez znaczenia dla sposobów zarządzania miejskiego, a w szczególności dla wytwarzanych przez nie relacji skalarnych. Parafrazując koncepcję Clarka [2004] „*city as a entertainment machine*”, mamy do czynienia z przymusowym „*city as a competitive machine*”¹⁴. Zmyślony [2011: 43] zauważa w tym kontekście postrzeganie internacjonalizacji jako „zjawiska obiektywnego, będącego wypadkową (...) sił, stosunków i uwarunkowań”, niezależnego od władz miejskich i stanowiącego dla miast element otoczenia, którego „władze miejskie nie mogą bezpośrednio kontrolować, a ich jedyną reakcją jest próba adaptacji i jak najlepsze ich wykorzystanie”. Takie rozumienie wpisuje się we właściwe dla nomotetycznej tradycji badań miejskich przekonanie o braku istotności polityki miejskiej [Sagan 2000]. Miała być ona całkowicie zdeterminowana przez uwarunkowania zewnętrzne, szczególnie przez system wolnorynkowy, co silnie ograniczało jej zdolność wpływania na kierunki rozwoju miasta. Payre zwraca zatem uwagę na pewną dwulicowość hasła o „zwiększającej się przestrzeni politycznego manewru dla miast”. Z jednej strony, procesy globalizacji i de/renacjonalizacji miały bowiem przyczynić się do odzyskania politycznej siły miast i wzrostu znaczenia ich paradyplomatycznych działań, ale jednocześnie – z drugiej strony – te same procesy dość bezdyskusyjnie wyznaczyły kierunki owych działań, wywierając na samorządy presję światowej konkurencyjności. Pytanie o stopień autonomii w polityce umiędzynarodowienia stanowi bezpośrednią konfrontację z rozważaniem stopnia istotności polityki miejskiej w ogóle. Różni badacze wykazują też skłonności do udzielania na nie odmiennych odpowiedzi. Sprzeciwem wobec tezy o przymusie historycznym są słowa Savitcha i Kantora [2002: 347]: „Miasta to nie liście na wietrze internacjonalizacji, ale podmioty polityczne na wiele różnych sposobów kształtujące gospodarcze efekty”.

Trzecie podejście badawcze w kwestii umiędzynarodowienia ma najsilniejszy wydźwięk **socjologiczny** i koncentruje się wokół aktorów zaangażowanych w zarządzanie miejskie. Główny punkt odniesienia stanowi zatem wewnętrzne funkcjonowanie miasta. Analizowana jest zdolność do wspólnego uprawiania polityki, tj. ustalania tematyki, podejmowania decyzji, wyboru sposobów jej realizacji i nadzoru nad wprowadzaniem w życie, implikującego również kontrolę *ex post*. Obszernie przedstawił to Le Galès [2002] w swej koncepcji miasta jako aktora zbiorowego (którego zadaniem jest mobilizacja i wykształcanie wspólnej strategii rozwoju), ustosunkowującej się m.in. do konieczności funkcjonowania miasta w warunkach internacjonalizacji. Taka perspektywa przyświeca również Nawratkowi [2008] w jego rozważaniach dotyczących kryzysu miasta (rozumianego jako zanik wspólnoty politycznej [s. 82]), choć autor nie odwołuje się bezpośrednio do problematyki jego umiędzynarodowienia. Wydaje się, że ten nurt badawczy

¹⁴ „Miasto jako maszyna rozrywki”; „miasto jako maszyna konkurencyjności” – parafraza ta nie stanowi kontry dla koncepcji Clarka, uwypukla jedynie jeden z aspektów, które ją tworzyły.

najlepiej odpowiada wymiarowi określoneemu przez Zmyślonego [2011: 43] jako „opcja strategiczna, czyli (...) strategia lub cel rozwoju przyjęte przez instytucje odpowiedzialne za zarządzanie”. Mamy zatem kolejne podkreślenie decyzyjności aktorów miejskich co do orientacji przyjmowanej wobec nowej możliwości rozwojowej.

W ramach wszystkich trzech punktów widzenia można wyróżnić rozmaite motywacje, determinujące podejmowanie prób umiędzynarodowienia miasta. Payre [2010] pisze o motywacjach: ekonomicznej (związanej ze wzmocnianiem gospodarczego rozwoju miasta); instytucjonalnej (wynikającej z chęci przecięcia niekorzystnej konfiguracji instytucjonalnej, nieoptymalnej z punktu widzenia rozwoju miasta bądź realizacji ambicji politycznych jego aktorów); i politycznej (dotyczącej bezpośrednio prestiżu związanego z mocną pozycją na scenie międzynarodowej). Przede wszystkim jednak, jak argumentują Lefevre i d'Albergo [2007: 317], w kontekście umiędzynarodowienia wyróżniamy dwa sposoby oddziaływania na miasta: umiędzynarodowienie gospodarki miejskiej i umiędzynarodowienie polityczne. Autorzy dowodzą, że o ile ekonomiczny aspekt wymuszony został przez przejście od fordyzmu do postfordyzmu i związany jest z transgranicznym handlem oraz powiązaniem między miastami (na tym wymiarze właśnie skupia się Komorowski [1999]), o tyle polityczny wymiar wynika z celowych działań podejmowanych przez aktorów miejskich, a więc zbliża nas do wewnętrznego wymiaru funkcjonowania miasta. Oczywiście, podobnie jak same procesy globalizacji nie stanowią nowości, tak i powiązania gospodarcze i polityczne miast istniały wcześniej; jednak obecnie „w zglobalizowanym świecie przypisuje się im inne znaczenie” [Lefevre, d'Albergo 2007: 317].

Zakładają oni, iż działania ukierunkowane na umiędzynarodowienie mogą przyjmować formę strategii, jeśli cechują się konsekwencją, spójnością i tworzą skoordynowaną, celową całość (zob. poniżej). Podobną opinię wyraża Komorowski [1999: 163], pisząc, że „we współcześnie zawężających się możliwościach osiągnięcia łatwego i szybkiego sukcesu władze miasta zmuszone są budować konsekwentne, długookresowe strategie, które Domański [1995] określa tworzeniem logistyki miasta kreatywnego”. Według Keatinga [1999] strategia umiędzynarodowienia stanowi wypadkową motywów i możliwości, jakie wykorzystuje dany podmiot.

Lefevre i d'Albergo [2007], poszukując „strategii umiędzynarodowienia” realizowanych w różnych miastach, zaznaczyli, że jest mało prawdopodobne, by w mieście istniała jedna taka strategia. Zwykle mnogość aktorów i ich interesów decyduje o istnieniu kilku strategii, które mogą się nakładać, przecinać, wspierać, być niezależnymi lub pozostawać w konflikcie. W badanych miastach strategie związane były z silnym przywództwem (zwykle ze strony burmistrza miasta) lub z wielopoziomową koalicją aktorów publicznych i prywatnych współdziałających na różnych poziomach terytorialnych. Autorzy dowodzą, że można zidentyfikować strategię główną, dominującą w danym mieście. Zwykle opiera się ona na specjalnych dokumentach opracowanych przez instytucje zajmujące się umiędzynarodowieniem bądź też bierze kształt od działalności miasta podejmowanej na arenie międzynarodowej.

RAMKA 1. Orientacje strategii umiędzynarodowienia

Orientacja ekonomiczna (prorozwojowa): agenda polityczna jest zdominowana przez działania zorientowane na poprawę przewagi konkurencyjnej (i ogólniej – pozycji) miasta na globalnym rynku. Należą do nich kompleksowe strategie oraz inicjatywy podejmowane *ad hoc*, m.in.: promocja postindustrialnego wizerunku miasta, renowacja tkanki miejskiej, inwestycje w transport, ubieganie się o organizację międzynarodowych imprez (co wzmacnia przewagę konkurencyjną miast tak bezpośrednio poprzez inwestycje, zwiększoną turystykę etc., jak i pośrednio poprzez promocję miasta). Strategie takie zwykle przyczyniają się do współpracy samorządu z sektorem prywatnym w mieście. Orientacja ta jest najbliższa polityce marketingu terytorialnego (*locational policy*; niem. *Standortmarketing*), opisywanej w kontekście przeskalowania przez Brennera [2004]. Umocnienie pozycji miast w światowym systemie gospodarczym, tak by gospodarki miejskie zajęły główne miejsce w hierarchii gospodarek regionalnych, narodowych i ponadnarodowych, stanowi – według Brennera [2004: 209] – jeden z przejawów konkurencyjności terytorialnej w odniesieniu przestrzennym (co autor nazywa *geographies of territorial competition*). Inną strategią może być odwrócenie się miasta od bezpośredniego otoczenia i wykształcenie powiązań komunikacyjnych skierowanych na zewnątrz (przeskalowanie na zewnątrz), co często nawiązuje już do motywacji politycznej.

Orientacja polityczna (paradyplomacja): działania zorientowane na wzmacnianie pozycji i roli politycznej miasta na scenie międzynarodowej. W szerszym ujęciu obejmują próby oddziaływania na wielopoziomowy system zarządzania poprzez wywalczenie w nich silniejszej pozycji miast. Takimi działaniami są: uczestnictwo i przywództwo w międzynarodowych sieciach miast i koalicjach miejskich, lobbing na między- lub ponadnarodowym poziomie podejmowania decyzji oraz formy dyplomacji oddolnej. Orientacji politycznej przyświeca założenie, że miasta mogą odgrywać rolę nie tylko odbiorców, lecz także współtwórców pewnych polityk (w odniesieniu do europeizacji mówimy o zwrotnym i złożonym procesie [zob. Bache 2008]). Za przejaw politycznej orientacji w węższym ujęciu autorzy uznają korzystanie ze środków instytucji międzynarodowych. Chodzi nie tylko o środki finansowe, ale również kognitywne, np. propozycje rozwiązań problemów miejskich. W tym kontekście bardzo popularne są tematyczne sieci miejskie, umożliwiające członkom wymianę doświadczeń i wiedzy dotyczącej specyficznych zagadnień. Z perspektywy korzyści politycznych można także patrzeć na organizację w mieście prestiżowych wydarzeń – czasem samo prawo do ich organizacji świadczy o silnej pozycji miasta w oczach instytucji decydującej o lokalizacji.

Orientacja społeczna: polityka umiędzynarodowienia jest zdominowana przez kwestie solidarności i kosmopolityzmu, ze szczególną uwagą poświęcaną zwalczaniu ubóstwa, nierówności społecznych, wspieraniu rozwoju zrównoważonego, praw człowieka i pokoju na świecie. Celem działań jest wpływ na transnarodowe neoliberalne agendy. Miasto próbuje osiągnąć spójność lokalnych preferencji społecznych z międzynarodowym dyskursem odwołującym się do społecznych kosztów globalizacji. Orientacja społeczna implikuje zwykle ścisłą współpracę z organizacjami pozarządowymi i grupami społeczeństwa obywatelskiego.

Opracowanie na podstawie: Lefevre, d'Albergo [2007: 321–322] oraz Keating [1999: 3–6]

Przyporządkowanie rzeczywistych strategii do idealnych typów zwykle nie jest oczywiste jeszcze z jednego powodu. Otóż w rzeczywistości trzy motywacje umiędzynarodowienia nie są rozłączne. Często zdarza się, że działaniom politycznym czy społecznym towarzyszy motywacja ekonomiczna lub pośredni wpływ na gospodarczą pozycję miasta. Właśnie kwestia intencji politycznych jest źródłem najpoważniejszych trudności. Działalność polityczna ma wszak zwykle jakiś konkretny cel społeczny lub gospodarczy. W najszerszym znaczeniu, orientacją polityczną można zatem określić każde autonomicznie podejmowane celowe działanie. Cel czysto polityczny (np. pozycjonowanie miasta w danej konfiguracji podmiotów) występuje dość rzadko, a i pozycjonowanie polityczne można przeprowadzać z myślą o ekonomicznych korzyściach z niego płynących. W dalszych rozważaniach, przyjmując to szerokie rozumienie (zgodne z przekonaniem części autorów [np. Keating 1999; Savitch, Kantor 2002; Brenner 2004]), wyróżniane będą **polityczne strategie (logiki działań) ukierunkowane na: (1) osiąganie przewagi ekonomicznej; (2) wzmacnianie spójności społecznej** oraz takie, dla których trudno jest wskazać cel inny poza politycznym; a więc **(3) *stricte* polityczne**.

Zestawiając logiki internacjonalizacji z koncepcją przeskalowania w studiach miejskich [zob. Brenner 2004] otrzymujemy matrycę możliwych reakcji miast na nowe wyzwania (tabela 4). Podział dziedzinowy można odnieść do aktywności szerszej niż obliczonej na umiędzynarodowienie (zob. tabela 9). Schemat pokazuje, że przyjmując miasto jako jednostkę odniesienia, możemy mówić o **dwóch „zagraniczościach”**, które winny być rozróżniane. Są to: (1) skale wykraczające poza granice miasta, a tworzone przez aktorów miejskich, które stanowią tytułową **politykę „zagraniczną” miasta**. Pojęcie zawiera zatem w sobie wszystkie typy przeskalowania na zewnątrz oraz przeskalowanie w górę (czyli np. budowę relacji z okolicznymi gminami). Z kolei: (2) **przeskalowanie zewnętrzne wobec podmiotów międzynarodowych** konstituuje drugą zagraniczość, tym razem określaną klasycznie – wobec granicy państwa.

Warto w tym miejscu zauważyć, że w literaturze polskiej termin internacjonalizacja pojawia się przede wszystkim w odniesieniu do działalności przed-

Tabela 4. Schemat możliwych reakcji skalarnych miasta

Skala	Orientacja (logika) politycznych działań internacjonalizacji		
	<i>Stricte</i> polityczna	Ekonomiczna	Społeczna
W dół			
W górę			
Na zewnątrz (regionalna, krajowa, zagraniczna)			

Opracowanie własne

siębiorstw i ich strategii rozwoju, m.in. w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych [Zmysłony 2011]. Internacjonalizacja miast zwykle sprowadzana jest do wymiaru gospodarczego i traktowana jako czynnik rozwoju miast i regionów (czyli zmienna wyjaśniająca, a nie wyjaśniana, choć oczywiście autorzy wspominają czynniki sprzyjające umiędzynarodowieniu [Komorowski 1999, 2000; Pakulska 2012]). W kręgu zainteresowań znajduje się często oddziaływanie na inwestorów zagranicznych, wspieranie rozwoju turystyki zagranicznej [Zmysłony 2011] czy pozyskiwanie funduszy zagranicznych – głównie UE [Swianiewicz et al. 2008, 2010, 2013]. Aspekt polityczny pojawia się rzadziej, zwykle przyjmując postać badań związków partnerskich miast [Fuksiewicz et al. 2012; Furmankiewicz 2001] lub regionów [Szmigiel 2009] oraz udziału miast w sieciach międzynarodowych [Furmankiewicz 2004].

Lefevre i d'Albergo [2007], jak też van der Heiden [2010], podkreślają różnorodność odpowiedzi miast na presję konkurencyjności i działalności międzynarodowej, która owocuje choćby w podejmowaniu różnych strategii umiędzynarodowienia. Wśród potencjalnych zmiennych, wyjaśniających obranie określonej orientacji działań, wymienia się: sytuację gospodarczą miasta, historię postfordowskich przekształceń strukturalnych, geopolityczną pozycję miasta oraz szersze historyczne (głównie międzynarodowe) tło [zob. Lever 1993]. Według Savitcha i Kantora [2002] miasta, które przeszły upadek i poważną restrukturyzację związaną z odejściem od fordyzmu, chętniej podejmują działania obliczone na efekty ekonomiczne niż społeczne, podczas gdy miasta, które nie doświadczyły takich trudności, częściej obierają polityczną logikę społeczną.

2.3. Przeskalowanie zewnętrzne a paradyplomacja

„Miasta nie są już zamknięte w stosunkowo autocentrycznych narodowych gospodarkach, ale zakorzeniły się bardziej bezpośrednio w transnarodowych miejskich hierarchiach i sieciach miast” [Brenner 2006: 263]. Aktywność samorządów na arenie międzynarodowej oczekiwała się wielu opracowań i ujęć teoretycznych [Szmigiel 2009: 10]. Fenomen, który Lefevre i d'Albergo [2007] określają mianem **politycznego umiędzynarodowienia**, często funkcjonuje pod nazwą **paradyplomacji** [Aldecoa, Keating 1999]. W tym ujęciu międzynarodowa działalność samorządów wyprowadzana jest od klasycznych teorii stosunków międzynarodowych. Jak argumentuje Keating [1999: 6], stosunki międzynarodowe przestały być domeną wyłącznie państw; na scenie pojawiły się nie tylko koncerny międzynarodowe oraz organizacje między- i ponadnarodowe zrzeszające państwa, ale także regiony, miasta i ich korporacje. Po kilkunastu latach idea ta znajduje nadal gorących zwolenników, choćby Barbera [2013], postulującego światowe rządy burmistrzów. Takie podejście rodzi pytanie o podobieństwa i różnice dyplomacji i paradyplomacji [zob. Szmigiel 2009], a w konsekwencji prowadzi do refleksji o zasadności stosowania terminu **polityka zagraniczna** do działalności jednostek samorządowych. Szmigiel [2009: 47] dowodzi, że –