

УРБАНИ МЕНАЏМЕНТ: ОД ТЕОРИЈЕ ДО ПРАКСЕ, ОД ВИЗИЈЕ ДО РЕАЛИЗАЦИЈЕ

Александра Ступар, Александра Ђукић

Универзитет у Београду, Архитектонски факултет, Београд

рад примљен: март 2009., рад прихваћен: октобар 2009.

URBAN MANAGEMENT: FROM THEORY TO PRACTICE, FROM VISION TO IMPLEMENTATION

Апстракт

Савремени градови и урбани региони, изложени турбулентним силама глобализације, принуђени су да ојачају своју позицију у бројним мрежама моћи како би постигли глобалну или регионалну препознатљивост. Ипак, високо постављени циљеви и нејасне визије развоја обично су ограничени различитим препрекама и условљени локалним потенцијалима и ресурсима. Управо зато, успешан урбани менаџмент би требало – бар у теорији – да омогући свеобухватан и мултидисциплинаран приступ комплексним урбаним проблемима. На жалост, чак и стратегије које су веома разрађене и успешне не могу се преузимати као готови модели будући да свака урбана средина ствара своје варијабиле и специфичности.

Стога се у тексту анализира позадина савремених урбаних промена као и тренд глобалне конкурентности, које модерно урбано управљање (менаџмент) подржава и стимулише помоћу својих метода и инструмената. Поред тога, у тексту су представљени елементи и опсег урбаног менаџмента, чиме се наглашава улога, позиција и значај коју он има у неизбежним урбаним процесима. Флексибилан или ригидан, визионарски или прагматичан, он није једина гаранција планираног прогреса, али свакако омогућава другачију перцепцију урбаног развоја, нове атрактивности и ефикасности.

Кључне речи: урбани менаџмент (управљање), развој, конкурентност, глобализација

Abstract

The contemporary cities and urban regions, exposed to turbulent globalizing forces, have to strengthen their position in the numerous networks of power in order to achieve global or regional recognition. However, the high aims and blurred visions of development are usually limited by various obstacles and conditioned by local potentials and resources. Therefore, a successful urban management – at least in theory – should provide comprehensive and multidisciplinary approach to complex urban problems, conflicts and challenges. Unfortunately, even the most elaborated and successful strategies cannot be considered as role models because every urban environment creates its own variables and uniqueness.

This article analyzes the background of contemporary urban changes as well as the trend of urban competitiveness, which has been supported and stimulated by modern urban management and its methods and instruments. Additionally, the elements and scope of urban management are examined, emphasizing its role, position and importance in the inevitable urban processes. Flexible or rigid, visionary or pragmatic, urban management is not the only guarantee for anticipated progress, but it certainly enables different perception of urban development, new attractiveness and efficiency.

Key-words: urban management, development, competitiveness, globalization

Увод

Промењени економски, технолошки и друштвени оквири доводе до повратних реакција у градском простору који покушава да се прилагоди (не) очекиваном убрзању модерног живота и другачијем схватању улоге урбаног окружења. Трансформација урбаног ткива директно зависи од позиције самог града и/или урбаног региона на глобалном тржишту, а промене су видљивије, али и драматичније, уколико град има веће амбиције и значајнију улогу у светском систему. Ипак, и поред ефеката које на град имају токови и механизми глобалног капитала, као и таласи миграција који са собом повлаче културолошке и социјалне тензије, сви актери у простору постају свесни и нових варијабиле. Градски простор под утицајем сложених интереса истиче своје компаративне предности, а императив глобалне конкурентности постаје циљ и средство економске одрживости. Наравно, нови услови захтевају и другачији приступ управљању (тј. урбаном менаџменту), отварајући низ нових перспектива и размера деловања.

ГЛОБАЛНЕ ПРОМЕНЕ И ЛОКАЛНИ ИЗАЗОВИ

Имајући у виду да је процес глобализације довео до великих промена у значају, позицији и структури урбаног простора, повратна спрега између урбанизације и глобализације је управо најочигледнија у великим светским градовима и значајним урбаним регионима. У њима се налазе центри глобалних и међурегионалних система финансија, услуга, производње, телекомуникација, политике и културе, те је њихова урбана динамика на највишем могућем нивоу. Међутим, утицај глобализације се примећује и у центрима нижег реда, а како се односи у граду формирају на вишеслојној матрици глобалних и локалних струјања, евидентна су већа или мања прилагођавања специфичностима традиције којима се ублажава снага глобалних трендова.

По Роберту Бјурегарду (Robert Beauregard, 1991) може се издвојити пет основних тачака у глобално-локалној вези. Прву чине глобалне економске силе које су најдоминантније. Другу тачку чини неравномеран продор ових сила на локални ниво, при чему се често врши премошћавање и/или заобилажење одређених локалних институција, простора и људи. У трећој тачки долази до прихватања или одбијања, док се, по некада, ове силе експлоатишу у складу са локалним потребама. Претпоследњи корак глобално-локалне везе чини функционисање економских, политичких и културних сила на свим просторним нивоима, док последњу, пету тачку, представља тзв. медијација глобалних сила која је све изразитија како се иде ка нижим нивоима (нпр. до нивоа суседства).

Истовремено, поред сложене и делимично стандардизоване економске, технолошке и културне основе, сваки урбани ентитет (чвориште или регион) тежи истицању своје посебности, издвајању од конкуренције и подизању атрактивности. Управо зато се чворишта глобалне мреже боре за присуство командних функција, као и организацију светских спектакуларних дешавања која доносе препознатљивост, велике шансе за пословни напредак, повећани прилив инвестиција, као и психички и симболички замајац урбаном развоју. Замагљујући досадашње локалне специфичности, кључне карактеристике града се моделују и прилагођавају пожељним обрасцима које намеће глобално тржиште, а урбана политика добија нову конфигурацију засновану на промењеном односу глобалне економије и локалне политике (Бајић-Брковић, 2009). Како битка за новим инвестицијама постаје примарни циљ пред којим бледе многи градски проблеми (Сох, 1993), глобализација постаје 'средство', али и оправдање за радикални заокрет у досадашњим стратегијама урбаног развоја. Тако се као кључни актери издвајају моћни пословни кругови који су способни да граду или урбаном региону омогуће опстанак и напредак у глобалној хијерархији. Привлачење фиксних инвестиција и циркулишућег капитала постаје један од императива управљања урбаним ресурсима, док се нови видови урбаног маркетинга усмеравају на најзначајније циљне групе - пословне фирме, индустријске компаније,

седишта корпорација, потенцијалне инвеститоре, спортске тимове, туристе и (нове, најчешће елитне) становнике (Kotler et al, 1993).

Међутим, савремени градови су и места где до изражаја највише долазе социјални, економски и проблеми животне средине, који имају највећи утицај на квалитет живота грађана и одрживост града. У случају рапидне урбанизације, постоје два могућа приступа решавању проблема. Првим приступом се утиче на смањивање природног прираштаја и на контролу пораста становништва у појединим регионима где је притисак највећи. Другим приступом се истиче значај усавршавања метода управљања (менаџмента), што је посебно значајно у земљама у развоју. За теоретичаре урбанизма овај други метод је интересантнији, и данас је ова тема присутна на свим нивоима, у различитим европским и светским институцијама.

КА ЕФИКАСНОМ УПРАВЉАЊУ

Улога градске управе јесте да планира и координира активности у граду. Њен задатак је да организује рад комуналних служби, регулише понашање главних утицајних фактора у граду, управља урбаним тржиштем и води рачуна о буџету којим располаже. Међутим, врло често долази до запостављања улоге грађана (локалне заједнице) у одлучивању, партиципација се минимализује, а локална управа се недовољно бави питањима која су од велике важности за становнике града и даљи развој урбане економије. Стога би урбани менаџери требало да помогну локалној управи како би се креирала динамичка урбана економија, која би подстакла решавање социјалних проблема у локалној заједници.

Очигледно, промене на глобалном плану доводе до редефинисања приоритета урбаног развоја, а улога урбаног менаџмента постаје све већа будући да управо ова категорија 'управљача' мора да омогући успешно функционисање и синхронизацију локалних проблема и глобалних захтева који су најчешће у великом дисбалансу.

Како управљање урбаним развојем и ресурсима представља комплексан изазов, секција при Светској банци (The Urban and City Management Course) је дефинисала основне области које би требало да буду предмет рада урбаних менаџера. Оне се односе на:

- управљање финансијама општине/града/урбаног региона;
- акције које би допринеле конкурентности;
- повећање капацитета у функцији привлачења капитала приватног сектора;
- покретање и повећање запослености;
- ефикасно организовање капацитета јавног сектора;
- управљање ресурсима животне средине на одрживи начин (Campbell, 2004).

Евидентно је да савремени урбани менаџмент обухвата велики број сектора и актера чије заједничко функционисање и константно унапређење треба да доведе до повећања саме конкурентности града, као и реализације постављених циљева. Наравно, степен успешности зависи од много фактора, али је лако мерљив будући да се најчешће бирају (тј. упоређују) подаци који говоре о кретању цене земљишта и промету некретнина, опремљености инфраструктуром, постојању подршке пословним системима, иновацијама у управљању и укупном економском развоју града. Овај интегрални приступ омогућава повезивање различитих дисциплина, као и просторних и секторских нивоа - од локалног до регионалног или глобалног.

Према уопштеној дефиницији, главна улога урбаног менаџмента је да преузме активну улогу у развоју, управљању и координацији ресурса и потенцијала, ради достизања циљева из домена развоја града. Многи теоретичари се не слажу са овом суженом интерпретацијом појма и сматрају да је његово строго дефинисање тешко, те да измиче устаљеним начинима којима се неки појмови приближавају корисницима у пракси. Међутим, већина њих дели мишљење да је урбани менаџмент интегрални концепт, који је настао превазилажењем фазе физичког планирања и преласком на управљање ресурсима и потенцијалима. За разлику од предходних периода, овде се не инсистира на минималним стандардима и нормама као ни на зонирању. Они се примењују само у случајевима социјалног становања или приликом регенерације нехигијенских насеља.

Данас је урбано управљање (менаџмент) нераскидиво повезано са урбанистичким планирањем, као и са стратешким планирањем на локалном и регионалном нивоу. На тај начин се лакше уочавају могући правци развоја, усмеравају инвестиције и утврђују најповољније локације за поједине градске функције.

Веома је важна и улога коју урбани менаџмент има приликом решавања градских проблема везаних за криминал,

сиромаштво, загушење саобраћаја и загађење животне средине. При томе је важно укључити грађане, водећи рачуна о разноликости и заинтересованости свих актера. Овај вид партиципације је значајан како приликом утврђивања стратешких циљева, тако и у фазама одлучивања.

У градовима, као и у сложеним урбаним регионима који су у фази интензивног развоја, управљање свакако представља вишеслојни изазов. Управо зато је посао менаџмента веома незахалан и без видног краја, али га је неопходно обављати ако се жели постићи одржива заједница коју ће будуће становништво наследити од својих предходника. Да би се ово управљање успешно одвијало по будуће генерације, морају се испунити одређени предуслови тј. управљање треба да буде (Campbell, 2004):

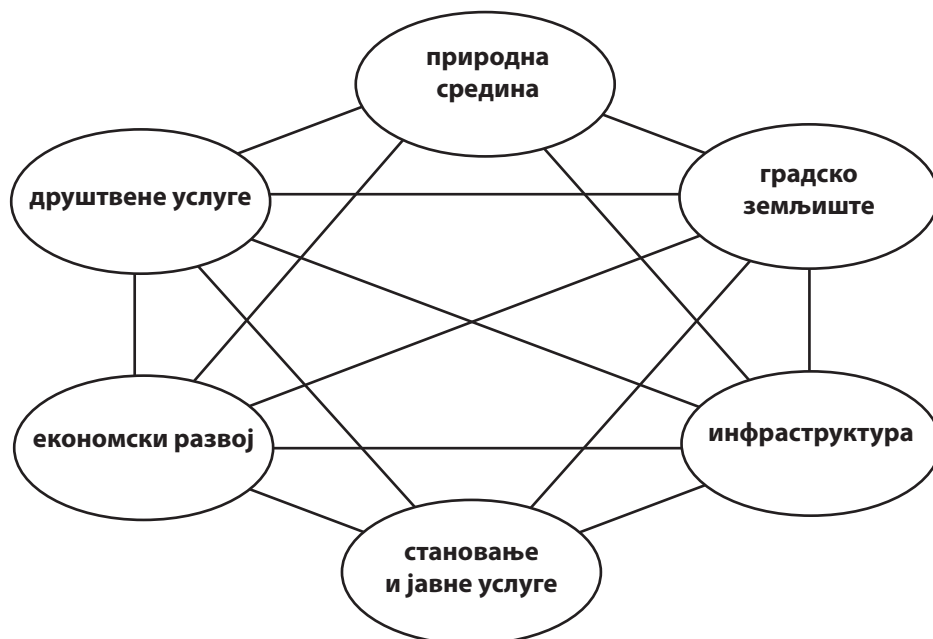
- ефикасно;
- делотворно;
- правично;
- економски оправдано.

Сматра се да урбани менаџмент има шест генеричких функција, које, ако су правилно вођене, заједно дају ефикасне, економичне и правичне резултате (Leman, 1994):

- маркетинг;
- операциони менаџмент;
- информациони менаџмент;
- финансијски менаџмент;
- менаџмент људским ресурсима;
- организациони менаџмент.

Локална управа, без обзира да ли се ради о насељу, граду, метрополитенској регији или покрајини, треба да управља и буде одговорна за шест повезаних градских сектора:

- градско земљиште;
- животну средину;
- инфраструктуру;
- становање и јавне услуге;
- економски развој и
- друштвене услуге (слика 1).



Сл. 1.
Сектори урбаног менаџмента
(Leman, 1994)
Fig. 1.
Urban management - sectors
(Leman, 1994)

Комбинацијом свих шест сектора са функцијама управљања, физичким оквирима које је неопходно поставити и улогама актера укључених у процес управљања, постиже се оквир урбаног менаџмента. Овај оквир представља аналитичку и планерску алатку која може да помогне урбаном менаџеру у остваривању одговарајуће политике планирања и реализације програма и планова. Истовремено, он омогућава и остварење мултисекторског приступа управљању градом, балансирајући између управљачких функција и рационализујући улогу различитих актера у процесу.

У земљама у развоју, урбани менаџмент се јавља крајем осамдесетих година. У првој фази, урбани менаџери и званичници општине и локалне заједнице су били одговорни једино за комуналне системе - водовод и канализацију. Касније су узимали учешће у економском развоју, заштити животне средине и решавању проблема сиромашних социјалних група становништва. У другој фази су у потпуности преузимали одговорност спровођења политике града и руковођења финансијама и ресурсима, док се у трећој фази губи важност Мастер плана као најважнијег инструмента планирања (Campbell, 2004).

Проблеми са којима се суочавају градови широм света су најчешће исти или веома слични. Разлика између развијених земаља и земаља у развоју је само у интензитету тих проблема. Из тог разлога је тешко примењивати иста решења у урбаном менаџменту на градове који су на различитом степену развоја (и поред тога што су она можда била веома успешна), већ их је неопходно прилагођавати конкретној ситуацији.

На основу свега изнетог, урбани менаџмент би могао да се дефинише као напор да се координише и integriше јавни и приватни интерес, а у циљу решавања главних проблема на нивоу града (укључујући и локалну заједницу). Основни задатак, наравно, представља подизање конкурентности града на регионалном и глобалном нивоу, успостављање једнаких (правичних) услова за све становнике и достизање прихватљивог нивоа одрживости. У исто време, конкурентност би могла да се постигне:

- акционим или стратешким планирањем у коме би грађани имали активну улогу;
- коришћењем савремених технологија и информационих система;
- укључивањем иницијатора идеја развоја (било да је политичар, менаџер предузећа или неки званичник) - од формирања идеје до њене имплементације.

ИЗМЕЂУ ТРАНЗИЦИЈЕ И ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ

У специфичним друштвено-економским околностима, урбани менаџмент добија нови сет задатака условљен тренутним ограничењима и расположивим ресурсима. На пример, Београд - као престоница и значајан урбани регион Србије - сусрео се током претходне две деценије са великим изазовима који су га, у једном тренутку, потпуно изоловали на европској сцени. Након политичких промена 2000. године, било је неопходно изборити се са просторним, функционалним и друштвеним последицама вишегодишњих санкција, ухватити корак са закаснелим процесом транзиције, али и укључити се у процес регионалних и глобалних интеграција. У жељи да се формира нова слика града која би у што већој мери одговорила захтевима 21. века, урбани развој Београда је декларативно усмерен на три основна нивоа - трансрегионални (европски), регионални и локални, преко којих би било могуће редефинисати урбану физиономију, повећати атрактивност града и створити предуслове за равноправније учешће у глобалном надметању (Stupar, Namatcioglu, 2006).

Попут осталих градова у окружењу и Београд је кренуо са постепеном модернизацијом простора, али и планских докумената (Регионални просторни план административног подручја Београда, 2004, и Генерални план Београда 2021, из 2003. године), повећавајући урбану и регионалну конективност (Максин-Мићић, 2004). Концепт регионализације је, наиме, препознат као шанса за уравнотежен просторни развој метрополитенског подручја и Србије, те је читав низ више или мање успешних транс-европских иницијатива отворио нови простор за сарадњу, али и коришћење европских фондова (нпр. VISION PLANET и INTERREG IIIb). Процес регионалне интеграције наглашен је и као важан оквир унутар кога би се ефикасније решавали проблеми везани за заштиту и унапређење животне средине, као и одржив развој урбаних и руралних зона.

Управљање урбаним развојем је свој ослонац нашло и у Регионалном просторном плану Београда (2004) који дефинише смернице за менаџмент целог урбаног региона, кроз вертикалну и хоризонталну координацију, унапређење информационе инфраструктуре, као и активну партиципацију грађана и НВО. На тај начин би институционални, технички, административни и политички аспект управљања прилагодили своје механизме и инструменте затеченим, али и очекиваним локалним условима.

Како је током протеклих осам година приоритет градске управе био усмерен ка привлачењу нових инвестиција и подизању функционалности, ефикасности и атрактивности простора, урбани менаџмент Београда је често прибегавао *ad hoc* решењима која су изазивала различите реакције стручне јавности, али и опречна мишљења заинтересованих страна. Истовремено, градска влада, општине и Дирекција за изградњу града Београда користе и разне формалне и неформалне иницијативе, пројекте и програме који би

требало да анимирају становништво, приближе му идеју активне партиципације (права и обавеза), али и успоставе неопходну интеракцију између свих актера. Наравно, резултати ових потеза и активности су често дискутабилни, док дугорочни ефекти нису у потпуности сагледиви. Међутим, важно је истаћи специфичности управљања урбаним развојем које су, свакако, обојене локалном ситуацијом. Тако се може рећи да је урбани менаџмент београдског метрополитенског подручја до сада обухватао три паралелна колосека:

- реконструкцију и трансформацију урбане средине;
- увођење нових, ефикаснијих и технолошки унапређених видова урбаног руковођења и управљања/менаџмента;
- креирање и спровођење нових идеја.

Иако је брзина (а и успешност) реализације различита за сваки од ова три правца, чињеница је да је генерална слика града промењена, а перцепција приоритета и вредности у већој мери усклађена са владајућим међународним трендовима. Да ли ће београдски макрорегион, као тек препознато потенцијално чвориште евро-интеграција, заиста изградити слику адекватну титули 'града будућности југоисточне Европе' остаје отворено питање. Урбани менаџмент, ипак, није само креирање визија, већ и њихова реализација.

ЗАКЉУЧАК

Данас, готово сваки град (ре)креира свој идентитет, јача глобалну и локалну димензију своје атрактивности и постаје средство којим се форсира стварање и одржавање наметнутог идеала коме теже нови инвеститори. Тако се градским простором све чешће манипулише како би се привукла финансијска средства неопходна за његов развој, а урбани менаџмент постаје симбиоза новог вида планирања, политичког одлучивања и маркетинга чији је крајњи циљ успон у глобалној или регионалној хијерархији. Наравно, резултати ове праксе - иако на први поглед са сличним просторним последицама - још чекају своју дугорочну потврду оправданости.

Теоретичари су поставили више дефиниција урбаног менаџмента и оне се најчешће преклапају у најбитнијим поставкама. Ипак, тешко је формирати комплексну дефиницију овог појма, јер је област урбаног менаџмента мултидисциплинарна, комплексна и обухвата различите односе између актера на различитим нивоима. Стога, данас можемо говорити о урбаном менаџменту у развијеним земљама и у земљама у развоју. Они се у суштини баве истим проблемима, али се њихов интензитет драстично разликује, што утиче и на избор приоритета приликом њиховог решавања. Циљ, међутим, остаје исти - подизање атрактивности, унапређење конкурентности и грађење нове препознатљивости градова ухваћених у мрежу глобализације.

Литература

- Бајић-Брковић, М. (2009.), *Могу ли креативне економије да производе одржива решења?, Архитектура и урбанизам* **24/25**, стр. 47-60
- Beauregard R. (1991.), *Capital restructuring and the new built environment of global cities: New York and Los Angeles, International Journal of Urban and Regional Research* **15** (10), стр. 90-105
- Campbell, T. (2004.), *City rounds: Concept Note*, City Management and Urban Development Program, WBI
- Clark D. (2000.), *Urban World/Global City*, London, Routledge
- Cox K. (1993.), *The local and the global in the new urban politics: a critical view, Environment and Planning D* **11**, стр. 433-448
- European Commission (1997.), *Database on Good Practice in Urban Management and Sustainability - Towards an Urban Agenda in the European Union*
- European Commission (2003.), *Ex post Evaluation of 1994-1999 Objective 2 Programmes*, Centre for strategy and Evaluation Services
- Kotler P., Haider D., Rein I. (1993.), *Marketing Places: Attracting Investment to Cities and Nations*, New York, Free Press
- Leman, E. (1994.), *Urban Management - A Primer*, UMP
- Максин-Мићић, М. (2004.), *Утицај транс-европских коридора на регионални развој и агломерационе системе - искуства у Србији, Архитектура и урбанизам* **14/15**, стр. 53-64
- Stupar, A., Hamamcioglu C. (2006.), *Chasing the Limelight: Belgrade and Istanbul in the Global Competition, Spatium* **13/14**, стр. 27-33
- The World Bank Group (2003.), *Global Urban and Local Government Strategy - Cities in Transition*