

Irena BAČLIJA

Rekonceptualizacija urbanega menedžmenta (o knjigi *A reconceptualisation of urban management: The administration of cities, their services, and their growth*)

Naslov: A reconceptualisation of urban management: The administration of cities, their services, and their growth

Avtorica: Irena Bačlija

Založnik: The Edwin Mellen Press

Kraj in leto izdaje: Lewiston, New York, 2014

Število strani: 267

[ISBN: 978-0-7734-4310-5]

Uvod

Bralci revije *Urbani izziv* so nedvomno dobro obveščeni o urbanih problemih, ki so posledica velikega števila prebivalcev in goste poseljenosti mest. V knjigi *A reconceptualisation of urban management: The administration of cities, their services, and their growth* se osredotočam prav na to, kako je te številne probleme mogoče reševati. Douglas Yates (1977: 6) meni, da so urbani problemi skoraj nerešljivi zato, ker je »mesto preveč decentralizirano za koherentno planiranje in javnopolitično odločanje ter preveč centralizirano za odziven in tesen odnos med mestno upravo in občani«. Naloga mestne uprave, da zagotovi javne storitve za tako gosto naseljeno območje, je izjemno zahtevna, še posebej če upoštevamo, da so potrebe prebivalcev različne, da je treba skrbeti za marginalizirane in revne skupine prebivalcev ter da je hkrati treba ustvarjati okolje, ki bo privabljalo vlagatelje. Shabbir Cheema (1993: 3) poudarja, da sta v zvezi z urbano problematiko mogoča le dva odgovora, in sicer »zmanjšati pritisk priseljevanja ali izboljšati urbani menedžment«. Urbani menedžment pogosto nastopa kot koncept, s pomočjo katerega je mogoče rešiti urbano problematiko (glej na primer Cheema, 1993; Bramezza, 1996; McGill, 1996; Werna, 1995; Van Dijk, 2006, itd.). Vendar pa

je ta koncept vsebinsko prazen in ni definiran. Osnovni cilj knjige je osmisliti koncept urbanega menedžmenta in ga nadgraditi z aplikativnimi orodji.

Kaj je urbani menedžment?

Pojavnost urbanega menedžmenta povezujemo z novo vlogo lokalnih oblasti v času neoliberalnega razvoja (Davey idr., 1996). Edmundo Werna (1995) opozarja tudi na družbenopolitične in ekonomske spremembe, ki so vplivale na razvoj urbanega menedžmenta. Različne spremembe, kot so razumevanje ekonomskega pomena mest, kriza države blaginje, vzpon neoliberalizma, pojav tekmovalnosti mest in transformacija vladanja v vladovanje, niso samo močno vplivale na razumevanje, ampak tudi na vsebino urbanega menedžmenta. Teorija urbanega menedžmenta izvira iz reforme lokalne (samo)uprave in geografskega koncepta »urbani menedžment«, ki se je pojavil v 70. letih, vendar je šele »v 80. letih vzcvetel kot institucionaliziran koncept, ob precejšnji podpori mednarodnih nevladnih organizacij svetu v razvoju« (Jenkins, 2000: 137).

V 70. letih, ko je razprava o urbanem menedžmentu potekala med Ragem E. Pahlom, Simonom Leonardom in Petrom Williamsom, je urbani me-

nedžment obstajal pretežno znotraj teoretičnega okvira urbane sociologije, pozneje pa se diskurz premakne v bolj interdisciplinarno vodo. Koncept urbanega menedžmenta so zaradi njegove izmuzljivosti prevzele mnoge discipline (arhitektura, sociologija, urbana sociologija, urbanizem, politologija ipd.), ki pa so ga razlagale različno. Poleg tega se tudi številni avtorji, ki so poskušali definirati urbani menedžment (na primer Stren, 1993; Dillinger, 1994; Davey, 1993; Mattingly, 1994; McGill, 1998, ipd.), o definiciji niso uspeli poenotiti. Po mnenju Richarda E. Strena (1993: 137) urbanega menedžmenta dejansko nikoli niti niso poskušali definirati, in to kljub primerjalnemu in analitičnemu delu na področju te poddiscipline. Michael Mattingly (1994) meni da je jasnejša predstava o tem, kaj je urbani menedžment nujna za nadaljnji razvoj koncepta. Ob interdisciplinarni razpetosti je ovira za enotno definicijo tudi pogosto zamenjevanje termina urbani menedžment z drugimi sorodnimi oziroma podobnimi pojmi. Nekateri avtorji (na primer Churchill, 1985; Cheema, 1993; Bramezza, 1996, in Clarke, 1991) namreč urbani menedžment pomensko razumejo kot urbano vladovanje (ang. *urban governance*). Pieter Meine Van Dijk (2006: 10) posebej opozori, da urbani menedžment ni urbano vladovanje, saj se urbani menedžment »nanaša

na izvajanje javnih politik, medtem ko je urbano vladovanje več kot to«. Nirmala Rao (2007: 4) v tem kontekstu posebej podari, da so »mesta vodena in upravljana«.

V knjigi zagovarjam stališče, da je treba termin urbani menedžment ohraniti in ga osmisliti. Ker je že desetletja prisoten v akademskem diskurzu, ga ne bi bilo pametno zanemariti niti pustiti »umreti v hitro spreminjajočem se trgu razvojnih zamisli« (Stren, 1993: 137). Koncepti, kot so *novi mestni menedžment* (Hambleton, 2004), *integrirani urbani menedžment* (Chakrabarty, 2001), *projektjni menedžment* (Mattingley, 1994), *razvojni menedžment* (Mattingley 1994) in podobno, se lahko združijo pod enotnim krovnim konceptom urbanega menedžmenta. Poleg tega v knjigi razložim in argumentiram, zakaj urbani menedžment ni *samo* koncept novega javnega menedžmenta na mestni ravni. Mestne uprave se namreč srečujejo z drugačnimi pritiski kot državne uprave, zato tudi orodja za soočanje z novimi okoliščinami ne morejo biti enaka. Zamisel o vitki državi je s tem vplivala na val decentralizacije, zaradi česar so mestne oblasti (uprave) pod še večjim pritiskom zagotavljanja javnih storitev. Obenem se načelo koneksitete sistematično krši, zato morajo mesta poiskati finančne vire drugod, kar pogojuje podjetniško usmerjeno delovanje mestnih oblasti. Opisane razlike vplivov na oba tipa uprav (mestne in nacionalne) pojasnijo, zakaj je urbani menedžment značilno drugačen od novega javnega menedžmenta in v katerih točkah se od njega razlikuje.

Rekonceptualizacija urbanega menedžmenta

(Re)konceptualizacijo urbanega menedžmenta predstavim kot modernizacijo mestne uprave in ilustrativno je mogoče urbani menedžment prikazati kot tehniko, ki lovi ravnotežje med potrebami delničarjev (ekonomskih subjektov,

vlagateljev, multinacionalnk) in déležnikov (prebivalcev, civilno družbo, nevladnimi organizacijami). Gre torej za ravnotežje med družbenim in ekonomskim razvojem, ki pa mora biti nujno v sozvočju, saj deluje kot pozitivna povratna zanka. Če privabimo v mesto vlagatelje, morajo imeti ti na voljo delovno silo in ustrezno infrastrukturo. Delovno silo pa privabimo predvsem s koncentracijo delovnih mest in kakovostnim bivanjem. Če želimo obdržati (ali celo privabiti) vlagatelje, moramo privabiti tudi delovno silo in obratno. Ta centrifugalna sila mesta deluje tako sama po sebi, naloga urbanega menedžmenta pa je, da mestna uprava deluje po principih, v okviru katerih je zmožna ohranjati ravnotežje med obema silama.

Morda se zdi, da nekoliko preveč poudarjam proaktivno vlogo mestne uprave (menedžmenta), saj je v modernih lokalno samoupravnih sistemih legitimna moč za sprejemanje javnih politik in strategij v rokah izvoljenih predstavnikov v lokalni skupnosti. Čeprav političnim funkcionarjem ne odrekam te legitimnosti, prav tako ne pozivam k tehnokraciji v mestu, saj menim, da je zaradi posebnosti mesta mestna uprava tisti akter, ki se mu mora zagotoviti več moči. Vzrok za to vidim v tem, da so mestne uprave ključni akterji pri uspešnem delovanju mesta. Nekatera mesta so namreč uspešnejša kot druga (ang. *city performance*) in nekateri menijo, da vzrok za boljše delovanje ne gre pripisovati samo lokalnim politikom. Študije (glej Mouritzen in Svava, 2002) dokazujejo, da so mesta z bolj avtonomnimi urbani menedžerji (torej najvišjimi javnimi uslužbenci v mestni upravi) uspešnejša od drugih. Jordi Borja (1996) meni, da je uspešno in učinkovito vodenje mesta odvisno prav od tega, koliko avtonomije ima urbani menedžer. Mesta, v katerih imajo urbani menedžerji več moči, namreč več investirajo v dolgoročne projekte oziroma naložbe (kot sta na primeru mest v ZDA ugotovila Rauch (1998) in Svava (2003)). Za ustvarjanje pogo-

jev, s katerimi se privablja delovno silo in vlagatelje, je treba vlagati v dolgoročne projekte, ki pa jih lokalni politiki zaradi pritiska vsakokratnih volitev le težko izpeljejo. Mestne uprave bi torej morale prevzeti aktivnejšo vlogo pri dolgoročnem razvoju mest.

Struktura knjige

Uvodna diskusija za predstavitev knjige je obenem tudi uvod v obravnavano tematiko. V prvem poglavju predstavim teorije mestne uprave in mestnega menedžmenta, saj je za nadaljnje razumevanje obravnavane tematike pomembno osmisliti, kako teorije javne uprave pojmujejo mesto oziroma mestno upravo ter kako se to razumevanje razlikuje od razumevanja drugih disciplin. Dodan je tudi krajši razmislek o tem, zakaj je pomembno razumeti mestno upravo/menedžment. V drugem poglavju definiram mesto kot subjekt menedžiranja. Gre za bolj strukturalistično-statičen pogled, saj temelji na definiciji pravnih določil, strukturnih omejitev in sistemskih okvirov, ki natančno določajo vlogo mest in s tem naloge urbanih menedžerjev. V tretjem poglavju razgrnem vsebino delovanja mestne uprave – zagotavljanje javnih storitev. Val decentralizacije po neoliberalni reformi je povzročil izjemno povečanje obsega javnih storitev na lokalni ravni, kar je skupaj z velikim številom in visoko gostoto populacije v mestih povod za (pre)obremenjenost mestnih uprav. V tem poglavju soočim nasprotujoči si teoriji o optimalni velikosti mesta (politična in reformistična) ter kako lahko reformiranje mestne uprave preseže težave (pre)velikih mest.

Četrto poglavje se osredotoča na razvoj koncepta urbanega menedžmenta in ga časovno razdeli na tri obdobja: obdobje menedžerializma, obdobje agencij in obdobje vladovanja. S pomočjo analize razvoja koncepta argumentiram, zakaj in kako se urbani menedžment razlikuje od novega javnega menedžmenta in urbanega vladovanja. Predstavim koncep-

tualni okvir urbanega menedžmenta, ki je ločen od empirične stvarnosti in ga ilustrativno prikažem kot model tehnične. Ločenost od empirične stvarnosti v sklepu tega poglavja nadgradim s predstavitvijo študije o urbanem menedžmentu v mestih Evropske unije. Študija analizira stanje ter poskuša povezati urbani menedžment in uspešnost mesta. Sledi empirični test, ali je predlagani teoretični model veljaven.

.....
Irena Bačlija

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, Slovenija

E-pošta: irena.baclija@fdv.uni-lj.si

Viri in literatura

Borja, J. (1996): *Cities: New roles and forms of governing*. V: Cohen, M. A., Blair, R. A., Tulchin, J. S., in Garland, A. M. (ur.): *Preparing for the urban future: Global pressures and local forces*, str. 70–89. Washington, Woodrow Wilson Center Press.

Bramazza, I. (1996): *The competitiveness of the European city and the role of urban management in improving city's performance*. Hag, CIP-Data Koninklijke Bibliotheek.

Chakrabarty, B. K. (2001): Urban management: Concepts, principles, techniques and education, *Cities*, 18(5), str. 331–345. DOI: 10.1016/S0264-2751(01)00026-9

Cheema, S. G. (1993): The challenge of urban management: Some issues. V: Cheema, S. G., in Ward, S. E. (ur.): *Urban management policies and innovations in developing countries*, str. 1–17. London, Praeger Westport.

Churchill, A., Lea, S. G., in Courtney, J. M. (ur.) (1985): *Cities in conflict: Studies in the planning and management of Asian cities*. Washington, World Bank.

Clarke, G. (1991): Urban management in developing countries: A critical role. *Cities*, 8(2), str. 93–107. DOI: 10.1016/0264-2751(91)90003-A

Davey, K. (1993) *Elements of urban management*. Washington, World Bank. DOI: 10.1596/0-8213-2424-1

Davey, K., Batley, R., Devas, N., Norris, M., in Pasteur, D. (1996): *Urban management: The challenge of growth*. Aldershot, Avebury.

Van Dijk, P. M. (2006): *Managing cities in developing countries: The theory and practice of urban management*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

Dillinger, W. (1994): *Decentralization and its*

implications for service delivery. Washington, World Bank. DOI: 10.1596/0-8213-2792-5

Hambleton, R. (2004): *Beyond new public management – city leadership, democratic renewal and the politics of place*. Chicago, City Futures International Conference,

Jenkins, P. (2000): Urban management, urban poverty and urban governance: planning and land management in Maputo. *Environment and Urbanisation*, 12(1), str. 137–152.

Mattingly, M. (1994): Meaning of urban management. *Cities*, 11(3), str. 201–205. DOI: 10.1016/0264-2751(94)90060-4

McGill, R. (1996): *Institution building: A third world city management perspective*. New York, Macmillan Press.

McGill, R. (1998) Urban management in developing countries. *Cities*, 15(6), str. 463–471. DOI: 10.1016/S0264-2751(98)00041-9

Mouritzen, P., in Svava, J. (2002): *Leadership at the Apex*. Pittsburgh, Pittsburgh University Press.

Rao, N. (2007) *Cities in transition: Growth, change and governance in six metropolitan areas*. London, New York, Routledge. DOI: 10.4324/9780203391150

Rauch, W. (1998): Problems of decision making for a sustainable development. *Water Science Technology*, 38(11), str. 31–39. DOI: 10.1016/S0273-1223(98)00637-4

Stren, R. E. (1993): Urban management in development assistance: An elusive concept. *Cities*, 10(2), str. 125–139. DOI: 10.1016/0264-2751(93)90044-J

Svava, J. H. (2003): Effective mayoral leadership in council-manager cities: Reassessing the facilitative model. *National Civic Review*, 92(2), str. 157–172. DOI: 10.1002/ncr.14

Werna, E. (1995): The management of urban development, or the development of urban management? Problems and premises of an elusive concept. *Cities*, 12(5), str. 353–359. DOI: 10.1016/0264-2751(95)00069-X

Yates, D. (1977): *The ungovernable city: The politics of urban problems and policy making*. Cambridge, MIT Press.

Podatki o avtorici

Irena Bačlija je docentka na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani (Katedra za analizo politik in javno upravo). Raziskuje in objavlja na področju urbanega menedžmenta, urbanega vladovanja in sistemov lokalne samouprave. Je (so)avtorica številnih monografij in znanstvenih člankov. Njen življenjepis je dostopen na spletni strani <http://www.fdv.uni-lj.si/obvestila-in-informacije/imenik-sodelavcev/pedagogi/kartica/irena-baclija/>

Dodatne informacije

Spletna stran knjige: <https://mellenpress.com/mellenpress.cfm?bookid=8928&pc=9>