

3. Från storskalig planering till entreprenörskap

Den lokala styrningens förändringar under senkapitalismen

ur David Harvey
Ojämlighetens nya geografi
Atlas 2011

Under de senaste två decennierna har jag ägnat mycket möda åt att reda ut urbaniseringens roll i samhällets förändringar, framför allt under förhållanden som präglas av kapitalistiska sociala relationer och kapitalistisk ackumulation.¹ Detta projekt har gjort det nödvändigt att undersöka kapitalismens sätt att skapa sin egen historiska geografi. När urbaniseringens fysiska och sociala landskap formas efter kapitalistiska principer inskränks antalet framkomliga kapitalistiska utvecklingsvägar. Detta betyder att de urbana processerna formas av kapitalcirkulationens och kapitalackumulationens logik, men att även det omvända gäller vid en senare punkt i tid och rum. Precis som alla andra strävar alltså kapitalisterna efter att skapa sin egen historiska geografi, men lika litet som någon annan gör de det under historiska och geografiska omständigheter som de själva valt, även om de kan spela en betydande eller rentav bestämmande kollektiv roll i deras

¹ David Harvey, *Social Justice and the City* (1973); *The Limits to Capital* (1982); *The Urbanization of Capital* (1985); *Consciousness and the Urban Experience. Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization* (1985); *The Urban Experience* (1989).

utformning.² Detta ömsesidiga dominansförhållande (där såväl kapitalisterna som arbetarna behärskas och begränsas av sina egna skapelser) bör betraktas dialektiskt. Det är utifrån en sådan ståndpunkt som jag söker gå till grunden med den stadsskapande process som både betingar och betingas av de sociala förändringsprocesserna under den senaste kapitalistiska utvecklingsfasen.

Jag är förstas inte den förste som undersöker urbaniseringsens roll i samhällets förändringar. Av och till har ämnet varit livligt diskuterat, även om man då i allmänhet har inriktat sig på vissa historisk-geografiska förhållanden där urbaniseringens och stadens roll av ett eller annat skäl framträtt särskilt tydligt. Stadsbildningens betydelse för civilisationens uppkomst har diskuterats lika länge som stadens roll i det antika Grekland och Rom. Frågan om stadens betydelse för övergången från feodalism till kapitalism är en ständig källa till kontroverser och har gett upphov till en omfattande litteraturflora under årens lopp. Därtill finns mängder av data som pekar på urbaniseringens betydelse dels för 1800-talets industriella, kulturella och politiska utveckling, dels för de kapitalistiska sociala relationernas utbredning i utvecklingsländerna (vars resultat vi ser i dag i några av världens snabbast växande städer).

Alltför ofta har dock urbaniseringen studerats oberoende av samhällsförändring och ekonomisk utveckling, som om den kunde betraktas som en bisak eller en biprodukt av mer betydande

eller mer grundläggande samhällsförändringar. Det verkar finnas en föreställning om att de revolutioner inom teknik, rumsliga och sociala relationer, konsumtionsvanor, livsstilar och så vidare, vilka satt sin prägel på den kapitalistiska historien, kan förstås utan närmare studium av de urbana processernas ursprung och natur. Detta är visserligen ofta ett underförstått antagande, som väl bottnar i försummelse snarare än medvetna ställningstaganden, men den antiurbana tendensen i studier av makroekonomisk och makrosocial förändring är alltför utbredd för att kunna viftas bort. Det kan alltså vara mödan värt att undersöka vilken roll de urbana processerna spelar i den radikala omstrukturering av mänsklig aktivitet som har gett upphov till dagens ojämna geografiska utvecklingsmönster.

Entreprenörskapets genombrott i den lokala styrningen

Vid ett symposium i Orléans 1985 sammanfördes akademiker, affärsmän och politiska beslutsfattare från åtta storstäder i sju kapitalistiska kärnländer.³ Uppgiften var att fundera på hur städer kan komma till rätta med svag ekonomi och minskat skatteunderlag. Den allmänna meningen bland de församlade var att de lokala politiska beslutsfattarna måste bli mycket mer uppfinningsrika och entreprenörmässiga i sitt tänkande, att de måste vara beredda att pröva alla tänkbara sätt att ta sig ur svårigheterna och ge sina invånare en bättre framtid. Det enda man var oense om var hur

3 Jean Bouinot (red.), *L'action économiques des grandes villes en France et à l'étranger* (1987).

2 Harvey parafraserar Marx: "Människorna gör själva sin historia, men de gör den inte efter eget gottfinnande, inte under omständigheter som de själva valt utan under omständigheter, som är omedelbart för handen givna och redan existerande" (Karl Marx, *Louis Bonapartes 18:e brumaire* (1971), s. 33). Ö. a.

detta borde gå till. Borde man uppmuntra eller rentav driva på nya företagsetableringar och i så fall på vilket sätt? Borde man sträva efter att behålla eller kanske till och med överta hotade arbetsplatser och i så fall vilka? Eller borde man nöja sig med att tillhandahålla infrastruktur, mark, fördelaktiga skattevillkor och kulturella attraktioner som gör det möjligt att behålla gamla och locka till sig nya ekonomiska verksamheter?

Jag nämner detta därför att det är symptomatiskt för den nya inställning till lokal styrning som vunnit insteg under de senaste två decennierna i de avancerade kapitalistiska länderna. Enkelt uttryckt har den storskaliga planering som var så typisk för 1960-talet gradvis undanträngts av "entreprenörmässiga" handlingsformer under 1970- och 1980-talen. Framför allt under senare år har det vuxit fram ett allmänt samförstånd i de kapitalistiska kärnländerna om att städer gynnas av ett entreprenörmässigt förhållningssätt till ekonomisk utveckling. Vad som är anmärkningsvärt är att detta samförstånd verkar sträcka sig över landsgränserna och till och med över de politiska partierna och ideologierna.

Entreprenörsmodellen har inte fått fäste överallt. Många lokala politiska beslutsfattare i Storbritannien har först helt nyligen gett efter för trycket och utnyttjat de nya möjligheterna, medan städer som New Orleans i USA alltså förlitar sig på den federala regeringens omfördelningsinsatser. Och även om historien om modellens utfall återstår att skriva kan vi notera att den redan gått igenom många växlande öden, lika många framgångar som motgångar, och att frågan om vad som överhuvudtaget bör betecknas som "framgång" i detta sammanhang är inte så litet omtvistad (vilket jag återkommer till längre fram). Men dessa olikheter till

trots har den storskaliga planeringens tillbakagång till förmån för entreprenörskap i en eller annan form varit ett återkommande tema sedan 1970-talets början. Det kan vara värt att undersöka vad denna förändring beror på och vad den har lett till.

De flesta är förstas överens om att förändringen är kopplad till de kapitalistiska ekonomiernas svårigheter sedan 1973 års lågkonjunktur. Frågan om varför så många lokala politiska beslutsfattare, ofta av skilda politiska övertygelser och utrustade med mycket olika rättsliga och politiska befogenheter, har slagit in på ungefär samma väg måste förstås mot bakgrund av avindustrialisering, utbredd och till synes "strukturell" arbetslöshet samt budgettätstramningar på både nationell och lokal nivå, alla i förening med ökad nykonservatism och ökad tilltro till marknadens rationalitet och privatiseringspolitik (om än oftare i teorin än i praktiken). Den ökade tonvikten på lokala insatser för att komma till rätta med dessa missförhållanden tycks också vara förknippad med nationalstatens ökade oförmåga att reglera gränsöverskridande penningflöden, vilket innebär att investeringar i allt större utsträckning blir avhängiga av förhandlingar mellan det internationella finanskapitalet och lokala beslutsinstanser, som söker främja kapitalistisk utveckling genom att göra staden så attraktiv som möjligt. Det urbana entreprenörskapets genombrott kan också ha spelat en viktig roll i den allmänna övergången från fordistisk-keynesiansk kapitalackumulation till en "flexibel ackumulationsmodell".⁴ Den lokala styrningens förändringar un-

4 För vidareutveckling av detta kontroversiella begrepp och kritisk reflektion, se Meric S. Gertler, "The Limits to Flexibility. Comments on the Post-Fordist Vision of Production and Its Geography", i *Transactions of the Institute of British Geographers*, ny följd,

der de senaste två decennierna har, kommer jag att hävda, makroekonomiska orsaker och verkningar. Och om det ligger något i Jane Jacobs påstående att staden är den relevanta enheten om man vill förstå hur nationernas välbefinnande skapas, kan övergången från storskalig planering till urbant entreprenörskap visa sig ha långtgående effekter på den framtida tillväxten.⁵

Om till exempel urbant entreprenörskap (i vidast tänkbara bemärkelse) tillämpas inom ramen för nollsummekonkurrens mellan städer om resurser, arbetstillfällen och kapital, så kommer också de mest målmedvetna avantgardistiska socialister att sluta som pjäser i det kapitalistiska spelet, som disciplinens ombud i de processer som de söker spjärna emot. Det är just detta problem som har förföljt de brittiska fackföreningarna.⁶ Å ena sidan var man tvungen att utveckla projekt som kunde "skapa resultat direkt knutna till det arbetande folkets behov, men att i detta sammanhang se till att utnyttja arbetarnas yrkeskunnsighet snarare än att mekanisera arbetet".⁷ Å andra sidan skulle dessa ansträngningar

volym 13, nr 4 (1988), s. 419–432; Harvey, *The Condition of Postmodernity. An enquiry into the Origins of Cultural Change* (1989); Andrew Sayer, "Post-Fordism in Question", i *International Journal of Urban and Regional Research* volym 13, nr 4 (1989), s. 666–695; Erica Schoenberger, "From Fordism to Flexible Accumulation. Technology, Competitive Strategies and International location", i *Environment and Planning D: Society and Space* volym 6, nr 3 (1988), s. 245–262; Allen John Scott, *New industrial spaces. Flexible production organization and regional developments in North America and Western Europe* (1988); Erik Swyngedouw, "The socio-spatial implications of innovations in industrial Organisation", Working Paper nr 20, Johns Hopkins European Center for Regional Planning and Research (1986).

⁵ Jane Jacobs, *Cities and the Wealth of Nations. Principles of Economic Life* (1984).

⁶ Se Gareth Rees och John Lamberts utmärkta analys *Cities in Crisis. The Political Economy of Urban Development in Post-War Britain* (1985).

⁷ Robin Murray, "Pension Funds and Local Authority Investments", i *Capital and Class* volym 20 (1983), s. 89–103.

vara förgäves om inte stadsregionen skaffade sig relativa konkurrensfördelar. Urbant entreprenörskap och till och med konkurrens mellan städer kan emellertid, under rätt förhållanden, bana väg för ett plussummespel, vilket vi har sett många exempel på under den kapitalistiska historien. Det är en öppen fråga om de kan leda i progressiv, socialistisk riktning i framtiden.

Teoretiska frågor

Jag ska ventilera vissa teoretiska svårigheter förknippade med en sådan analys. Till att börja måste man akta sig för att reifiera staden och använda ett språk där de urbana processerna framstår som en aktivt verkande kraft snarare än en aspekt av den politisk-ekonomiska utvecklingen, där "staden" framstår som en aktör snarare än ett ting. Urbaniseringen bör hellre uppfattas som en rumsligt förankrad social process där många olika aktörer med skilda mål och intressen interagerar i ett visst mönster av sammankopplade rumsliga praktiker. I ett klassamhälle av kapitalistisk typ fylls dessa rumsliga praktiker med ett klassinnehåll, vilket dock inte betyder att alla rumsliga praktiker kan uppfattas på detta sätt. Som många forskare har visat är rumsliga praktiker betingade av till exempel kön, ras och byråkratisk-administrativa principer både en teoretisk möjlighet och en praktisk realitet. Hegemoniska i det kapitalistiska samhället är det dock de klasspraktiker som står i samband med kapitalcirkulationen, arbetskraftens och klassrelationernas reproduktion samt behovet av att kontrollera arbetskraften.

Svårigheten är att hitta ett sätt att gripa sig an frågan om för-

hållandet mellan *process* och *objekt* utan att göra sig skyldig till reifikation. De rumsligt förankrade sociala processer som tillsammans ger upphov till urbaniseringen skapar oräkneliga artefakter – byggd miljö, skapade rum och särskilda slags resurs-system ordnade i bestämda rumsliga mönster. Socialt handlande kan inte utvecklas utan hänsyn till dessa artefakter, eftersom så många sociala processer (till exempel pendling) kanaliseras genom dem. Urbaniseringen ger också upphov till vissa institutionella strukturer, rättsliga former, politiska och administrativa system, makthierarkier och så vidare. Även dessa ger "staden" vissa objektiva egenskaper som kan komma att styra de vardagliga praktikerna och begränsa handlingsalternativen. Slutligen påverkas stadsinvånarnas medvetande av den erfarenhetsmiljö som förnimmelser, symboliska tolkningar och personliga strävanden hänför sig till. I alla dessa avseenden kan vi tala om en spänning mellan form och process, mellan objekt och subjekt, mellan verksamhet och ting. Det vore lika märkligt att förneka objektifieringens betydelse, förmågan hos de ting som vi skapar att återvända som en oss behärskande makt, som att tillskriva dessa ting social handlingsförmåga.

Kapitalismens dynamik gör att dessa "ting" befinner sig i ständig förändring, att vår verksamhet aldrig låter sig fångas i en fast form, att det urbanas objektiva egenskaper blir kroniskt instabila. Så vittfamnande är detta kapitalistiska tillstånd att begreppen om det urbana och om "staden" blir osäkra inte på grund av brister i begreppsbestämningen, utan därför att begreppen själva måste avspegla de föränderliga förhållandena mellan form och process, mellan verksamhet och ting, mellan subjekt och objekt. När vi

talar om en övergång från storskalig planering till urbant entreprenörskap de senaste två decennierna måste vi därför ta hänsyn till dess reflexiva effekter på de urbana institutionerna såväl som på den byggda stadsmiljön.

De rumsliga praktikernas fält har förändrats under de senaste åren, vilket gör varje närmare bestämning av det urbana som ett specifikt rum än mer problematisk. Å ena sidan har vi sett hur det urbana sociala rummet splittrats i olika stadsdelar och lokala gemenskaper. Å andra sidan har vissa begrepp om staden som avgränsad fysisk enhet eller till och med sammanhängande förvaltningsområde blivit överspelade genom uppkomsten av distansarbete och snabba transporter. 1960-talets miljonstad har fragmenterats än mer, framför allt i USA, efterhand som "stadsutglesningen" fortskridit och skapat en "utspridd stadsform". Men betydelsen och effekterna av den rumslighet som finns kvar i vissa avseenden får inte underskattas. Uppkomsten av nya ekologiska mönster och strukturer inom en utspridd stadsform har betydelse för hur produktion, utbyte och konsumtion ordnas, hur sociala relationer tar form, hur ekonomisk och politisk makt utövas samt hur socialt handlande integreras i rummet. Jag bör skynda mig att tillägga att en sådan ekologisk framställning av den urbana problematiken ingalunda förutsätter ekologiska förklaringar. Jag menar bara att de ekologiska mönstren är viktiga för samhällsorganisation och socialt handlande. Entreprenörmodellens genombrott i den lokala styrningen måste därmed undersökas på en rad olika rumsliga nivåer – på stadsdelsnivå, på innerstads- och förortsnivå, på storstadsregional och regional nivå, på nationalstatlig nivå och så vidare.

Det är likaså viktigt att precisera vilka som handlar entreprenörmässigt med avseende på vad. Här vill jag understryka att "lokal styrning" innefattar betydligt mer än "lokalt politiskt beslutsfattande". Det är olyckligt att litteraturen på området (framför allt den brittiska) så ofta inriktar sig på det senare, när den egentliga makten att omorganisera stadslivet vanligen ligger hos andra krafter, eller åtminstone hos en bredare allians, inom vilken de lokala politikerna och tjänstemännen bara spelar en underlättande och samordnande roll. Makten att organisera rummet tillfaller ett komplex av krafter som sätts i rörelse av olika samhällsaktörer. Det är en konfliktfylld process, i synnerhet i de rum där den sociala densiteten varierar. Inom storstadsregionen som helhet måste politisk koalitionsbildning och alliansbyggande mellan klasser betraktas som grundvalen för allt urbant entreprenörskap. Uppgiften att marknadsföra staden har naturligtvis fallit på den lokala handelskammaren, en viss klick av lokala finansiärer, industrimän och köpmän eller en viss grupp av företagsledare, byggherrar och markspekulanter. Tillsammans bildar de senare ofta den dominerande kraften i den lokala tillväxtpolitiken.⁸ Utbildningsinstitutioner och religiösa organisationer, olika delar av staten (allt ifrån militären till statliga forskningsråd och förvaltningsmyndigheter), lokala arbetstagarorganisationer (framför allt byggfacken) såväl som politiska partier, sociala rörelser och lokala politiska instanser (som ofta är mångahanda och heterogena) kan också spela med i det platsmarknadsföringsspelet, även om de ofta gör det med olika mål för ögonen.

⁸ Harvey Molotch, "The City as a Growth Machine. Towards a Political Economy of Place", i *American Journal of Sociology* volym 82, nr 2 (1976), s. 309–332.

Alliansbildningar är en så grannliga uppgift att den som är visionär, målmedveten och skicklig (till exempel en karismatisk borgmästare, en smart förvaltningschef eller en rik företagsledare) själv kan sätta sin prägel på det urbana entreprenörskapet, ja kanske rentav forma det efter sina egna politiska önskemål. I Baltimore var det en offentlig person, borgmästare Schaeffer, som spelade huvudrollen, medan städer som Halifax och Gateshead snarare har sett privata entreprenörer gå i täten. I andra fall åter har det varit fråga om en mer tilltrasslad härva av personer och institutioner som gått samman kring vissa projekt.

Jag tar upp dessa problem inte därför att de är oöverstigliga eller olösliga – de löser sig varje dag genom den kapitalistiska urbaniseringens praktiker – utan därför att vi måste ge akt på de sätt varpå de kommer till praktisk lösning. Jag ska likafullt framställa tre allmänna påståenden som alldeles säkert är giltiga i Baltimore (den fallstudie som ligger till grund för mycket av argumentationen i denna artikel), men som förmodligen kan generaliseras.

För det första. En hörnsten i det nya urbana entreprenörskapet är "privat-offentlig samverkan", där den traditionella platsmarknadsföringen kombineras med lokala politiska insatser i syfte att skaffa yttre finansiering, locka till sig nya direktinvesteringar och skapa nya arbetstillfällen. Vid symposiet i Orléans talades det hela tiden om vikten av denna privat-offentliga samverkan⁹, och syftet med 1970-talets lokala självstyrelse-reformer i Storbritannien var just att underlätta en sådan samverkan (eller ytterst att bryta

⁹ Bouinot (red.), *L'action économiques des grandes villes ...* (1987).

udden av det lokala motståndet genom att bilda statliga bolag för stadsutveckling). I USA försvagades traditionen av federalt finansierade och lokalt implementerade privat-offentliga samverkansprojekt under 1960-talet, när de lokala politiska beslutsfattarna sökte få bukt med invånarna i oroliga stadsdelar genom omfördelning av realinkomsterna (bättre bostäder, utbildning, sjukvård och så vidare, åtgärder särskilt riktade mot de fattiga). De lokala politiska beslutsfattarnas roll som tillskyndare av den kapitalistiska utvecklingens strategiska intressen trädde tillbaka till förmån för deras roll som stabiliserande kraft i det kapitalistiska systemet. Samma avvisande inställning till kapitalistisk utveckling har noterats i Storbritannien:

Det tidiga 1970-talet var en period av förändringsmotstånd: överallt fanns det protestgrupper mot motorvägsbyggen, lokala samverkansgrupper mot sanering av slumområden och motståndare mot innerstadsförnyelse. Strategiska politiska intressen och privata entreprenörsintressen fick stryka på foten under trycket från lokala medborgargrupper. I dag verkar det dock som om vi går in i en ny period, där entreprenörsrollen blir den dominerande.¹⁰

I Baltimore kan vändpunkten dateras exakt. En hetsig politisk kampanj föregick 1978 års mycket jämna folkomröstning, vars utgång gjorde det möjligt för privata entreprenörer att tillägna sig mark och uppföra det spektakulära och framgångsrika Harbor-

10 H. W. E. Davies, "The Relevance of Development Control", i *Town Planning Review* volym 51, nr 1 (1980), s. 23; citerad i Michael Ball, *Housing Policy and Economic Power. The Political Economy of Owner Occupation* (1983), s. 270-271.

place.¹¹ Sedan den privat-offentliga samverkanspolitiken sålunda fått folkligt mandat gjorde den sig gällande överallt i den lokala styrningen.¹²

För det andra. Privat-offentliga samverkansprojekt är entreprenörmässiga just därför att de är spekulativa i projekterings- och utförandefaserna och därmed förknippade med alla de svårigheter och risker som sammanhänger med spekulativ i motsats till rationellt planerad och samordnad utveckling. I många fall har detta inneburit att den offentliga sektorn tar på sig riskerna medan den privata sektorn håvar in förtjänsterna, även om det finns exempel på motsatsen (till exempel Metrocenter i Gatehead, där den privata sektorn tog på sig en stor risk¹³) som bör avhålla oss från alltför grova generaliseringar. Men jag lutar ändå åt att det är detta inslag av riskabsorption i den lokala (snarare än den nationella eller federala) offentliga sektorn som skiljer dagens fas av urbant entreprenörskap från platsmarknadsföring under tidigare perioder, då det privata kapitalet i regel var mycket mer riskobenäget.

För det tredje. Det urbana entreprenörskapet inriktar sig på platsens snarare än hela områdets politiska ekonomi. Med det

11 Harborplace är en så kallad *festival marketplace*, ett stort butiks- och underhållningskomplex i Baltimores hamn uppfört 1980 som ett led i förnyelsen av innerstaden. Ö. a.

12 Se vidare Bernard L. Berkowitz, "Economic Development Really Works: Baltimore, Maryland", i Richard D. Bingham och John P. Blair (red.), *Urban Economic Development* (1984); Marc V. Levine, "Downtown Redevelopment as an Urban Growth Strategy. A Critical Appraisal of the Baltimore Renaissance", i *Journal of Urban Affairs* volym 9, nr 2 (1987), s. 103-123; Katharine C. Lyall, "A Bicycle Built for Two. Public-Private Partnership in Baltimore", i R. Scott Fosler och Renee A. Berger (red.), *Public-Private Partnerships in American Cities* (1982); Robert Stoker, "Baltimore: the Self-Evaluating City?", Clarence N. Stone och Heywood T. Sanders (red.), *The Politics of Urban Development* (1986).

13 Metrocenter är ett enormt brittiskt shoppingcenter som öppnade 1986. Ö. a.

senare syftar jag på det slags ekonomiska projekt (bostäder, utbildning och så vidare) som framför allt är avsedda att förbättra de totala levnads- eller arbetsförhållandena inom en viss jurisdiktion. Framväxten av nya platser (till exempel kulturhus eller industriområden) eller innovationer på redan befintliga platser (till exempel ingripanden på den lokala arbetsmarknaden för att omskola personalen eller pressa ner lönerna) kan mycket väl ha konsekvenser på både större och mindre skala än området i fråga. Imageskapande åtgärder i städer som Baltimore, Liverpool, Glasgow och Halifax, där man uppfört nya kulturhus, köpcentra, nöjeskomplex och kontorskvarter, kan förefalla gynnsamma för en hel storstadsregion. Sådana projekt kan bli betydelsefulla på privat-offentlig storstadsskala och möjliggöra koalitionsbildningar som sätter ur spel den konkurrens mellan innerstad och förort som var vanlig i storstadsregionerna under perioden av storskalig planering. Å andra sidan finns det exempel på liknande projekt, såsom South Street Seaport i New York¹⁴, som inte haft någon regional betydelse och som i stort sett bara sysselsatt lokala byggherrar och finansiärer.

Byggandet av detta slags platser kan naturligtvis betraktas som ett försök att gynna befolkningen i hela området, och det är också så det låter i den offentliga diskurs som har utvecklats kring dem. Men för det mesta får de en sådan utformning att all eventuell nytta blir indirekt och tillfaller antingen en större eller en mindre avnämarkrets än invånarna inom jurisdiktionen i fråga. Plats-specifika projekt av detta slag brukar också röna så stor offentlig

14 South Street Seaport, ett område med gammal bebyggelse på Manhattan, gjordes i början av 1980-talet om till turist- och nöjesdistrikt. Ö. a.

och politisk uppmärksamhet att de avleder uppmärksamhet och till och med resurser från de mer allmänna problem som staden eller regionen som helhet brottas med.

Det nya urbana entreprenörskapet består alltså i privat-offentlig samverkan inriktad på investeringar och ekonomisk utveckling, där det omedelbara (om än inte det enda) politiska och ekonomiska målet är spekulativt platsbyggande snarare än förbättring av de lokala förhållandena.

De makroekonomiska konsekvenserna av konkurrensen mellan städer

De lokala och makroekonomiska konsekvenserna av det urbana entreprenörskapet och den allt intensivare konkurrensen mellan städer förtjänar närmare granskning. Det kan vara lämpligt att sätta utvecklingen i samband med några allmänna tendenser i de kapitalistiska ekonomiernas sätt att fungera sedan 1973 års första stora efterkrigsrecession, som gjorde det nödvändigt för kapitalismen att söka sig nya vägar.

Till att börja med har konkurrensen mellan städer och det urbana entreprenörskapet gett upphov till en mängd nya utvecklingsmönster i de avancerade kapitalistiska ländernas urbana rum. Nettoeffekten har varit ökad gentrifiering och framväxten av forskningscentra, handelscentra, kultur- och underhållningskomplex samt stora shoppinggallerior med postmoderna förtecken. Ansträngningarna för att skapa ett gott lokalt företagsklimat har framhävt själva platsen som enhet för reglering av infrastruktur, arbetsmarknadsförhållanden, miljöskydd och till och med skat-

tepolitik visavi det internationella kapitalet.¹⁵ Den offentliga sektorns riskabsorption och framför allt kravet på att den offentliga sektorn ska tillhandahålla erforderlig infrastruktur har inneburit att det multinationella kapitalets kostnader för omlokalisering har minskat, vilket har gjort det mer geografiskt rörligt. Det nya urbana entreprenörskapet har på så sätt gjort de multinationella företagen mer geografiskt flexibla i sina lokaliseringsstrategier. I den mån som själva platsen blir utgångspunkten för reglering av arbetsmarknadsförhållandena bidrar den också till ökad företagsflexibilitet på en geografiskt segmenterad arbetsmarknad. Lokala snarare än nationella kollektivavtal har länge varit ett inslag på den amerikanska arbetsmarknaden, men utvecklingen mot lokala avtal har märkts i många avancerade kapitalistiska länder under de senaste två decennierna.

Det finns med andra ord inget i det urbana entreprenörskapet som motsäger tesen om en makroekonomisk omställning i den kapitalistiska utvecklingen sedan 1970-talets början. Det finns i själva verket mycket som talar för att lokalpolitikens förändringar och entreprenörskapets genombrott väsentligen underlättat övergången från ett platsmässigt ganska stelbent fordistiskt produktionssystem, uppbackat av en keynesiansk välfärdsstat, till en mycket mer geografiskt öppen och marknadsbaserad form av flexibel ackumulation.¹⁶ Därutöver finns det mycket som talar för att utvecklingen från urban modernism till postmodernism i stadsplanering, kulturella former och livsstilar bör sättas

i samband med det urbana entreprenörskapets framväxt.¹⁷ I det följande ska jag illustrera hur och varför sådana samband kan uppstå.

Tag till att börja med de allmänna fördelningsmässiga konsekvenserna av det urbana entreprenörskapet. Den omskrutna "privat-offentliga samverkan" i USA är i mångt och mycket en stödpolitik som syftar till att behålla rika konsumenter, företag och maktfunktioner i staden på bekostnad av arbetarklassens och de fattigas kollektiva konsumtion. Det är inget tvivel om att många amerikanska storstäder har allt större problem med fattigdom och minskat medborgerligt deltagande, vilket har gett upphov till en särskild "underklass", för att tala med William Julius Wilson.¹⁸ Marc Levine visar hur dessa problem har yttrat sig i Baltimore, där det annars talas vitt och brett om den privat-offentliga samverkans förtjänster.¹⁹ Martin Boddy konstaterar för sin del att de "konventionella" (i motsats till socialistiska) sätten att få till stånd lokal utveckling i Storbritannien har bestått i "företagsvänliga, marknadsorienterade och konkurrensbetonade projekt för fysisk stadsförnyelse inriktade på ekonomisk utveckling och småföretagande snarare än på nya arbetstillfällen". Eftersom det huvudsakliga syftet har varit att "stimulera eller locka till sig privata företag genom att skapa förutsättningar för lönsamma investeringar" har de lokala politiska beslutsfattarna "i själva verket kommit att stödja privata företag och överlåtitt delar av

15 Se Swyngedouw, "The Heart of the Place. The Resurrection of Locality in an Age of Hyperspace", i *Geografiska Annaler B*, volym 71, nr 1 (1989), s. 31–42.

16 Jämför Harvey, *The Urban Experience* (1989), kapitel 8.

17 Jämför ibid. samt *The Condition of Postmodernity* (1989).

18 William Julius Wilson, *The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy* (1987).

19 Levine, "Downtown Redevelopment as an Urban Growth Strategy" (1987).

produktionskostnaderna på det allmänna".²⁰ Eftersom kapitalet har blivit allt rörligare de senaste åren leder detta sannolikt till ökat lokalt stöd åt kapitalet men minskat stöd åt de mest utsatta grupperna, vilket i sin tur leder till ökad social snedfördelning av realinkomsterna.

Det slags arbetstillfällen som skapas utesluter också i många fall varje progressiv utveckling i fråga om inkomstfördelning, eftersom den vikt man lägger vid småföretagande och entreprenörskap kan utmynna i direkt uppmuntran av den "informella sektorn", som börjar betraktas som en förutsättning för stadens överlevnad. Ökningen av informellt arbete i många städer, framför allt i USA, har varit påtaglig under de senaste två decennier.²¹ Den informella sektorn betraktas i allt större utsträckning antingen som ett nödvändigt ont eller som en dynamisk tillväxtsektor som kan bidra till att viss produktiv verksamhet återupptas i de förfallande innerstäderna. De arbeten som koncentreras till stadsregionerna tenderar också att vara lågavlönade (ofta helt kvinnodominerade) respektive mycket väglönade arbeten högst upp i företagshierarkin. Det urbana entreprenörskapet bidrar hela tiden till ökad ojämlikhet i hälsa och inkomst såväl som till ökad fattigdom, vilket har konstaterats även i städer med stark tillväxt (som New York). Det är naturligtvis just en sådan utveckling som de brittiska fackföreningarna (såväl som vissa mer progressiva lokala politiska församlingar i USA) har sökt motverka. Men det är ingalunda självklart att ens den mest progressiva lokala politiska

20 Martin Boddy, "Local Economic and Employment Strategies", i Martin Boddy och Colin Fudge (red.), *Local Socialism? Labour Councils and New Left Alternatives* (1984).

21 Saskia Sassen-Koob, *Global Cities* (1988).

ledning kan stå emot en utveckling som följer den kapitalistiska rumsexploaterings logik, där konkurrensen tycks verka inte som en gynnsam osynlig hand, utan som en yttre tvingande kraft som pressar ner sociala åtaganden och välfärdsinsatser till minsta godtagbara nivå.

Många av de innovationer och investeringar som syftar till att göra staden mer attraktiv som kultur- och konsumtionscentrum har snabbt imiterats på annat håll, vilket innebär att konkurrensfördelar inom systemet blir kortlivade. Hur många konfessionscentra, idrottsarenor, disneyparker, uppfräschade vattennära områden och spektakulära shoppingcentra finns det egentligen plats för? Eventuella framgångar blir ofta kortvariga eller diskutabla när liknande eller alternativa innovationer dyker upp någon annanstans. Konkurrensens lagar är dock tvingande, och de lokala allianserna har inget annat val än att ständigt söka hålla sig framme, vilket ger upphov till språngartade innovationer i livsstil, kultur, varu- och tjänstekombinationer och till och med institutionella och politiska former. Resultatet blir en stimulerande om än ofta destruktiv malström av stadsbaserade innovationer på kulturens, politikens, produktionens och konsumtionens område. Det är här vi kan peka på ett osynligt men likväl centralt samband mellan det urbana entreprenörskapets genombrott och den postmoderna förkärleken för utformning av urbana fragment snarare än sammanhängande stadsplanering, för flyktighet och eklekticism i mode och stil snarare än tidlösa värden, för citat och fiktion snarare än innovation och funktion och slutligen för mediet snarare än budskapet och ytan snarare än innehållet.

Men vi kan också tala om en mer subtil effekt. Det urbana en-

treprenörskapet främjar utvecklingen av det slags verksamheter som har bäst förutsättningar att öka fastighetsvärdena, skatteunderlaget, penningcirkulationen och därmed indirekt sysselsättningen på *lokal* nivå. Eftersom den ökade geografiska rörligheten och den snabba tekniska utvecklingen har vållat svårigheter för många former av varuproduktion, framstår lokalt förankrad tjänsteproduktion med snabb eller omedelbar cirkulationstid som det urbana entreprenörskapets mest stabila bas. Krassliga urbana ekonomier brukar ordinerar turism, produktion och konsumtion av skådespel samt satsningar på tillfälliga evenemang. Urbana investeringar av detta slag kan vara en snabb men kortsiktig lösning på urbana problem. Så är till exempel en OS-kandidatur ett dyrt företag med oviss utgång. Många städer i USA (till exempel Buffalo) har investerat i stora idrottsanläggningar i hopp om att locka till sig baseballag i högsta ligan. Baltimore bygger en ny arena i hopp om att få tillbaka ett amerikanskt fotbollslag som försvann till en bättre arena i Indianapolis för några år sedan (detta är den moderna versionen av cargokulten på Papua Nya Guinea, där man byggde en landningsbana i hopp om att ett linjejetplan skulle landa²²). Spekulative projekt av detta slag är oupplösligt förbundna med ett allmännare makroekonomiskt problem. Kreditfinansierade shoppingcentra, idrottsarenor och andra utslag av spektakulär skrytkonsumtion är högriskprojekt som lätt går i stöpet när konjunkturen vänder. När detta sker förvärras de problem med överackumulation och överinvestering

som kapitalismen som helhet är så sårbar för, vilket den amerikanska överetableringen av köpcentra visar med all önskvärd tydlighet.²³ Det amerikanska finansiella systemets instabilitet (som gjort det nödvändigt att ta omkring 100 miljarder dollar ur statskassan för att stabilisera spar- och lånebranschen) beror delvis på osäkra lån i energi-, jordbruks- och fastighetssektorn. Många av de butiks- och underhållningskomplex som för bara ett decennium sedan "föreföll som ett sesam öppna dig för städer i kris" har nu själva råkat i kris. "Projekt i Richmond i Virginia, Flint i Michigan och Toledo i Ohio, alla under ledning av Rouse's Enterprise Development Co., förlorar miljontals dollar", och till och med South Street Seaport i New York och Riverwalk i New Orleans har råkat i svåra finansiella trångmål.²⁴ Den förödande konkurrensen mellan städer kan lätt leda ut på ett gungfly av skuldsättning.

Även när ekonomin haltar tycks emellertid investeringar i detta slags projekt ha såväl social som politisk attraktionskraft. När man ägnar sig åt sådan platsmarknadsföring måste man till att börja med se till att skapa en attraktiv bild av staden. Stadens politiska ledning hoppas att de spektakulära satsningarna ska fungera som ett slags "magnet" som drar till sig andra typer av utveckling. Det som vi har sett under de senaste två decennierna har i mångt och mycket varit ett försök att skapa en fysisk och social bild av staden som ger ett sådant försprång i konkurrensen. Detta slags imageskapande åtgärder har också inre politiska

22 "Cargokult" är en beteckning på vissa melanesiska religiösa rörelser som trodde att européernas materiella rikedom hade övernaturligt ursprung och att man kunde få del av densamma genom att utföra vissa rituella handlingar. Ö. a.

23 H. L. Green, "Retailing in the New Economic Era", i George Sternlieb och James W. Hughes (red.), *America's New Market Geography* (1988).

24 *Baltimore Sun* den 20 augusti 1987.

och sociala konsekvenser. De bidrar till att motverka den känsla av främlingskap och anomi som Simmel uppfattade som ett så problematiskt inslag i det moderna stadslivet.²⁵ Detta blir särskilt tydligt när det urbana rummet upplåts åt uppvisning, mode och "självpresentation" i en miljö präglad av skådespel och lek. Om alla, från punkare och rappare till "yuppies" och överklass, kan delta i skapandet av stadens image kan alla känna åtminstone någon form av tillhörighet till platsen. Om ansträngningarna slår väl ut kan de också bidra till att skapa en känsla av social solidaritet, stolthet och lojalitet till platsen, ja till och med göra staden till en inre tillflyktsort i en värld som ur kapitalets synpunkt framstår som alltmer platslös. Det urbana entreprenörskapet (i motsats till den mer ansiktslösa och byråkratiska storskaliga planeringen) griper här in i jakten på en lokal identitet, vilket lämnar fritt fält för en rad sociala kontrollmekanismer. Bröd och skådespel, den gamla romerska parollen, kommer åter till heders. En platsens och gemenskapens ideologi blir central för den lokala styrningens politiska retorik, som inriktar sig på idén om samhörighet till försvar mot en fientlig och hotande omvärld av internationell handel och skärpt konkurrens. Skådespelet går hem även om brödet saknas. Ytan fullbordar sin triumf över innehållet.

25 Se Georg Simmel, "Storstäderna och det andliga livet", i Simmel, *Hur är samhället möjligt? – och andra essäer* (1995), s. 195–208. Ö. a.

Kritiska perspektiv på entreprenörskapets genombrott

Under de senaste åren har det förekommit mycket diskussion om den lokala politiska styrningens "relativa autonomi" i förhållande till kapitalackumulationens dynamik. Entreprenörskapets genombrott i den lokala styrningen tycks tala för långtgående lokal handlingsautonomi. Det urbana entreprenörskapet, sådant jag framställt det, förutsätter inte att den styrande lokala församlingen eller bredare klassalliansen automatiskt (eller ens "i sista instans") är i händerna på de kapitalistiska klassintressena eller att de beslut som fattas är en direkt återspeglings av kapitalackumulationens krav. Detta tycks, åtminstone ytligt sett, göra min analys oförenlig med de marxistiska teorier om lokal politisk styrning som förts fram av bland andra Cynthia Cockburn och kraftigt avvikande från andra ickemarxistiska eller nymarxistiska analyser hos författare som John H. Mollenkopf, John R. Logan och Harvey L. Molotch, Ted Robert Gurr och Desmond King samt Michael Peter Smith.²⁶ Konkurrensen mellan städer visar dock hur ett till synes autonomt urbant entreprenörskap kan bringas i samklang med de visserligen motsägelsefulla kraven på ständig kapitalackumulation och på samma gång säkerställa de kapitalistiska sociala relationernas reproduktion i allt större skala.

Marx menade att konkurrensen alltid är de kapitalistiska soci-

26 Cynthia Cockburn, *The Local State. Management of Cities and People* (1977); John H. Mollenkopf, *The Contested City* (1983); John R. Logan och Harvey L. Molotch, *Urban Fortunes. The Political Economy of Place* 1987; Ted Robert Gurr och Desmond King, *The State and the City* (1987); Michael Peter Smith, *City, State, and Market. The Political Economy of Urban Society* (1988).

ala relationernas "bärare" i de samhällen där kapitalcirkulationen är en hegemonisk kraft. Konkurrentens tvingande lagar driver in individuella och kollektiva aktörer (kapitalistiska företag, finansinstitut, stater, städer) i vissa verksamhetsmönster som själva är konstitutiva för den kapitalistiska dynamiken. Men detta "tvång" gör sig gällande i efterhand snarare än i förväg. Den kapitalistiska utvecklingen är alltid spekulativ – hela kapitalismens historia kan förstås som en rad diminutiva och ibland storslagna spekulativa framstötter historiskt och geografiskt hopade på varandra. Det är till exempel omöjligt att förutsäga exakt hur de enskilda företagen kommer att anpassa sig till marknadskonkurrensen. De söker överleva var och en på sitt sätt, utan någon fix och färdig idé om vägen till framgång. Först i efterhand uppträder marknadens "osynliga hand" som "en inre, blind naturlag, som gör sig gällande i marknadsprisernas barometerväxlingar och som betingar varuproducenternas planlösa godtycke".²⁷

Den lokala styrningen kan förväntas vara lika planlös och godtycklig. Men det finns också all anledning att förvänta sig att ett sådant "planlöst godtycke" regleras i efterhand genom konkurrensen mellan städer. Konkurrensen om investeringar och arbetstillfällen, den industriella omstruktureringen och den snabba omvandlingen mot mer flexibla och geografiskt rörliga former av kapitalackumulation ger upphov till alla slags idéer om hur man bäst kan stimulera lokal utveckling, särskilt i perioder av utbredd arbetslöshet. Varje allians söker sig fram till en egen version av vad Bob Jessop kallar "ackumulationsstrategier och hegemoniska

27 Marx, *Kapitalet. Kritik av den politiska ekonomin*, första boken, *Kapitalets produktionsprocess* (1997), s. 310.

projekt".²⁸ Ur den långsiktiga kapitalackumulationens synvinkel är det nödvändigt att pröva olika kombinationer av politiska, sociala och entreprenörmässiga insatser. Endast på detta sätt kan ett dynamiskt och revolutionärt system som kapitalismen få korn på nya sociala och politiska regleringsmodeller som lämpar sig för nya former av kapitalackumulation. Om det är detta som avses med den lokala politiska styrningens "relativa autonomi", skiljer sig det urbana entreprenörskapets villkor inte i något avseende från den "relativa autonomi" hos alla kapitalistiska företag och institutioner som söker ackumulera kapital. Relativ autonomi förstådd på detta sätt är fullständigt förenlig med och grundläggande för den allmänna teori om kapitalackumulation som jag ansluter mig till.²⁹ Som så ofta när vi diskuterar denna typ av frågor består den teoretiska svårigheten i att marxistisk såväl som ickemarxistisk teori griper sig an frågan om relativ autonomi som om den kunde betraktas oberoende av rumsförhållandens behärskande makt och som om konkurrensen mellan städer inte existerade eller vore irrelevant.

Mot denna bakgrund förefaller det som om det snarast vore den storskaliga planeringen och den svaga konkurrensen mellan städer som gjorde den lokala styrningen svårförenlig med kapitalackumulationens lagar. Denna fråga kan dock undersökas endast genom omfattande analys av förhållandet mellan å ena sidan välfärdsstaten och den nationella keynesianismen (som den lokala politiska styrningen var inbäddad i) och å andra sidan

28 Bob Jessop, "Accumulation Strategies, State Forms, and Hegemonic Projects", i *Kapitalstate* nr 10–11 (1983), s. 89–112.

29 Harvey, *The Limits to Capital* (1982).

1950- och 1960-talets kapitalackumulation. Här är inte platsen att göra en sådan analys, men vi måste ha klart för oss att striden om den lokala politiska styrningens relativa autonomi uppstod i anslutning till välfärdsstaten och den keynesianska kompromissen. Om vi uppfattar allt detta som ett mellanspel kan vi emellertid förstå hur det kommer sig att platsmarknadsföring och urbant entreprenörskap är en så gammal och beprövad tradition i kapitalismens historiska geografi (med början i Hansan och de italienska stadsstaterna). Utvecklingen under de senaste två decennierna, då denna tradition återupplivats och konkurrensen mellan städer åter gjort sig gällande, tyder på att den lokala styrningen bringats i större samklang med kapitalackumulationens krav. Förutsättningen för denna omorientering har varit en genomgripande förändring av förhållandet mellan central och lokal politisk styrning och den senares frigörelse från välfärdsstaten och den keynesianska kompromissen (som båda kommit under kraftigt angrepp de senaste två decennierna). Det behöver väl knappast tilläggas att denna utveckling har lett till mycket slitningar i de avancerade kapitalistiska länderna.

Det är på detta sätt det blir möjligt att anlägga ett kritiskt perspektiv på det urbana entreprenörskapet i dagens tappning. Till att börja med borde man undersöka kontrasten mellan den ytliga framgången för många förnyelseprojekt i krisdrabbade urbana ekonomier och de djupare tendenserna i den urbana tillvaron. Bakom fasaden på många framgångsrika projekt skulle man finna allvarliga sociala och ekonomiska problem. De antar inte sällan geografisk karaktär i form av delade städer, där förnyelsen i innerstäderna omges av ett hav av ökad fattigdom. Med

samma kritiska perspektiv borde man också kunna syna några av de farliga makroekonomiska konsekvenserna, som i många fall tycks oundvikliga med tanke på den tvingande konkurrensen mellan städer. Jag tänker då framför allt på snedfördelningen av inkomster, instabiliteten i det urbana nätet samt de gynnsamma effekternas snabbt övergående karaktär. Och även om det kan vara frestande att plocka politiska poäng genom att inrikta sig på skådespel och image i stället för ta sig an de ekonomiska och sociala problemen, så bör vi vara medvetna om att det kan vara en långsiktigt skadlig strategi.

Men det finns också något positivt i allt detta som förtjänar att uppmärksammas. Idén om staden som en kollektiv gemenskap med demokratiskt beslutsfattande har en lång historia i den progressiva teorins och praktikens panteon (där Pariskommunen naturligtvis är paradexemplet i den socialistiska historien). På senare år har det förekommit vissa försök att återuppliva en sådan gemenskapsvision, både i teorin och i praktiken.³⁰ Även om vissa sorters urbant entreprenörskap bör betraktas som rent kapitalistiska i såväl syfte som tillvägagångssätt och resultat, bör vi vara på det klara med att många av de problem som vi förknippar med kollektivt handlande inte beror på platsmarknadsföringen i sig eller ens på dem som leder de urbana klassallianserna och de projekt som tänks ut i detta sammanhang. För det är den allt överskuggande konkurrensen mellan städer inom ramen för ojämn kapitalistisk geografisk utveckling som tycks inskränka

30 Se Gerald E. Frug, "The City as a Legal Concept", i *Harvard Law Review* volym 93, nr 6 (1980), s. 1059–1153, respektive David Blunkett och Keith Jackson, *Democracy in Crisis. The Town Halls Respond* (1987).

valmöjligheterna så till den grad att "dåliga" projekt undantränger "bra" dito och att klassallianser med vällovliga intentioner ser sig tvungna att vara "realistiska" och "pragmatiska" ända dithän att de spelar den kapitalistiska ackumulationen i händerna i stället för att söka tillgodose lokala behov och förbättra den sociala välfärden. Men inte heller här är det självklart att konkurrensen mellan städer utgör huvudmotsättningen. Denna bör snarare betraktas som en "bärare" (för att tala med Marx) av de mer allmänna sociala relationerna inom det produktionssätt där konkurrensen äger rum. Socialism i en stad är naturligtvis ingen framkomlig väg ens under de mest gynnsamma betingelser. Men staden är en viktig operationsbas. Det svåra är att utforma en geopolitisk strategi som binder samman städerna och således minskar konkurrensen mellan dem, som förflyttar den politiska horisonten från platsen till ett allmännare motstånd mot den kapitalistiska ojämna utvecklingen. Historiskt sett har arbetarrörelsen varit skicklig på att hantera platsens politik, men den har alltid varit sårbar för rumsförhållandenas disciplin och den makt över rummet (militär såväl som ekonomisk) som i dag utövas av en alltmer internationaliserad bourgeoisie. Under sådana förhållanden är den väg som den lokala styrningen slagit in på under de senaste åren ägnad att upprätthålla och fördjupa den ojämna geografiska utvecklingen på ett sätt som påverkar den övergripande kapitalistiska utvecklingsvägen. Men ett kritiskt perspektiv på det urbana entreprenörskapet lyfter fram inte bara dess negativa konsekvenser, utan även dess förändringspotential. Målet måste vara att skapa en progressiv stadsgemenskap, utrustad med praktisk geopolitisk känsla för hur man bygger allianser

och skapar rumsliga förbindelser på ett sätt som gör det möjligt att stå emot och så småningom göra motstånd mot den kapitalistiska ackumulationens hegemoniska ställning i samhällslivets historiska geografi.