

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Irena Bačlija

**URBANI MENEDŽMENT:
NOV PRISTOP K UPRAVLJANJU MEST**

DOKTORSKA DISERTACIJA

Mentor: izr. prof. dr. Miro Haček

Ljubljana, 2010

“The major ills of our time are brutally apparent in the giant centres of population, finance, trade, and culture... cities like New York, London, Tokyo, Paris and Moscow... The richer the resources, the worse the mess... The urban crisis is universal – it is a crisis of human settlements and of the discordant siren’s sound of ‘progress’ which draws them ever closer to disaster.”

T. L. Blair (1974)

KAZALO VSEBINE

1. UVOD	6
2. METODOLOŠKI IN HIPOTETIČNI OKVIR DOKTORSKE DISERTACIJE	14
2.1 RAZISKOVALNO VPRAŠANJE IN DOKTORSKA TEZA	15
2.2 METODOLOŠKI PRISTOP IN IZHODIŠČA	20
3. TEORETIČNI OKVIR DOKTORSKE DISERTACIJE	26
3.1 MESTO – SUBJEKT PROUČEVANJA	27
3.2 MESTO – SUBJEKT UPRAVLJANJA	32
3.2.1 Urbanizacija in antiurbanizacija	39
3.2.2 Vpliv mesta na nacionalno gospodarstvo	43
3.2.2.1 Vzroki za infrastrukturno stimulacijo	48
3.3 JAVNE DOBRINE, STORITVE IN INFRASTRUKTURA	50
3.3.1 Urbane dobrine, storitve in infrastruktura	52
3.4 PREVLADUJOČA SERVISNA FUNKCIJA MESTA	54
3.4.1 Zagotavljanje urbanih dobrin v mestu	58
3.4.2 Vpliv upravljanja na zagotavljanje urbanih dobrin	62
4. NOV PRISTOP K UPRAVLJANJU MEST: URBANI MENEDŽMENT	67
4.1 REFORMIRANJE UPRAVLJANJA MEST	68
4.2 PRESEK DEFINICIJ URBANEGA MENEDŽMENTA	71
4.3 RAZVOJ KONCEPTA URBANEGA MENEDŽMENTA	74
4.3.1 Obdobje čuvajev	77
4.3.2 Obdobje donatorjev	82
4.3.3 Obdobje vladovanja	84
4.4 PREGLED RAZVOJA KONCEPTA PO AVTORJIH	88
4.5 ŠIRŠE IN OŽJE RAZUMEVANJE URBANEGA MENEDŽMENTA	112
4.5.1 Urbano vladovanje – širše razumevanje urbanega menedžmenta	115
4.5.2 Novi javni menedžment – ožje razumevanje urbanega menedžmenta	120
4.5.3 Trimorfizem urbanega menedžmenta	125

4.6 ZUNAJSYSTEMSKI VPLIVI NA REFORMIRANJE DRŽAVNE IN MESTNE UPRAVE	131
4.6.1 Odziv mestne uprave in konceptualizacija urbanega menedžmenta	143
4.6.1.1 <i>Izomorfizem in urbani menedžment</i>	150
5. DIMENZIJE URBANEGA MENEDŽMENTA	153
5.1 (SUB)DECENTRALIZACIJA	154
5.2 PARTICIPACIJA UPORABNIKOV	159
5.3 VLOGA MENEDŽERJA	165
5.4 TRAJNOSTNI RAZVOJ	169
5.5 KONKURENČNOST MESTA	175
6. ANALIZA DIMENZIJ URBANEGA MENEDŽMENTA V MESTIH EU	181
6.1 TESTIRANJE KONCEPTA URBANEGA MENEDŽMENTA	182
6.1.1 Značilnosti mest v EU in vzorca raziskave	194
6.2 TESTIRANJE DIMENZIJ URBANEGA MENEDŽMENTA	207
6.2.1 Subdecentralizacija	207
6.2.2 Participacija	210
6.2.3 Vloga menedžerja	214
6.2.4 Konkurenčnost mesta	218
6.2.5 Trajnostni razvoj	221
6.3 TESTIRANJE INDEKSA URBANEGA MENEDŽMENTA	225
6.4 TESTIRANJE INDEKSA NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA	233
7. SKLEPNE UGOTOVITVE IN VERIFIKACIJA TEZ	241
8. BIBLIOGRAFIJA	251
POVZETEK V SLOVENSKEM IN ANGLEŠKEM JEZIKU	283
STVARNO KAZALO	290
IMENSKO KAZALO	292
PRILOGA A	293

PRILOGA B	298
PRILOGA C	300
PRILOGA D	306
PRILOGA E	309
PRILOGA F	311
PRILOGA G	314
PRILOGA H	317

KAZALO SLIK

Slika 2.1.1: Raziskovalni model	199
Slika 2.2.1: Načrt maksimizacije odzivnosti	23
Slika 3.2.2.1: Korelacija med BDP per capita in stopnjo urbanizacije (2008)	44
Slika 3.4.1.1: Zadovoljstvo z zagotavljanjem javnih storitev po reformistični in politično-ekonomski teoriji	60
Slika 3.4.2.1: Razmerje med urbanimi stroški/koristmi in velikostjo mesta po Alonsu	62
Slika 3.4.2.2: Razmerje med urbanimi stroški/koristmi in velikostjo mesta po Prud'hommeu	64
Slika 3.4.2.3: Učinek urbanega menedžmenta na optimalno velikost mesta	65
Slika 4.1.1: Spreminjanje stila vodenja in upravljanja mest kot odgovor na spremembe v okolju	68
Slika 4.5.1: Odnos med javnim menedžmentom, vlado in vladovanjem	115
Slika 4.5.3.1: Prikaz odnosov med urbanim menedžmentom, urbanim vladovanjem in NJM	126
Slika 5.2.1: Reformiranje zagotavljanja javnih storitev	160
Slika 5.4.1: Glavne dimenzije trajnostnega razvoja	170
Slika 5.4.2: Model razširjenega metabolizma	173
Slika 5.5.1: Ravni marketinga mest	179
Slika 6.1.1.2: Bruto družbeni proizvod na prebivalca v mestih EU	197
Slika 6.1.1.3: Realna sprememba bruto družbenega proizvoda (1996–2001)	198
Slika 6.1.1.4: Stopnja zaposlenosti v mestih EU	200
Slika 6.1.1.5: Indeks moči mesta v mestih EU	203
Slika 6.1.1.6: Lizbonski benchmark	206
Slika 6.3.6: Razsevni grafikon – povezava med urbanim menedžmentom in vlogo urbanega menedžmenta	230
Slika 6.3.7: Razsevni grafikon – povezava med urbanim menedžmentom in decentralizacijo mesta	231
Slika 6.3.8: Razsevni grafikon – povezava med urbanim menedžmentom in participacijo	231
Slika 6.3.9: Razsevni grafikon – povezava med urbanim menedžmentom in trajnostnim razvojem	232
Slika 6.3.10: Razsevni grafikon – povezava med urbanim menedžmentom in konkurenčnostjo mesta	232
Slika 6.4.5: Razsevni grafikon – povezava med urbanim menedžmentom in novim javnim menedžmentom	238
Slika 6.4.6: Razsevni grafikon – vpliv nacionalnega okolja na implementacijo NJM	239
Slika 6.4.7: Razsevni grafikon – vpliv nacionalnega okolja na implementacijo urbanega menedžmenta	240

KAZALO TABEL

Tabela 3.2.1: Status mest v državah članicah Evropske unije	38
Tabela 3.2.1.1: Delež svetovnega urbanega prebivalstva med letoma 1950 in 2050 (v odstotkih)	40
Tabela 4.5.1.1: Lokalno vladanje in vladovanje	117
Tabela 4.5.2.1: Primerjava tradicionalne uprave in novega javnega menedžmenta	122
Tabela 4.5.2.2: Spremembe javnega sektorja po avtorjih	124
Tabela 4.5.3.2: Delovanje lokalnih oblasti pod NJM	130
Tabela 4.6.1: Zunajsistemski vplivi na reformiranje državne in mestne uprave	134
Tabela 4.6.1.1: Odziv mestnih uprav na zunajsistemске vplive	144
Tabela 4.6.1.1.1: Tipi in primeri izomorfnih vplivov na ravni mesta	150
Tabela 5.1.1: Prednosti in pomanjkljivosti decentralizacije mesta	158
Tabela 6.1.1: Seznam indikatorjev urbanega menedžmenta in NJM	187
Tabela 6.1.2: Seznam in definicija uporabljenih indikatorjev in indeksov	191
Tabela 6.1.1.1: Primerjava osnovnih karakteristik mest iz obeh raziskav	195
Tabela 6.2.1.1: Bivariatna analiza (odvisna spremenljivka: decentralizacija)	209
Tabela 6.2.1.2: Linearna regresija (odvisna spremenljivka: decentralizacija)	210
Tabela 6.2.2.1: Povezanost spremenljivk »vključenost prebivalcev v javnopolitični proces« in »vključenost uporabnikov v proces zagotavljanja javnih storitev«	212
Tabela 6.2.2.2: Bivariatna analiza (odvisna spremenljivka: participacija)	213
Tabela 6.2.2.3: Linearna regresija (odvisna spremenljivka: participacija)	214
Tabela 6.2.3.1: Bivariatna analiza (odvisna spremenljivka: vloga menedžerja)	216
Tabela 6.2.3.2: Linearna regresija (odvisna spremenljivka: vloga menedžerja)	217
Tabela 6.2.4.1: Bivariatna analiza (odvisna spremenljivka: konkurenčnost mesta)	220
Tabela 6.2.4.2: Linearna regresija (odvisna spremenljivka: konkurenčnost mesta)	221
Tabela 6.2.5.1: Bivariatna analiza (odvisna spremenljivka: trajnostni razvoj)	224
Tabela 6.2.5.2: Linearna regresija (odvisna spremenljivka: trajnostni razvoj)	224
Tabela 6.3.1: Izstopajoče povezanosti dimenzij z neodvisnimi spremenljivkami	226
Tabela 6.3.2: Bivariatna analiza (odvisna spremenljivka: urbani menedžment)	227
Tabela 6.3.3: Linearna regresija (odvisna spremenljivka: urbani menedžment)	228
Tabela 6.3.4: Bivariatna analiza (odvisna spremenljivka: urbani menedžment brez vloge menedžerja)	229
Tabela 6.3.5: Linearna regresija (odvisna spremenljivka: urbani menedžment brez vloge menedžerja)	229
Tabela 6.4.1: Reformiranje mesnih uprav glede na posamezne elemente NJM	235
Tabela 6.4.2: Bivariatna analiza (odvisna spremenljivka: novi javni menedžment)	236
Tabela 6.4.3: Linearna regresija (odvisna spremenljivka: novi javni menedžment)	237

POGLAVJE 1

UVOD

Urbanizacija¹ je trenutno v svetu eden od prevladujočih procesov. V začetku 20. stoletja je v mestih živel komaj deset odstotkov celotnega svetovnega prebivalstva, (Parker 2004, 1; Svetovna banka 2006), leta 2008 že polovica, izračuni pa kažejo, da bo število še naraščalo in bo, glede na projekcije, leta 2050 doseglo kar 70 odstotkov celotne svetovne populacije (Združeni narodi 2008). Ker mesta simultano zaznamujejo tako centripetalne kot centrifugalne sile, pri čemer slednje nastajajo ob diferenciaciji, ki jo funkcionalna specializacija in socialna segregacija ustvarjata med mestom in obrobjem (Bäck 2003), se urbanemu prebivalstvu vsako leto pridružita še nadaljnja dva odstotka svetovne populacije. Visoka stopnja urbanizacije nam daje dva relevantna podatka: (1) visoka koncentracija urbanega prebivalstva je vzrok za nekatere posebnosti (degradacijo, ekonomiko, dinamiko transporta in podobno) urbanega okolja, (2) zaradi visokega deleža urbanega prebivalstva in posebnosti urbanega okolja je nujno treba osmisliti specializirana orodja za upravljanje mesta.

Mesta so izrednega pomena za globalno gospodarstvo in številne študije kažejo, da sta stopnja urbanizacije in ekonomski razvoj države neposredno povezana (Jacobs 1988; Svetovna banka 1990). Pokazatelj tega je močna korelacija med stopnjo urbanizacije in bruto družbenim proizvodom (BDP) države. Po izračunih Svetovne banke mesta v razvitih državah prispevajo 85 odstotkov BDP-ja celotne države (Westcott 2007, 5). V okviru tega je torej tudi vloga mestnih oblasti (tako političnih kot upravnih) očitno velika. Za realizacijo takšne ekonomske rasti namreč potrebujemo ustvarjalno podjetniško miselnost, visoko strokovno izobražene kadre, ustrezno infrastrukturo ter ustrezne regulacijske elemente (Rosenbaum in Gajdosova 2003, 35). S svojim načinom delovanja mestne oblasti ustvarjajo razmere, ki privabljajo vlagatelje, majhna podjetja, visoko specializirano delovno silo in turiste.

Tak pozitiven predznak so mesta pridobila šele v 80. letih 20. stoletja. Še dve desetletji prej, v času, ko države še niso bile tako odvisne od mednarodnih

¹ Urbanizacijo razumemo kot stopnjo naseljenosti z urbanim prebivalstvom (Združeni narodi 2002).

ekonomskih tokov, je prevladoval argument, da mesta izčrpavajo manj razvite regije ter ustvarjajo nezaposlenost v periferiji. Na podlagi tega prepričanja so v 60. in 70. letih prevladovale politike urbanega omejevanja in redistribucije virov. V 80. letih odnos do urbanizacije doživi radikalen zasuk, saj mesta postanejo središče proste trgovine, liberalizacije trgov in splošne gospodarske rasti. Pojavi se prepričanje, da so mesta pomemben dejavnik za nacionalno blaginjo. Gospodarsko pomembna vloga mest prisili države, da dodatno stimulirajo in spodbujajo urbani razvoj (Mumatz in Wegelin 2001). Poleg tega Werna (1995) poudarja tudi vpliv novodobnih informacijskih tehnologij ter globalizacijo gospodarstva, zaradi česar so državne institucije izgubile moč, saj so po eni strani podvržene močnim globalnim tokovom (tako finančnim kot produkcijskim), po drugi strani pa ne morejo oziroma ne zmorejo odgovoriti na posebne potrebe lokalnih skupnosti. Werna meni, da v kontekstu ujetosti državnih institucij prav lokalne institucije prevzemajo osrednjo vlogo. Na eni strani so zaradi majhnosti dovolj okretne, da se prilagajajo in odzivajo na zahteve globalizacije, po drugi pa so dovolj blizu občanom, da se lahko prilagajajo specifičnim razmeram in okoljem. Hall (1993) vidi znotraj tega še posebej pomemben prostor za mesta, ki

postajajo zaradi vedno večjega števila nalog in pristojnosti, ki so prenesene z nacionalne ravni, tista teritorialna enota, ki samostojno odloča o svojem ekonomskem razvoju in konkurenčnih prednostih (vis-à-vis drugim mestom). Zaradi vedno večje diskrecijske pravice postajajo mesta nosilci ekonomskega razvoja ter hkrati kreatorji strategije, kako privabiti in obdržati vlagatelje ter visoko specializirano delovno silo.

Kot protiutež ekonomski učinkovitosti ter strateški prilagodljivosti se pojavlja tako imenovana urbana problematika. To lahko kategoriziramo kot (1) problematiko neenakomerne polarizacije in fragmentacije (družbe, dobrin), (2) visoko stopnjo onesnaženosti (okoljevarstveni vidik), (3) razkrajajočo se infrastrukturo (preobremenjenost in dotrajanost infrastrukture), (4) visoko stopnjo družbene detoriacije (kriminal in nasilje) in (5) slabo prometno pretočnost (National Research

Council 1999; Businaro 1994). Vsi ti problemi so tesno povezani z velikim številom in gostoto prebivalstva v mestih. Različne raziskave kažejo, da je optimalna velikost lokalne entitete, ki omogoča učinkovito zagotavljanje javnih storitev, med 25.000 in 70.000 prebivalci (Richardson 1993; Dahl 1967; Hirsch 1968; Mouritzen 1989). Večina mest večkratno preseže to število, kar pomeni, da so prebivalci velike večine mest prikrajšani za nekatere osnovne storitve. Najmanj 170 milijonov ljudi v mestih nima dostopa do pitne vode ali pa je voda tako onesnažena, da ne dosega standardov za pitno vodo (Svetovna banka 1992), in skoraj 350 milijonov ljudi v mestih nima dostopa do kanalizacije ali odvoza smeti (Bartone, Bernstein in Wright 1990). Takšne razmere niso značilne le za države v razvoju. Raziskava Evropske okoljevarstvene agencije (*European Environment Agency*) iz leta 1995 je namreč pokazala, da 70 do 80 odstotkov evropskih mest z več kot 500.000 prebivalci ne dosega standardov Svetovne zdravstvene organizacije za čistost zraka. Yates (1977) meni, da so urbani problemi skoraj nerešljivi zaradi prevelike heterogenosti mesta, kar onemogoča koherentno načrtovanje in oblikovanje javnih politik, in prevelike centralizacije, ki onemogoča fleksibilno mestno upravo.

Naloga mestne uprave, da zagotovi urbane storitve za tako gosto naseljeno območje, je izredno 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 privabljal vlagatelje. Cheema (1993) meni, da sta na urbano problematiko mogoča le dva odgovora, in sicer »zmanjšati pritisk priseljevanja ali izboljšati urbani menedžment«.

Pojavnost urbanega menedžmenta povezujemo z novo vlogo lokalnih oblasti v času neoliberalnega razvoja (Davey in drugi 1996). V 80. in 90. letih prejšnjega stoletja se je termin urbani menedžment »zapisal« v leksikone razvojnega diskurza ter nadomestil starejši in bolj konvencionalen izraz »urbana lokalna (samo)uprava« (Jenkins 2000). Razvoj koncepta urbanega menedžmenta pa sega še dlje, v 60. leta prejšnjega stoletja,

ko so predstavniki urbane sociologije² (Pahl, Castells in drugi) začeli razvijati tezo o tako imenovanem urbanem managerializmu.³ Od tega obdobja naprej pa je koncept postal izrazito multidisciplinaren. Zaradi »neulovljive« narave (Stren 1993) so ga discipline obravnavale različno, vendar je bistvo proučevanja ostalo enako – vloga in oblika mestne uprave ter zagotavljanje urbanih storitev in infrastrukture.

Werna (1995) opozarja tudi na družbenopolitične in ekonomske spremembe, ki so vplivale na razvoj urbanega menedžmenta. Vrsta sprememb, kot so razumevanje ekonomskega pomena mest, kriza države blaginje, vzpon neoliberalističnega pristopa, pojavnost tekmovalnosti mest in transformacija vladanja v vladovanje,⁴ je močno vplivala ne samo na razumevanje, temveč tudi na vsebino urbanega menedžmenta. Sprva se je glede na posebnost urbanega okolja, ki je po svoji naravi lokalno, glede na kompleksnost in soodvisnost procesov pa ima prvine podjetniškega okolja, na urbane problematike poskušalo odgovoriti s principi tržnega menedžmenta.⁵ Kasneje se je koncept upravljanja mest na podlagi načel

² Sociološko zanimanje za urbanizacijo se je začelo s sociologijo samo, saj je ravno okolje hitro rastočih mest v 19. stoletju omogočilo razvoj tistih družbenih odnosov in struktur, ki so navdušili to novo disciplino. Mesto, ki ni zgolj posledica velike koncentracije prebivalstva, ampak tudi posledica načina življenja tega prebivalstva, je postalo temeljno okolje za proučevanje načina življenja v njem. Simmel (1903) in Wirth (1938) skupaj s Chichaško šolo urbane sociologije predstavljata začetnike te paradigme. Kasneje sicer Gans (v ZDA) in Pahl (v VB) empirično dokažeta, da ni neposredne povezave med urbanim okoljem in načinom življenja posameznika.

³ »Urban managerialism«, ki ga bomo poimenovali kar urbani managerializem, je teorija o urbanih procesih, katere utemeljitelj je Ray E. Pahl, ki je izhajal iz sociološke teorije in Webra. Urbani managerializem je na osrednje mesto urbane sociologije postavil razmerja moči in medsebojnih konfliktov ter vlogo trga in javnih institucij ter določil, da na razporeditev prebivalstva v mestu najbolj vpliva redistribucija in alokacija urbanih dobrin. Pahl je kot urbane dobrine razumel predvsem stanovanjsko infrastrukturo (*housing*) in izobrazbo. Ker sta obe urbani dobrini omejeni, »urbani menedžerji« ali »čuvaji« (*gatekeeperji*) omejujejo dostop do njih. Termin urbani managerializem se kasneje v literaturi spremeni v urbani menedžment (glej Werna, McGill, Mattingly, Chakrabarty) in počasi spremeni pomen, ko prehaja iz urbane sociologije v ekonomijo (z neoliberalizmom in ekonomsko vlogo mest za nacionalni BDP) in kasneje v politologijo in upravno znanost (vladovanje).

⁴ Termin vladovanje v nalogi uporabljamo kot prevod za termin *governance* (za vsebinsko razlago glej poglavje 4.5.1 *Urbano vladovanje – širše razumevanje urbanega menedžmenta*; za prevod glej Splichal 2008).

⁵ Menedžment se je pričel razvijati in napredovati kot način dela predvsem v 70. letih 20. stoletja. Gospodarska kriza je vzpodbudila podjetnike v zasebnem sektorju, da so začeli razmišljati o spremembah v delovni organizaciji. Prav tako je na spremembe v delovni organizaciji vplival razvoj

menedžmenta začel razvijati v smeri specifičnega menedžmenta. Na podlagi uporabe tega orodja v praksi so v 80. letih v znanosti začeli uporabljati termin *urbani menedžment*.

Urbani menedžment so poskušali definirati številni avtorji (glej Stren 1993; Dillinger 1994; Davey 1993; Mattingley 1994; Werna 1995; McGill 1998), vendar do enotne opredelitve ni nikoli prišlo. Po mnenju Strena (1993, 137) urbanega menedžmenta dejansko nikoli niti niso poskušali definirati, in to kljub primerjalnemu in analitičnemu delu na področju te poddiscipline. Tako do danes ni znan odgovor na Williamsovo (1978) vprašanje, ali gre pri urbanem menedžmentu za predmet, proces ali strukturo. Pomanjkljiva definiranost in multidisciplinarni pristop sta izredno otežila spremljanje razvoja koncepta skozi čas, saj v literaturi neredko zasledimo drugačno poimenovanje (pogosto so urbani menedžment razumeli tudi kot urbani managerializem, mestno upravo, urbano upravo, urbano vladovanje in drugo) ali pa so urbanemu menedžmentu »pripete« definicije, ki so lastne drugim pojmom. Zamejitev, kaj urbani menedžment *je* in kaj urbani menedžment *ni*, je torej precej otežena, vendar po mnenju Mattinglyja (1994) nujno potrebna za njegov nadaljnji razvoj.

V literaturi se pojavljata dva termina, ki ju bodisi vsebinsko bodisi terminološko zamenjujejo z urbanim menedžmentom. Nekateri avtorji (Churchill 1985; Cheema 1993; Bramezza 1996; Clarke 1991) termin urbani menedžment vehementno in nenatančno enačijo s terminom urbano vladovanje (*urban governance*). Van Dijk (2006, 10) posebej opozarja, da urbanega menedžmenta ne gre enačiti z urbanim vladovanjem, saj pri prvem govorimo o izvajanju javnih politik (zagotavljanje javnih storitev), urbano vladovanje pa pomeni več kot to. Urbano vladovanje se nanaša na načine, kako različne vlade oziroma oblastne ter druge družbene organizacije

tehnologij (informacijskih, telekomunikacijskih), kar je po mnenju Flynnna in Strehla (1996, 7–8) še posebej vplivalo na upravne sisteme.

medsebojno delujejo in vplivajo druga na drugo, kako sprejemajo odločitve in v kakšnih odnosih so z uporabniki oziroma državljani. Rao (2007) v tem kontekstu posebej poudari »*cities are governed and managed*«. ⁶

Drugi avtorji (Van Dijk 2006; Davidson in Nientied 1991) povezujejo in mestoma zamenjujejo urbani menedžment in novi javni menedžment (NJM). Dobro (uspešno) upravljanje mesta naj bi nujno zajemalo nekatera načela in orodja NJM. Vprašanje je, kako in zakaj se urbani menedžment in NJM razlikujeta. Stren (2000) namreč meni, da se je zaradi uvajanja načel NJM urbana uprava (*urban administration*) v 80. letih preprosto preimenovala v urbani menedžment. Nakazuje se, da je NJM neposredno povezan z urbanim menedžmentom, saj je urbani menedžment oblika menedžmenta v (javni) lokalni upravi ter predstavlja reformo mestne uprave (Bramazza 1996; Van Dijk 2000). Dokumentirano je tudi, da je reforma javnega sektorja izvedena različno, glede na nacionalne sisteme in njihove karakteristike ter preference,⁷ obstajajo pa indici, da se je reforma javnega sektorja podobno implementirala na ravni mest, torej v (vseh) mestnih upravah (Hambleton 2004).⁸

Glede na kompleksnost problema smo si v disertaciji zadali tri cilje. Prvič, s pregledom literature o urbanem menedžmentu (ter vseh sorodnih pojmov) ne glede na disciplino (sociologija, politologija, urbanizem, ekonomija, pravo ipd.) prikazati razvoj koncepta. Pri tem bomo posebno pozornost namenili ravno nekonsistentni rabi termina ter pojasnjevanju vsebinskih razlik med terminom urbani menedžment ter drugimi sorodnimi termini. Drugič, na podlagi dejavnikov, ki so v preteklosti

⁶ Za boljšo ponazoritev smo izjavo pustili v izvorniku.

⁷ Polidano (1999, 4) pravi, da, kljub temu da so številne države implementirale NJM, ne moremo govoriti o implementaciji celotnega »paketa«, temveč le posameznih elementov. Poleg tega je reforma pogosto neuspešna. Predvsem v državah brez stabilnega makroekonomskega okolja, brez redistributivne davčne sheme, brez transparentnega procesa oblikovanja in sprejemanja javnih politik, brez jasnih ločnic med vejami oblasti ter brez primernih finančnih in kadrovskega virov.

⁸ Daeman in Schaap (2000, 175) na podlagi empirične analize dokazujeta, da so orodja NJM na mestni ravni v Evropi v splošni rabi. Podobno velja tudi za mesta v ZDA (Weikart 2001; Norquist 1998; Goldsmith 1998) ter drugod po svetu (Prohl 1997).

vplivali (in še danes vplivajo) na mestne uprave, določiti, kako so se mestne uprave v skladu s temi dejavniki reformirale. Abstrahiranje skupnih značilnosti nam namreč omogoča nadaljnjo konceptualizacijo urbanega menedžmenta, zato je drugi cilj disertacije pravzaprav rekonceptualizacija glede na opazovanje skupnih značilnosti reformiranja mestnih uprav. In če je drugi cilj rekonceptualizacija, torej oblikovanje (modeliranje) koncepta, potem je tretji cilj empirično preverjanje le-tega. Osrednji namen empirične analize bo namreč raziskati in analizirati, kako (če sploh) se rekonceptualizirani model uporablja v realnosti. Čeprav sam (ne)obstoje v praksi ne pomeni nujno, da je model brez vrednosti, saj je, kot je dejal Stren (1993, 133), »v družbenih vedah vedno težje dokazati, da nek fenomen ne obstaja, kot da obstaja vsaj v nekakšni otipljivi formi«.

POGLAVJE 2

METODOLOŠKI IN HIPOTETIČNI OKVIR

DOKTORSKE DISERTACIJE

2.1 RAZISKOVALNO VPRAŠANJE IN DOKTORSKA TEZA

Razumevanje koncepta urbanega menedžmenta je ključno za nadaljnji razvoj upravljanja in razvoja mest (Mattingley 1994, 201; Werna 1995, 356) in posledično za uspešno in učinkovito reševanje urbane problematike. Pojavnost urbanega menedžmenta povezujemo z novo vlogo lokalnih oblasti v času neoliberalnega razvoja (Davey in drugi 1996). Jenkins (2000) meni, da koncept urbanega menedžmenta izvira iz reforme lokalne (samo)uprave in iz geografskega koncepta »urbani managerializem«, ki se je pojavil v 70. letih. Pozornost stroke in kasneje tudi znanosti je urbani menedžment pritegnil ob koncu 80. let (Devas in Rakodi 1993; Cheema 1993), sočasno z zatonom treh prevladujočih dojemanj razmer v mestu. Prvič, da je mestna uprava odgovorna samo za delovanje mestne uprave ter za zagotavljanje nekaterih osnovnih urbanih storitev (vodovod, kanalizacija), drugič, da urbani menedžerji zaradi decentralizacije ne morejo več kriviti nacionalnih vlad za nezagotavljanje ali slabo zagotavljanje urbanih storitev (saj postajajo samostojni pri načrtovanju, izvajanju in zagotavljanju javnih storitev in pridobivanju finančnih sredstev), in tretjič, urbanistični načrt (prevladujoče orodje za strateški razvoj mesta) ni več najpomembnejše orodje strateškega razvoja (Cheema 1993).

Mumtaz in Wegelin (2001) menita, da je glavna naloga urbanega menedžmenta izboljšanje ekonomskih in družbenih pogojev bivanja v mestih. Potrebe in prioritete se razlikujejo glede na opazovano regijo, vendar princip upravljanja ostaja enak. McGill (1998) vidi vlogo koncepta urbanega menedžmenta ožje in meni, da je osrednji izziv urbanega menedžmenta zagotavljanje infrastrukture. Ta bi zagotavljala tako ekonomski razvoj kot enakomerno distribucijo urbane rasti. Podobno tudi Van Dijk (2006, 82) meni, da je glavna naloga mestnega upravljavca, da ne glede na obliko lokalne oblasti premosti velik prepad med povpraševanjem po urbanih dobrinah in storitvah in ponudbo urbanih storitev in dobrin. Bramezza (1996, 34) pa meni, da je smisel urbanega menedžmenta pravzaprav reformiranje

organizacije mestne uprave. Ugotovimo torej lahko, da so si avtorji pri definiranju urbanega menedžmenta neenotni. Še vedno je namreč odprto Williamsovo vprašanje (1978), ali je urbani menedžment zgolj študijski okvir (*framework of study*) ali teorija ali konsenzna perspektiva.

V okviru tega si bomo zastavili **dve osnovni raziskovalni vprašanji**:

Kakšna je definicija koncepta urbanega menedžmenta in kateri so elementi urbanega menedžmenta?

In ker večina raziskav komparativnih urbanih politik kaže, da prihaja v več evropskih mestih zaradi procesov evropske integracije in globalizacije do bistvenih sprememb pri urbanem vodenju in upravljanju (Judd in Parkinson 1990; Harding 2005; Heinelt in Mayer 2003; Dunford in Kafkalas 1992; Le Gales 1998), smo si zastavili še **tretje raziskovalno vprašanje**:

Kako in v kakšni meri se koncept urbanega menedžmenta oziroma njegovi elementi pojavljajo pri upravljanju mest v EU?

Na podlagi zapisanega si bomo zastavili **osnovni tezi doktorske disertacije**:

Koncept urbanega menedžmenta vsebuje nekatere provine novega javnega menedžmenta.

in

Upravljanje mest v EU poteka po načelih koncepta urbanega menedžmenta.

Prva teza se nanaša na prva dva cilja naloge (glej sliko 2.1.1). Z definicijo in (re)konceptualizacijo bomo dosegli vsebinsko zapolnjevanje »neanalizirane abstrakcije«. Konceptualizacijo smo vezali na novi javni menedžment iz dveh razlogov. Prvič, ker nekateri avtorji izpostavljajo (sicer nejasno) povezavo med obema konceptoma, ter drugič, ker je reformiranje uprave s konceptom novega javnega menedžmenta dobro dokumentirano in lahko po podobni analogiji poskušamo razumeti reformiranje mestne uprave (v obeh primerih govorimo o

reformiranju uprave – pri NJM nacionalne, pri urbanem menedžmentu mestne). Vendar predpostavljamo, da obstajata dve temeljni razliki. Prvič, obe reformi sta posledica različnih dejavnikov.⁹ Medtem ko je reformiranje javne uprave po vzoru NJM posledica globalne ekonomske krize in neoliberalnega pristopa krčenja države, je reformiranje mestne uprave po vzoru urbanega menedžmenta posledica urbanizacije, globalne reforme lokalne (samo)uprave (v smislu decentralizacije), vedno večje tekmovalnosti med mesti (ki je posledica globalizacije) in vedno večjih zahtev prebivalcev po učinkovitem in kakovostnem zagotavljanju javnih storitev (posledica uvajanja načel NJM). Druga pomembna razlika med obema reformama pa izhaja iz specifičnega okolja mesta. Mestna uprava se od državne razlikuje v več pogledih: (1) delež administrativne kapacitete, ki je namenjen zgolj servisiranju občanov, je nesorazmerno večji kot v državni upravi (Yates 1977), (2) sodelovanje med upravo in politiko je bolj soodvisno in prepletajoče se,¹⁰ (3) hierarhična struktura med oblastjo in uporabnikom je dosti bolj ploščata, zato vse dejavnosti potekajo hitreje, in (4) gostota prebivalstva v mestu (kot tudi gostota institucij, tako javnih kot zasebnih) je potencirana, kar povečuje število interakcij, zahtev in konfliktov. Tako Hambleton (2004, 20) meni, da je paradigma NJM nezadosten odgovor na težave, s katerimi se srečujejo mesta po vsem svetu, saj ponuja precej ozek pogled na javne storitve in zanemara demokratično vitalnost institucij.

Druga teza se nanaša na tretji cilj (glej sliko 2.1.1) ter na empirično preverjanje koncepta na primeru mest v EU. Ker izhajamo iz predpostavke, da je urbani menedžment način delovanja mestne uprave, ki je orientiran k izboljšanju ekonomskih in družbenih pogojev bivanja v mestih (Mumtaz in Wegelin 2001), lahko predlagani koncept (ter njegove posamezne konstitutivne elemente) testiramo

⁹ O teh dejavnikih podrobno govorimo v poglavju 4.6 *Zunajsistemski vplivi na reformiranje državne in mestne uprave*.

¹⁰ Predstavniški in izvršilni organi, po mnenju Pusiča (1985, 337), sodelujejo na lokalni ravni mnogo tesneje, kot na nacionalni. Sodelujejo pri neposrednem upravljanju in neposrednem organiziranju ter izvajanju upravnih del. Zaradi tesne simbioze med obema je tako politiko in upravo težje razmejiti na lokalni kot na nacionalni ravni oblasti.

tako, da empirično preverimo ali ima pozitivne učinke na ekonomske in družbene izloške mesta.¹¹ Izhajamo iz predvidevanja, da ekonomsko bolj uspešna mesta delujejo po principih urbanega menedžmenta ter, da mesta, ki so večja in se zato srečujejo z več urbanimi problemi (Sassen 1994), za reševanje teh delujejo po principih urbanega menedžmenta. Zato bomo na podlagi druge teze *Upravljanje evropskih mest poteka po načelih koncepta urbanega menedžmenta* urbani menedžment povezali s tremi elementi: (1) z velikostjo (glede na število in gostoto prebivalcev) mesta, (2) ekonomsko uspešnostjo mesta (z indikatorji, kot so BDP na prebivalca, BDP glede na povprečje v državi, stopnja zaposlenosti, delež aktivnega prebivalstva in podobno) ter (3) z močjo mesta¹² (indeks moči mesta določajo indikatorji, kot so administrativna velikost mesta, izdatki lokalne oblasti na glavo prebivalca mesta, delež javnih sredstev, ki jih mestu namenja nacionalna raven, delež izvirnih lokalnih davkov glede na celoten dohodek mesta ter delež od celotnih davščin, ki so namenjene le mestom).

Zato si bomo zastavili še **tri podteze**:

Večje kot je mesto, več elementov urbanega menedžmenta uporablja.

Bolj kot je mesto ekonomsko uspešno,¹³ več elementov urbanega menedžmenta uporablja.

Bolj kot je mesto močno,¹⁴ več elementov urbanega menedžmenta uporablja.

Vse tri podteze se nanašajo na merjenje učinkov upravljanja mesta. Van Dijk (2006, 4) predvideva, da se mesta soočajo z vedno večjim povpraševanjem po urbanih storitvah in infrastrukturi, s katerimi bi izboljšala kakovost življenja prebivalcev in

¹¹ Povezanost bomo preverjali z bivariatno analizo in multivariatno analizo – linearno regresijo.

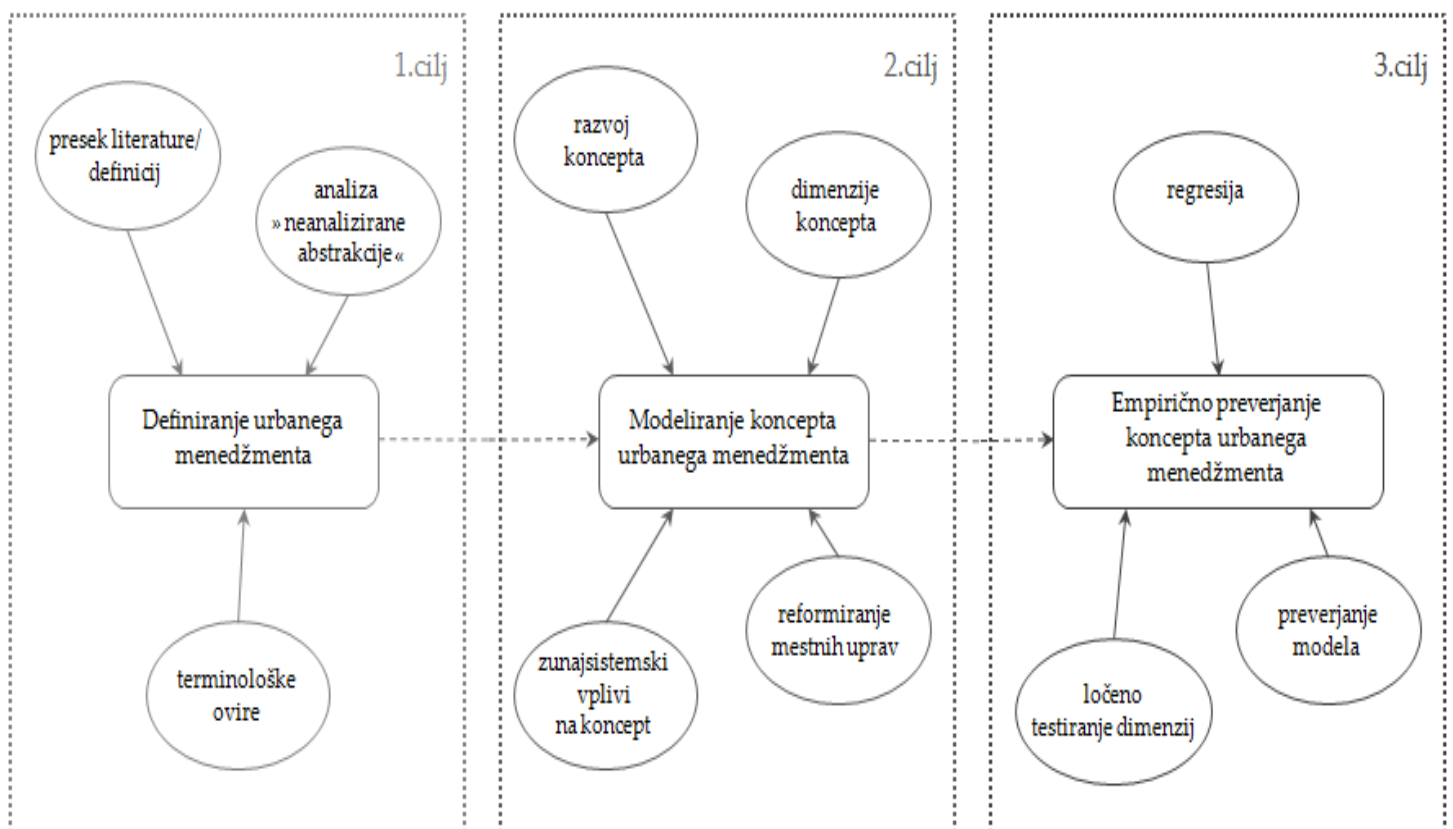
¹² Indeks moči mesta se uporablja za okvirno določitev fiskalne avtonomnosti lokalne skupnosti ter stopnjo moči *vis-à-vis* nacionalni ravni (Urban Audit 2007).

¹³ Ekonomsko uspešnost merimo z indeksom *Lizbonski benchmarking* (ločeno pa bomo merili tudi povezavo z nekaterimi indikatorji ekonomske uspešnosti, kot so BDP per capita in stopnjo zaposlenosti) (Urban Audit 2007).

¹⁴ Glede na indeks moči (Urban Audit 2007).

omogočila ekonomski razvoj. Vloga mestnega upravljalca je torej iskanje ravnotežja med ekonomskim razvojem mesta in ustvarjanjem kvalitetnega življenjskega okolja. Bramezza (1996) meni, da je odziv mest sicer lahko različen, in sicer glede na predispozicije (zgodovinske, zakonodajne) in okolje (politično, ekonomsko, upravo) mesta, vendar obstaja način upravljanja mesta, ki omogoča optimalno izrabo potenciala predispozicij in okolja. Ta način Bramezza (ibidem) imenuje urbani menedžment.

Slika 2.1.1: Raziskovalni model



2.2 METODOLOŠKI PRISTOP IN IZHODIŠČA

Doktorska disertacija temelji na strukturalni raziskavi, obenem pa ima v svojih analitičnih zaključkih elemente eksplikativne raziskave, saj je eden izmed njenih glavnih ciljev rekonceptualizirati urbani menedžment ter empirično preveriti pojavnost njegovih konstitutivnih elementov v praksi. Uporabili smo več dopolnjujočih se metod in tehnik. Z *deskriptivno metodo* smo postavili teoretični okvir disertacije ter opredelili izhodiščne pojme, kot so mesto, funkcije in naloge mesta, novo upravljanje javnega sektorja, vladovanje, lokalna samouprava, lokalno upravljanje, globalizacija, neoliberalizem, decentralizacija in urbanizacija. Nadalje smo s pomočjo deskriptivne metode prikazali razvoj koncepta urbanega menedžmenta ter presek definicij po glavnih avtorjih. *Analizo sekundarnih virov* smo uporabili pri metanalizi že opravljenih raziskav, ki kažejo, da se je oblika vladanja in upravljanja v mestih EU spremenila, pa tudi za pridobivanje že obstoječih empiričnih podatkov, s katerimi smo preverjali učinke konstitutivnih elementov in indeksa urbanega menedžmenta na določene neodvisne spremenljivke (ekonomska uspešnost mesta, moč mesta, velikost mesta in podobno).¹⁵ Za izračun nekaterih drugih vrednosti (na primer BDP *per capita* glede na nacionalno povprečje in povprečna stopnja zaposlenosti na nacionalno povprečje) pa smo uporabili tudi baze podatkov organizacije Eurostat.¹⁶

¹⁵ Empirične podatke, ki smo jih nato združili z empiričnimi podatki iz naše raziskave, smo pridobili iz baz podatkov organizacije Urban Audit (baze podatkov Urban Audit so dostopne preko spletne strani <http://www.urbanaudit.org/index.aspx>). Baza podatkov Urban Audit vsebuje več kot 250 indikatorjev z različnih področij (področja so kategorizirana takole: demografija, družbeni vidiki, ekonomski vidiki, vključevanje civilne družbe, izobraževanje, okolje, promet, informacijska družba ter kultura in rekreacija). Urban Audit zbira podatke za mesta v EU za vse od naštetih kategorij s pomočjo nacionalnih statističnih uradov. Glede na to obstaja nekaj metodoloških težav, ki so povezane predvsem z različnim vrednotenjem, merjenjem in definiranjem spremenljivk, Urban Audit v nekaterih primerih poziva k previdni uporabi in razlagi podatkov. Poleg tega pa je primerjava nekaterih indikatorjev zaradi velikega števila manjkajočih vrednosti zelo otežena. Ker je baza podatkov Urban Audit pravzaprav baza metapodatkov, so nekateri indikatorji standardizirani.

¹⁶ Da bi omilili vpliv nacionalnih okolij na vrednosti posameznih spremenljivk, smo primerjali stanje v mestu glede na nacionalno povprečje (kot odstopanje v pozitivno ali negativno smer glede na nacionalno povprečje). V ta namen smo baze podatkov dopolnili z bazami podatkov organizacije

Mednarodno primerjalno analizo smo uporabili za definiranje urbanosti (kot presek nacionalnih definicij, kaj je urbano) ter za primerjavo administrativne ureditve mest v EU (mesta s posebnim statusom, mesta s statusom enonivojskih mest, mesta s statusom v dvonivojskem sistemu lokalne samouprave). Klasifikacija primerljivih ureditev je nujna za razumevanje specifičnosti ureditev ter odpravljanja ovir za primerjavo.

Za doseganje tretjega cilja naloge smo uporabili *metodo anketnega zbiranja podatkov*. Podatke o pojavnosti dimenzij urbanega menedžmenta v praksi smo namreč lahko pridobili zgolj iz neposrednega vira v mestni upravi. Ker je eden od konstitutivnih elementov urbanega menedžmenta *vloga menedžerja*, ki vključuje tudi indikatorje, ki so vezani na subjektivno (ali bolj neformalno) percepcijo, je bilo najbolj smotrno, da smo za ciljno skupino izbrali urbane menedžerje. V tem kontekstu moramo razložiti dve zadevi. Prvič, kdo so urbani menedžerji, in drugič, kako smo izbrali vzorec opazovanih mest. Določevanje, kdo je urbani menedžer (sploh glede na pestrost ureditev v EU), je precej oteženo (Van Dijk 2006; Hughes 2003; Borja 1996), zato smo izjahali iz treh predpostavk. Prvič, ker je urbani menedžment po svoji vsebini in funkciji menedžment, je njegovo izvajanje naloga menedžerjev (Tavčar 2000, 2), drugič, ker je Svava (2003) na primeru mest v ZDA že natančno raziskal in določil vlogo urbanih menedžerjev, menimo, da lahko izhajamo iz njegove definicije (urbani menedžer kot najvišji nevoljeni vodja mestne uprave), ter tretjič, ker so pretekle raziskave v Evropi (Hambleton in Sweeting 1999; Daemen in Schaap 2000) pokazale, da obstaja povezava med vlogo menedžerja ter uspešnostjo mesta, lahko predpostavimo, da ta sloj v upravi obstaja. Ciljna skupina so torej visoki javni uslužbenci v mestnih upravah¹⁷ (glej Prilogo A: Seznam anketirancev).

Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>) ter tako ocenjevali uspešnost mesta glede na nacionalno okolje. S tem smo izničili ali vsaj omilili napake pri merjenju.

¹⁷ Natančno pozicijo v sistemu mestne uprave smo določili glede na strukturo organizacije ter pristojnosti visokih javnih uslužbencev za vsako mesto oziroma mestno upravo posebej. Zato je treba posebej izpostaviti, da imajo anketiranci drugačen, vendar primerljiv naziv delovnega mesta in pozicijo (na primer *Chief executive officer, City manager, Urban manager, Director of city administration*,

Drugo pojasnilo je povezano z izbiro opazovanih mest. V prvi fazi raziskovalnega postopka smo se odločili za evropska mesta, predvsem zaradi relativne bližine opazovanih enot ter zaradi relevantnosti naloge, ki naj se veže tudi na slovenski lokalni prostor. Nato pa smo določili skupino mest, za katera so bili dostopni podatki, na podlagi katerih smo določili njihovo uspešnost (neodvisne spremenljivke). V tem smislu smo bili precej omejeni, saj je zbiranje primerljivih podatkov bolj ali manj vezano na Eurostat oziroma znotraj te organizacije na Urban Audit. Ker Urban Audit večinoma zbira podatke za države članice EU, smo svojo populacijo (evropska mesta) zožili na *mesta v EU*, znotraj tega pa na skupino 120 mest, ki so vključena v natančno zbiranje podatkov za že prej omenjenih 250 indikatorjev. Izbor 120 evropskih mest, ki predstavljajo reprezentativni vzorec, je bil opravljen po naslednjem ključu (Urban Audit 2007): v raziskavo je vključenih vsaj 15 % celotne evropske populacije, v raziskavo so vključene vse prestolnice,¹⁸ kjer je bilo mogoče so vključena tudi glavna mesta regij, v raziskavo so vključena tako velika (več kot 250.000 prebivalcev) in srednje velika (najmanj 50.000 in največ 250.000 prebivalcev) mesta, izbrana mesta so geografsko enakomerno porazdeljena v vsaki državi članici.

Empirična raziskava je potekala od 6. 7. 2009 do 15. 11. 2009. V tem času smo v enakomernih časovnih intervalih subjektom ciljne skupine pošiljali sporočila (glej Prilogo B: Sporočilo anketirancu) po elektronski pošti, v kateri je bil poleg spremnega besedila tudi URL naslov, preko katerega so dostopali do vprašalnika (glej Prilogo C: Anketni vprašalnik). Zaradi omejenega števila subjektov ciljne skupine¹⁹ smo morali izdelati načrt maksimizacije odzivnosti (glej sliko 2.2.1). Načrt

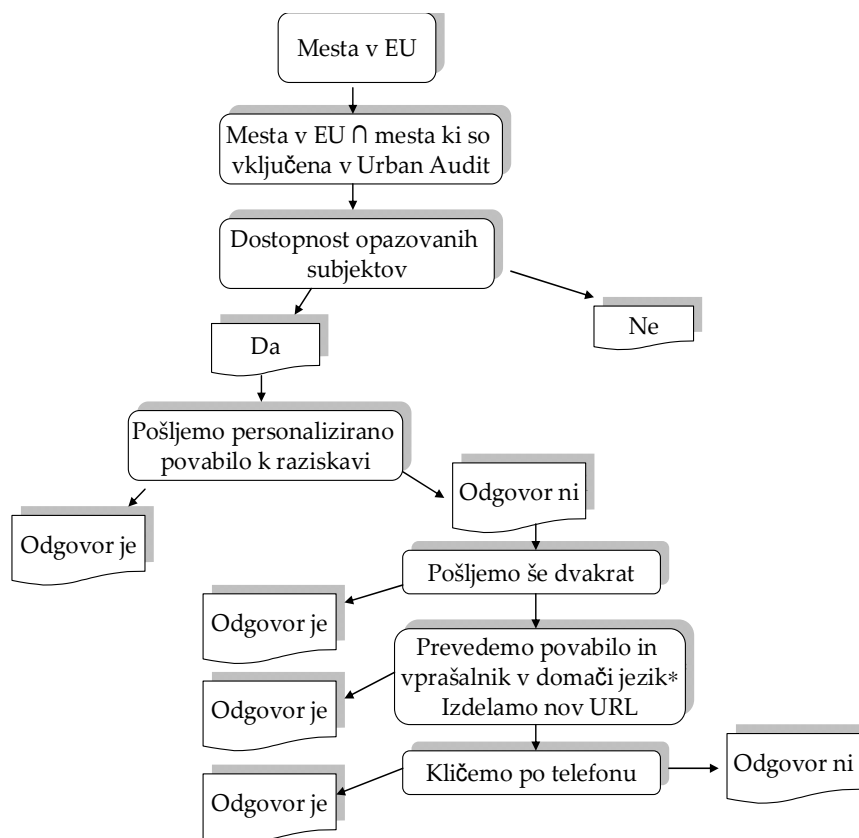
Magistratsdirektor, General Secretary, Stadssecretaris, Tajemnik Magistrátu, Administration Générale, Jegyzo, Gemeentesecretaris in podobno).

¹⁸ Med prestolnice ni bil vključen Berlin, ker zaradi specifične ureditve (mestna država) ne pozna pozicije, ki bi ustrezala naši definiciji urbanega menedžerja.

¹⁹ Ker smo pridobljene podatke združili s podatkovno bazo Urban Audit (<http://www.urbanaudit.org/index.aspx>), smo bili omejeni s številom in naborom mest, za katera so podatki na voljo. Tako ob morebitnem neodzivu nismo mogli povečevati vzorca.

maksimizacije odzivnosti je temeljil na personifikaciji (Fox, Crask in Kim 1988; Yu in Cooper 1983), številčnosti kontaktov (Armstrong in Lusk 1987; Heberlein in Baumgartner 1978) in upoštevanju dejavnikov, ki zmanjšujejo odzivnost (Singer, Hippler in Schwartz 1992).

Slika 2.2.1: Načrt maksimizacije odzivnosti



*Vprašalnike in spremno besedilo je bilo v izvorniku v angleščini, prevedeno pa v španščino, nemščino, francoščino in italijanščino.²⁰

Odziv smo poskušali povečati s personifikacijo vsakega sporočila. Tako je vsako sporočilo vsebovalo ime naslovnika ter poseben URL. Ker smo za vsako mesto izdelali svoj URL naslov, smo (1) anketirancu dali občutek individualizacije

²⁰ Ker je bila po prvih dveh mesecih odzivnost posebej slaba v Italiji, Nemčiji, Franciji in Španiji, smo se odločili, da vprašalnik in spremno besedilo prevedemo v vse naštetje jezike in izdelamo nove URL naslove za vprašalnike v teh jezikih. Rezultat prevodov so bili odzivi dveh nemških, dveh španskih, dveh francoskih in štirih italijanskih mest.

anketiranja, saj mu ni bilo potrebno vnesti imena mesta, ter (2) smo se izognili napakam ali zlorabam pri vnašanju imena mesta. Da bi povečali odzivnost smo anketirance povabili k raziskavi in jih nismo *prosili* za sodelovanje. V zameno smo jim ponudili »nagrado« oziroma osebno korist (Yammarino in drugi 1991), to je možnost, da dobijo sintetizirane rezultate analize.²¹ Da bi bil odziv večji, smo v vprašalnik dodali aplikacijo spremljanja napredovanja, kar je anketirancu omogočilo, da je vsak trenutek vedel, koliko vprašanj je še pred njim. Določena podvprašanja, na katera anketiranec odgovarja samo, če je na predhodno vprašanje odgovoril z da (... če da, potem ...), so bila skrita in so se pokazala šele ob ustrezno označenih odgovorih.

Da bi dobili čim več odgovorov, smo povečali številčnost kontaktov (Armstrong in Lusk 1987; Heberlein in Baumgartner 1978). To pomeni, da smo tistim, ki na vprašalnik niso odgovorili (kar smo spremljali preko programa *LimeSurvey*), vabilo poslali znova. V povprečju je vsak anketiranec sporočilo prejel štirikrat. Da bi omejili dejavnike, ki zmanjšujejo odzivnost (Singer, Hippler in Schwartz 1992) smo izpustili demografijo (ker je za namen raziskave nepomembna) ter začeli z najbolj zanimivim in osebnim delom vprašalnika, to je z vlogo menedžerja (glej Prilogo C: Anketni vprašalnik). Poleg tega smo anketirancu omogočili, da delno shrani anketo in reševanje nadaljuje kasneje (če ga je med delom kaj zmotilo ali če je potreboval določene podatke, ki jih trenutno ni imel na voljo). Skladno s priporočili Edvardsa in sodelavcev (2007) pa nismo poudarjali anonimnosti in tajnosti raziskave. Empirično dokazano je, da to anketirance odvrča od sodelovanja.

Ker smo pri izvedbi anketnega zbiranja podatkov predvidevali določene omejitve, smo vprašalnik pripravili temu primerno. Mogoča so nekatera odstopanja zaradi poenostavitve vprašanj; indikatorje smo morali preoblikovati, da bi bila vprašanja lažje razumljiva, dodajali smo primere za ilustracijo, skrajševali vprašalnik, kjer je

²¹ Za to možnost se je odločilo kar 78,6 % anketirancev.

bilo to mogoče. Druga možnost, da bo prišlo do napak, pa izhaja iz pomanjkanja nadzora nad tem, kdo je dejansko odgovarjal na vprašanja (obstajala je možnost, da bi vprašalnik rešil kdo drug (tajnica, pomočnica ipd)). To smo poskusili preprečiti tako, da smo na uvodno stran v vprašalniku zapisali »Pozdravljen, urbani menedžer«,²² ter tako, da smo za prvi sklop vprašalnika dali »vloga urbanega menedžerja«, kjer morajo anketiranci odgovarjati na vprašanja, kot sta »Kako bi lahko najbolje opisali svojo vlogo v mestni upravi« in »Kako bi lahko najbolje opisali svojo moč vis-à-vis mestnim politikom«, na kakršni lahko odgovori le oseba, ki opravlja to funkcijo.

Pri izvedbi metode anketnega zbiranja podatkov pa smo opazili tudi nekatere težave, kot so:

- Urbani menedžerji slabo poznajo funkcije in strukture v mestni upravi. Mnogi so ankete odprli ter zaprli (tudi po večkrat). Nekateri so nam sporočili, da bodo odgovorili, ko dobijo odgovore o »decentralizaciji mesta« ali »vključevanju prebivalcev v procese odločanja«.
- Nekateri e-naslovi niso bili v uporabi, čeprav so navedeni na spletnih straneh. Na sploh so spletne strani slabo strukturirane. Omenjene funkcije namreč niso zbrane v nobenem katalogu ali bazi podatkov tako da je potrebno kontaktirati vsako mesto posebej in ugotoviti kdo je oseba, ki opravlja določeno funkcijo.
- Za tako visoke položaje v upravi (še posebej velikih mest) so značilne močne blokade e-pošte. V takih primerih smo vprašalnike po dogovoru s tajnico pošiljali po faksu ali na zasebni naslov urbanega menedžerja.

V zadnji fazi raziskave smo pridobljene podatke obdelali z računalniškim programom SPSS, kjer smo v isti matrici združili odgovore ter spremenljivke iz baze podatkov Urban Audit.

²² V izvirniku: »Dear Chief Executive Officer/ city manager/ urban manager/ director of city administration/ Magistratsdirektor/ General Secretary/ Stadssecretaris/ Tajemník Magistrátu/ Administration Générale/ Jegyzo /Gemeentesecretaris etc.«.

POGLAVJE 3

**TEORETIČNI OKVIR DOKTORSKE
DISERTACIJE**

3.1 MESTO – SUBJEKT PROUČEVANJA

O začetkih modernega raziskovanja mesta kot subjekta ter z njim povezanih pojmov lahko govorimo z razmahom Chichaške sociološke šole.²³ Ta je s tako imenovanim ekološkim modelom poskušala urbane procese razložiti kot produkt interakcije ekonomije prostora in uporabe prostora ter migracijskih tokov. Takrat prevladujoči odnos znanosti do mesta kot nečesa slabega in neobvladljivega je bil posledica velikih migracij (tako ruralno-urbanih kot migracij iz Evrope v Ameriko) v ameriška mesta v 20. in 30. letih. Zaradi otežene družbene in ekonomske integracije migrantov sta se v mestih razraščali marginalizacija in revščina; oba pojma pa je v središče opazovanja postavila prav Chichaška sociološka šola. Kot odgovor na družbene in ekonomske težave množice migrantov so urbanisti začeli z novo (sicer v preteklosti že uporabljeno) idejo, da bi revni prebivalci živeli v sožitju z naravo v tako imenovanih mestih vrtov (*Garden City*). Ta idealistični koncept je v ospredje postavil predmestja in manjša mesta, velika mesta in metropole pa označil za vir vsega slabega.

To tezo je leta 1961 ovrgla Jane Jacobs v knjigi *The Death and Life of Great American Cities*, v kateri zagovarja tako družbeni kot ekonomski potencial velikih mest. Argumentacija temelji predvsem na predpostavki, da velika raznovrstnost in specializacija, ki ju najdemo v velikih mestih, ustvarjata pogoje za izredno gospodarsko rast.²⁴ Kljub pozitivnemu odnosu do mest, ki ga v svojih delih gradi Jacobsova, pa ne more mimo težav, ki jih tako veliko število in koncentracija prebivalstva nujno predstavljata. Njena opažanja se na koncu strnejo v eno samo priporočilo, in sicer *decentralizirajte mestno upravo*. Bolj lokalizirana uprava bo namreč boljše razumela to kaj posamezno okrožje potrebuje za optimalni razvoj. Vidimo, da

²³ Med pripadnike te šole štejemo Roberta Parka, Ernesta Brugessa, Roberta McKenzija (ki so med drugim leta 1925 izdali temeljno delo *The City*) ter Louisa Wirtha (*The Ghetto* 1928).

²⁴ Kasneje v knjigi *Cities and the Wealth of the Nations* (1984) tudi empirično dokaže neposredno povezanost med številom mest in gospodarsko močjo države.

avtorji že v zgodnjih, splošnih delih o mestih v ospredje postavljajo dejavnost mesta samega. Torej to kaj mesto lahko in kaj naj naredi za svoje prebivalce in svoje ekonomske subjekte. Mesto torej ni zgolj teritorialna konstrukcija, temveč lokalna skupnost z zmožnostjo samoupravljanja.

S tem je Jacobsova položila temeljni kamen za nadaljnje proučevanje vodenja in upravljanja mesta oziroma izpostavila odgovornost mestnih oblasti za reševanje urbanih problemov (Stren 1996, 403). Pozornost se je od tako imenovanih urbanih problematik, s katerimi se je primarno ukvarjala Chichaška sociološka šola, preusmerila na tiste, ki naj bi te problematike reševali. Prvo odmevnejše delo, ki je vključevalo tak pristop, je bila knjiga Roberta Dahla *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (1963). Dahl predstavi (kasneje zelo priljubljeno) temo o lokalni pluralistični demokraciji oziroma mnenje, kako je mogoče večje probleme rešiti le s tako imenovanimi pragmatičnimi koalicijami (povezovanje preko ideoloških ločnic). S tem je Dahl (morda nehote) odprl vrata vsem tistim, ki so menili, da so velika mesta za nacionalno gospodarstvo preveč pomembna, da bi bila prepuščena političnim spopadam in politikanstvu. Kasneje avtorji (tudi na podlagi ameriških empiričnih študij) pogosto zastavljajo teze, da je mesto uspešnejše (glede na BDP in indeks kakovosti življenja), če ga vodi menedžer, ki je imenovan glede na svojo izobrazbo in strokovnost, kot pa če ga vodi politični funkcionar, ki je pod pritiskom vsakokratnih volitev, kar ga odvrča od dolgoročnih strategij in trajnostnega razvoja mesta (glej De Long in Shleifer 1992; Rauch 1998; Borja 1996; Hughes 2003; Leautier 2006).

Zaradi Dahlovega pristopa je k urbanim študijam pritegnilo tudi politologe, čeprav so v disciplini takrat prevladovali sociologi in geografi. Vendar se je politologija (ne pa tudi javna uprava) v tem obdobju osredotočila le na manjša mesta ter (morda namenoma) zanemarjala velike, bolj kompleksne in konfuzne metropole (Stren 1996, 404). Nasploh je proučevanje mest zaznamovano s (kvazi)interdisciplinarnostjo,

čeprav prave interdisciplinarne študije ali pristopa k proučevanju mesta po mnenju Strena (ibidem) ne najdemo. To pa ne pomeni, da ne bi bila potrebna ali da ni pomembna. Brezovšek in Črnčec (2007, 23) po podobni analogiji govorita o interdisciplinarnem pristopu k upravni znanosti. Menita, da takšen pristop nima samo hevristične vrednosti, ampak tudi posebno preskriptivno vrednost.

Prvi pravi politološki pristop k urbanim študijam je teorija urbanega režima (Stoker 1996; Stone 1989; Hamel 1999), ki je nastala v 80. in 90. letih v ZDA. Za razliko od zagovornikov elitističnih teorij, ki se sprašujejo kdo vlada, se predstavniki teorije urbanega režima sprašujejo, kako zagotoviti ustrezne zmogljivosti za reševanje urbanih problematik in razvoj lokalne skupnosti. Stone (1989) izpostavlja, da zaradi izredno kompleksnega urbanega okolja nobena politična skupina ne more prevzeti nadzora, zato se ustvarjajo tako imenovani režimi, sestavljeni iz različnih akterjev (predvsem delničarjev), ki imajo zmožnost realizacije javne politike. Moč tako dobi tisti, ki ima zmožnosti in sposobnosti rešiti določen problem. Z analizo transformacije lokalnih oblasti in lokalnega upravljanja so zagovorniki teorije urbanega režima poskušali dokazati, da je učinkovitost upravljanja mesta odvisna predvsem od zmožnosti oblasti, da v proces oblikovanja javnih politik vključi vrsto zasebnih (ekonomskih) akterjev. Tako se ustvarjajo posamezni režimi katerih cilj je reševanje točno določenega problema. Največja slabost teorije urbanega režima je ravno njena naklonjenost ustvarjanju parcialnih omrežij, ki lahko celo zmanjšujejo demokratičnost in participativnost v mestu. Dopušča namreč velik vpliv in moč posameznih ekonomskih in političnih skupin, ki zaradi nizke stopnje legitimnosti navadno ne nosijo objektivne odgovornosti za posledice svojih odločitev.

Nadaljnje proučevanje mesta je sledilo velikim urbanizacijskim in antiurbanizacijskim tokovom v 60. in 70. letih. Ruralno-urbane migracije ter migracije iz mest v predmestja so povzročile polarizacijo mestnega prebivalstva na bogate in revne. V tem kontekstu je bilo najbolj odmevno delo Milтона Santosa *The*

Shared Space: the two Circuits of the Urban Economy in Underdeveloped countries (1979), ki govori o dejavnostih zgornjega in spodnjega sloja ekonomije v mestu. Pod zgornjim slojem ekonomij razume (ne govori o prebivalcih) bančništvo, izvoz, moderno urbano industrijo ter storitve, pod spodnjim slojem pa zastarelo proizvodnjo in storitve manjšega obsega. Santos je zaključil, da bolj razvita mesta (mesta, ki imajo boljšo infrastrukturo in življenjske razmere) privabljajo višji sloj ekonomije, v vseh mestih pa je razkol med revnimi in bogatimi vedno večji. Zato meni, da je uravnoteženje nastale situacije naloga mestnih oblasti, hkrati pa priznava, da je v okviru veljavnega tržnega režima to skoraj nemogoče. Ključno je ravno Santosovo razumevanje vloge mestnih oblasti, ki naj bi iskale ravnotežje med deležniki in delničarji. Kasneje sta tako Borja (1996) kot Sassenova (1994) ugotavljali, kako pomembno je ravnotežje med ustvarjanjem ugodnega okolja za prebivalce (deležnike) in ekonomske vlagatelje (delničarje).

Polarizacijo urbane družbe je kasneje analiziral tudi David Harvey (*Social Justice and the City* (1993)), ki podobno ugotavlja, da je konflikt med revnimi in bogatimi v mestu samo odsev kapitalistične dinamike celotne družbe. V naslednjem delu *The Urban Question: A Marxist Approach* (1977) pa je Castells že neposredno napadel celotno Chichaško sociološko šolo. Čeprav so v knjigi v ospredju moderni urbani problemi (metropolitantske regije, urbana kriza v ZDA, urbane politično ekonomske strukture in urbana civilnodružbena gibanja), Castells preseneti z odprto kritiko Wirthove definicije mesta in urbanega življenja. Meni da neosebne, površne in prehodne odnose zamenjujejo komunitaristični elementi, še posebej izraženi v revnih predelih mest, kjer so se prebivalci prisiljeni tesno povezovati, da bi sploh preživel. Svoje ideje je Castells črpal iz južnoameriških mest v 70. in 80. letih, ki jih je obravnaval tudi Touraine, ko je leta 1983 izdal knjigo *The City and the Grassroots*, v kateri je ob opazovanju organiziranja meščanov na ravni sosesk (in v nekaterih primerih na ravni interesov marginaliziranih skupin) napovedal preoblikovanje institucionalnih struktur mesta. Dejansko se kasneje v 90. letih, kot posledica vala

decentralizacije v južnoameriških mestih, nove lokalne oblastne demokratične strukture povežejo z lokalnimi interesnimi skupinami in združenji, tako da se skupaj soočijo z radikalnim zmanjševanjem nacionalnih virov za urbane storitve in infrastrukturo (Stren 1996, 413). Poudarjanje participacije prebivalcev sicer ni nič novega, že Weber (1958) je namreč menil, da je demokratična participacija prebivalcev ključ za nadaljnji urbani razvoj.

Naslednji pomemben prispevek je knjiga Johna Logana in Harveyja Molotcha *Urban Fortunes: The Political Economy of Place* (1987), v kateri avtorja razkrivata, da je največja prioriteta urbanih vodij (*urban leaders*) v ZDA, da povečujejo ekonomski razvoj v vseh pojavnih oblikah. Loganovo in Molotchovo mesto je »stroj za razvoj«, katerega vodilna koalicija (sestavljena iz političnih funkcionarjev, javnih uslužbencev, predstavnikov ekonomskih interesov ter vodij lokalnih skupnosti) ima zgolj en cilj – privabiti vlagatelje ter porazdeliti dohodke za nadaljnji razvoj mesta. Zaradi usmerjenosti v privabljanje vlagateljev trpita socialna integracija in varovanje okolja, oboje pa vodi v konflikte v skupnosti. Model Loganovega in Molotchevega mesta (ki ga avtorja razširita na globalno raven, saj naj bi veljal za vsa mesta z močno politično avtonomijo ter *laissez-faire* kapitalistično kulturo), je vedno odvisen od globalnih ekonomskih tokov ter napoveduje koncept konkurenčnosti mest.

V duhu teorije konkurenčnosti mest Saskia Sassen napiše *The Global City: New York, London, Tokyo* (1991). Knjiga postane klasično delo za razumevanje vpliva globalnih tokov na mesta. Sassenova predstavi pojavnost in vpliv novih oblik neposrednih tujih vlaganj, ki so rezultat mobilnosti kapitala in informacijsko-komunikacijske tehnologije, fizične manifestacije (sedeži podjetij) gigantov finančne industrije v dominantnih svetovnih mestih in razvoj vzporednih dejavnosti (svetovanje, računovodstvo, menedžment), ter družbene in prostorske vplive vsega naštetega na mesta sama. Rezultati raziskave kažejo na vedno večjo polarizacijo med bogatimi in

revnimi, na porast skrajnih desničarskih gibanj ter zmanjševanje moči mestne oblasti *vis-à-vis* ekonomskim akterjem.

Ugotovitve, izpeljane iz temeljnih del (interdisciplinarnih) urbanih študij, kot so avtonomija menedžmenta, depolitizacija urbanih strategij, politična participacija prebivalcev, decentralizacija mestne uprave ter iskanje ravnotežja med zahtevami delničarjev in deležnikov (med ekonomsko uspešnostjo mesta ter kakovostjo življenja v njem), nam dajejo podlago za oblikovanje koncepta upravljanja mest. To je po mnenju nekaterih vodilnih avtorjev pravzaprav osrednji problem urbane problematike, ki kot pravi Castells (1989), je urbanisti in arhitekti ne morejo rešiti, saj morajo bolje poznati družbeno strukturo mesta ter politične procese in principe urbanega menedžmenta. Vsekakor pa je *»izziv raziskovalcem, da odgovorijo na pojavljajoče se probleme v urbani realnosti, ter da s svojimi dognanji seznanijo širšo javnost, javnopolitične akterje ter aktiviste v lokalnih skupnostih, hkrati pa vzdržujejo kredibilno raven logičnega argumenta in znanstvene integritete. Ta dva cilja nista nezdržljiva.«* (Stren 1996, 415)

3.2 MESTO – SUBJEKT UPRAVLJANJA

Enotna definicija tega, kaj je mesto, v znanosti ne obstaja. Že Cohen s sodelavci (1996) ugotavlja, kako težko je določiti, kaj je urbano, torej kaj je mesto.²⁵ Celo mednarodne organizacije, kot so Združeni narodi, pri mednarodnem zbiranju podatkov uporabljajo nacionalne cenzuse, torej nacionalne definicije, kaj mesto je in kaj ni. Posamezne države določajo kriterije za urbanost najpogosteje na podlagi kombinacije večih dejavnikov, kot so število delovnih mest v terciarnem sektorju, gostota naseljenosti, višina dohodka na prebivalca, in drugo (Cohen in drugi 1996, 226). Število prebivalcev, ki določa, kdaj je naselje mesto, se glede na posamezno državo zelo razlikuje, od 200 prebivalcev (Grenlandija, Islandija in Norveška) pa do

²⁵ Gilbert s sodelavci (1996, 4) termin mesto razume, kot sinonim za urbano naselje.

50.000 (Japonska in Južna Koreja). Največ pa jih določa, da je mesto naselje z najmanj 2.000 prebivalci (glej Prilogo D: Nacionalne definicije mesta). Nekatere države ta pogoj dodatno omejujejo z deležem prebivalstva, ki dela v nekmetijskem sektorju (Bocvana, Zambija, Indija, Japonska in Izrael), druge pa določajo, da je mesto vsako območje, ki je center določene regije ali države (Madžarska, Paragvaj, Ekvador, Brazilija, Nigerija, Sudan in druge). Nekatere države določajo tudi gostoto prebivalstva, ki jo mora določeno območje dosegati, da si lahko pridobi status mesta. V Kanadi, na primer, je mesto območje z več kot 1.000 prebivalci ter z gostoto naseljenosti, ki je večja kot 400 prebivalcev na kvadratni kilometer, v Združenih državah Amerike je mesto aglomeracija z najmanj 2.500 prebivalci ter z gostoto 1.000 prebivalcev na kvadratno miljo, v Indiji pa so mesta vsa območja z najmanj 5.000 prebivalci in gostoto najmanj 1.000 prebivalcev na kvadratno miljo ali 400 prebivalcev na kvadratni kilometer. Obstajajo pa tudi drugi pogoji. Francija na primer določa, da so mesta lokalne skupnosti z več kot 2.000 prebivalci, ki živijo v nepretrganem naselju hiš, v katerem razdalja med posameznimi hišami ni več kot 200 metrov (Združeni narodi 2008).

Slovenija prav tako pozna omejitve za pridobitev statusa mesta. Zakon o lokalni samoupravi določa (ZLS-UPB2, Ur. l. RS, št. 94/2007), da status mesta dobi vsako večje urbano naselje, ki se po velikosti, ekonomski strukturi, gostoti naseljenosti in zgodovinskem razvoju razlikuje od drugih naselij (15a člen). Mesto mora imeti več kot 3.000 prebivalcev, status mesta pa dobi z odločitvijo vlade. Trenutno je v Sloveniji 68 mest.²⁶

²⁶ Lahko pa se na območju mesta (zaradi enotnega prostorskega in urbanističnega urejanja, zadovoljevanja komunalnih potreb in planiranja razvoja) ustanovi mestna občina. Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva (16. člen). Občina, ki želi pridobiti status mestne občine, mora izpolnjevati naslednje pogoje: (1) je gosto naseljeno in strnjeno naselje, (2) ima najmanj 20.000 prebivalcev, (3) ima 15.000 delovnih mest (od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih), (4) je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja in (5) izpolnjuje tudi ostale pogoje (srednje šole, bolnišnice, javne službe, gledališča, muzeje ...). V Sloveniji imamo 11 mestnih občin.

V Evropski uniji je definicijo, kaj je urbano in kaj je ruralno, otežilo predvsem specifično okolje v vsaki državi članici, zato je Evropska komisija (1999) v svojem poročilu o skupni klasifikaciji urbanosti zaključila, da definicija mest variira od države do države in je ni moč poenotiti. Za statistične potrebe je Eurostat (1992) določil štiri načine definiranja enote mesta:

- definicija na podlagi administrativno določenih meja mesta oziroma določitev meja mesta glede na status ali zakonodajo;
- definicija na podlagi aglomeracije urbanih enot, ki skupaj tvorijo eno ali več administrativnih enot;
- definicija mesta kot urbanega centra s pripadajočo okolico, ki je z urbanim centrom povezana funkcionalno, predvsem na področju zagotavljanja delovne sile;
- definicija mesta kot polinuklearne urbane regije, torej regije, v kateri je več urbanih centrov, ki so med seboj funkcionalno povezani.

Če si »spodimo« definicijo iz urbanizma, lahko zaključimo, da je mesto razmeroma sklenjena naselitev, kjer hiše stojijo ena ob drugi. S čisto kvantitativnega vidika je mesto veliko naselje oziroma naselitev z visoko gostoto, v kateri ni specifičnih osebnih stikov med ljudmi. Interakcije med mestnimi prebivalci so tista kategorija, ki jo proučuje urbana sociologija, ki utemeljuje, da je osnova za razlikovanje med ruralnim in urbanim koncept razlikovanja med mehansko in organsko solidarnostjo. Durkheim (1969) meni, da ruralno življenje opredeljuje enotnost vrednot in idej, ki je izražena s kolektivno zavestjo, življenje v mestih pa opredeljuje ta funkcionalna medodvisnost in specializacija. Oziroma, kot urbanost razume Castells (1989), je to le prostorska pojavna oblika kapitalistične industrializacije.

Hočevar (2000, 65) meni, da je mesta zaradi njihove strukturne kompleksnosti in zaradi vse težjega analitičnega razmejevanja ter vse večjega prekrivanja znotrajsistemskih lastnosti delovanja in zunajsistemskih, relacijskih lastnosti

povezovanja vse težje obravnavati tako z merili teritorialnosti kot tudi lokalnosti. Na podlagi tega izpostavlja tri vidike, po katerih je mesta težko analitično razvrščati:

- kot zamejene teritorialne sisteme, opredeljene formalno oziroma administrativno;
- kot lokalne prostorske enote glede na nadlokalne lastnosti ali teritorialne ravni;
- kot teritorialne skupnosti ali skupnosti v kateremkoli smislu.

Pa vendar moramo za potrebe empiričnih raziskav mesta razvrstiti po vseh omenjenih vidikih razvrščanja. Mesta v sistemih oblasti nastopajo kot enote lokalne skupnosti s podeljeno samoupravnostjo. Torej so formalno-pravno teritorialno zamejena ter funkcijsko in administrativno opredeljena. Za lokalno skupnost so značilni bistveni elementi, kot so (1) določeno ozemlje, (2) ljudje, ki so naseljeni na tem ozemlju, (3) skupne potrebe in interesi teh ljudi, (4) dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter (5) zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo (Grad 1998, 223). Mesto ima vse elemente lokalne skupnosti,²⁷ čeprav je zaradi velikosti in heterogenosti

²⁷ Lokalna skupnost označuje teritorialno skupnost ljudi, ki svoje skupne potrebe zadovoljuje s kupnimi dejavnostmi. Lokalna skupnost predstavlja skupnost ljudi na zaokroženem teritorialnem območju, na katerem so ljudje zaradi skupnih interesov pri zadovoljevanju potreb medsebojno povezani (Grafenauer 2000, 15). Vendar, kot poudarja Bučar (1981), le država določa, kateri so lahko interesi ožjih družbenih skupnosti in na kakšnem območju se lahko uveljavljajo. Nobena teritorialna skupnost ne more nastati proti volji države. O antagonizmi med lokalnimi in splošnimi interesi vedno odloča država. O izvornih pravicah posameznih ožjih teritorialnih skupnosti ne moremo govoriti, saj jih ima vsaka samo toliko in tiste, ki jih priznava država. Zadovoljevanje potreb prebivalcev lokalne skupnosti znotraj določenega teritorija oziroma lastnost lokalne skupnosti, da se sama upravlja, imenujemo lokalna samouprava. Šmidovnik (1995, 27) navaja, da je lokalna samouprava pravnosistemska institucija, ki opredeljuje status lokalne skupnosti. Analitično gledano združuje torej pojem lokalne samouprave dve sestavini: lokalno skupnost kot sociološko sestavino in lokalno samoupravo kot pravnosistemsko sestavino. Slednja je torej pravnosistemska kakovost, ki mora biti izrecno podeljena oziroma priznana lokalni skupnosti z ustreznim aktom države. Kot taka ima nekaj značilnosti, po katerih se ločuje od državne uprave. To so po Vlaju (1992) avtonomija, samostojnost, decentralizacija in demokratizacija, ki dajejo lokalnim skupnostim pravico, da urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti javne zadeve, ki se nanašajo na življenje in delo prebivalcev na njihovem območju. Gre za pravico ljudi v lokalnih skupnostih, da rešujejo svoje lokalne probleme in imajo lastne dohodke. Uvedba in delovanje lokalne samouprave je trend, ki v modernem, razvitem svetu vsekakor narašča. Usmerjenost k približevanju države uporabnikom-državljanom in servisiranje se namreč najlažje ter najbolj učinkovito izvaja na najnižji ravni. Lahko bi celo posplošili, da imajo gospodarsko uspešnejše države praviloma dobro razvit lokalno-samoupravni sistem. Razmerje med

skupnosti pogosto težje določiti, kakšne so skupne potrebe in interesi prebivalcev, težje je zadovoljevati heterogene potrebe ter doseči občutek pripadnosti. Vsekakor so to elementi, po katerih se mestna skupnost značilno razlikuje od ruralne. Poleg tega se obe skupnosti razlikujeta tudi glede na tvorne elementa nastanka. Če izhajamo iz Tönniesovega (1999) razumevanja mesta, je le-to istovrstnega nastanka kot druge oblike lokalnih skupnosti (vasi), zato zanj veljajo podobne zakonitosti *skupnostno živečega organizma* (je pa vas skupnost, oblikovana po celoviti (naravni) volji, mesta (velemesta oziroma industrijska mesta) pa so skupnost, oblikovana po racionalni volji). Kljub temu da se skupnosti v nekaterih značilnostih razlikujejo, Tönnies opredeli, da so tvorni elementi skupnostnega sobivanja *zavezujoče vzajemno in skupno prepričanje*, to je skupno razumevanje in včasih tudi *vzajemno posedovanje in uživanje skupnih dobrin*.

Posebno obravnavanje urbanih lokalnih skupnosti (mest) je še zlasti pomembno zaradi vedno večjega števila prebivalcev, ki prebivajo v urbanem okolju. Prevladujoča značilnost urbanih okolij je visoka gostota prebivalstva, ki jo merimo s številom prebivalcev na kvadratni kilometer. Svetovno povprečje gostote prebivalstva je 48 prebivalcev na kvadratni kilometer, v najgosteje naseljenem mestu Daki pa živi kar 43.752 prebivalcev na kvadratni kilometer (Mumbai - 23.088; Delhi - 26.276; Seul - 17.215; Tokio - 14.151; New York - 10.452; Moskva - 9.644; London - 4.863) (Združeni narodi 2008). Če najgosteje naseljeno mesto v Evropi presega povprečno gostoto poseljenosti za več kot stokrat (za ilustracijo lahko omenimo, da je povprečna gostota poseljenosti Slovenije 110 prebivalcev na kvadratni kilometer), je jasno, da je območje mesta pod izrednim pritiskom naseljenosti. Zaradi velikih razlik, ki nastajajo med urbano in ruralno skupnostjo, se preobremenjenost urbanih

državo in lokalno skupnostjo je urejeno tako, da država lokalni skupnosti prizna pravico do urejanja določenega dela javnih zadev, za te naloge zagotovi tudi del sredstev, hkrati pa se iz njene sfere v čim večji meri umakne. Ta umik seveda ne more biti popoln, saj država še vedno ohranja nadzorstvo nad zakonitostjo delovanja lokalne skupnosti. Vendar pa je tukaj treba poudariti, da se stopnja decentralizacije razlikuje od države do države in da ima lokalna skupnost le toliko samouprave, kolikor ji je država priznava.

skupnosti lahko izrazi tudi v posebnih ustavno-pravnih aktih, ki takšnim enotam dodelijo poseben status.

Pravni status mest se razlikuje od države do države, v nekaterih primerih pa imajo mesta drugačen status tudi znotraj ene države (primer glavnih mest, ki se po statusu navadno razlikujejo od drugih mest v državi). Ker se bomo v empiričnem delu disertacije osredotočili na mesta v Evropski uniji, je smiselno predstaviti spekter pravnih statusov evropskih mest. Na podlagi poročila Evropske komisije (2007) lahko zaključimo, da je osnovna enota za mesto občina, na podlagi te enote pa lahko evropska mesta kategoriziramo v tri skupine (glej tabelo 3.2.1). *Mesta s posebnim statusom* so navadno glavna mesta,²⁸ ki imajo glede na ostala mesta in okraje (regije) v državi posebno administrativno ureditev. Pogosto imajo prestolnice zaradi svoje velikosti (pri tem mislimo tudi na veliko število in gostoto prebivalstva) podoben status kot enote regionalne samouprave v državi. Drugo skupino mest predstavljajo tako imenovana *enonivojska mesta*, pri katerih je za mesto odgovorna le ena lokalna oblast (torej med mestno in nacionalno oblastjo ni vmesne – regionalne ravni). Sem sodijo (1) mesta v državah, v katerih ni druge ravni lokalne samouprave in (2) mesta, kjer so na eni ravni organov združene oblasti prve in druge ravni lokalne samouprave.²⁹ Zadnjo skupino mest predstavljajo *mesta v dvonivojskem sistemu lokalne samouprave*. Ta mesta si delijo odgovornosti z drugo ravno lokalne samouprave v državi, čeprav ji niso neposredno podrejena (so avtonomna pri odločanju o zadevah mestnega pomena). Tak status ima večina mest v Evropski uniji (na primer v Belgiji, na Danskem, v Španiji, Franciji in Italiji). V nekaterih drugih državah (Nemčija,

²⁸ Kar deset od sedemindvajsetih glavnih mest ima tak status; to so Dunaj (ki ima status mesta in dežele), Bruselj (ki je regija), Praga (ki je regija in občina), Berlin (mestna država), Madrid (ki ima metropolitanski status), Pariz (občina in departma), Budimpešta (ki je sicer občina, ampak je sestavljena iz 23 okrožij, ki imajo nacionalno poseben status), Varšava (ki ima poseben administrativni status), Bukarešta (občina s statusom okraja), London (regija z voljenim županom in svetom).

²⁹ Tipičen primer slednjih je 116 *Kreisfreie Städte* v Nemčiji, ki hkrati opravljajo funkcije okraja (*Kreise*) in občine (*Gemeinde*).

Avstrija, Madžarska, Irska in Velika Britanija) pa je ta ureditev značilna le za manjša mesta, ki nimajo statusa okraja ali regije.

Tabela 3.2.1: Status mest v državah članicah Evropske unije

	Mesta s posebnim statusom	Status enonivojskih mest	Status mesta v dvonivojskem sistemu lokalne samouprave
Avstrija	Dunaj (mesto in zvezna država)	Statutarstadt (s statusom mesta)	Gemeinde (majhna mesta)
Belgija	Bruselj (regija z zakonodajno pravico)		občina
Bolgarija		občina	
Ciper			občina
Češka	Praga (regija in občina)	občina	
Nemčija	Berlin, Hamburg, Bremen (mestne države)	Kreisfreie Stadt (mesto s statusom okraja)	občina (majhna mesta)
Danska	Kopenhagen, Frederiksberg (okraja in občini)		občina
Estonija			Talin (mestna občina)
Grčija			mestna občina (če ima več kot 10.000 prebivalcev)
Španija	Madrid, Barcelona (status neodvisne skupnosti na regionalni ravni)		občina
Finska			mestna občina
Francija	Pariz (občina in departma)		občina
Madžarska	Budimpešta (poseben status okraja s 23 okrožji)	Megyei jogú város (mesto s statusom okraja)	občina
Irska		status mest	Status krajev (sodi v mestni status)
Italija		provinca (Rim)	občina
Litva			občina
Luksemburg		komuna/občina	
Latvija		sedem večjih mest združuje dve ravni oblasti	občina
Malta		občina	
Nizozemska	Amsterdam (kljub statusu občine opravlja naloge province)		občina
Poljska	Varšava (občina s statusom okrožja)	urbano okrožje	mestna občina
Portugalska	Lizbona, Oporto (status metropolitanskega območja)		občina
Romunija	Bukarešta (občina s statusom okrožja)		občina

Švedska			občina
Slovenija		mestna občina	
Slovaška			občina
Velika Britanija	London (regija z voljenim županom in svetom)		Mesta s statusom okrožij

Vir: Prirejeno po Evropska komisija (2007, 166), The Association of London Government (2003; 2004) in Evropski Svet občin in regij (2005).

Sklepamo lahko, da posebnosti mestnega okolja v veliki meri priznavajo tudi državne oblasti saj jim podeljujejo posebne statute. Zakaj v kontekstu upravljanja mestom kot lokalnim okoljem pripisujemo poseben pomen in vlogo, pa lahko utemeljimo z dvema argumentoma: (1) zaradi visokega deleža urbanega prebivalstva je nujno potrebno opredeliti specifične okolja, v katerem ljudje živijo, ter osmisliti specializirana orodja za upravljanje tega okolja; (2) visoka koncentracija urbanega prebivalstva je vzrok za nekatere posebnosti (degradacijo, ekonomiko, dinamiko transporta in podobno) urbanega okolja, kar vpliva na obliko njegovega upravljanja.

3.2.1 Urbanizacija in antiurbanizacija

Ob začetku 20. stoletja je v mestih živelo manj kot 10 odstotkov svetovnega prebivalstva, ob koncu stoletja pa se je ta odstotek dvignil skoraj na polovico celotne svetovne populacije. Z gotovostjo lahko trdimo, da bo 21. stoletje »urbano stoletje«, saj se odstotek urbanega prebivalstva vsako leto povečuje (Gilbert in drugi 1996, 6–7). Fenomen urbanizacije se razlikuje od države do države ter od regije do regije. Stopnja urbanizacije je tako odvisna predvsem od dveh dejavnikov, odstotka rasti urbanega prebivalstva in stopnje migracije iz ruralnih naselij. Na podlagi poročila Združenih narodov (2008) lahko pričakujemo, da se bo urbana populacija med letoma 2007 in 2050 s 3,3 milijarde povečala na 6,4 milijarde (torej za 3,1 milijarde). Posledično pa se bo odstotek ruralnega prebivalstva zmanjšal za 0,6 milijarde (s 3,4 v letu 2007 na 2,8 milijarde v letu 2050) (Združeni narodi 2008). Izračuni kažejo, da je bilo leto 2008 prelomno leto saj se je urbana populacija po številu izenačila z ruralno,

število urbanih prebivalcev pa bo še naraščalo in bo, glede na projekcije, leta 2050 doseglo kar 70 odstotkov celotne svetovne populacije (glej tabelo 3.2.1.1). Največjo rast urbanega prebivalstva pričakujemo v manj razvitih regijah (na primer v Aziji, kjer se bo delež urbanega prebivalstva povečal za 1,8 milijarde, v Afriki za 0,9 milijarde in v Južni Ameriki za 0,2 milijarde). Rast števila prebivalstva tako postaja urbani fenomen, ki je še posebej značilen za države v razvoju.

Tabela 3.2.1.1: Delež svetovnega urbanega prebivalstva med letoma 1950 in 2050 (v odstotkih)

Leto	Število urbanega prebivalstva	Delež urbanega prebivalstva	Prirastek urbanega prebivalstva	Prirastek ruralnega prebivalstva
1950	736 796	29.1	1.20	-0.51
1955	854 955	30.9	1.26	-0.59
1960	996 298	32.9	1.11	-0.57
1965	1 160 982	34.7	0.72	-0.39
1970	1 331 783	36.0	0.68	-0.39
1975	1 518 520	37.3	0.97	-0.60
1980	1 740 551	39.1	0.92	-0.62
1985	1 988 195	40.9	0.96	-0.69
1990	2 274 554	43.0	0.80	-0.63
1995	2 557 386	44.7	0.83	-0.69
2000	2 853 909	46.6	0.83	-0.75
2005	3 164 635	48.6	0.82	-0.80
2010	3 494 607	50.6	0.81	-0.87
2015	3 844 664	52.7	0.82	-0.95
2020	4 209 669	54.9	0.83	-1.06
2025	4 584 233	57.2	0.84	-1.19
2030	4 965 081	59.7	0.82	-1.29
2035	5 341 341	62.2	0.79	-1.37
2040	5 708 869	64.7	0.75	-1.45
2045	6 063 186	67.2	0.71	-1.54
2050	6 398 291	69.6	0.69	-1.60

Vir: prirejeno po Združeni narodi (2008).

Proces hitre urbanizacije se je začel v danes bolj razvitih regijah. Leta 1920 je bil delež urbanega prebivalstva v razvitih državah manjši od 30 odstotkov, leta 1950 pa

že večji od 50 odstotkov. Danes so visoke stopnje urbanizacije (nad 80 odstotkov) značilne za Avstralijo, Novo Zelandijo in Severno Ameriko, v Evropi pa trenutno le 72 odstotkov prebivalcev živi v urbanih naseljih, kar jo uvršča med najmanj urbanizirane regije razvitega sveta. Pričakujemo, da bo stopnja urbanizacije v Avstraliji, Novi Zelandiji in Severni Ameriki do leta 2050 dosegla 90 odstotkov, v Evropi pa v istem času do 84 odstotkov. Med državami v razvoju glede na stopnjo urbanizacije izstopa Južna Amerika z 78-odstotno urbanizacijo, kar je celo več od evropskega povprečja. V nasprotju s tem Afrika in Azija ostajata pretežno ruralni, z 38 oziroma 41 odstotkov urbane populacije. Vendar pričakujemo, da bosta v prihajajočih desetletjih ravno ti dve celini najhitreje nadoknadili stopnjo urbanizacije. Pričakujemo lahko, da se bo stopnja urbanizacije v Afriki potrojila, v Aziji pa podvojila. Do sredine tisočletja bo večina svetovne urbane populacije živela v Aziji (54 odstotkov) in v Afriki (19 odstotkov) (Združeni narodi 2008).

Kljub temu, da je večina pozornosti (tako laične kot strokovne) namenjene megamestom,³⁰ je treba poudariti, da v njih še zdaleč ne živi največ urbanega prebivalstva (Borja in Castells 1997).³¹ Več kot polovica svetovnega urbanega prebivalstva je leta 2007 živela v urbanih naseljih z manj kot pol milijona prebivalcev. Mesta s populacijo med 500.000 in 1 milijonom so številna (leta 2007 jih je bilo 460, leta 2025 pa jih bo že 551), vendar v njih živi le 10 odstotkov celotne urbane populacije. Nekoliko večja mesta, ki imajo med 1 in 5 milijoni prebivalcev so prav tako številna (leta 2007 382, leta 2025 pa že 524), v njih pa živi 23 odstotkov celotne urbane populacije. Velikih mest z med 5 in 10 milijoni prebivalcev je bilo v letu 2007 30, leta 2025 pa jih bo 48, vendar v njih živi le sedem odstotkov urbane populacije. Nekaj več ljudi živi v megamestih, ki jih je danes 19, leta 2025 pa naj bi

³⁰ Za megamesta štejemo mesta z več kot 10 milijoni prebivalcev (Borja in Castells 1997).

³¹ Približno 20 % Evropejcev živi v velikih mestih z več kot 250.000 prebivalcev, nadaljnjih 20 % v srednje velikih mestih z več kot 100.000 prebivalci in približno 40 % v mestih, ki imajo med 10.000 in 50.000 prebivalcev. Med megamesta v Evropi lahko prištevamo le London in Pariz (oba s približno 10 milijoni prebivalcev).

jih bilo 27. Ne moremo pa v megamestih nujno pričakovati najvišje stopnje urbanizacije (med 19 megamesti lahko v sedmih pričakujemo letno rast prebivalstva pod enim odstotkom in samo v treh nad dvema odstotkoma (Daka, Delhi in Pakistan)) (ibidem). Kljub temu da megamesta pri obravnavanju fenomena urbanizacije v znanosti dominirajo, pa je razvidno, da velik del urbane populacije živi (in bo tudi v prihodnosti živel)³² v manjših mestih (z manj kot pol milijona prebivalcev).

Vendar pa urbanizacija v preteklosti (in ponekod še danes) ni bila sprejeta pozitivno. Kot odgovor na oblikovanje kapitalistične družbe se je razvilo gibanje antiurbanizma, vključevalo pa je komponente in nasprotujoče si ideje, od zgodnje socialistične in marksistične misli, ideje o nacionalizaciji zemljišč, romantičnega antindustrializma, religioznega mysticizma in splošnega utopizma (Stren 1996). Po II. svetovni vojni se je gibanje zaradi gospodarske rasti (še posebej v Evropi) umirilo. V 70. letih pa je zopet prevladalo (večinoma zaradi vplivnega dela Michaela Liptona (1977)) mišljenje, da je vlaganje v urbana področja kontraproduktivno. Splošno sprejeto je bila tudi predpostavka, da bo zaradi izboljševanja življenjskih razmer v mestih še bolj narasla stopnja migracije ruralno-urbano, kar bi končno vodilo v razgradnjo ruralne ekonomije in povečanje slabih razmer v mestih. Posledično je pozornost za razvoj mest odrinjena tako s strani mednarodnih organizacij, kot tudi nacionalnih vlad. Berry (1979) navaja, da se je odnos do urbanizacije spremenil predvsem zaradi prepoznanih negativnih učinkov, ki jih je le-ta imela na ruralno (siromašenje ruralnih predelov) in urbano okolje (degradacija urbanega okolja). Harris (1991) je to obdobje poimenoval »atmosfera antiurbanizma«. Nekateri režimi (Kambodža, Kitajska, Vietnam in Kuba) so se poslužili (ali pa se še poslužujejo) radikalnih deurbanizacijskih pristopov.³³ Širok nabor javnih politik deurbanizacije v

³² Med letoma 2007 in 2025 lahko pričakujemo, da bodo manjši urbani centri (z manj kot pol milijona prebivalcev) absorbirali skoraj polovico novega urbanega prebivalstva.

³³ V tem smislu deurbanizacija pomeni zmanjšanje koncentracije prebivalcev v mestih z nasilnimi ali prostovoljnimi izselitvami prebivalcev v neurbano okolje.

državah z zelo različnimi družbeno-ekonomskimi sistemi nakazuje, kako pomembno je vprašanje (de)urbanizacije in kako velik vpliv ima ta fenomen na celoten družbeno-politični sistem (Martinotti 1994).

Pričakovati je, da se bo v nekaterih državah stopnja urbanizacije znižala, kar bo vplivalo na skupno znižanje (ali počasnejšo rast) urbanizacije. Rusija in Ukrajina bosta na primer med letoma 2007 in 2025 izgubili 8 oziroma 3 milijone urbanega prebivalstva, med letoma 2025 in 2050 pa tudi Japonska (4 milijone) in Koreja (4 milijone). To sicer kaže na počasnejše naraščanje stopnje urbanizacije, vendar bo sočasno z napovedanim umirjanjem rasti svetovnega prebivalstva ta stopnja še vedno naraščala. Dolgoročno bo večina prebivalcev v razvitem in več kot polovica v nerazvitem svetu urbana. Njihovo okolje bo mesto. V poročilu Združenih narodov (2008) je navedeno, da svet postaja vedno bolj urban ter da odločitve, ki se sprejemajo v mestih, oblikujejo ekonomsko, družbeno in okoljsko prihodnost celotnega sveta.

3.2.2 Vpliv mesta na nacionalno gospodarstvo

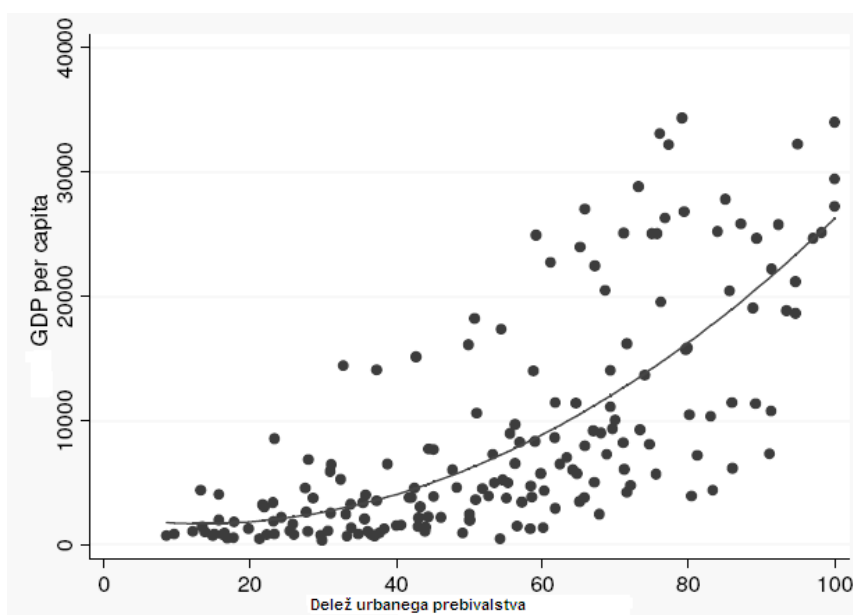
Intenzivna urbanizacija ima tako pozitivne kot negativne posledice. Zaradi visoke koncentracije prebivalstva je dostop in pretok informacij, delovne sile in finančnih tokov večji, kar v kombinaciji s principom ekonomije obsega v mestih generira višjo storilnost. Po drugi strani se zaradi visoke koncentracije prebivalstva ustvarjajo tako imenovani stroški zgoščenosti (*congestion costs*) (Stren 1993). Mednje sodijo onesnaženost okolja, otežen promet, visoke cene zemljišč in podobno. Ti stroški so v primerjavi z ekonomskimi koristmi pogosto zapostavljeni. Mesta namreč postajajo gospodarski paradni konji (še posebej v državah v razvoju), saj se v njih »proizvede« okoli 60 odstotkov bruto domačega proizvoda³⁴ z le eno tretjino prebivalstva v

³⁴ Svetovna banka (2006) ocenjuje, da se v nekaterih državah kar 50 do 80 odstotkov bruto družbenega proizvoda ustvari v mestih.

državi (Clarke 1991, 93). Pomen mest za nacionalno gospodarstvo tako lahko prikažemo s korelacijo med bruto družbenim proizvodom in stopnjo urbanizacije v državi (Stren 1993, 127). Povprečna izračunana korelacija (ne glede na opazovano leto in državo) med deležem urbanega prebivalstva in bruto družbenim proizvodom države je približno 0,85 (ibidem) (glej sliko 3.2.2.1).

Satterthwaite (1996) meni, da lahko najdemo povezavo tudi med stopnjo urbanizacije in rastjo globalnega gospodarstva. Intenzivna urbanizacija od leta 1950 dalje sovpada z rastjo globalnega gospodarstva v istem času, v katerem je zaznati premik iz »zaprtih« nacionalnih gospodarstev v odprte mednarodne ekonomske tokove ter premik iz pretežnega zaposlovanja v kmetijstvu v pretežno zaposlovanje v storitvenem sektorju v 90. letih. S tem se je ustvarila tudi pozitivna povratna zanka, saj je ustvarjanje delovnih mest v storitvenem sektorju vezano pretežno na mesta, ta pa s koncentracijo delovne sile višajo stopnjo urbanizacije. Zaradi visoke koncentracije prebivalstva v mestih (torej ekonomije obsega) pa mesta privabljajo terciarni sektor, ki nudi delovna mesta v storitvenem sektorju. S tem se krog sklene.

Slika 3.2.2.1: Korelacija med BDP per capita in stopnjo urbanizacije (2008)



Vir: Bloom, Canning in Fink (2008).

Vendar je dinamika razmerja med urbanizacijo in ekonomskim razvojem posledica še (najmanj) dveh pomembnejših dejavnikov.³⁵ Prvi je ekonomija obsega, ki predvideva, da je mogoče ob povečani proizvodnji znižati stroške proizvodnje. Ekonomija obsega v mesto privabi določeno vrsto institucij, kot so univerze, raziskovalni centri in vladne institucije, posledično pa privablja tudi institucije zasebnega sektorja. Drugi dejavnik je tako imenovana *stopnja neravnotežja pri napredku produktivnosti*, ki sta jo izpostavila Kelley in Williamson (1978). Napredek pri produktivnosti je posledica visoko specializirane proizvodnje, ki se razvije v velikih mestih, kar neposredno vpliva na vlagatelje (tako javne kot zasebne), da vlagajo v mesta, kjer so visoko kvalificirana delovna sila ter učinkovite urbane storitve in infrastruktura.³⁶ Ta proces pa deluje kot pozitivna povratna zanka. Večja kot je stopnja vlaganja, bolj specializirana je delovna sila in bolj učinkovite so javne storitve, kar pritegne še druge vlagatelje. Stren (1993) vidi tudi obratno povezavo. Če se zniža vložek v urbano infrastrukturo in storitve ter se posledično zniža učinkovitost zagotavljanja javnih storitev, se investitorji iz mesta umaknejo. To trditev je podkrepil s primerom mesta Dar es Salaam v Tanzaniji, kjer je stopnja financiranja urbanih storitev v manj kot desetih letih (od 1978 do 1986) padla za 8,5 odstotka. S padcem financiranja je padla tudi kakovost storitev (predvsem je pogosto prihajalo do izpadov električne energije, motena je bila dobava vode), kar je povzročilo, da so se velika podjetja zaradi preseljevanja produkcije odselila ali opustila dejavnost (ibidem).

³⁵ Nekateri nasprotniki teze o neposredni korelaciji med stopnjo urbanizacije in ekonomsko rastjo (glej Sovani 1964; Gigler 1982) izpostavljajo predvsem dejstvo, da se je delež urbanega prebivalstva povečal med letoma 1950 in 2000 za 124 odstotkov v državah v razvoju in za 38 odstotkov v razvitih državah. Delež ekonomske rasti ne ustreza temu razmerju. Temu pojavu Bertinelli in Strobl (2007) pravita preurbanizacija (*overurbanisation*), kar pomeni, da je stopnja urbanizacije precej višja kot stopnja ekonomske rasti.

³⁶ Učinkovito zagotavljanje urbanih storitev in infrastrukture je za zasebne vlagatelje še kako pomembno. To lahko prikažemo s primerom proizvodnih obratov v Lagosu, ki imajo v zasebni lasti električne generatorje, saj je zagotavljanje električne energije s strani mesta nezanesljivo. Samo za nakup generatorja podjetja porabijo od 10 do 35 odstotkov začetnih sredstev, kar pomeni nižjo konkurenčnost na trgu. Vendar takšne težave niso povezane zgolj z državami v razvoju. V evropskih mestih se proizvajalci pogosto srečujejo z mestnimi zastoji, ki vplivajo tako na dobavo surovin kot na mobilnost delovne sile, pa tudi z visoko ceno nepremičnin in podobnimi omejitvami.

Urbana ekonomija se je pojavila šele v poznih 60. letih, kot logična posledica nekaterih temeljnih razumevanj ekonomskih odnosov v mestih. V tem obdobju prevladuje teorija urbanega managerializma,³⁷ ki je v neposredni povezavi z marksistično politično ekonomijo – še posebej z monopolističnim kapitalizmom, ko so produkcijo nadzorovale velike korporacije in država. Urbani managerializem je mestnim oblastem dopuščal le minimalno vlogo pri aktivnem sooblikovanju razvojnega potenciala mest. Takšno razmerje moči je prekinila kriza v 70. letih, ko so se makroekonomske razmere velika podjetja spremenile in prisilile v reorganizacijo ali stečaj. Scott (1997) je odkril, da je posledica velike krize oziroma krize velikih industrijskih korporacij oživila pomen lokacije. Velike korporacije so namreč zato, da bi premostile krizo, v kateri so se znašle, začele odprodajati nekatere dele proizvodnje ter najemati zunanje izvajalce. Zunanji izvajalci niso bili nujno locirani v mestu samem, kar je povzročilo razcvet manjših mest, specializiranih lokacij proizvajalcev (na primer Silicijeva dolina), disperzijo trgov dela in stalno reorganizacijo podjetij. Nepredvidljivo in tekmovalno okolje je tudi spremenilo vlogo mestnih oblasti iz urbanega managerializma (»pospravljanje« za velikimi vlagatelji) v urbano podjetništvo (kako po valu deindustrializacije privabiti nov kapital). Najpomembnejša naloga mestnih oblasti je postalo oblikovanje mestnega okolja, ki bo privabljal vlagatelje, pa tudi druge akterje (institucije, specializirano delovno silo, turiste), pomembne za razmah ekonomije mesta.

Informatizacija in tehnizacija pa sta sprožili nova vprašanja pri urbanih ekonomistih, predvsem v zvezi s tem, kako se bo spremenila vloga mest v obdobju, ko bližina ponudnikov storitev in dobrin ter koncentracija trga dela nista več tako pomembni. Nekateri ugotavljajo (Glaeser 2008), da omenjena pojava sploh nista imela vpliva na urbanizacijo, saj njena stopnja ostaja enaka (ali pa se celo zvišuje), podjetja pa še

³⁷ Pod terminom urbani managerializem (in ne urbani menedžment) so urbani ekonomisti razumeli procese, ko je mestna oblast, da bi privabila vlagatelje oziroma podjetnike v mesto, prevzela odgovornost za eksternalije in degradacijo okolja, ki je s produkcijo nastajala. V tem smislu urbani ekonomisti razumejo urbani managerializem drugače kot urbani sociologi.

vedno odpirajo svoje sedeže v mestih, in to zaradi vpliva pozitivnih eksternalij.³⁸ Zaradi visoke gostote prebivalstva in že obstoječe proizvodnje imajo namreč nižje stroške z nekaterimi vidiki delovanja (specializirana delovna sila, vzdrževanje, gostota potrošnikov in podobno). Vendar Glaeser (ibidem) ne ve, kakšna bo usoda mest v prihodnosti, kar pa je neizogibno odvisno od tega, koliko bodo neosebne komunikacije (svetovni splet) uspešno nadomestile osebno komunikacijo. Če se bo to sploh zgodilo.

Prevladujoče razumevanje mest kot generatorjev blaginje je zaznamovalo desetletja javnih politik na področju urbanizacije. Največkrat so bile te politike povezane s *tihim* spodbujanjem urbanizacije in ne nasprotno (Lipton 1977). Spodbujanje urbanizacije je mogoče zaznati v načrtnemu nižanju cen kmetijskih izdelkov, neposrednih vlaganjih v urbane industrije in v boljšem dostopu do javnih storitev v mestih (Lipton 1983). Javne politike, ki so usmerjene v mesta, imajo velik vpliv na gospodarski razvoj celotne države, saj vplivajo na (1) mobilizacijo, alokacijo in namensko uporabnost virov, (2) na zaposlitvene priložnosti in zmožnosti ter produkcijo delovne sile in (3) na povezavo med ruralnim in urbanim razvojem.

Pravzaprav lahko govorimo o tem, da obstaja javni interes za urbanizacijo in za učinkovito delovanje mest. S tem mislimo predvsem na uspešno in učinkovito zagotavljanje urbanih storitev in infrastrukture, kar je pravzaprav pogoj za vlaganja v mesto. Zato ne presenečajo podatki o posebnih statusih (in tudi ugodnostih) mest,

³⁸ Pozitivne eksternalije ali ekonomije aglomeracije ali ekonomije eksternalij so okoliščine, ki nastanejo kot posledica neke dejavnosti in pozitivno vplivajo na drugo dejavnost (Samuelson in Nordhaus 1994). Velika letališča, na primer, pomenijo za okoliška podjetja pozitivno eksternalijo, saj privabljajo potencialne turiste in kupce, čeprav podjetja sama niso povezana z letališčem niti ne vlagajo vanj. Za okoliške prebivalce pa letališče zaradi hrupa in onesnaževanja okolja pomeni negativno eksternalijo. S tega stališča lahko eksternalije razumemo kot neujemanje individualnih in družbenih izračunov stroškov in koristi (ibidem). Eksternalije so problematične s stališča ekonomije, ker predstavljajo nedelovanje tržnih mehanizmov.

omenjenih v prejšnjem poglavju. Nacionalne oblasti (1) nimajo interesa za deurbanizacijo in (2) imajo interes za ekonomsko rast, ki jo ustvarjajo mesta.

3.2.2.1 Vzroki za infrastrukturno stimulacijo

Zagotavljanje infrastrukture lahko vpliva na ekonomsko rast mesta prek povpraševanja in ponudbe. Naraščanje ponudbe predvidevamo, kadar infrastruktura neposredno stimulira gospodarstvo. V tem primeru lahko infrastruktura vpliva na ponudbo ali proizvodnjo na tri načine. Najprej, je lahko infrastruktura oziroma so storitve (kot so elektrika in voda) neposreden vložek v proizvodnjo. Drugič je lahko infrastruktura komplementarni dodatek k zasebnemu kapitalu ali trgu dela (na primer ceste in telekomunikacije, ki omogočajo lažji pretok delavcev, surovin in informacij, kar vpliva na končni produkt proizvodnje oziroma na končno storitev). In tretjič lahko infrastruktura posredno vpliva na proizvodnjo s tem, da privablja delovno silo in zasebni kapital v mesto (ugodne življenjske razmere, zemljišča, primerna za podjetja in podobno) (Fox 1994).

Prav tako lahko navedemo tri načine vpliva infrastrukture na povpraševanje. Najprej gradnja (pa tudi vzdrževanje) infrastrukture neposredno zaposluje delavce. Njihove plače oziroma njihova potrošnja ugodno vplivajo na lokalno ekonomijo. Drugi način je vplivanje infrastrukture na kopičenje ali izrinjanje zasebnih vlagateljev. Učinek kopičenja nastopi, kadar razvoj infrastrukture pritegne druge zasebne vlagatelje. Za ta učinek je lahko več vzrokov, najpomembnejši pa je komplementarnost infrastrukture in dejavnosti zasebnega vlagatelja. Pričakovanje večje produktivnosti zasebne vlagatelje tako pritegne v razširitev proizvodnje. Učinek izrinjanja pa nastopi, ko zasebne vlagatelje izrine (iz)gradnja infrastrukture. V tem primeru izgradnja infrastrukture zahteva vire, ki so potrebni za delovanje zasebnih vlagateljev. Poleg tega na oba učinka vplivajo tudi drugi elementi, kot so

način financiranja infrastrukture, razpoložljivost delovne sile in ugodnost finančnih posojil. Nenazadnje pa se zahteva po infrastrukturi in storitvah poveča, kadar se zaradi ekonomskega razvoja povečajo prihodki, s tem pa tudi kupna moč, s katero ljudje in podjetja lahko kupijo večje količine produktov, kot so voda, elektrika in druge dobrine, ki so produkti infrastrukture.

Prvi, ki je sistematično analiziral vpliv infrastrukture na gospodarski razvoj mesta, je bil Santos (1979), ki je dokazal, da bolj razvita mesta (mesta, ki imajo boljše infrastrukturo in življenjske razmere) privabljajo dejavnosti, kot so bančništvo, izvoz, moderna urbana industrija ter trgovina in storitveni sektor. Fox (1994) prav tako navaja, da obstajajo empirični dokazi o povezanosti infrastrukturne stimulacije in gospodarske rasti. Rezultati kažejo, da bolj razviti infrastrukturi sledi višja gospodarska rast.³⁹ Jasno je, da zagotavljanje vode, elektrike in cest, po katerih delavec pride na delo, pomenijo pozitivno vrednost za proizvodnjo. Vendar sama ekspanzija infrastrukture ni primarni vzrok za gospodarsko rast. Eden od razlogov je v tem, da infrastruktura ne zmore zagotavljati rasti brez zadovoljivega povpraševanja po produktih. Drugi razlog je v tem, da so lahko finančni viri za izgradnjo infrastrukture odtujeni drugim namenom, kot sta izobraževanje in zdravstvo. Tretji razlog pa je, da sama infrastruktura ne zagotavlja prisotnosti visoko specializirane delovne sile, podjetij ali zasebnega kapitala (kar pa je potrebno za gospodarsko rast). Zaradi omejenih učinkov infrastrukture na gospodarsko rast je bolje, da jo dojemamo kot komplementarno funkcijo in ne kot orodje za zagotavljanje rasti. Namesto tega Fox (ibidem) svetuje primarno ugotavljanje potreb po infrastrukturi in šele potem izgradnjo le-te. V nekaterih primerih je sicer infrastruktura primarni dejavnik za razmah gospodarske rasti, vendar je to največkrat značilno le za mesta v nerazvitih državah.

³⁹ Svetovna banka (1992) navaja, da povezava med infrastrukturno zmožnostjo in ekonomskim izlozkom/učinkom ni čisto jasna. Drži pa, da povezava obstaja, saj dvig delnice infrastrukture za en odstotek pomeni enoodstotni dvig BDP-ja.

3.3 JAVNE DOBRINE, STORITVE IN INFRASTRUKTURA

Kot ugotavlja Bučar (1981), je sleherno človekovo delovanje usmerjeno v to, da zadovolji neko potrebo. Pri tem se je treba najprej odločiti, ali obstaja neka potreba ali ne, nato pa o tem, kako ugotovljeno potrebo zadovoljiti. Nosilec vseh potreb je samo človek kot posameznik. Ta občuti potrebe po dobrinah, to je stvareh, ki so sposobne zadovoljiti njegove potrebe. S stališča človekovih fizioloških procesov lahko dobrine objektivno vrednotimo. Nekatere dobrine so objektivno potrebne, če hočemo proizvesti druge dobrine oziroma če hočemo sploh živeti (ibidem). Jasno je, da je človek kot *zoon politikon* lažje zadovoljil svoje potrebe v družbenem sožitju (družbeni skupnosti) kot sam. Z življenjem v družbeni skupnosti (družbi) pa je moral, da si je zagotovil sam obstoj v skupnosti, prispevati tudi k zadovoljevanju njenih (splošno družbenih) potreb. Vendar pa s stališča posameznika ne moremo govoriti o splošnih družbenih potrebah, saj jih posameznik ne občuti, jasno pa je, da mora družbena skupnost ustvariti določeno količino dobrin, ki so bodisi neposredno uporabne za slehernega posameznika, člana določene družbe, večinoma pa posredno uporabne za proizvodnjo oziroma zagotavljanje drugih dobrin, ki so sposobne, da neposredno zadovoljijo določeno potrebo posameznika.⁴⁰

Javne dobrine ločimo od preostalih dobrin po nekaterih lastnostih oziroma značilnostih. Za javne dobrine je bistveno, da jih zagotavljajo širši skupini prebivalcev na širšem območju. Dobavljajo jih skupno ali kolektivno, financirajo pa se solidarno, kar pomeni, da v družbi obstaja splošen konsenz, da vsak posameznik prispeva sredstva za zagotavljanje javnih dobrin, kljub temu da javne dobrine morebiti ne uporablja. To pomeni, da morajo biti financirane kolektivno in

⁴⁰ Šmidovnik (1980, 44) poveže pojem upravljanje in dobrine na naslednji način: »Dobrine so nekaj, kar je sposobno zadovoljiti potrebo človeka ali organizacije. Človeštvo potrebuje za svoje življenje in delo nešteto dobrin, da z njimi zadovoljuje svoje – stalno naraščajoče – potrebe. Vsa prizadevanja ljudi so konec koncev usmerjena v pridobivanje dobrin za zadovoljevanje njihovih potreb. V tem je tudi smisel ciljev, ki si jih postavljajo v različnih organizacijah. Upravljanje pa je pot za dosego teh ciljev.« (ibidem)

neodvisno od posameznika. So nekonkurenčne v smislu, da njihova uporaba ne izključuje od uporabe drugih uporabnikov. Njihova bistvena značilnost je v tem, da se jim posameznik ne more odreči tako, da za njihovo uporabo ne bo plačeval (Seldon 1977, 108–109).

V teoriji upravnega prava so kot javne dobrine navedene (Brezovnik 2008):

- dobrine, ki morajo biti na voljo vsem ljudem, ne glede na njihov materialni oziroma socialni položaj; v sodobni družbi morajo biti na primer vsi ljudje deležni osnovne izobrazbe, osnovnega zdravstvenega varstva, osebne in premoženjske varnosti in podobno;
- dobrine, ki so (zaradi splošnega interesa) v sodobni družbi celo obvezne; take dobrine v obliki storitev javne uprave imamo zlasti na področju zdravstva, veterinarske službe, komunale, vzgoje in izobraževanja; kot na primer: obveznost zdravljenja nalezljivih bolezni, obvezen sprejem bolnika v bolnišnico, obvezno cepljenje živali, obvezna uporaba komunalnih storitev, obvezno obiskovanje osnovne šole in podobno; take dobrine so obvezne in jih mora družbena skupnost po potrebi celo vsiliti tistim, ki ne bi sami uvideli, da so jim v korist in bi z neuporabo teh dobrin ogrožali življenje, zdravje ali dobrine drugih ljudi;
- dobrine, pri katerih ni mogoče individualizirati neposrednega uporabnika; uporabniki so vsi ljudje, ki prihajajo z njimi v stik, vendar jih ni mogoče ugotoviti in jim zaračunati storitev; take so na primer tako imenovane kolektivne komunalne storitve (kot je uporaba cest, pločnikov, trgov, javnih parkov in nasadov, javne razsvetljave in podobno) ali delovanje morskih svetilnikov, službe javne varnosti, varstva narave in okolja in podobno;
- dobrine, katerih proizvajalci so po naravi stvari v monopolnem položaju nasproti uporabnikom; tu načela tržnega gospodarstva ne pridejo v poštev, ker ni mogoča konkurenca, ker se po naravi stvari lahko pojavlja na določenem območju le en sam proizvajalec; tak je na primer položaj na

področju komunalnih dejavnosti, v cestnem prometu, v vodnem gospodarstvu, deloma v energetiki (elektrogospodarstvu) in v prometu (železniški promet).

Vse našteje dobrine po načelu subsidiarnosti najpogosteje zagotavlja lokalna raven. Vendar je spekter javnih storitev, ki jih zagotavlja lokalna raven, zelo odvisen od tega, kako se v posamezni državi odgovornost za zagotavljanje javnih storitev deli na posamezne ravni oblasti. Število in zahtevnost storitev, ki naj bi jo posamezno lokalno okolje zagotavljalo, je tudi odraz tega, kako zmogljive so lokalne oblasti (tako finančno kot kadrovske in infrastrukturno), zato imajo mesta, ki navadno razpolagajo z večjimi viri, pogosto večjo vlogo pri zagotavljanju javnih storitev.

3.3.1 Urbane dobrine, storitve in infrastruktura

Navadno javnih dobrin, storitev in infrastrukture, ki jih zagotavlja lokalna raven, ne poimenujemo lokalne javne dobrine, temveč zgolj javne dobrine. Ravno tako javnih dobrin, ki jih zagotavlja mestna lokalna skupnost, ne opisujemo kot urbane dobrine. Pa vendar je za namen disertacije specifikacija tako imenovanih urbanih dobrin nujna. Ker po Doronu (2000) ločimo nekakšne splošne javne dobrine od lokalnih javnih dobrin, lahko sklenemo, da lahko po enaki analogiji definiramo urbane (javne) dobrine.⁴¹ Urbana dobrina ima torej lastnosti javne dobrine, vendar je (1) pod jurisdikcijo mestne oblasti in (2) je lastna in potrebna prebivalcem mesta.

Dejstvo, da se urbane dobrine ločijo od neurbanih, navadno utemeljujemo s specifikom delovanja mest. Poleg velikega vpliva, ki ga ima mesto na gospodarsko rast v državi, namreč pomembno vpliva tudi na okoljevarstveno problematiko in na naraščanje revščine v državi. Hitra in nenadzorovana rast mest ter omejena moč in viri lokalnih

⁴¹ Doron (2000) lokalne dobrine definira kot dobrine, ki imajo enake lastnosti kot javne dobrine, vendar je njihovo izvajanje vezano na neko lokalno oblast in lokalne teritorij.

oblasti skupaj z neučinkovitimi nadzornimi mehanizmi povečujejo negativne učinke, ki jih ima urbanizacija za lokalno skupnost. Nenadzorovano se dvigujejo cene zemljišč (hkrati se zmanjšuje možnost primerne bivanja za revnejše sloje) ter uničujejo naravni viri, kot so voda, zrak, vegetacija, zemlja in podobno. Najbolj so takim posledicam urbanizacije podvrženi revni sloji lokalne skupnosti, in tudi sicer je revščina ena izmed ekstrenalij urbanizacije, saj je naraščanje globalne revščine sosledno z globalno urbanizacijo. Ocenjuje se, da je leta 1988 več kot 250 milijonov prebivalcev mest živelo pod mejo absolutne revščine, ob prelomu tisočletja pa je bila ta številka ocenjena na 500 milijonov (Clarke 1991, 94). To kaže, da so nekatere dobrine v mestih še posebej redke (zemljišča), da so eksternalije in degradacija okolja velike ter da se alokacija ter distribucija urbanih dobrin v več elementih specifično razlikujeta od splošne alokacije in distribucije dobrin. Fisher (1998) meni, da sta alokacija in distribucija dobrin temelj vsake javne službe. Družba mora namreč določiti, katere dobrine so zanj tolikšnega pomena, da njihovo zagotavljanje izvzame iz sistema tržnih zakonitosti, tako kot tudi njihovo alokacijo in distribucijo. To torej pomeni, da se mora mesto odločiti o tem, kdo naj dobi javno dobrino oziroma kdo naj bo deležen določene storitve ter pod kakšnimi pogoji, in tudi o tem, kdo naj izvaja dejavnost javne službe ter skrbi za proizvodnjo, alokacijo in distribucijo dobrin med uporabnike.

Lahko celo ločimo dva tipa urbanih dobrin, tako imenovane mestne dobrine, ki jih je mesto, v skladu z zakonodajo, dolžno zagotavljati oziroma opravljati (na primer kanalizacija, vodovod, osnovno šolstvo ...), ter tiste dobrine, ki se v mestih izoblikujejo zaradi ekonomije obsega (na primer raznovrstnost izobraževalnih institucij, pristočasnih dejavnosti, kulturnih objektov ...). Te ne sodijo pod jurisdikcijo mesta, čeprav jih razumemo kot dobrine mest.

3.4 PREVLADUJOČA SERVISNA FUNKCIJA MESTA

Zagotavljanje javnih storitev je ena od glavnih nalog lokalnih skupnosti (glej Prilogo E: Stopnje pristojnosti mest v EU). Od 19. stoletja dalje so mestne oblasti vedno bolj prevzemale operativne funkcije za zagotavljanje urbanih storitev, kot so vodovod, kanalizacija, oskrba s plinom in podobno, kar je kasneje vodilo v razširjen nabor javnih storitev, ki naj bi jih mesta zagotavljala (to so zdravstvo, šolstvo, javni prevoz in podobno) (ECOTEC 2007).⁴² Pri tem ne razlikujemo, ali gre za storitve (oziroma naloge), ki so v izvorni ali preneseni pristojnosti mest (čeprav se oblika financiranja in avtonomija nad izvajanjem precej razlikujeta), temveč za celoten nabor storitev, ki jih je mesto dolžno zagotavljati.

Kljub razlikam v nacionalnih okvirjih imajo evropska mesta podobno organizacijo javnih storitev, infrastrukture in tradicijo planiranja (Lehto 2000). Zagotavljanje javnih storitev na lokalni ravni izhaja iz procesa decentralizacije. Decentralizacija prenaša izvajanje javnih storitev po načelu subsidiarnosti na najnižjo možno lokalno raven, ki je še zmožna kakovostno zagotavljati določeno javno storitev.⁴³ Takšno

⁴² Preskok pri prenosu dodatnih pristojnosti na mesta (izpostavljam primer evropskih mest, ki so v empiričnem delu naloge tudi opazovane enote) je potekal kot posledica treh sprememb v družbi. Pred letom 1945 je bil obseg urbanih storitev, kljub pestrosti urbanih struktur in režimov v Evropi, precej podoben. S pojavom socialne države in kolektivizma se je ta slika po letu 1945 precej spremenila, saj so nacionalne vlade vzhodno- in srednjeevropskih držav prevzele v svojo pristojnost izvajanje mnogih javnih storitev. Naslednji večji izziv za servisno funkcijo mest je bil pojav neoliberalizma in paradigme novega javnega menedžmenta sredi 80. let. Z uvajanjem nove ekonomske in družbene doktrine se je pojavil val privatizacije javnih servisov in služb (posebej očiten je primer Velike Britanije), kar je ponovno vodilo v erozijo servisne funkcije mesta (oziroma mestne oblasti). Zadnja vidnejša sprememba, ki je botrovala prenosu pristojnosti, pa je reforma lokalne samouprave v vzhodnih in srednje-evropskih državah po letu 1989, ko so lokalne skupnosti dobile dejanske pristojnosti za izvajanje javnih storitev. Pred tem so bile samo izvajalke direktiv nacionalnih vlad. Ravno ti preskoki pristojnosti so razlog za pestrost vlog lokalnih skupnosti pri zagotavljanju javnih storitev danes (ECOTEC 2007).

⁴³ Evropska listina o lokalni samoupravi iz leta 1985 poudarja vrsto pomembnih elementov, ki pomenijo osnovo za decentralizacijo javnih nalog in financiranja. Na kratko navajamo le nekaj najpomembnejših:

- Lokalna samouprava pomeni pravice in sposobnosti lokalnih oblasti znotraj zakonskih omejitev, da regulirajo in upravljajo bistveni del javnih zadev z lastno odgovornostjo in v interesu prebivalcev.
- Javne odgovornosti bodo v glavnem prevzemale tiste ravni oblasti, ki so najbližje prebivalcem.

razumevanje določanja pristojnosti prinaša tri glavne prednosti. Prvič, lokalna oblast je najbližja prebivalcem, zato najbolje razume in prepozna njihove potrebe, poleg tega pa ima legitimnost za takšno početje. Drugič, fleksibilnost lokalnega političnega odločanja omogoča prilagajanje lokalnim razmeram in spremembam pri povpraševanju po javnih storitvah. Nenazadnje pa je prednost tudi učinkovitost pri zagotavljanju javnih storitev, ki nastane zaradi politične odgovornosti lokalnih oblasti.

Kljub mnogim prednostim, ki jih decentralizacija servisne funkcije prinaša, pa lahko izpostavimo tudi nekatere omejitve. Kompleksnost in obsežnost nekaterih javnih storitev (na primer bolnišnic) namreč zahteva določeno število prebivalcev, da bi bilo njihovo izvajanje ekonomično. Druga omejitev je finančne narave. Če imajo lokalne ravni možnost neodvisnega financiranja (brez izravnav), potem lahko pride do neenakosti med revnimi in bogatimi skupnostmi, kar sukcesivno vodi do boljših in slabših javnih storitev. V ta namen poznamo redistribucijske politike, ki so v domeni države in skrbijo za enakomernejšo porazdelitev sredstev.

Omenjene prednosti in slabosti procesa decentralizacije servisne funkcije predstavljajo v primeru mest še poseben izziv, saj nekatere prednosti decentralizacije, pa tudi nekatere pomanjkljivosti zanje ne veljajo. Težko bi namreč trdili, da je mestna oblast fleksibilna in blizu občanom in po drugi strani, da je obseg mesta premajhen za prevzemanje pristojnosti nad bolnišnico. V tem smislu je mesto netipična lokalna skupnost. Najpogostejša vprašanje glede vloge mest kot

Alokacija odgovornosti na drugo raven oblasti je mogoča le zaradi obsega in narave nalog oziroma zaradi učinkovitosti in ekonomije.

- Lokalne oblasti bodo imele znotraj nacionalne ekonomske politike svoje aдекватne finančne vire, s katerimi lahko v okviru svojih pooblastil svobodno razpolagajo.

Tu gre opozoriti, da so finančni viri mest pomembno vprašanje, ko gre za njihove razvojne možnosti. Ureditve tega področja se od države do države spreminjajo, hkrati na več ravneh potekajo razprave in korekcije obstoječih sistemov financiranja v državah. Praksa pa je v različnih evropskih državah zelo različna, saj standardi in pravni red EU s tega področja omogočajo relativno veliko diferenciacijo upravljanja mest.

zagotavljalcev servisnih funkcij so: (1) teritorij in struktura mestne oblasti (kje začrtamo meje mesta, v kakšni relaciji je mestna oblast z drugimi ravnmi oblasti, ali potrebujemo mestno občino ali mestno regijo in podobno); (2) finančna avtonomija mestne oblasti (kako naj se mesto financira, ali naj ima mesto svoje lastne davke, ali naj mestne oblasti neposredno zagotavljajo javne storitve ali naj to delegirajo drugim akterjem) in (3) stopnja pristojnosti mestne oblasti (katere javne storitve naj prevzame mestna oblast, koliko svobode pri izvajanju naj ima, kako naj jo (če sploh) druge ravni pri tem nadzorujejo) (ECOTEC 2007).

Zagotavljanje urbanih storitev predpostavlja tudi drugačen odnos med občani in mestno upravo (Yates 1977, 20). Zaradi neposrednega stika med obema je odnos intenzivnejši, odzivni čas pa krajši, kar vodi v personalizacijo urbanih storitev.⁴⁴ Storitve se prilagajajo potrebam mestnih okrožij ali celo soseskam, kar vodi v tako imenovano individualizacijo storitev oziroma v atomske storitve (ibidem). Paradoksalno pa oblikovanje uličnega (*street-level*) zagotavljanja urbanih storitev ne vodi do višje kakovosti javnih storitev. Mesto je zaradi svoje velikosti izpostavljeno tako vplivom ekonomije obsega, ki zmanjšujejo stroške storitve na prebivalca, kot tudi vplivom gostote in heterogenosti prebivalstva, kar otežuje zagotavljanje javnih storitev.

Različne raziskave kažejo, da je optimalna velikost lokalne entitete, ki omogoča učinkovito zagotavljanje javnih storitev, med 25.000 in 70.000 prebivalci (Richardson 1993; Dahl 1967; Hirsch 1968; Mouritzen 1989). Večina mest to število večkratno preseže, kar pomeni, da so prebivalci mest prikrajšani za nekatere osnovne storitve. Najmanj 170 milijonov ljudi v urbanih naseljih nima dostopa do pitne vode ali pa je voda tako onesnažena, da ne dosega pitnih standardov (Svetovna banka 1992). Skoraj 350 milijonov ljudi v urbanih središčih nima dostopa do kanalizacije ali

⁴⁴ Yates (1977, 18) razume funkcijo zagotavljanja urbanih storitev kot tako zelo prevladujočo, da urbano oblast enači z izvajanjem urbanih storitev. Kot da je zagotavljanje storitev edina funkcija mestnih oblasti.

odvoza smeti (Bartone, Bernstein in Wright, 1990). Takšne razmere niso značilne le za države v razvoju. Raziskava Evropske okoljevarstvene agencije (*European Environment Agency*) iz leta 1995 je namreč pokazala, da 70 do 80 odstotkov evropskih mest z več kot 500.000 prebivalci ne dosega standardov Svetovne zdravstvene organizacije za čistost zraka. Pomanjkanje čistega zraka in pojav tako imenovanega zimskega smoga, ki prizadene približno 70 milijonov Evropejcev, tudi do dvakrat presega maksimalno dovoljeno onesnaženost (v Milanu, Torinu, Belfastu, Dublinu in Berlinu). Yates (1977) meni, da so urbani problemi skoraj nerešljivi zaradi (1) prevelike decentralizacije mesta, kar onemogoča koherentno načrtovanje in oblikovanje javnih politik, in (2) prevelike centralizacije, ki onemogoča fleksibilno mestno upravo.

Zaradi preobremenjenosti mestne oblasti z zagotavljanjem urbanih storitev področje delovanja izvršilne funkcije oblasti močno posega v delovanje zakonodajne veje oblasti. Politični odločevalci v mestu se *de facto* srečujejo s servisnimi politikami, zaradi katerih se oblikuje tudi poseben odnos med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti. Kompleksnost in številčnost servisnih funkcij sta povzročili prenos nekaterih funkcij iz političnih na upravne organe; iz sfere odločanja v sfero upravljanja, ki naj bi rutinizirano izvajalo servisne funkcije. Zaradi visoke specializacije urbanih storitev se je oblikovalo tudi specializirano mestno uradništvo, s tem pa tudi prepričanje, da je zagotavljanje urbanih storitev visoko specializirana in zaprta oblika delovanja (Yates 1977, 58), ki ne vključuje deležnikov in delničarjev.

Premik vloge mestne oblasti od zgolj zagotavljanja javnih storitev v razvojno in strateško vlogo je v mnogih državah razmeroma nedaven pojav. Posledično organizacijska struktura lokalne oblasti (tako politične kot tudi upravne) ni skladna oziroma ne izraža novih razvojnih in strateških nalog, kar pri zagotavljanju urbanih storitev povzroča pojav »ozkega grla« (Mumatz in Wegelin 2001, 31).

3.4.1 Zagotavljanje urbanih dobrin v mestu

Tezo, da je v mestih potrebna drugačna oblika upravljanja kot v drugih lokalnih entitetah, utemeljujemo predvsem s povezavo med velikostjo lokalne skupnosti in zadovoljstvom občanov z zagotavljanjem javnih storitev (kot bomo videli kasneje, je zadovoljstvo tista komponenta, ki določa, ali je neka lokalna oblast pri zagotavljanju javnih storitev uspešna). Velikost lokalne entitete je tako v korelaciji s stopnjo zadovoljstva občanov, kar razlagata tudi pristopa reformistične teorije in teorije politične ekonomije. Obe teoriji poskušata razložiti vzročno povezanost med velikostjo mesta in zadovoljstvom občanov z urbanih storitvami. Vendar trdita ravno nasprotno (Mouritzen 1989, 661).

Reformistična teorija je naklonjena velikim mestom, saj poudarja funkcionalne zmožnosti velikih enot. Predpostavlja, da lahko specializirane storitve in dobrine zagotavlja samo na območju, kjer je število prebivalcev veliko, saj je za ekonomično zagotavljanje nekaterih storitev potrebno tudi veliko povpraševanje. Reformistična teorija se zanaša na ekonomijo obsega, saj bo strošek storitve ob velikem povpraševanju na glavo občana nižji, mesto pa bo lahko z nižjimi stroški zagotavljalo bolj kakovostne storitve. Vendar Mouritzen (1989, 662–663) ne vidi zgolj linearne povezave med velikostjo in zadovoljstvom, temveč meni, da je oba pojma mogoče povezati drugače. Meni, da reformistična teorija vidi povezavo tudi tako: velika mesta lahko zagotavljajo več storitev, zato imajo občani večji nadzor nad lokalnim okoljem; ker imajo večji nadzor, imajo večjo motivacijo za lokalno participacijo (v velikih mestih gre predvsem za kolektivne oblike participacije, kot so interesne skupine in politične stranke), zaradi večje participacije bodo vse skupine občanov bolje zastopane; ker bodo skupine občanov bolje zastopane, bodo sprejete javne politike, ki jih občani potrebujejo, posledično pa bodo zagotovljene tiste storitve, ki jih občani potrebujejo, in to na takšen način, ki je zanje najbolj ugoden; iz tega sledi, da bodo z urbanih storitvami zadovoljni. Reformistična teorija govori v prid velikih

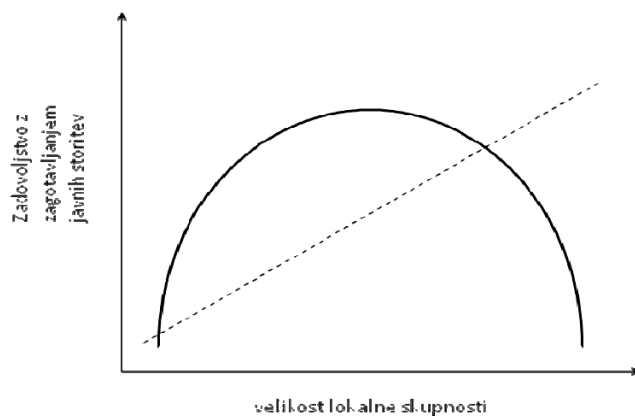
lokalnih entitet in je bila tudi podlaga za reformo združevanja manjših občin v Veliki Britaniji, na Danskem in Švedskem.

Teorija politične ekonomije postavi ekonomijo obsega pod vprašaj. Sicer predpostavlja, da je ekonomija obsega mogoča pri nekaterih storitvah, kot so komunalna odlagališča in kanalizacija, vendar pa je ne moremo uporabiti pri storitvah, ki temeljijo na delovni sili, kot na primer mestna uprava, ki z naraščanjem preide v disekonomijo obsega (ibidem). Van Assche (2004) meni, da teorija politične ekonomije veliko bolje razloži povezavo med velikostjo in zadovoljstvom, saj predvideva manjše entitete, v katerih občani lažje izrazijo svoje potrebe, zato je lažje doseči njihovo zadovoljstvo, poleg tega pa je zaradi nebirokratskega modela odločanja v manjših entitetah lažje oblikovati javne politike, ki so bližje občanom. Teorija politične ekonomije predvideva naslednje: v manjši entiteti je prebivalstvo bolj homogeno, zaradi tega so potrebe prebivalstva skupne; ker je entiteta majhna, je lažje individualno sodelovati pri odločanju in ob višji stopnji sodelovanja so prebivalci bolj zadovoljni s sprejetimi javnimi politikami; na podlagi sprejetih javnih politik bodo zagotovljene javne storitve, s katerimi bodo prebivalci bolj zadovoljni.

Obe teoriji poskušata razložiti to, kar je za naše dokazovanje o povezavi med velikostjo in zadovoljstvom najpomembnejše. To je, da velikost posledično vpliva na stopnjo zadovoljstva. Če se naslanjamo na teorijo politične ekonomije, potem so prebivalci mest deprivilegirani, saj je raven zadovoljstva z javnimi storitvami v mestih nižja kot bi bila v manjših skupnostih, če se zanašamo na reformistično teorijo pa lahko sledimo tezi, da občani v mestih dobijo več storitev za manj denarja. Vendar pa reformistična teorija hkrati odpira vprašanje, ali dobijo občani *samo* več ali dobijo, tisto kar hočejo.

Mouritzen (1989, 663–667) je obe teoriji empirično testiral⁴⁵ in podobno kot drugi avtorji⁴⁶ ugotovil, da zadovoljstvo s storitvami raste le do določene točke, potem pa začne padati (glej slika 3.4.1.1). Empirični podatki več raziskav potrjujejo, da zadovoljstvo s storitvami ne raste linearno, kot predvideva reformistična teorija, temveč da obstaja povezava v obliki narobe obrnjene črke U. Zadovoljstvo s storitvami raste, potem pa se na določeni točki prevesi in začne padati, kar pomeni, da so prebivalci v velikih mestih s storitvami manj zadovoljni ali celo nezadovoljni. Mouritzen (ibidem) tako ni našel dokazov za podkrepitev reformistične teorije, ki je na grafu (glej slika 3.4.1.1) prikazana kot prekinjena linearno naraščajoča premica. Nekatere študije so celo dokazale, da je bila reforma združevanja manjših občin v velike v Veliki Britaniji, ki je bila zasnovana na reformistični teoriji, neuspešna, saj ji ni uspelo uresničiti ciljev o bolj uspešnem in učinkovitem zagotavljanju javnih storitev.

Slika 3.4.1.1: Zadovoljstvo z zagotavljanjem javnih storitev po reformistični in politično-ekonomski teoriji



Vir: Lastna izdelava.

⁴⁵ Mouritzen (1989) je empirično raziskavo opravil na vzorcu danskih mest, v katerih so občani na lestvici od 0 do 10 ocenjevali financiranje desetih najboljšejših storitev. Imeli so možnost oceniti, ali naj za določeno storitev lokalna oblast nameni manj ali več denarja. Mouritzen (ibidem) je ugotovil, da je optimalna velikost lokalne entitete 30.000 prebivalcev. Do te številke zadovoljstvo s storitvami bolj ali manj konsistentno raste, po preseženem pragu 30.000 prebivalcev pa je jasno razviden padec zadovoljstva in korelacija z velikostjo se potrdi.

⁴⁶ Raziskave, ki so potrdile teorijo politične ekonomije, so izvedli tudi Marans in Rodgers (1975) ter Ostrom (1973), pa tudi Richardson (1993) (optimum med 30.000 in 250.000 prebivalci) in Dahl (1967) (optimum med 50.000 in 200.000 prebivalci). Hirsch (1968) je ugotovil, da se kaže izrazit padec razmerja med stroški in zadovoljstvom v mestih nad 250.000 prebivalci.

Vprašanje, do katere točke zadovoljstvo raste oziroma kje je točka optimuma, je odvisno od več kriterijev, od tega, kakšen je tip storitev, ki jih zagotavlja mestna uprava, od zakonodajnih omejitev ter nacionalnih standardov. Vendar lahko glede na raziskave različnih avtorjev določimo, da je optimalna velikost nekje med 20.000 in 250.000 prebivalci. Richardson (1993) meni, da je optimum med 30.000 in 250.000 prebivalci, Dahl (1967) med 50.000 in 250.000 prebivalci, Hirsch (1968) med 25.000 in 250.000 prebivalci, Mouritzen (1989) pa meni, da je optimalno število približno 30.000 prebivalcev. Poročilo VNG international (2004) navaja, da je večina mest decentralizirana na sublokalne enote s populacijo med 25.000 in 70.000 prebivalci in da se je ta interval velikosti sublokalne enote izkazal za približno optimalnega glede učinkovitosti lokalnega menedžmenta oziroma glede na učinkovito zagotavljanje javnih storitev. Vsekakor je zgornja meja, ko se ekonomija obsega prevesi v disekonomijo obsega, 250.000 prebivalcev. Ker veliko mest večkratno presega prag optimalne velikosti, da bi še lahko zagotavljala kakovostne javne storitve, lahko ugotovimo, da je zadovoljstvo z zagotavljanjem javnih storitev v mestih prav tako nizko, če ne še nižje, kot v majhnih občinah. Sicer je ekonomije obsega smiselno uporabljati za zagotavljanje nekaterih storitev, vendar je v večini primerov tako, da zadovoljstvo (in s tem tudi uspešnost, saj je cilj dosežen, če je uporabnik zadovoljen) narašča le do točke, ko je zagotavljanje urbanih storitev v skladu s preferencami občanov. Če (ko) se ta povezava izgubi, je mesto preveliko za uspešno zagotavljanje javnih storitev.

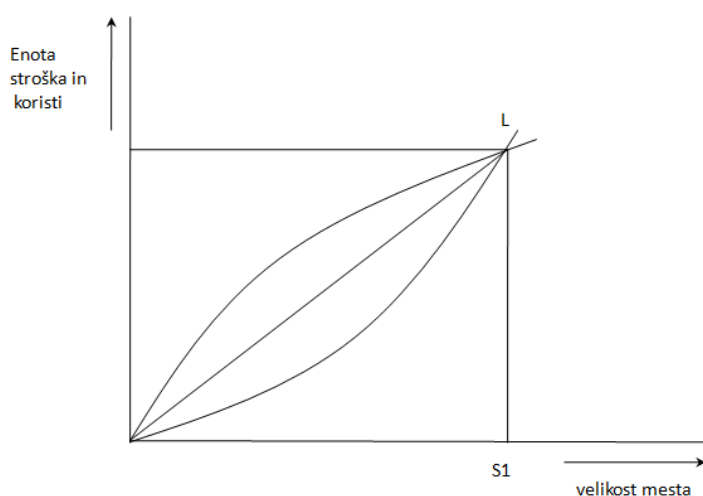
Če izhajamo iz dveh predpostavk in sicer; (1) zaradi večje koncentracije prebivalstva v mestih je zagotavljanje urbanih storitev cenejše (cena/prebivalca) in (2) večja kot je koncentracija urbanih storitev, večje bo zadovoljstvo občanov z njimi, potem se prepuščamo zmotnemu mišljenju, da že sama velikost mesta optimizira delovanje javnih služb za zagotavljanje urbanih storitev. Povezava med urbanih storitvami in občani ni tako enoznačna in vključuje tudi druge procese, kot so lokalna demokracija, participacija in homogenost skupnosti. Glede na ugotovljen širok

interval optimalne velikosti mesta (od 20.000 do 250.000 prebivalcev) se zastavlja vprašanje, ali ne obstaja tudi določena druga komponenta, ki uspe zagotoviti mestno okolje, v katerem so občani zadovoljni.

3.4.2 Vpliv upravljanja na zagotavljanje urbanih dobrin

Teorija mikroekonomije (Alonso 1971) predvideva, da urbane koristi in urbani stroški⁴⁷ ne naraščajo v proporcionalnem razmerju z velikostjo mesta. Urbani stroški rastejo eksponentno, saj je treba pri višji koncentraciji prebivalstva upoštevati tudi visoke stroške eksternalij, ki pa se seštevajo. Sem sodijo tako procesi degradacije okolja in storitve, ki so povezane z odpravo degradacije, pa tudi storitve, ki se ob visoki koncentraciji prebivalcev dražijo (odlagališča odpadkov, kanalizacija). Urbane koristi pa rastejo samo do določene točke (glede na teorijo politične ekonomije, kot smo navedli v prejšnjem poglavju), ko se prevesijo in začnejo padati (disekonomija obsega) (glej sliko 3.4.2.1). Na točki L, ko se urbani stroški za zagotavljanje javnih storitev srečajo s krivuljo urbanih koristi, lahko določimo optimalno velikost mesta (S1). Po tej točki je mesto preprosto preveliko (Alonso 1971, 83).

Slika 3.4.2.1: Razmerje med urbanimi stroški/koristmi in velikostjo mesta po Alonsu



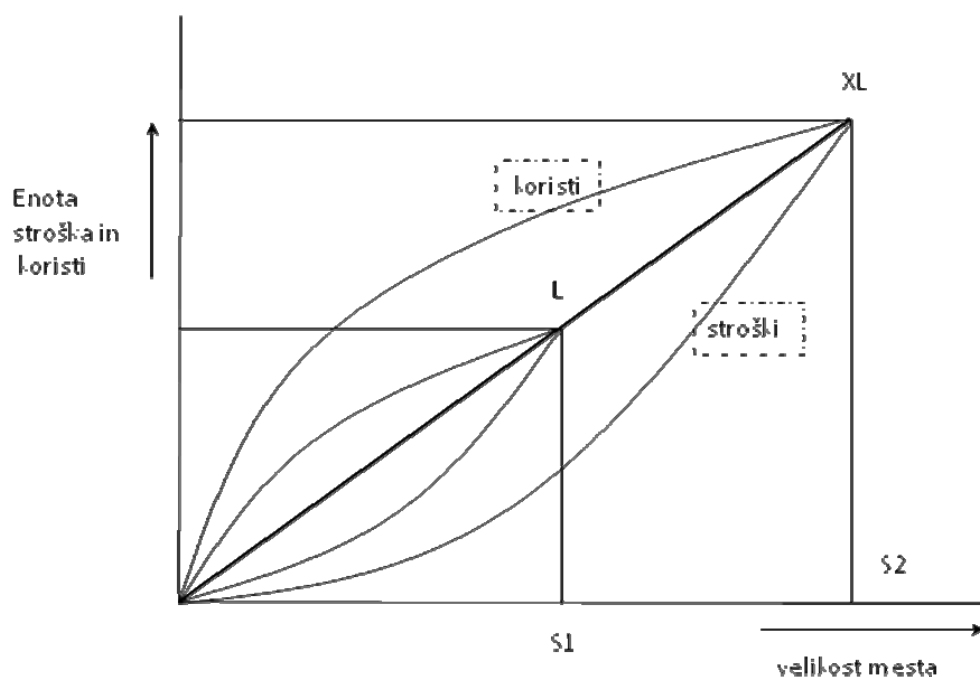
Vir: Lastna izdelava.

⁴⁷ Alonso (1971, 68–83) jih imenuje *urban benefits* (urbane koristi) in *urban costs* (urbani stroški).

Alonso torej izhaja iz predpostavke, da je optimalna velikost mesta predispozicionirana s stopnjo naraščanja urbanih stroškov in stopnjo padanja urbanih koristi (tako stroški kot koristi pa so neodvisne spremenljivke). Prud'homme (1996, 100) opozarja, da ta teorija popolnoma izključuje vpliv urbanega menedžmenta na zagotavljanje urbanih storitev (na višino stroškov, povezanih z njimi) ter na zadovoljstvo občanov. Meni, da urbane koristi in urbani stroški niso neodvisne spremenljivke, temveč odvisne spremenljivke ter da je optimalna velikost mesta (glede na stroške in koristi) nekaj, s čimer se da manipulirati. To utemeljuje predvsem s primeri mest, ki naj bi kljub (pre)velikosti uspešno in učinkovito zagotavljala urbane storitve, ter s tem, da nekatera mesta, ki imajo le 100.000 do 200.000 prebivalcev tega nikakor ne zmorejo (ibidem).

Prud'homme (ibidem) dopolni Alonsovo krivuljo urbanih stroškov in urbanih koristi ter vključi faktor »učinkovitega upravljanja« oziroma urbanega menedžmenta. Predvideva, da s pomočjo urbanega menedžmenta koristi naraščajo hitreje ter da stroški naraščajo počasneje. Točka L se tako premakne v točko XL, kar pomeni, da se lahko optimalna velikost mesta z velikosti S1 premakne v S2 (glej sliko 3.4.2.2). To utemeljuje s tem, da urbani menedžment s svojimi metodami in tehnikami manipulira s krivuljami urbanih stroškov in koristi, kar pomeni, da idealna velikost mesta ne obstaja. Prud'homme (ibidem) zaključí, da je glavna naloga urbanega menedžmenta ravno pomikanje krivulje urbanih koristi navzgor in krivulje urbanih stroškov navzdol.

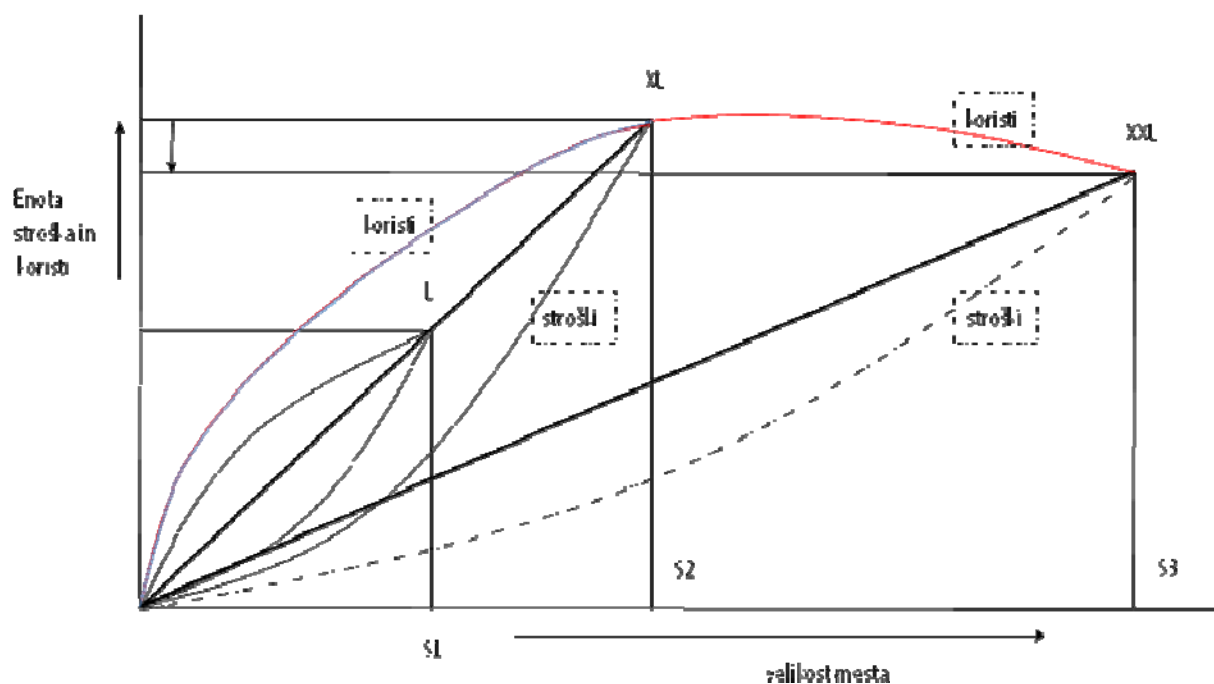
Slika 3.4.2.2: Razmerje med urbani stroški/koristmi in velikostjo mesta po Prud'hommu



Vir: Prud'homme (1996, 101).

Na tem mestu bi bilo treba Prud'homma dopolniti. Menimo, da njegova dopolnitev Alonsove krivulje namreč ne prikaže pravega vpliva urbanega menedžmenta, temveč okolje, v katerem se krivulja urbanih stroškov in urbanih koristi srečata kasneje v točki. Hkrati pa se je enota stroškov povečala za enak delež kot enota velikosti mesta. Boljši prikaz vpliva urbanega menedžmenta na optimalno velikost mesta, glede na urbane stroške in koristi, bi bil, če bi premico optimuma prenesli v bolj ležeč položaj (glej sliko 3.4.2.3). Krivulja stroškov bi v tem primeru naraščala dosti počasneje (čeprav če vedno rahlo eksponentno), saj bi urbani menedžment skrbel za nizke stroške urbanih storitev. Prav tako bi se spremenila krivulja koristi, ki bi se ob dosegu optimalne točke (prej L ali XL) spremenila v konstanto, dokler ne bi srečala krivulje stroškov. Na stični točki (XXL) se krivulji stroškov in koristi srečata, kar pomeni, da je premik iz točke S2 v S3 nesorazmerno večji od premika enote stroškov, ki se dejansko zniža.

Slika 3.4.2.3: Učinek urbanega menedžmenta na optimalno velikost mesta



Vir: Lastna izdelava.

S tem grafičnim prikazom lahko, po našem mnenju, ustrezneje prikažemo vpliv urbanega menedžmenta na razmerje med urbanimi stroški in koristmi ter velikostjo mesta. Vendar je verjetno, da ima takšen pristop omejitve. Najprej je krivuljo koristi težko tako dolgo obdržati v poziciji konstante, kar bi pomenilo, da se zadovoljstvo občanov sploh ne spreminja (niti ob povečevanju stroškov), kot je tudi malo verjetno, da bi krivulja stroškov, kljub eksponentnosti, naraščala tako počasi. Vsekakor pa padec naklona premice optimuma prikazuje bistvo urbanega menedžmenta. Gre za uporabo tehnik in orodij, ki imajo zmožnost s čim nižjimi viri zagotoviti mestno okolje, s katerim bodo občani čim bolj zadovoljni in ki bo ugodno tudi za vlagatelje.

Empirične raziskave nakazujejo, da kakovost in dostopnost urbanih storitev in infrastrukture nista vezani samo na količino finančnih virov, ki jih mestna oblast vlaga vanje (Svetovna Banka 1995, 14). Finančni vložki v urbano infrastrukturo in

storitve (mestnih in nacionalnih oblasti skupaj) v državah v razvoju in tranzicijskih državah se gibljejo med 100 in 200 milijardami dolarjev (med 0,5 in 2,5 odstotka nacionalnega BDP). Finančni viri torej niso edini element, ki vpliva na urbano infrastrukturo in storitve. Prevladujoče mnenje je, da je *način* zagotavljanja urbanih storitev in izgrajevanje urbane infrastrukture tisti element, ki najbolj vpliva na njihovo kakovost in dostopnost (ibidem). Potrebno je torej reformiranje načina zagotavljanja urbanih storitev, kamor spadajo modernizacija delovanja mestne uprave, sodelovanje s prebivalci/uporabniki in avtonomnost pri načrtovanju razvoja mesta (Ostrom in Schroeder 1993). Ker tradicionalni upravljavski pristopi mestnim oblastem po mnenju Davidsona in Nientieda (1991) ne omogočajo, da bi lahko uspešno in učinkovito zagotavljale trajnostni razvoj mesta, saj so v veliki meri odvisni od tradicionalnih načrtovalnih orodjih, je treba k upravljanju mesta pristopiti drugače.

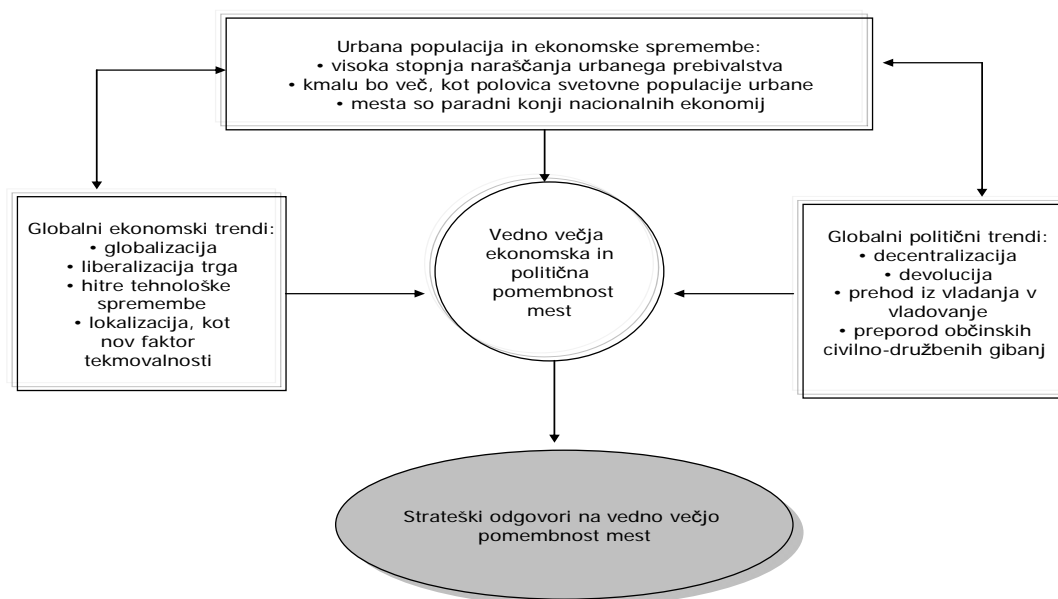
POGLAVJE 4

**NOV PRISTOP K UPRAVLJANJU MEST:
URBANI MENEDŽMENT**

4.1 REFORMIRANJE UPRAVLJANJA MEST

Mesta se soočajo z vedno večjim povpraševanjem po urbanih storitvah in infrastrukturi, da bi izboljšala kakovost življenja prebivalcev in omogočila ekonomski razvoj (Van Dijk 2006, 4). Mnogi avtorji (Cheema 1993; Bramezza 1996; Prud'homme 1996; Werna 1996; Van Dijk 2006) izpostavljajo, da glavna problematika mest ne izvira iz visoke stopnje urbanizacije ali velikosti mesta, temveč iz neustreznega reševanja posledic le-teh. Mesto je specifično okolje, zato so tudi urbane storitve in njihovo zagotavljanje posebne. Okolje funkcioniranja mestnih uprav se zelo hitro spreminja, prav tako pa tudi izzivi, ki jih to okolje zastavlja zaposlenim v upravah (Van Dijk 2006, 4). Izkušnje iz prakse, ki govorijo o tem, kako se spopasti s pestrimi in številnimi urbani problemi, so vedno bolj dokumentirane (UNCHS 2004). Neprestano se preizkuša in evalvira nove pristope in delovanja. Spremembe vodenja in upravljanja mest so torej strateški odgovori na spremembe v zunanjem in notranjem okolju mest.

Slika 4.1.1: Spreminjanje stila vodenja in upravljanja mest kot odgovor na spremembe v okolju



Vir: Svetovna banka (1999).

Svetovna banka (1999) je spremembe v okolju razdelila na tri kategorije (glej sliko 4.1.1): urbana populacija in ekonomske spremembe (sem sodita visoka stopnja urbanizacije ter ekonomska pomembnost mest za nacionalna gospodarstva), globalni politični trendi (kamor sodijo decentralizacija, spremembe v načinu vladanja ter prepoved lokalnih civilno-družbenih gibanj) ter globalni ekonomski trendi (kamor sodi globalizacija, liberalizacija trga, hitre tehnološke spremembe ter lokalizacija kot nov dejavnik tekmovalnosti). Sinergija teh vplivov naj bi v splošnem imela enak ali vsaj zelo podoben vpliv na mesta in njihove oblasti (tako politične kot upravne). Lehto (2000) predpostavlja, da so si odgovori mest na spremembe podobni ravno zaradi globalne narave sprememb v zunanjem okolju.

Sosomena in von Einsiedel (1999, 136) se s tem ne strinjata ter pravita, da je implementacija koncepta urbanega menedžmenta odvisna od več dejavnikov, kot so: tradicija oblikovanja javnih politik v državi, splošna politična klima (na primer intervencija VS *laissez-faire*), finančni viri mesta in stopnja odvisnosti od nacionalne finančne pomoči oziroma transferjev ter stopnje, do katere je mesto izpostavljeno globalnim ekonomskim vplivom. Drugi (na primer Chakrabarty 2001) pa tej predpostavki nasprotujejo, saj da sta mesto oziroma mestna oblast in uprava sistem, ki mora razpolagati z danimi viri, ne glede na to, kako so na te vire vplivali zunajsistemski dejavniki.

Pojavnost urbanega menedžmenta povezujemo z novo vlogo lokalnih oblasti v času neoliberalnega razvoja (Davey in drugi 1996). Jenkins (2000) meni, da koncept urbanega menedžmenta izvira iz reforme lokalne (samo)uprave in iz geografskega koncepta »urbani managerializem«, ki se je pojavil v 70. letih. Pozornost stroke in kasneje tudi znanosti je urbani menedžment pritegnil ob koncu 80. let (Devas in Rakodi 1993; Cheema 1993), sočasno z zatonom treh predominantnih dojemanj razmer v mestu. Prvič, da je mestna uprava odgovorna le za samo delovanje mestne uprave ter za zagotavljanje nekaterih osnovnih urbanih storitev (vodovod,

kanalizacija); drugič, da urbani menedžerji zaradi vala decentralizacije ne morejo več kriviti nacionalnih vlad za nezagotavljanje ali slabo zagotavljanje urbanih storitev (saj postajajo samostojni pri načrtovanju, izvajanju in zagotavljanju javnih storitev in pridobivanju finančnih sredstev); in tretjič, urbanistični načrt (prevladujoče orodje za strateški razvoj mesta) ni več najpomembnejše orodje strateškega razvoja (Cheema 1993).

Mumtaz in Wegelin (2001) menita, da je glavna naloga urbanega menedžmenta izboljšanje ekonomskih in družbenih pogojev bivanja v mestih. Potrebe in prioritete se razlikujejo glede na opazovano regijo, vendar princip upravljanja ostaja enak. Tako bi se moral urbani menedžment odzvati na zunanje vplive z naslednjimi dejavnostmi: (1) uspešno zagotavljati mestno infrastrukturo, da bo podpirala ekonomski razvoj; (2) s pomočjo javno-zasebnih partnerstev in drugih povezovalnih oblik zadostiti povečanemu povpraševanju po urbanih dobrinah, storitvah in infrastrukturi, vedno večjega števila urbanega prebivalstva; (3) vse skupine v skupnosti vključevati v participativno odločanje in implementacijo; (4) varovati in ohranjati urbano okolje ter kulturno in zgodovinsko dediščino; (5) zagotavljati, da ekonomski razvoj vodi v povečevanje zaposlovanja in zmanjševanje revščine; (6) zagotavljati zdravje, varnost in varovanje vseh občanov kot odgovor na vedno višjo stopnjo urbanega nasilja; in (7) zagotavljati odprte in transparentne oblastne procese in omogočanje vladovanja (ibidem). McGill (1998) vidi vlogo koncepta urbanega menedžmenta ožje in meni, da je glavni izziv urbanega menedžmenta zagotavljanje infrastrukture. Ta bi zagotavljala tako ekonomski razvoj kot enakomerno distribucijo urbane rasti. Podobno tudi Van Dijk (2006, 82) meni, da je glavna naloga mestnega upravljavca, da, ne glede na obliko lokalne oblasti, premosti velik prepad med povpraševanjem po urbanih dobrinah in storitvah in ponudbo urbanih storitev in dobrin. Bramezza (1996, 34) pa meni, da je »smisel urbanega menedžmenta pravzaprav reformiranje organizacije mestne uprave.«

4.2 PRESEK DEFINICIJ URBANEGA MENEDŽMENTA

Da bi urbani menedžment zaživel, je treba tistim, ki ga bodo uporabljali jasno predstaviti njegov pomen in vsebino (Mattingly 1994, 201). Nov pristop nastaja s poudarjanjem novih obveznosti in dolžnosti z vidika menedžerskega procesa in z identificiranjem tistih urbanih subjektov, s katerimi je treba tako ravnati (ibidem).

Definicij urbanega menedžmenta je najmanj toliko, kolikor je avtorjev, ki so o njem pisali. Sharma (1989) ga dojema, kot *»...niz dejavnosti, ki skupaj oblikujejo in vodijo družbeni, teritorialni in ekonomski razvoj mest. Glavne naloge urbanega menedžmenta so poseganje v ta področja, da bi dosegli boljši ekonomski razvoj in zagotavljali urbane storitve in dobrine.«* Rakodi (1991, 542) meni, da *»... je cilj in smisel urbanega menedžmenta zagotoviti, da so vse komponente v sistemu usklajene in delujejo tako, da mesto vsakodnevno funkcionira. To osnovno funkcioniranje bo samo po sebi omogočilo in vzpodbudilo razne gospodarske dejavnosti in ekonomske tokove, kot tudi zagotovilo občanom dostop do urbane infrastrukture in storitev.«* Oba, Sharma (1989) in Rakodi (1991), urbani menedžment razumeta kot strateško odgovornost z operativnimi posledicami. Davidson in Nientied (1991, 85) urbani menedžment prav tako definirata skozi prizmo njegove vloge in menita, da je *»bistvo urbanega menedžmenta prevzemanje dejavne vloge pri razvoju, upravljanju in koordiniranju resursov, za doseganje mestnih razvojnih ciljev.«* Tudi Chakrabarty (1998, 505) ga definira podobno: *»Z uporabo koncepta urbanega menedžmenta je mogoče doseči zadane cilje in rešiti urbane probleme z učinkovito izrabo fizičnih, finančnih, človeških in drugih virov, ki so na voljo urbanemu sektorju.«* (ibidem)

Mattingly (1994) dodaja urbanemu menedžmentu strateško komponento; meni, da je *»... urbani menedžment sprejemanje trajne odgovornosti za proces doseganja ciljev za določene subjekte. ... ta odgovornost pomeni, da se določi kaj je potrebno storiti, potem pa je to dejansko treba izvesti in se nato prepričati, ali je bilo to izvedeno, da bi se mesto razvijalo.«* Za Mattinglyja je urbani menedžment tudi *»... javna uprava ali razvojni menedžment ali*

organizacijski menedžment« (ibidem, 201–205). Clarke (1991, 93) razume urbani menedžment kot orodje oziroma način, s katerim spodbujamo učinkovitost in uspešnost pri uporabljanju tehničnih, človeških in finančnih virov, tako v javnem kot zasebnem sektorju. V Clarkovi definiciji se kaže tudi njegovo razumevanje mest kot generatorjev nacionalnih prihodkov, saj meni, da je naloga urbanega menedžmenta doseči trajnostni razvoj mesta, kar po Clarku pomeni doseganje ekonomske moči.

Cheema (1993, 7) je v definicijo urbanega menedžmenta vpeljal razmerja med nevladnimi organizacijami in lokalno oblastjo. *»Delovanje urbanega menedžmenta je omogočanje vladnim in nevladnim organizacijam, da lažje prepoznajo problem, oblikujejo javno politiko ali program in izvedejo implementacijo z optimalnimi rezultati. Izziv urbanega menedžmenta je, da se učinkovito odzove na probleme posameznega mesta ter optimizira delovanje mesta.*« (ibidem) Podobno je že leta 1985 razmišljal Churchill (v Lea in Courtney 1985), ki je menil, da *»... termin urbani menedžment ne opisuje zgolj sistema nadzora v mestu, temveč je bogatejši in zajema tudi mnoge interakcije, ki jih imajo prebivalci med seboj, pa tudi z mestno oblastjo.*«

McGill (1995; 1998) nikjer ne poda definicije urbanega menedžmenta, vendar lahko iz njegovega razumevanja, kaj sta glavna izziva urbanega menedžmenta, izluščimo njegovo mnenje o njem.⁴⁸ Pravi, da mora urbani menedžment najprej zagotoviti urbano infrastrukturo in urbane storitve, nato pa še skrbeti, da je zakonodajni organ v mestu sposoben (finančno, organizacijsko in funkcionalno) sprejemati odločitve o urbani infrastrukturi in storitvah. Iz tega lahko sklepamo, da McGill dojema urbani menedžment kot proces, ki vključuje veliko zmožnost in sposobnost upravnih

⁴⁸ Kljub temu da McGill (1994; 1995; 1998; 2001) ne poda definicije urbanega menedžmenta, jasno izrazi, da po njegovem mnenju urbani menedžment obstaja in je oprijemljiv. Ob koncu svojega prispevka leta 1998 celo navede, da je smisel prispevka odgovoriti na Strenova (1993) razmišljanja, ali je urbani menedžment koncept, struktura, proces ali predmet; na Mattinglyjev (1994) očitek, da konceptu primanjkuje smisel in vsebina ter na Wernovo (1995) »ugotovitev«, da je urbani menedžment še vedno neulovljiv koncept. Nadaljuje celo, da je urbani menedžment zelo oprijemljiv in zelo uporaben za vse, ki želijo doseči oprijemljive in ugodne rezultate za razvoj mesta.

akterjev, da zagotovijo optimalne razmere za trajnostni razvoj mest. McGill pri tem izključi vlogo lokalne oblasti. Glede tega se z njim ne strinja Wekwete (1997), ki pravi, da se » ... urbani menedžment nanaša na politične in upravne strukture v mestih ter na izzive mest pri zagotavljanju infrastrukture in storitev.«

Davey (1993, 4) meni, da se »urbani menedžment ukvarja z javnimi politikami, načrti in programi, s katerimi poskuša zagotoviti, da ima prebivalstvo v mestu dostop do osnovne infrastrukture, bivanjske infrastrukture in zaposlitve. Čeprav je ta dostop močno, če ne celo še bolj, odvisen tudi od zasebnih iniciativ in podjetij, ima lokalna vlada ključno besedo pri strateškem pristopu in izvajanju regulativne funkcije v mestu«.

Van Dijk (2006, 56) kasneje ponudi naslednjo široko definicijo: »urbani menedžment je prizadevno usklajevanje dejanj javnih in zasebnih akterjev, za reševanje problemov s katerimi se srečujejo občani mesta ter da bi posledično oblikovali konkurenčno mesto, ki je usmerjeno v trajnostni razvoj in vse prebivalce obravnava enakovredno«. Podobno široko definicijo zastavi Bramezza (1996, 34), ki pravi, da je urbani menedžment koordiniran razvoj in realizacija celostnih strategij s pomočjo vključevanja in participacije vseh pomembnih urbanih akterjev (sem Bramezza šteje vse akterje, ki imajo potencial za realizacijo teh strategij, bodisi zaradi njihove neposredne vključenosti (deležniki in delničarji) bodisi zaradi politične ali druge institucionalizirane moči), katerih namen je prepoznati, oblikovati in izkoristiti potenciale trajnostnega razvoja mesta.

Doseganje konsenza o tem, kaj urbani menedžment je ter kako ga definirati, je za nadaljnji razvoj koncepta zelo pomemben. Mattingly (1994, 201) celo meni, da bi jasna definicija urbanega menedžmenta za sam koncept pomenila preboj na agende političnih akterjev ter s tem tudi udejanjanje koncepta v praksi (praktična konvergenca). Prav tako pa bi občani oziroma uporabniki lahko prepoznali kvalitete koncepta ter zahtevali njegovo implementacijo.

4.3 RAZVOJ KONCEPTA URBANEGA MENEDŽMENTA

Koncept urbanega menedžmenta ima korenine v 60. letih prejšnjega stoletja, ko so predstavniki urbane sociologije⁴⁹ (Pahl, Castells in drugi) začeli razvijati tezo o tako imenovanem urbanem managerializmu.⁵⁰ Od tega obdobja naprej pa je koncept postal izrazito multidisciplinaren (urbanizem, sociologija, ekonomija, upravne vede, politologija). Zaradi svoje »neulovljive« narave (Stren 1993) so ga discipline obravnavale različno, vendar je bistvo proučevanja ostalo enako – vloga in oblika mestne oblasti (upravne in politične) in zagotavljanje urbanih storitev in infrastrukture. Pomanjkljiva definiranost in multidisciplinarni pristop sta izredno otežila spremljanje razvoja koncepta skozi čas, saj v literaturi neredko zasledimo drugačno poimenovanje (pogosto so urbani menedžment razumeli tudi kot urbani managerializem, mestno upravo, urbano upravo, urbano vladovanje in drugo) ali pa so urbanemu menedžmentu »pripeli« definicije, ki so lastne drugim pojmom (tukaj še posebej izstopa vladovanje, kar bomo zelo natančno razložili v nadaljevanju disertacije). Zamejitev, kaj urbani menedžment *je* in kaj urbani menedžment *ni*, je torej precej otežena, vendar po Mattinglejevem mnenju (1994) nujno potrebna za njegov nadaljnji razvoj.

⁴⁹ Urbana sociologija; sociološko zanimanje za urbanizacijo se je začelo s sociologijo samo, saj je ravno okolje hitro rastočih mest v 19. stoletju omogočilo razvoj tistih družbenih odnosov in struktur, ki so inspirirali to novo disciplino. Mesto, ki ni zgolj posledica velike koncentracije prebivalstva ampak tudi posledica načina življenja tega prebivalstva, je postalo temeljno okolje proučevanja načina življenja v njem. Simmel (1903) in Wirth (1938) sta skupaj s Chichaško šolo urbane sociologije začetnika te paradigme. Kasneje Gans (v ZDA) in Pahl (v VB) empirično dokažeta, da med urbanim okoljem in načinom življenja posameznika ni neposredne povezave.

⁵⁰ *Urban managerialism*, ki ga bomo poimenovali kar urbani managerializem, je teorija o urbanih procesih, njen utemeljitelj pa je Ray E. Pahl, ki je izhajal iz sociološke teorije in Webra. Urbani managerializem je na osrednje mesto urbane sociologije postavil razmerja moči in medsebojnih konfliktov ter vlogo trga in javnih institucij ter določil, da na razporeditev prebivalstva v mestu najbolj vpliva redistribucija in alokacija urbanih dobrin. Pahl je urbane dobrine razumel kot predvsem stanovanjsko infrastrukturo (*housing*) in izobrazbo. Ker sta obe urbani dobrini omejeni, »urbani menedžerji« ali »čuvaji« (*gatekeeperji*) omejujejo dostop do njih. Termin urbani managerializem se kasneje v literaturi spremeni v urbani menedžment (glej Wena, McGill, Mattingly, Chakrabarty) in počasi spremeni pomen, ko prehaja iz urbane sociologije v ekonomijo (z neoliberalizmom in ekonomsko vlogo mest za nacionalni BDP) in kasneje v politologijo in upravno znanost (vladovanje).

Koncept urbanega menedžmenta se je razvijal vzporedno s paradigmo urbanega razvoja (Werna 1995). Urbani razvoj je v 60. in 70. letih prejšnjega stoletja po modernističnih principih temeljil na obsežnih in natančnih urbanističnih načrtih ter na standardiziranih urbanih storitvah. Med 70. in 80. leti se je princip razvoja začel nagibati k projektnemu izvajanju in načrtovanju. V ospredje je prišlo praktično, hitro spremenljivo in prilagodljivo izvajanje manjših projektov (Werna 1995, 354). Poudarek je bil na lokaliziranih tematikah in *ad hoc* rešitvah. Od sredine 80. let pa do konca 90. let se je paradigma urbanega razvoja zasukala nazaj k bolj obsežnim in inkluzivnim načrtom, vendar se v tem obdobju poudarja trajnostni razvoj, vzpostavljanje lokalnih institucij in sposobnost menedžiranja urbanega razvoja.

Poleg spreminjanja paradigme urbanega razvoja pa Werna (ibidem) opozarja na družbeno-politične in ekonomske spremembe, ki so vplivale na razvoj urbanega menedžmenta. Vrsta sprememb, kot so razumevanje potenciala mest za nacionalno gospodarstvo, kriza države blaginje, vzpon neoliberalizma, pojavnost tekmovalnosti mest in preoblikovanje vladanja v vladovanje, so močno vplivale ne samo na razumevanje, temveč tudi na vsebino urbanega menedžmenta.

Werna (1995, 354) je predstavil tri po njegovem mnenju najpomembnejše spremembe okolja.⁵¹ Prva je sprememba kapitalizma, nato spremembe v režimu akumulacije (s poudarkom na lokalnosti) ter vedno večja kompleksnost in fragmentacija družbe. Pri prvi spremembi Werna (ibidem) izpostavlja vpliv informacijske tehnologije in globalizacije na gospodarstvo. Oba dejavnika vplivata na nacionalne institucije, ki so po eni strani omejene z globalnimi finančnimi tokovi, na katere nimajo (ali pa imajo zelo malo) vpliva, po drugi pa so ohromljene zaradi vedno bolj fragmentiranega in specifičiranega povpraševanja po javnih dobrinah znotraj države same. Državni aparat je tako ujet v nadnacionalne in subnacionalne interese. Ravno v takem stanju

⁵¹ Pri tem moramo upoštevati, da Edmundo Werna leta 1995, ko je to delo nastalo, ni zajel sprememb od tega leta dalje, kar bomo natančneje obravnavali v poglavju o obdobju vladovanja.

lokalne institucije prevzemajo osrednjo vlogo, saj so dovolj prilagodljive in okretne, da lahko odgovorijo na globalne spremembe. Werna (ibidem) meni, da so se mestne institucije na te razmere prilagodile ravno s pomočjo urbanega menedžmenta.

Druga sprememba, ki jo omenja Werna, je sprememba v režimu akumulacije. Režim akumulacije pomeni neko obdobje, ko se povpraševanje in ponudba uravnatežita. Eden izmed takšnih režimov je bil na primer režim, ki je deloval na fordističnih principih proizvodnje. Ta tip se je pojavljal v mnogih industrijskih državah v prejšnjem stoletju, ko so države srednjemu delavskemu sloju zagotavljale javne storitve (*welfare state*) in infrastrukturo (Aglietta 1979; Stoker 1990). Da so zmogle tako veliko in obsežno nalogo, so morale vzdrževati velik državni aparat: birokratično, centralizirano in hierarhično strukturo. V skladu s prevladujočo paradigmo časa je tudi birokratski aparat deloval po fordističnih (weberijanskih) načelih (Hambleton in Hogget 1990). Prehod iz fordizma v nov režim akumulacije v 70. letih je prinesel inovacije, kot so fleksibilnost delovnih procesov, trgov dela, spremembe v vzorcih proizvodnje in potrošnje, ter deregulacijo trgov. Tudi državni aparat se je prilagodil novemu režimu akumulacije (Hambleton in Hogget 1990; Stoker 1990) ter pri svojem delovanju uporabil nove pristope in procese dela. Te nove oblike delovanja kasneje poimenujejo novi javni menedžment (o novem javnem menedžmentu bomo natančno pisali kasneje v disertaciji). Hkrati, vendar ne posledično, opozarja Werna (1995, 355), je opaziti tudi globalni proces decentralizacije (krepitve lokalnih ravni oblasti).⁵² Kot pravi Davey (1992), je pojavnost novega javnega menedžmenta nekako vplivala na val decentralizacije, saj NJM zahteva vitkejšo, bolj decentralizirano in cenejšo državo, ki lahko nekatere od teh ciljev doseže tudi z decentralizacijo moči in pristojnosti na nižje ravni. Kombinacija paradigme NJM in decentralizacije je dala urbanemu menedžmentu nov

⁵² Mieszkowski in Mills (1993) ter Irwin in Bockstael (2004) ugotavljajo, da obstajajo močni dokazi o decentralizaciji tako v razvitih državah kot v državah v razvoju.

zagon in pomembnost. Z decentralizacijo je pridobil moč, z NJM pa način delovanja (Werna ibidem).⁵³

Zadnja sprememba, ki jo omenja Werna (1995, 355–356), se nanaša na fragmentacijo družbe ter na vedno večjo izgubo nadzora (Castells 1989) oziroma na kaos in kompleksnost v njej (Kirby 1993). S tem avtorji mislijo predvsem na izredno pester nabor institucij, ki zagotavljajo urbane storitve. Pod vplivom neoliberalne paradigme in *laissez-faire* javnih politik vedno več urbanih storitev zagotavlja zasebni sektor (tudi v različnih partnerstvih z javnim sektorjem). Množica podjetij, ki zagotavljajo urbane storitve, pa tudi od osrednjega oblastnega organa (mestna politična in upravna oblast) zahteva več nadzora in koordinacije. Bately (1996) tako izpostavlja paradoks države, ki naj bi se umikala z družbeno-ekonomske sfere vendar se zaradi potrebe po nadzoru in koordinaciji vseh omenjenih akterjev pravzaprav utrjuje in postaja zmeraj bolj kompleksna.

Razvoj koncepta urbanega menedžmenta lahko razdelimo v tri glavna obdobja; obdobje čuvajev, obdobje donatorjev in obdobje vladovanja. V nadaljevanju poglavja bomo natančno predstavili vsa tri obdobja ter nosilne avtorje posameznih obdobj.

4.3.1 Obdobje čuvajev

V prvem obdobju razvoja urbanega menedžmenta govorimo še o urbanemu managerializmu, ki po svoji vsebini ni sinonim za urbani menedžment. K urbanemu managerializmu štejejo urbani sociologi⁵⁴ delovanje nekakšnih čuvajev (*gatekeepers*) na alokacijo redkih urbanih dobrin. V tem smislu je bilo razumevanje urbanega

⁵³ Hambleton in Hogget (1990) v zvezi s tem še posebej opozarjala, da je nujna tako administrativna kot politična decentralizacija, saj le obe obliki decentralizacije skupaj tvorita podlago za razvoj urbanega menedžmenta. Lokalna raven oblasti ne pomeni le zagotavljanje javnih storitev, temveč tudi in predvsem lokalno demokracijo.

⁵⁴ Vedeti moramo, da začetki urbanega menedžmenta izvirajo iz urbane sociologije, ki je tudi razvila termin urbani managerializem.

managerializma nekaj negativnega oziroma posledica neenakomerno porazdeljene moči v mestih. Gre za moč čuvajev (politični funkcionarji, visoki javni uslužbenci, paradržavne institucije, ekonomski akterji, nepremičninske agencije in podobno), ki v 60. in 70. letih krojijo podobo mest glede na svoje preference in koristi. Lahko se vprašamo, zakaj menimo, da se je urbani menedžment razvil iz urbanega managerializma. Da sta oba pojma sukcesivno povezana, je prvi ugotovil že McGill (1998), ki sprva navaja termin urbani managerializem (navaja Williamsa 1978), nadaljuje pa s terminom urbani menedžment, ker (kot da) gre za isti fenomen.

Za utemeljitelja urbanega managerializma lahko štejemo Maxa Webra in predindustrijski urbanizem. Weber (1921)⁵⁵ je za edino resnično urbano skupnost imel le skupnost, ki je obstajala v času srednjeveške Evrope in je slonela predvsem na trgovanju.⁵⁶ Ključno razumevanje Webrovega mesta tako sloni na trgu, saj kot predpostavlja Weber, vsaka situacija trga (ne zgolj trga dela) povzroči nastanek razredov, torej skupnosti, ki imajo na istem trgu posebne preference (v začetku se največkrat navaja trg nepremičnin) (Leonard 1982, 191). Tako Rexove (1968) kot Pahlove (1975) teoretične formulacije izhajajo iz Webrovega razrednega boja.

Rex (1968, 214) nadgrajuje koncept nastanka razredov v mestih tako, da namesto posebnih preferenc posameznih skupin obstajajo skupine, ki imajo enake preference

⁵⁵ Max Weber (1921) je mesto obravnaval kot poglavitni element v socialni strukturi. Mesto je zanj celotna lokalna družba, ki jo je treba analizirati z ekonomskega, kulturnega in političnega vidika. Pomemben je njegov pogled na okoliščine, ki so potrebne, da je mesto v celoti strukturirano kot družba. Zanj so zelo pomembne politične okoliščine, ki mestu v odnosu do zunanjih avtoritet omogočajo avtonomijo (Weber piše o lastnih zakonih mesta, ustavi in drugem). Do takšne politične avtonomije in z njo povezane socialne strukturiranosti mesta lahko dejansko pride le, če so višje avtoritete šibke ali nedejavne. Najčistejši in najpopolnejši tip mesta, kot ga definira Weber, je nastal v političnem vakuumu med krizo fevdalizma in rojstvom nacionalne države, ko so se mesta srednje Evrope razvijala kot gonilo kapitalizma v najbolj zgodnji obliki. Takrat so med seboj tekmovala in sodelovala. Zaradi njihove ekonomske moči so jih spoštovali takratni kralji in vladarji. S postopnim preoblikovanjem Evrope v nacionalne države so mesta izgubljala zmožnost za razvoj strukture, ki je značilna za lokalizirane družbe.

⁵⁶ Značilnosti takšne skupnosti so bile: utrdba, trg, lastno sodišče ali vsaj delno samostojna zakonodaja, oblika cehovskega združenja in vsaj delna avtonomnost (občani so lahko sodelovali pri izvolitvi mestne uprave oziroma mestnega upravljavca) (Pahl 1970, 6).

(torej na trgu nepremičnin dobiti čim več nepremičnin na najbolj iskanih lokacijah), vendar nastopajo v različnih vlogah (uradniki, politični funkcionarji, ekonomski akterji), kar določa njihovo moč na trgu. Rexovo razumevanje trga nepremičnin je, kljub kritikam, pritegnilo veliko pozornost (Leonard 1982), razmerja moči pa so se posplošila na trg dobrin in na alokacijo (oziroma moč nad) dobrin(ami). Vendar je bilo Rexovo povzemanje Webrovega razrednega boja zaradi razlage boja med akterji na nepremičninskem trgu podvrženo izjemnim kritikam (glej Saunders 1978; Haddon 1970; Duncan 1977). Glavni očitke je bil, da je Rex pojavna razmerja na nepremičninskem trgu zmotno definiral kot razredni boj, saj gre tukaj za stanovanjske statusne skupine in različne oblike lastništev, ki pa ne vodijo nujno v oblikovanje posameznih razredov. Vsekakor pa je Rex pritegnil pozornost na naravo in obstoj urbanih dobrin in njihovo neenakomerno porazdeljenost ter posledičen vpliv na obliko družbenih razmerij v mestih.

Kasneje je Pahl (1975, 270) poskušal določiti, kdo ima moč, da razpolaga z »redkimi«⁵⁷ urbanimi dobrinami. Pahl (1975) konceptualizira »urbano« kot poseben družbeno-prostorski sistem, ki v distribuciji življenjskih možnosti ustvarja specifične vzorce neenakosti. Neenakosti nastajajo kot posledica diferencirane dostopnosti do redkih urbanih dobrin in storitev (delovna mesta, stanovanja, socialne, zdravstvene in izobraževalne institucije in podobno). Diferencirana dostopnost do teh dobrin je posledica obstoja: (1) prostorskih omejitev (časovno-stroškovna distanca, ki jo je treba premagati da pridemo do dobrine) in (2) družbenih omejitev (možnost vpliva na proces alokacije teh dobrin). Ključno vlogo pri družbenih omejitvah imajo tako imenovani urbani menedžerji; to so nepremičninski agenti, uradniki lokalnih oblasti, predstavniki gradbenih in zavarovalniških družb in podobno.

⁵⁷ Rex, Pahl in Leonard dosledno uporabljajo pridevnik »redke«, kadar govorijo o urbanih dobrinah. Ker se primarno navezujejo na nepremičnine in zemljišča, ki so v mestih na voljo v omejenih količinah, lahko predvidevamo, da je to razlog za tak pridevnik.

Ta pristop temelji na predpostavkah, da je prostor inherentno neenak (dobrene so različno locirane v prostorskem konceptu); da bodo, če so neenakosti v distribuciji urbanih dobrin nujne, potem prostorske omejitve življenjskih možnosti vedno prisotne in delno neodvisne od načina ekonomske in politične organizacije družbe;⁵⁸ ter da je konflikt glede urbanih dobrin neizogiben (konflikt med upravljavci in upravljanimi v urbanem sistemu). Moč naj bi bila v rokah uradnikov ali drugih avtoritet (čuvaji, po katerih smo to obdobje tudi poimenovali), ki manipulirajo z izvoljenimi predstavniki mesta, tako da imajo politični funkcionarji le malo vpliva na dejansko alokacijo (ibidem). Idejo o čuvajih je sicer začel razvijati že Rex (Rex in Moore 1967; Rex 1968; 1971), ki je izhajal iz teorije o urbanem konfliktu. Vendar je Rex konflikt omejeval le na dostop do nepremičnin. Kasneje je Pahl posplošil vzrok boja na vse urbane dobrine in tudi razvil idejo urbanega managerializma. Hkrati se je izognil pastem razrednega boja, saj se je raje kot na koncept razrednega boja naslanjal na Webrovo razumevanje avtonomije med ekonomskimi in političnimi temami.⁵⁹ Pahl je uporabil Webrovo tezo, da je oblika politične nadvlade v moderni družbi zmeraj bolj birokratizirana. Tako je utemeljeval dejstvo, da je pomembnost vloge menedžerjev v urbanem sistemu vedno bolj izražena. Še toliko bolj, ker je Weber v iskanju idealne povezave med birokrati in politiki ugotavljal, da pretirana racionalizacija birokracije vodi v premoč birokratov nad politiki (Weber 1947, 338). Iz tega Pahl sklepa, da imajo nadzor nad urbanih dobrinami in njihovo alokacijo mestni uradniki, ki zaradi monopola nad strokovnim znanjem manipulirajo s politiki (županom in mestnimi svetniki), ki zato (skoraj) nimajo več vpliva.

Pahlovo definiranje urbanih menedžerjev, ki so neodvisni od nadzora (in vpliva) centralne (državne) uprave, neodvisni od političnega nadzora lokalnih politikov in

⁵⁸ Čeprav so vselej neenako distribuirane, pa je to, *kako* bodo distribuirane, odvisno od urbanih menedžerjev, ki v urbanem sistemu odločajo o tem, kakšen bo dostop nekega segmenta populacije k različnim tipom urbanih dobrin.

⁵⁹ Dva principa Webrove politične sociologije sta: (1) ni nujne povezave med ekonomskimi razredi in politiki in (2) oblika politične nadvlade v moderni družbi je zmeraj bolj birokratizirana.

od nadzora zasebnega kapitala, je Lambert (1975) poimenoval »naivni menedžment«. Zaradi tega se je velik del nadaljnjih raziskav o urbanem menedžmentu skoncentriral okoli vloge uradnikov v mestni upravi. Tudi Pahl je pod vplivom »intervencije lokalne skupnosti v procesu alokacije dobrin« spremenil predmet opazovanja in leta 1975 lahko že zasledimo, da se je kategorija »menedžerjev v lokalnem urbanem sistemu« (prejšnji čisti menedžerski model) zožila na menedžerje kot uradnike mestne uprave.

Tudi drugi avtorji so prepoznali pomembnost akterjev v poziciji moči na alokacijo dobrin in s tem na oblikovanje urbanega okolja (Edwards 1973; Murie 1973), vendar so redki poskušali to tezo tudi empirično dokazati. Nekateri empirični poskusi so vidni v delih Daviesa (1972) o urbanistih ter Burneyja (1976) o rasni diskriminaciji in stanovanjski politiki. Večina teh avtorjev se sicer sploh ne opredeljuje do urbanega managerializma (lahko ga tudi sploh ne omenja), vendar se vsi ukvarjajo z vlogami akterjev moči in institucij, hkrati pa le redki poskušajo ugotoviti, kaj vodi menedžerje (Williams (1978, 237) na tem mestu enači akterje moči z menedžerji) v tem procesu.

Za Pahla (1975, 210) je bila omejitev dostopnosti do redkih urbanih dobrin in storitev odvisna spremenljivka, menedžerji oziroma *čuvaji* pa neodvisna spremenljivka. Po taki opredelitvi imajo urbani menedžerji, njihova ideologija, cilji in vrednote ključno vlogo s čimer lahko pojasnimo delovanje družbenega sistema. Zaradi te definicije je bil Pahl, kot smo že omenili, deležen številnih kritik, povezanih predvsem z avtonomijo urbanih menedžerjev (ki naj bi bili precej omejeni s strani zasebnega sektorja in vladnih institucij). Zato Pahl kasneje preoblikuje vlogo urbanih menedžerjev; ti niso več neodvisna, temveč intervenirajoča spremenljivka (posredujejo med zasebnim in javnim sektorjem ter med centralno in lokalno oblastjo).

V obdobju čuvajev so avtorji urbani menedžment razumeli kot sfero odločanja, moči in svojevoljne alokacije redkih urbanih dobrin. Urbani menedžment so predstavili kot oblastno birokracijo, ki je razpolagala z urbanimi dobrinami in jih po svoji volji razdeljevala med tiste, ki so te dobrine potrebovali. Urbani menedžerji so bili čuvaji in razdeljevalci teh dobrin, ki so delovali po nedoločenih (in neraziskanih) vzgibih (McGill 1998). Urbani menedžment (oziroma managerializem) je izvorno pomenil nadzor, netransparentno delovanje in pozicijo moči.

4.3.2 Obdobje donatorjev

Obdobje donatorjev se začne sredi 80. let. Glavni mejnik tega obdobja je začetek izvajanja Programa urbanega menedžmenta (*Urban management programme – UMP*), ki ga je razvila in (so)financirala Svetovna banka.⁶⁰ UMP je začel delovati leta 1986, cilj programa pa je bil naslednji: »[UMP] je dolgoročni globalni program za tehnično podporo mestom; operativni cilj programa je prispevati k ekonomskemu razvoju mest, k družbenemu razvoju mest in zmanjševanju revščine v mestih ter nenazadnje izboljšati vsakodnevno kakovost življenja v mestu.« (McAuslan 1997, 1705) Vzrok za nastanek programa je pravzaprav v začetnih neformalnih pogovorih med Odborom za razvoj in pomoč (*Development Assistance Committee – DAC*) pri OECD in med predstavniki Svetovne banke in Centra za človeška naselja Združenih narodov, ki so menili, da je Odbor za razvoj in pomoč premalo pozornosti namenil razumevanju pomena mest za globalni in nacionalni ekonomski razvoj ter da je za nadaljnji razvoj mest nujno potrebno zagotoviti uspešno in učinkovito menedžiranje mest (McAusland 1997).⁶¹

⁶⁰ Kot glavnega promotorja UMP navajamo sicer le Svetovno banko, vendar je treba poudariti, da je pri programu sodelovalo več mednarodnih institucij, kot na primer UNCHS (*United Nations Centre for Human Settlements – Habitat* - Center za človeška naselja Združenih narodov) in UNDP (*United Nations Development Programme* - Razvojni program Združenih narodov). Skupno je v izvajanje UMP vključeno 15 bilateralnih in multilateralnih institucij.

⁶¹ Kot vidimo, je UMP izvorno namenjen vsem mestom, šele kasneje je Svetovna banka preusmerila pozornost na mesta držav v razvoju in s tem sprožila (sicer nejasno) povezovanje urbanega menedžmenta in mest nerazvitega sveta ali držav v razvoju.

Svetovna banka je kmalu po začetku delovanja UMP pozornost preusmerila k mestom v državah v razvoju. S tem je povzročila plaz pilotnih projektov, publikacij in teorij, ki urbani menedžment povezujejo zgolj z mesti v državah v razvoju. Poleg nejasne usmeritve v mesta v državah v razvoju je UMP deležen tudi številnih drugih kritik. Mattingly (1994, 201) na primer meni, da UMP nima osnovne predstave o tem, kaj urbani menedžment je, zato ne more niti priporočati dobrih praks (kar je bila pogosta vsebina publikacij UMP) niti evalvirati trenutnega stanja na tem področju. V obdobju donatorjev je bilo o urbanem menedžmentu napisano veliko literature, vendar so se le redki avtorji spraševali o pomenu, vzroku in namenu urbanega menedžmenta; večina je termin nekritično uporabljala kar za vse dejavnosti v mestih. Kot primer lahko navedemo Churcillovo (1985) zelo splošno in ohlapno razmišljanje, da *»... ima termin urbani menedžment zmeraj globlji pomen ter ga ni mogoče povezovati samo z razmerji moči, temveč z behaviorističnimi odnosi, z množico odnosov med prebivalci mesta samimi, pa tudi z odnosi, med prebivalci mesta in mestno oblastjo.«*

Po drugi strani nekateri avtorji (Stren 1993, 131; Jenkins 2000) priznavajo UMP, da je obudil koncept urbanega menedžmenta, ki je s krovno institucijo in obsežnim, desetletnim mednarodnim projektom vzpodbudil dejavnosti na področju urbanega menedžmenta, *»karkoli pač to že je«* (Stren 1993, 131). Stren (ibidem) nadaljuje, da je koncept vsebinsko nenavadno pomanjkljiv, če ne celo prazen, in se sprašuje, komu je vzdrževanje stanja *»neanalizirane abstrakcije«* koristilo.⁶² Devas in Rakodi (1993, 50) menita, da je treba vzrok za nedefiniranje koncepta iskati v agendi donatorjev.

Poleg vloge donatorjev je v tem obdobju pomembna tudi vloga kritičnih avtorjev (Mattingly 1994; Werna 1995; McGill 1994; 1998; 2001), ki so v začetku 90. let prvi poskušali definirati oziroma konceptualizirati urbani menedžment. Eden izmed prvih avtorjev je bil Sharma (1989, 48), ki je menil, da je *»... urbani menedžment mogoče*

⁶² Niti poročila UMP niti dokumenti Svetovne banke nikoli ne definirajo urbanega menedžmenta, čeprav pogosto navajajo elemente in smisel urbanega menedžmenta (Stren 1993, 131).

opisati kot vrsto dejavnosti, ki skupaj tvorijo in vodijo družbeni, fizični in ekonomski razvoj urbanih središč. Glavna naloga urbanega menedžmenta je aktivno posredovati in omogočiti ekonomski razvoj, ustrezno okolje in zagotoviti standardne javne storitve.« Podobno je v tem času razmišljal Rakodi (1991, 542): *»Namen in smisel urbanega menedžmenta je zagotoviti, da so vse komponente v sistemu usklajene in da delujejo tako, da mesto vsakodnevno funkcionira. To osnovno funkcioniranje bo samo po sebi omogočilo in vzpodbudilo razne gospodarske dejavnosti in ekonomske tokove, kot tudi zagotovilo občanom dostop do urbane infrastrukture in storitev«.*

Ugotovimo lahko dve najpomembnejši značilnosti obdobja donatorjev. Prvič, urbani menedžment je z UMP pridobil pozornost svetovne javnosti, vendar je hkrati postajal oziroma ostajal, kot ga je imenoval Stren (1993, 125), »neanalizirana abstrakcija«. ⁶³ Druga značilnost pa je usmerjenost k urbanim storitvam. Urbani menedžment je postajal orodje za učinkovito in uspešno zagotavljanje urbanih storitev in infrastrukture.

4.3.3 Obdobje vladovanja

Ob prehodu v novo tisočletje smo vstopili v obdobje vladovanja. Obdobje smo namenoma poimenovali nekoliko kontroverzno, saj je eden od ciljev disertacije ravno jasno razmejiti oba pojma (menedžment in vladovanje), ki ju v literaturi uporabljajo nedosledno in ju pogosto zamenjujejo. Zmotna raba je po našem mnenju v obdobju vladovanja tako prevladujoča, da podobno kot vpliv donatorjev (v obdobju donatorjev) zavira nadaljnji razvoj koncepta urbanega menedžmenta. Ker disertacija nastaja v obdobju vladovanja in ker v nadaljevanju dela predstavljamo rekonceptualizacijo urbanega menedžmenta, namenjamo temu obdobju več kritike in se ne osredotočamo le na pregled dejavnosti in literature.

⁶³ Urbani menedžment postane v obdobju donatorjev precej priljubljena tema, cena, ki jo mora plačati za svojo priljubljenost, pa je nedosledno razumevanje in nekonsistentna raba termina.

Obdobje vladovanja je, če posplošimo, posledica neoliberalistične doktrine in privatiziranja javnih storitev, kar je v urbani prostor prineslo množico akterjev zasebnega sektorja, ki na podlagi nekega odnosa z mestno oblastjo (koncesija, PPP, najem ...) izvajajo javne storitve. Čeprav mestna oblast zasebnemu sektorju ne prepušča izvedbe ali zagotavljanja javnih storitev v trajno last, ampak izvajanje samo prenese, pogodbeno in začasno (sama pa nad izvedbo obdrži nadzor), postaja vedno bolj votla (*hollow*) (Parker 2004, 129). Tako temeljna funkcija mestne oblasti ni več zagotavljanje in izvajanje urbanih dobrin in storitev, temveč koordiniranje in nadzorovanje izvajanja storitev in dobrin. Zaradi teh procesov, ki spreminjajo naravo delovanja mestnih oblasti, se v literaturi pojavi zmeda. Tako ne vemo več, ali je koordinacija lastnost institucionalne ali operativne ravni (glej Parsons, 1960), ali je zagotavljanje urbanih storitev naloga urbanega menedžmenta ali zasebnega sektorja in kje se menedžment konča in kje se začne vladovanje.

Temeljna nejasnost pri razmejevanju obeh pojmov izvira iz odnosa, ki ga imata vladovanje in menedžment do zunajsistemskih akterjev (delničarjev in deležnikov). Glavna lastnost vladovanja je namreč vključevanje množice deležnikov in delničarjev v proces odločanja, obenem pa je eden od temeljnih elementov urbanega menedžmenta participacija in vključevanje množice akterjev v procese pripravljanja in izvajanja politik (ne pa tudi odločanje). Prevladujoča naloga urbanega menedžmenta je zagotavljanje urbanih storitev; za zagotavljanje pa mora najprej ugotoviti realno stanje in potrebe prebivalcev (Hill 2005). V ta proces vključuje deležnike (ker pa mora mesto v skladu s principi teorije tekmovalnosti mest zagotoviti ustrezno infrastrukturo za ekonomske vlagatelje, vključuje tudi delničarje) in zagotavlja odprte participativne kanale, kar pa je po obliki precej podobno vladovanju.

Dayton (2001) pa trdi, da vladovanje ni menedžment. Pravi, da gre za dva ločena in različna procesa. Vladovanje definira kot proces moči, odločanja, menedžment pa kot izvajanje izločkov te moči, in to pod nadzorom vladovanja.

Vladovanje pomeni postavljanje pravil, menedžment pa igranje igre po teh pravilih. Vladovanje je usmerjanje čolna, menedžment je plutje. Vladovanje pomeni odločevanje kaj naj se stori, menedžment pomeni udejanjanje te odločitve. V demokratičnih ureditvah je vladovanje potrebno deliti, menedžerske odgovornosti pa morajo biti določene in skoncentrirane v točno določenih osebah. (Dayton 2001, 3)

V tem obdobju se zaradi vpliva koordinacije in nadziranja več avtorjev kritično opredeljuje do krepitve menedžmenta, saj naj bi to vodilo v tehokracijo na lokalni ravni. To sta že napovedala tako Pahl (1977) kot Galbraith (1967) s svojimi tezami, da vključevanje ekonomskih akterjev v proces odločanja v mestih neizbežno vodi v ustvarjanje sloja uradnikov, ki bodo nazadnje nadzirali strateški razvoj mesta. Če tak pogled prevedemo na današnji čas, je jasno, da kaos zaradi vključevanja množice delničarjev in deležnikov v proces odločanja zahteva antipod v obliki vizionarskega in spretnega sloja javnih menedžerjev. Hill (2005, 6) celo meni, da je NJM prispeval k zmanjševanju moči političnih oblasti v mestu. Z zmanjševanjem nadzora političnih oblasti nad servisnimi funkcijami se ustvari obhod (*bypass*), zaradi katerega občani obidejo politične akterje in vzpostavijo dialog z administrativnimi oblastmi (tako imenovani model potrošniške demokracije).⁶⁴

Drugi pojav, ki močno zaznamuje obdobje vladovanja, je globalizacija. Kljub ohlapni definiciji, kaj globalizacija pomeni (Jessop 2000, 81), lahko strnemo, da je globalizacija proces hitrega in neoviranega prenosa kapitala, delovne sile, dobrin in informacij kamorkoli na svetu. Globalizacija je pomenila razmah tudi za globalni trg, na katerem vedno večjo moč prevzemajo multinacionalke in drugi močni ekonomski

⁶⁴ Hill (ibidem) celo ugotavlja, da javni uslužbenci prilagodijo svoje vedenje potrebam uporabnikov/občanov in tako tudi sami obidejo politične organe.

akterji. Mesta, še posebej velika mesta v razvitih kapitalističnih državah, so postala sedeži za delovanje velikih podjetij in multinacionalk. Da bi ta podjetja ostala uspešna, morajo mesta zagotoviti potrebno infrastrukturo, delovno silo in ugodne davčne režime, kar ustvarja ugodne pogoje za delovanje podjetij, multinacionalk ter bančnih in investicijskih institucij (Parker 2004). Paquin (2001, 337) meni, da je koncentracija organizacij tega tipa v mestih vzpodbudila proces deindustrializacije in vzpostavila poenoteno vsebino mest; mesta so si torej vedno bolj podobna, saj tekmujejo za pozornost istovrstnih vlagateljev.

V okviru globalizacije nastaneta za urbani menedžment dve pomembni posledici. Prvič, mesta so si vedno bolj podobna (glede razvoja, strategije, infrastrukture), in drugič, mesta tekmujejo za iste finančne vire, torej za pozornost istih vlagateljev. Za urbani menedžment prva posledica pomeni, da so si orodja (ukrepi, strategije, dobre prakse) za reševanje podobnih problemov v podobnih okoljih zelo podobna. Po analogiji paradigme NJM, ki temelji na osnovnih usmeritvah v podobnem okolju (val neoliberalizma, decentralizacija, globalizacija) in se v skladu s specifikami nacionalnih sistemov izvaja v različnih oblikah,⁶⁵ se torej (lahko) razvija tudi koncept urbanega menedžmenta. Obstajajo enaki vzvodi za spremembe upravljanja mest (globalizacija, vladovanje, decentralizacija) ter podobno okolje, v katerem urbani menedžment deluje. Izvedbene oblike koncepta pa se v specifikah (lahko) prilagajajo posameznemu politično-administrativnemu režimu.

⁶⁵ Nekateri avtorji vztrajajo pri stališču, da novih načinov upravljanja v javnem sektorju ne moremo enačiti z novo (enotno) paradigmo, saj so reforme po posameznih državah preveč različne v odvisnosti od ustavnega reda, zgodovine, prioritet vladajoče politične opcije in drugega. Dejansko lahko opazimo, da se večina upravnih reform v germanskem prostoru osredotoča na decentralizacijo in finančni menedžment, v anglosaksonskem na privatizacijo, usmeritev k uporabnikom in upravljanju kadrovskega virov, v skandinavskem na participacijo in decentralizacijo. Še več posebnosti lahko zasledimo zunaj Evrope (Kovač 2004, 181).

Drugo posledico globalizacije na upravljanje mest najdemo v tako imenovani teoriji konkurenčnosti mest.⁶⁶ Teorija o konkurenčnosti mest govori o strateškem razvoju mesta na podlagi stalnega primerjanja z uspešnostjo drugih mest (Van Dijk 2006, 39–43). Gre za pristop aktivnega ocenjevanja, »kaj bi lahko dosegli« (namesto »kaj smo dosegli«) in »kako lahko to dosežemo«. Stopnjo konkurenčnosti lahko primerjalno merimo in uporabljamo za namen dolgoročnega strateškega razvoja mesta (ibidem). Teorija konkurenčnosti mest vpliva na koncept urbanega menedžmenta ravno zaradi svoje strateške naravnosti. Izgrajevanje ustrezne infrastrukture za privabljanje vlagateljev ter sledenje strategiji za konkurenčnost mesta in izvajanje le te je namreč dolgoročen proces in ga ni mogoče vezati le na mandatno izvoljene politične predstavnike mesta.

Ker smo še vedno v obdobju vladovanja, je opisovanje tega obdobja nekoliko nehvaležno. Ne vemo namreč, kakšen bo trend razvoja v prihodnje niti kako se bo stroka konsolidirala, če se o odnosu vladovanje – menedžment govori tako malo. Temeljit pregled razvoja koncepta urbanega menedžmenta nas je pripeljal do točke, ko je treba natančno definirati lastnost posameznih procesov na instrumentalni in operativni ravni, da bi lahko končno definirali »izmuzljivi koncept« in analizirali »neanalizirano abstrakcijo«. To je nepričakovano postal od izmed ciljev doktorske naloge.

4.4 PREGLED RAZVOJA KONCEPTA PO AVTORJIH

Pregled razvoja koncepta urbanega menedžmenta skozi čas nam kaže dinamično spreminjanje in razumevanje urbanega okolja ter diskurz o urbanem menedžmentu, ki se je tem spremembam prilagajal. Za natančnejši prikaz tega diskurza ter vpliva nekaterih relevantnejših avtorjev na smer razvoja, pa moramo natančneje predstaviti

⁶⁶ Angl. *Theory of Urban competitiveness* (glej Porter 1990; Kresl in Gappert 1996; Van Dijk 1999; Bramezza 1996).

dela posameznih avtorjev. Avtorji, ki jih predstavljamo, so tisti, ki so za konceptualizacijo urbanega menedžmenta najpomembnejši. Poudariti moramo, da obstajajo tudi drugi avtorji, ki so pisali o urbanem menedžmentu (Plunkett in Betts 1979; Czarniawska 2002; Rosenbloom in Russell 1971; Wekwete 1997; Jenkins 2000), vendar njihovih del nimamo za referenčna na tem področju. Najpogostejši razlog je nizanje študij primerov dobrih praks v mestih in označevanje le-tega za urbani menedžment ter zelo parcialno obravnavanje urbanega menedžmenta, pri čemer so večji poudarek namenjali kakšnemu drugemu procesu ali konceptu ter tako niso imeli dodane vrednosti za razvoj urbanega menedžmenta.

Ray E. Pahl

Pahla lahko imamo za začetnika urbanega managerializma. V svojih delih (*Whose City?* (1975) in *Patterns of urban life* (1970)) poudarja predvsem razmerja moči in medsebojnih konfliktov v mestu ter vlogo trga in javnih institucij. Trdi, da na razporeditev prebivalstva v mestu najbolj vpliva redistribucija in alokacija (redkih) urbanih dobrin. Pahl (1975) je s sociološko konceptualizacijo urbanističnega planiranja, kot mehanizma redistribucije redkih urbanih dobrin, pomagal utreti pot raziskovanju socialnih učinkov, ki jo urbanistično načrtovanje kot navidez nevtralno tehnično, sproža (Mandič 1985).

Pahl odkriva zametke razmerja moči in urbane elite (kasneje *čuvaji*) v 14. stoletju, ko se je kljub liberalizaciji urbanega okolja koncentracija elite ohranjala ali celo stopnjevala.⁶⁷ Ravno ob spremljanju razvoja te elite ugotavlja, da ima politična elita v kapitalistični postindustrijski družbi veliko večjo vlogo, kot ji jo urbani sociologi pripisujejo. S stališča nadaljnega razvoja koncepta urbanega menedžmenta je vključevanje Pahlovega razumevanja vpliva urbanih menedžerjev na proces alokacije

⁶⁷ Pahl navaja, da se je v celotni drugi polovici 14. stoletja v mestu York (VB) na mestu župana zamenjalo le 15 oseb, ob koncu stoletja pa je bila kandidatura za župana celo omejena samo na mestne staroste.

urbanih dobrin ključno. Sprva je treba razumeti politične in družbene okvirje, znotraj katerih je Pahl raziskoval. Njegova dela se namreč navezujejo na ureditev v Veliki Britaniji, ki pravzaprav ne pozna koncepta lokalne samouprave, temveč koncept lokalne uprave. Navezava mesta in države je močnejša, sodelovanje med obema ravnema tesnejše in bolj prepleteno. Morda Pahl ravno zaradi tega meni, da vsaka vlada (lokalna in tudi nacionalna) korigira neenakomerno porazdeljeno moč in dostop do pomembnih dobrin, vendar je oblika te korekcije (oziroma intervencije) odvisna od ideoloških in zgodovinskih izkušenj posamezne družbe.

Pahlova konceptualizacija »urbanega kot družbeno-prostorske strukture«, v kateri imajo ključno vlogo »urbani menedžerji«, nujno pelje v nedoslednost, saj mora dejavnike, ki omogočajo razlago relativno avtonomne vloge urbanih menedžerjev, iskati zunaj okvira »urbanega« (v vlogi nacionalne države ter vprašanih nacionalnega in mednacionalnega gospodarstva) (Mandič 1985). Pahl je tako odprl pogled na urbani managerializem kot na behavioristično črno skrinjico, saj je podprl tezo, da je delovanje urbanih menedžerjev oziroma *čuvajev* relevantno (sicer ne predeterminira končnega izida alokacije dobrin, ki je poleg tega močno odvisna še od oblike in delovanja tako nacionalnih kot lokalnih oblasti, pa tudi od geografskega okolja, ki določa, *kaj* so javne dobrine posameznega okolja), vendar poznamo le *vložke* in *izložke* procesa delovanja urbanih menedžerjev. Kaj se dogaja znotraj črne skrinjice, pa je nedoločljiva neznanka.

Kasneje Pahl (1979) pozornost od razumevanja delovanja urbanih menedžerjev preusmeri na zunanje okolje sistema urbanega menedžmenta, to je na širše (nacionalno ali celo nadnacionalno) družbeno-ekonomsko okolje. Meni, da teorija urbanega managerializma ne zdrži, če vsi *čuvaji* ne delujejo usklajeno, sosledno in strateško usmerjeno. Omenja štiri modele delovanja:

a) *Managerialistični model*

Predvideva, da imajo nadzor nad dostopom do lokalnih dobrin mestni uradniki. Ti *čuvaji* imajo skupno ideologijo in možnost manipulacije s političnimi funkcionarji, tako da jim vsilijo svoj pogled in prepričanje ter onemogočijo vpliv političnih funkcionarjev na končne odločitve.

b) *Statični model*

Predvideva, da ima največji vpliv na alokacijo dobrin in na dostopnost dobrin nacionalna vlada ter da imajo lokalni politični in administrativni akterji le malo vpliva na sprejemanje relevantnih odločitev.

c) *Model »kapitalističnega nadzora«*

Predvideva, da so tako na lokalni kot na nacionalni ravni dobrine razporejene glede na interese kapitalistov zasebnikov. Te dobrine zagotavljajo vzdrževanje zdrave delovne sile, ki je na razpolago kapitalistom. Če je za to vzdrževanje poleg bivanjske infrastrukture treba zagotoviti še kaj drugega (izobraževanje, zdravstvo), potem se zagotovi dostop tudi do teh dobrin. V tem modelu so javne storitve razumljene kot luksuzno blago in na lokalni ravni je zasebni dobiček razumljen kot legitimna podlaga za alokacijo dobrin.

d) *Pluralistični model*

Predvideva konstantna trenja med državno upravo (ki skuša obdržati dobrine v državni lasti in zagotoviti občanom vse več dobrin) in zasebnim kapitalom, ki se manifestira v ekonomskih pritiskih zasebne industrije in političnih strank, ki predstavljajo prevladujoči razred v mestu. Lokalne oblasti tekmujejo za deleže državnih financ, in ko jih pridobijo, zaidejo v enaka trenja med upravo in kapitalom kot na državni ravni.

V kontekstu teh modelov Pahl (ibidem) predvideva, da tako kot določena velikost produkcije vodi do ekonomije obsega, tako tudi fizična koncentracija delovne sile v mestih predstavlja koncentracijo za povišano porabo urbanih dobrin, s katerimi razpolagajo *čuvaji*. Marksistični boj med razredi se pri Pahlu kaže kot boj za dostopnost do urbanih dobrin. Mesto proizvaja in zagotavlja visoko koncentracijo delovne sile, ki za preživetje potrebuje urbane dobrine, *čuvaji* pa preživijo zgolj, če to povpraševanje narašča ali vsaj ostaja enako. Vpliv Marxa se kaže tudi v Pahlovem razumevanju, da je urbani managerializem mogoč le v državah s socialističnim sistemom (vendar so zemljišča v zasebni lasti). Glavna razlika med tako imenovanim kapitalističnim in socialističnim mestom je v lastništvu zemljišč in najemnih stanovanjskih infrastrukturah. Pahl meni, da je mogoče celo predvideti socialistično mesto v kapitalistični družbi. To bi bilo mogoče v primeru, ko bi država obdržala lastništvo nad vsem zemljiščem v mestu, ne glede na zasebno lastništvo produkcijskih sil. Te bi, razen plačevanja najemnine, delovale v enakih razmerah kot prej. Le tako bi po Pahlovem mnenju urbani managerializem imel kakršnokoli moč, saj bi redistribucija dobrin lahko nadomestila izpad pri nižjih dohodkih, posledično pa bi nastalo trenje med javnimi institucijami in kapitalisti, saj bi ti izgubili nadzor nad trgom dela. Tako bi mesto postalo zagotavljalec vseh javnih dobrin in ne bi nadzorovalo le trga dela. Takšna situacija pa bi povzročila tudi velike težave, saj bi bil prosti trg obremenjen z vmešavanjem države. Posledično urbani menedžerji morda sploh ne bi imeli večje moči oziroma vloge kot prej.

Peter Williams

Williamsove eseje (1976; 1978) imamo za prva dela, ki se ukvarjajo z urbanim menedžmentom, kot obliko doseganja ciljev znotraj mesta, čeprav je glavna tema esejev iskanje odgovora na vprašanje, ali je urbani menedžment sploh tema, vredna nadaljnje obravnave. Williams izhaja iz Pahlovih del, še posebej iz njegove predpostavke, da je razvoj mest pravzaprav samo iskanje ravnotežja med različnimi

akterji moči, saj je: »... izgrajeno okolje le rezultat sedanjih in preteklih konfliktov med različno močnimi akterji odločanja v družbi. Ob spremembi razmerja moči in ideoloških premis se spreminja tudi okolje in način, kako ga oblikujemo. To je stalno ponavljajoči se proces, v katerem preteklost omejuje sedanjost, obe pa zavezujeta prihodnost.« (Pahl v Williams 1978, 236) Podobno kot Norman (1975) se tudi Williams sprašuje, ali so ti čuvaji, ki s pozicije moči redistribuirajo urbane dobrine in s tem oblikujejo urbani prostor, pri svojih odločitvah in dejanjih res tako neodvisni in ali ni ob tem zanemarljiv vpliv lokalne politike.

S svojimi ocenami, da je urbani menedžment zgolj študijski okvir (*framework of study*) in ne teorija ali konsenzna perspektiva je imel Williams (1978) na nadaljnji razvoj koncepta urbanega menedžmenta zavirajoč vpliv.⁶⁸ V retrospektivi pa je jasno, da je ravno Williams omogočil konceptualno povezavo urbanega menedžmenta z že uveljavljenimi znanstvenimi področji, kot so industrijska in urbana sociologija. Prav tako je skozi razmerja moči med številnimi akterji v urbanem okolju legitimiziral nadaljnje obravnavanje upravljanja mest.

Williams je definiral naravo urbanega menedžmenta kot nekaj, kar ima veliko več z razmerjem moči ter socialno in ekonomsko strukturo mest kot z zagotavljanjem in vzdrževanjem mestne infrastrukture in javnih storitev. Kot ključne akterje je izpostavil le predstavnike lokalnih oblasti (tako politične kot upravne), kar je nekakšna politična interpretacija upravljanja mesta. Meni, da sicer lahko predpostavimo, da imajo urbani menedžerji, kljub že omenjenim omejitvam, dovolj možnosti in pravic, da v dani situaciji vplivajo na rezultat, vendar bi bilo ta vpliv treba dokazati z empiričnimi analizami. Drugo vprašanje, na katerega bi po mnenju Williamsa morali odgovoriti, je, kdo sploh so urbani menedžerji. Sprašuje se, ali so to le uradniki mestne uprave (dovoljuje možnost, da so to tudi uradniki državne uprave) ali pa so urbani menedžerji tudi akterji javnega in zasebnega sektorja, ki

⁶⁸ Koncept so začeli ponovno obujati šele čez desetletje.

imajo (kakršenkoli) vpliv na alokacijo urbanih dobrin. Zaključí, da to vprašanje niti ni najpomembnejše in da je pomembno le splošno priznано dejstvo, da obstaja vrsta menedžerjev in institucij, ki razdeljujejo redke urbane dobrine. Tip alokacije po Williamsu ni bistven, lahko je javne ali zasebne narave, je pa bistven način, kako razdeljujemo dobrine. Tukaj se Williams strinja s Pahlom, ki meni, da dobrine niso razdeljene naključno ter da so pri tem »razdeljevalske« politike ključnega pomena. Je pa za Williamsa pomembno, zakaj so dobrine razdeljene na točno določen način, saj meni, da se v iskanju vzrokov za obstoječo porazdelitev morda skriva tudi odgovor, kdo je menedžer v urbanem sistemu. Williams v svojem eseju (1978) zaključí: *»Urbani menedžment nam zagotavlja uporabno orodje za ugotavljanje kompleksnih struktur mesta. Vdre v te strukture v trenutku stika med posameznim potrošnikom in razdeljevalci redkih urbanih dobrin. Tako ne izpostavlja le procesa alokacije, temveč tudi vzroke zanjo.«*

Forbes Davidson in Peter Nientied

Davidson in Nientied pri razvoju koncepta urbanega menedžmenta sicer nista igrala ključne vloge, vendar ju moramo omeniti, saj sta v uvodu v posebno številko revije *Cities* navedla tri pomembne prvine urbanega menedžmenta. Opredelila sta naloge, ki jih imajo mestne oblasti, navedla sta eno od prvih definicij urbanega menedžmenta in urbani menedžment prepoznala kot koncept, ki je značilno različen od drugih konceptov, ki so se uporabljali v javnem sektorju nasploh. Še več, menila sta, da so tradicionalni pristopi k upravljanju javnega (mestnega) sektorja nezadostni in da so »mesto pustili na cedilu« (Davidson in Nientied 1991, 83), saj so se naslanjali na tradicionalne pristope urbanističnega načrtovanja, usmeritve nacionalnih vlad in na pristope socialne države.

Da bi natančneje opredelila, kaj urbani menedžment je,⁶⁹ sta kritizirala tedanje vplive donatorjev, ki so, da bi rešili krizo ekspanzije urbanega prebivalstva v državah v razvoju, financirali nepregledno število projektov, ki so se sklicevali na urbani menedžment, čeprav z njim niso imeli ničesar skupnega. Takšno početje je po mnenju Davidsona in Nientieda vnašalo kaos v znanost, ki je poskušala najti ustrezno definicijo urbanega menedžmenta. Menita, da je posledica pretirane pozornosti donatorjev izrazita podhranjenost urbanega menedžmenta v znanosti.

Menila sta, da ni popolnega načrta za reševanje urbanih problematik, temveč lahko zgolj začrtamo smernice za uspešno upravljanje. V okviru tega sta iskala odgovor v bolj dinamičnem menedžmentu, ki ima ali razvija boljše razumevanje ključnih razvojnih problemov v mestu, pa tudi o njegovih potencialih (ibidem 1991, 84). Urbani menedžment tako odigra vlogo katalizatorja, namesto da bi zgolj odgovarjal na povpraševanje po javnih storitvah. Davidson in Nientied sta napovedala, da bosta v prihodnjih desetletjih kritična dejavnika za uspešno upravljanje mest razvijanje človeških virov in izgrajevanje institucij na lokalni ravni.

Giles Clarke

Vsa Clarkova (1991; 1996) dela se tesno nanašajo na že prej omenjeni »*Urban management programme*« (UMP), saj je bil Clarke kot svetovalec za urbanistično-razvojne javne politike zaposlen ravno pri Svetovni banki in je večinoma deloval v okviru UMP. Zato ne preseneča, da je imel do koncepta urbanega menedžmenta podoben odnos in poglede kot Svetovna banka nasploh.

Clarke meni, da je možnost za realizacijo oziroma implementacijo koncepta urbanega menedžmenta odvisna od nacionalnega okolja. Pravi, da je koncept urbanega menedžmenta *case sensitive* in da je treba vsako mesto obravnavati individualno. To

⁶⁹ Davidson in Nientied ne govorita o konceptu urbanega menedžmenta, ampak samo o orodju urbani menedžment.

se sklada s splošnimi usmeritvami Svetovne banke in UMP. Za razvoj koncepta urbanega menedžmenta je pomembno Clarkovo razumevanje vloge mestne administracije pri implementaciji urbanega menedžmenta. Meni, da se tipična mestna administracija (v državah v razvoju) sooča z dvema glavnima nalogama: (1) s promocijo ekonomske rasti in življenjskega standarda prebivalcev ter (2) z zagotavljanjem infrastrukture in javnih storitev ter z izogibanjem degradaciji urbanega okolja. Vendar pri tem, po Clarkovem mnenju, mestna administracija trči ob mnoge ovire: omejeni finančni viri za vzdrževanje obstoječe infrastrukture, pa tudi za investiranje v nadaljnji razvoj; pomanjkanje ustreznih kadrov v mestni upravi, ki je del javne uprave v državi in je tako omejena pri privabljanju in nagrajevanju dobrih kadrov, ki jih potrebuje za upravljanje mesta; kratkoročne (všečne) politično indicirane javne politike odvajajo finance za prepotrebne infrastrukturne projekte;⁷⁰ rivalstvo med javnim in zasebnim sektorjem onemogoča izrabo sredstev zasebnega sektorja za razvoj sredstev javnega sektorja. Da bi omenjene ovire premostili, Clarke predlaga reformiranje mestne uprave.

Richard E. Stren

Stren je bil eden od nosilnih avtorjev, ki so ob koncu tisočletja ponovno poskušali obuditi javno razpravo o konceptu urbanega menedžmenta, ali bolje povedano, ki so pozivali h končnemu definiranju tega »neulovljivega« koncepta.⁷¹ Stren (1993) je menil, da je ravno pomanjkanje oziroma neobstoj konsenza glede koncepta urbanega menedžmenta tisti vzrok, zaradi katerega je urbani menedžment ogrožen in se ne more razvijati. Iz istega razloga pa je tudi raba besedne zveze in njenih implikacij neustrezna in pogosto nasprotujoča si. Stren je zaradi boljšega razumevanja koncepta

⁷⁰ Za doseganje trajnostnega razvoja mesta, je po Clarkovem mnenju potrebno pravilno oblikovati in implementirati javne politike, ki bodo optimalno izkoristile prvine tako javnega kot tudi zasebnega sektorja pri načrtovanju, investicijah, izgrajevanju, operacionalizaciji, vzdrževanju in rehabilitaciji urbanih storitev, in razporediti odgovornosti tako med javni in zasebni sektor kot tudi med ravni oblasti (sublokalni, mestni, regionalni, nacionalni, supranacionalni).

⁷¹ Pogosto se namreč uporablja termin *elusive concept* (zmuzljiv koncept).

izhajal iz akademskega konteksta časa, v katerem se je urbani menedžment začel razvijati. Po Strenu (1993, 125) ta kontekst vsebuje tri glavne elemente: (1) spoznanje, da je migracija iz ruralnega v urbano okolje globalne narave, (2) priznanje pomembnosti mest za gospodarski razvoj države in (3) ponovne potrditve pomembnosti izgrajevanja lokalnih institucij za trajnostni razvoj mest. Ker je bil Stren med vsemi vidnejšimi avtorji edini politolog, ne preseneča, da je njegov okvir opazovanja koncepta nekoliko širši.

Stren (1993, 127) meni, da obstajata dva razloga, zaradi katerih je konceptualizacija urbanega menedžmenta potrebna. Prvi je dejstvo, da bo v prihodnosti večina svetovnega prebivalstva živelo v mestih. Stren meni, da je to največji argument za priznavanje in razvijanje koncepta urbanega menedžmenta, ki v ospredje svojega delovanja postavlja urbanega prebivalca. Drugi argument pa je gospodarski potencial mest, ki mu manjka strategija trajnostnega razvoja.

Gospodarski potencial mest ima (po Strenu 1993) poleg pozitivnega razvojnega vpliva tudi negativen vpliv na urbano okolje. Zaradi ekonomije obsega mesto privlači določene vrste institucij, kot so univerze, raziskovalne institucije in institucije javne (predvsem državne) uprave. Hkrati (kot tudi posledično) mesta privabljajo zasebne investitorje in organizacije. Centrifugalna sila, ki jo povzročajo mesta z nižanjem stroškov na prebivalca oziroma uporabnika, degradira urbano okolje, ki po Strenu tako ni več zmožno zagotavljati javnih storitev na enaki kakovostni ravni, kot to zmorejo ruralna okolja. Stopnja gospodarskega vlaganja se v mesta, kjer je zagotavljanje javnih storitev moteno, oteženo oziroma pomanjkljivo, izrazito zniža.⁷²

⁷² Skoraj vsako podjetje s proizvodnjo v Lagosu ima svoj lastni električni generator zaradi nezanesljive dobave električne energije v mestu. Ta podjetja investirajo 10 do 35 odstotkov svojega kapitala v zagotavljanje nemotene dobave električne energije in drugih nezanesljivih javnih storitev. Tak strošek je za manjša podjetja previsok, kar posledično vodi v preseljevanje proizvodnje iz mesta (ali celo regije) ali celo v ukinitvev poslovanja (Lee in Anas 1989).

Tretji element, ki ga navaja Stren, izgrajevanje lokalnih institucij za trajnostni razvoj, pa je nedorečen in površno razvit. Stren enači lokalne institucije z lokalnimi vladami (*governments*), obenem pa ne opredeli njihovih funkcij, tako da ni jasno ali, govori zgolj o zakonodajni ali tudi o izvršilni lokalni oblasti. Kot enega od dejavnikov prilagajanja trajnostnemu razvoju navaja decentralizacijo, pri čemer ni jasno, ali govori o decentralizaciji z nacionalne na lokalne ravni (v našem primeru na ravni mesta) ali o decentralizaciji mesta na sublokalne entitete, kar koncept urbanega menedžmenta po našem mnenju sicer vključuje. Poleg tega ni jasno, ali govori o politični, administrativni ali kakšni drugi decentralizaciji. Poleg navedenih elementov, ki naj bi po Strenu vplivali na ponovno obujanje razprave o potencialu urbanega menedžmenta, pa Stren (1989; 1993) vidi to razpravo tudi kot odziv nekaterih vplivnejših organizacij in institucij na vedno bolj perečo urbano problematiko. Podobno kot drugi avtorji Stren tukaj navaja Svetovno banko, Razvojni program Združenih narodov (*United Nations Development Programme - UNDP*) in Center za človeška naselja Združenih narodov (*United Nations Centre for Human Settlements - Habitat - UNCHS*). Obenem poudarja, da omenjene organizacije pravzaprav povzročajo fenomen *neanalizirane abstrakcije*.

Stren je svoje razmišljanje strnil v tri točke. Prvič, veliko povpraševanje (organizacij) in velika ponudba (prejemnikov donatorskih sredstev organizacij) različnih »urbanih« projektov, ki so potrebovali okrilje čim širšega koncepta ali celo izostanek le-tega, da so lahko delovali na različnih področjih, ki morda niso bila neposredno povezana s konceptom urbanega menedžmenta. Drugič, da so se zaradi spremembe v načinu razmišljanja in načina dela administrativni delavci, zaposleni v mestnih upravah, začeli dojemati kot menedžerji. Stren razume tak premik kot posledico narave »urbanih storitev«, ki implicirajo razmeroma otipljiv in izmerljiv rezultat oziroma učinek. Slednje ima konotacijo ekonomičnosti, ki je v javnem sektorju nasploh težko izmerljiva oziroma dosegljiva. Personifikacija administrativnih delavcev v mestnih upravah z ekonomičnostjo je tako povzročila, »da so se začeli

imenovati za menedžerje, in ker so delovali v mestih – za urbane menedžerje», in tako so še dodatno prispevali h kaosu na področju definiranja urbanega menedžmenta (Stren 1993, 132). In tretjič, nadaljevanje statusa neanalizirane abstrakcije še pogloblja kompleksnost koncepta in zmedo v raziskovalni in znanstveni skupnosti. »V družbenih vedah je vedno težje prikazati (dokazati), da nek fenomen ne obstaja, kot da obstaja vsaj v nekakšni otipljivi obliki.« (Stren 1993, 133)

Pomanjkljivosti Strenovega pristopa se kažejo predvsem v geografsko omejenemu pristopu. Pri svojih razmišljanjih se namreč opira na dela afriških in južnoameriških avtorjev (Mabogunje 1990; Rogerson 1989; Green 1976) ter zanemara avtorje drugih pomembnih regij, kot je azijska, ter začetke urbanega menedžmenta v Združenih državah Amerike in v Evropi. Omenjeni afriški in južnoameriški avtorji namreč ne konceptualizirajo urbanega menedžmenta, temveč se bolj posvečajo študijam primerov in primerom dobrih praks. Izbrani primeri (večinoma gre za študije mest, v katerih so bili financirani projekti Svetovne banke ali Centra za človeška naselja Združenih narodov (UNCHS)) prikazujejo implementacijo neke bolj ali manj uspešne javne politike v mestu. Izhajajoč iz te predpostavke Stren zaključi (opirajoč se na Mogobunja 1968), da je urbani menedžment lahko samo uspešen oziroma učinkovit, saj način vodenja, ki ni učinkovit, ni urbani menedžment.

Zanimivo je, da je Stren (Stren in White 1989) prvotno izhajal iz teze, da je urbani menedžment nekaj slabega, ter je v svojem delu spodbujal neanalizirano abstrakcijo. Koncept je neposredno povezoval z urbano krizo v Afriki, s finančno nesposobnostjo mest, da bi zagotovila primerne urbane storitve, z neusposobljenostjo administrativnega in tehničnega osebja v mestni upravi ter z neučinkovitim soodločanjem lokalnih skupnosti o lokalnih zadevah javnega pomena. Kasneje se je v svojih delih dotaknil tudi vprašanja o reorganizaciji mestne uprave in pristojnosti mestnih vlad. Vendar temu ni podrobneje sledil.

Vsekakor pomeni Strenov prispevek k razvoju koncepta urbanega menedžmenta bolj postavljanje vprašanj kot dajanje odgovorov. »Je urbani menedžment predmet, proces ali struktura?« (Stren 1993, 137).

Michael Mattingly

Mattingly je javnost presenetil leta 1994 s svojim prispevkom v reviji *Cities*, kjer je močno kritiziral avtorje, ki so do tedaj poskušali definirati urbani menedžment. Mattingly za razliko od drugih vidnejših avtorjev ne izhaja iz akademskih vrst, temveč je svoj pogled na urbani menedžment oblikoval na podlagi bogatih izkušenj iz prakse. Za njim je bilo več kot 13 let urbanističnega načrtovanja in sodelovanja z lokalnimi oblastmi, tako v Združenih državah Amerike kot tudi v Ugandi, Keniji in Veliki Britaniji. Tako ni presenetljivo, da pri Mattinglyju zaznavamo močno kritično distanco do abstrakcije in težnjo po eksaktnosti in dokazljivosti. Mattingly (1994, 201), meni da je treba za realizacijo ideje o urbanem menedžmentu najprej razložiti njegovo vsebino in pomen ter ju prenesti v udejanjenje. Kritičen je do rabe koncepta, ki so si ga posamezni avtorji in institucije prikrojili za namene svojih tez ali raziskav. Tako po Mattinglyjevem mnenju urbani menedžment nastopa enkrat kot javna politika (*policy*), drugič kot javna uprava (*public administration*), tretjič kot orodje za vključevanje zasebnega sektorja v lokalno javno upravo (NJM). Meni tudi, da je urbani menedžment sinergija več pristopov k reševanju urbane problematike,⁷³ tako urbanističnega načrtovanja, projektnega menedžmenta, javne uprave in javno-zasebnih partnerstev.

V urbanem diskurzu naj bi se termin urbani menedžment uporabljal znotraj različnih področij, kar vnaša nered in nemir. Na primer: urbani menedžment kot projektni

⁷³ Kasneje Chakrabarty (2001) povzame Mattinglyjevo idejo o sinergičnem pristopu in ga poimenuje holistični pristop k reševanju urbane problematike.

menedžment (orodje za uspešno izvedbo urbanih projektov), urbani menedžment kot razvojni menedžment (ki poskuša urediti zahteve in razvoj mest), v tem kontekstu pa se uporabljata tudi termina menedžment javnih financ in okoljski menedžment. Mattingly (1994) meni, da je prava vrednost urbanega menedžmenta v tem, da ima potencialno zmožnost vzpostaviti trajnostni razvoj mest in zaustaviti degradacijo urbanega okolja. Strinja se s Strenom (1993), da je zmeda, povzročena pri konceptualiziranju, posledica množice akterjev in potencialnih akterjev pri mnogih urbanih projektih ter hkrati poziva strokovno javnost, naj strne vrste in posveti konceptualizaciji dovolj časa in pozornosti. Sprašuje se, ali je urbani menedžment nekaj, kar je uporabno samo za mesta, ali se uporablja samo za naloge, ki so navadno dodeljene mestnim oblastem, ga je potrebno ločiti od načrtovanja ali od oblikovanja javnih politik? Meni, da bi konceptualizacija pravzaprav pomenila utelešenje koncepta, ki bi s tem pridobil praktično vrednost in dobil mesto v javni sferi in politiki. Obenem poudarja, kako pomembno je, da pri konceptualizaciji ne zaidemo v preobleko starega, torej že določenih in prepoznanih konceptov javne uprave temveč da znanstveno dokažemo primerjalne prednosti novega koncepta.

Mattingly (1994, 201) v okviru urbanega menedžmenta vidi veliko vlogo meščanov oziroma uporabnikov urbanih storitev.⁷⁴ Vendar opozarja, da je vpliv občanov mogoč le takrat ko, urbani menedžment dobi jasen upravni, pravni in družbeni status. Za Matteglyjeva dela je značilna izrazita usmerjenost k uporabniku (torej meščanu), deloma zaradi njegovih predhodnih delovnih izkušenj, deloma zaradi nestrinjanja s politiko Svetovne banke. Edini povod za iskanje idealnega koncepta upravljanja mest (poimenovanega urbani menedžment) je »... želja po spremembah v urbanih naseljih in življenju v urbanih naseljih in ne zgolj sprememba urbanih oblasti ali v izvedbah posameznih projektov« (Mattingly 1994, 202).

⁷⁴ Podobno razmišlja kasneje Hambleton (2004) v svojem konceptu novega mestnega menedžmenta (*New city management*), kar bomo natančneje predstavili kasneje.

McGillova dela so odsev njegovih izkušenj, ki jih je pridobil med službovanjem na Ministrstvu za lokalno upravo (*Ministry of Local Government*) v Malaviju (Afrika), kjer je bil dolga leta zaposlen kot svetovalec. Glede na kraj njegovega službovanja ni presenetljivo, da se je ukvarjal zgolj z urbanim menedžmentom v tako imenovanem tretjem svetu. Tukaj se kaže tudi njegova prva omejitev, saj mu kljub nekaterim naprednim zaključkom koncepta urbanega menedžmenta ne uspe posplošiti na vsa mesta.

Že v zgodnejših delih (1993) je McGill pozival k strateškemu delovanju lokalnih oblasti, k razvijanju odnosa do uporabnikov/občanov in k menedžerskemu pristopu lokalnih oblasti. V tem smislu je tudi pozdravljal naraščajočo pozornost akademske sfere in mednarodnih organizacij do urbanega menedžmenta. Želja po oblikovanju aplikativnega in uporabnega koncepta je pri McGillu opazna tudi pri poimenovanju urbanega menedžmenta. Poskušal je definirati tako imenovani *operativni model* urbanega menedžmenta, ki bi urbanim menedžerjem ponudil nabor orodij in metod, s katerimi bi lahko obvladovali urbano okolje. Na tej točki se McGill osredotoči na orodja tradicionalnega menedžerskega pristopa in začne opredeljevati merjenje učinkov in izločkov v javnem sektorju, pri čemer ne vidi večjih razlik med javnim in zasebnim sektorjem. Meni, da lahko tradicionalni menedžerski pristop uvedemo tudi v javni sektor, in to brez večjih prilagajanj. Poleg ekonomskih orodij omenja tudi sistemski pristop, saj je prepričan da mora organizacija v javnem sektorju uvesti tako imenovano analizo vplivov, ki jih ima na svoje okolje.

Kar je pri McGillu še posebej pomembno, je to, da kot glavnega odločevalskega akterja omenja mestni svet. McGill tako preseli moč odločanja od urbanega menedžerja oziroma *čuvaja* k političnemu organu. Meni, da bi moral ravno glavni odločevalec (torej mestni svet) sprejeti koncept urbanega menedžmenta, ki bi v

mestni upravi tako dobil večjo težo. Celo več, McGill nam daje izhodišče za razmišljanje, da je koncept urbanega menedžmenta več, kot so zgolj navodila za delovanje mestne uprave, torej tudi za delovanje mestne oblasti in mestne politike. Ta navodila (realizacija koncepta) so za McGilla osrednjega pomena. V svojih delih namreč temeljito analizira tri mestne dokumente: mestno razvojno strategijo, mestni menedžerski priročnik in letno poročilo. Po njegovem mnenju je le zapisana strategija tisto orodje, ki mu lahko še naprej sledimo in na njegovi podlagi merimo svoje izložke in vpliv na zunanje okolje. V obeh temeljnih delih (1995; 1998) McGill natančno opisuje vse tri naštetih dokumente, ki jih je mesto Lilongwe v Malaviju tudi dejansko izdalo. Morda je najbolje, da z McGillovimi besedami ponazorimo, kako pomembni so bili zanj dokumenti te vrste:

V začetku predvidevamo, da ima urbani menedžer osnovno razumevanje in poznavanje institucije v kateri deluje; razume, kakšno je organizacijsko in finančno stanje. V primeru mesta Lilongwe preprosto ni bilo natančne dokumentacije, ki bi opisovala menedžersko strukturo, kadrovske potencial ali finančno stanje. Stanje organizacije je bilo predvideno na podlagi predpostavk. Zaposleni so opravljali dela, ki niso bila določena ali načrtovana, mestni proračun ni bil odraz delovanja organizacije, zato so bile nekatere funkcije finančno podhranjene, druge pa so imele preveč resursov. Takšno stanje v organizaciji onemogoča učinkovito in uspešno delovanje. Urbani menedžer mora imeti jasne in točne informacije o organizaciji in proračunu; če jih nima potem jih mora pridobiti in oblikovati v temeljno poročilo. In šele na podlagi tega poročila je smiselno spreminjati organizacijo samo, na podlagi koncepta urbanega menedžmenta seveda. (McGill 1994, 45)

V njegovem zadnjem prispevku o konceptu urbanega menedžmenta leta 1998 pa se pri McGillu in prvič v strokovni javnosti pojavi ideja, da je za učinkovit urbani menedžment treba najprej oblikovati organizacijo (*capacity building*), ki bo nosilec funkcij urbanega menedžmenta, in šele nato implementirati načela in orodja urbanega menedžmenta. Po McGillovem (1998) mnenju ima urbani menedžment dve nalogi: (1) načrtovati, zagotavljati in vzdrževati mestno infrastrukturo in javne

storitve in (2) zagotavljati, da je mestna oblast v zdravem stanju (*in fit state*), predvsem organizacijsko.

McGill sklene s tremi vprašanji:

1. Ali sta vzdrževanje in alokacija dobrin in infrastrukture pristojnost lokalnih oblasti ali vseh igralcev v urbanem procesu – kdo ali kaj je glavna moč urbanega menedžmenta?
2. Ali je mogoče mestno upravo organizirati tako, da bo vsak sektor uprave zadolžen za posamezen segment urbane problematike?
3. Kako naj urbani menedžment vključi dva nasprotujoča si koncepta: strateško upravljanje in operativno zadovoljevanje javnih potreb?

Odgovor na zadnje vprašanje ponudi kar sam (1998), saj meni, da je mogoče s medsektorskim pristopom koordinirati tako strateško načrtovanje kot kratkoročno operativno implementacijo.

Morda največji prispevek k razvoju koncepta urbanega menedžmenta pa je McGillovo prepričanje, da je »... *urbani menedžment zelo resničen in uporaben za vse tiste, ki želijo doseči oprijemljive in blagodejne rezultate za vso lokalno skupnost*«. McGill (1998) meni, da so tako Stren (1993), Mattingly (1994) kot tudi Werna (1995) s svojimi razmišljanji o nedorečenosti koncepta in o tem ali je urbani menedžment koncept, struktura ali proces, daleč od tega, kar se v praksi dogaja v mestni upravi, ter da je urbani menedžment realnost, ki je že davno presegla *neanalizirano abstrakcijo*.

Edmundo Werna

Prispevek Edmunda Werne k razvoju koncepta urbanega menedžmenta je bil kvantitativno gledano precej omejen (svojo tezo je predstavil le v enem članku), vendar je pomemben, saj označuje prelom v razmišljanju o urbanem menedžmentu. Werna je bil dejaven predvsem pri obravnavanju zdravstvenih politik v degradiranih

urbanih okoljih, proslavil pa se je tudi kot aktivist za urbani razvoj v Južni Ameriki. Ozadje njegovega delovanja je pomembno, če hočemo razumeti njegove predpostavke o urbanem menedžmentu. Za razliko od drugih avtorjev se Werna (1995) ne sprašuje toliko o tem, ali je urbani menedžment nekaj, kar je vredno nadaljnje obravnave, temveč kako razumeti zunanje sistemske dejavnike ter njihov vpliv na mesto in posledično na koncept. Ravno reformistični tokovi modernizacije javne in s tem tudi lokalne uprave naj bi vplivali na reorganizacijo upravnih struktur, ki so v mestih podlegle specifičnim urbanim vplivom. Tako Werna (1995) vidi urbani menedžment kot pristop k upravljanju mest oziroma kot *»orodje, ki lokalnim vladam omogoča vodenje urbanega razvoja«* (Werna 1995, 356).

Werna je prvi od obravnavanih avtorjev, ki se je do pojavnosti urbanega menedžmenta opredelil kot do oblike upravljanja mest. In upravljanje mest tesno povezuje z razvojem mest, torej s predpostavko, da brez upravljanja ni razvoja. Če je urbani menedžment pomembna novodobna oblika upravljanja mest, potem je implementacija njegovih načel oziroma elementov nujna za moderen, trajnostni in celovit razvoj mesta. Podobno kot drugi avtorji (Stren 1993; Mattingly 1994; McGill 1998; Clarke 1991) namenja posebno pozornost organizacijam, ki so ekstenzivno podpirale (s finančnimi in drugimi viri) razvoj urbanega menedžmenta, vendar je do njihovega delovanja manj kritičen. Deloma je vzrok za njegov konformizem iskati tudi v njegovem dolgoletnem aktivizmu pri Združenih narodih, ki so bili sofinancer UMP. Glavni Wernov prispevek je izhodišče, iz katerega opazuje koncept urbanega menedžmenta. Opazuje ga (1) s stališča spremenjene oblike produkcije dobrin v modernem svetu, (2) s stališča sprememb v režimu akumulacije dobrin, (3) s poudarkom na lokalizmu in (4) glede na naraščajočo kompleksnost in fragmentacijo družbe.

Werna se pri opazovanju oblike produkcije (dobrin), kot dejavniku zunanjega vpliva na urbani menedžment, navezuje predvsem na Castellsa (1989) in Kirbyja (1993) ter

spremembo v proizvodnji razume kot proces, pri katerem oblike proizvodnje spremenijo organizacijska sredstva za doseganje (nespremenjenih) standardov oziroma produktov. V okviru tega Werna poudarja vpliv novodobnih informacijskih tehnologij ter globalizacijo gospodarstva. Zaradi obeh omenjenih dejavnikov so državne institucije oslabele v moči, saj so po eni strani podvržene močnim globalnim tokovom (tako finančnim kot proizvodnim), po drugi pa ne morejo oziroma ne zmorejo odgovoriti na posebne potrebe lokalnih skupnosti. Werna meni, da zaradi ujetosti državnih institucij osrednjo vlogo prevzemajo lokalne institucije. Na eni strani so zaradi majhnosti dovolj okretne, da se prilagajajo in odzivajo na dražljaje globalizacije, po drugi strani pa so dovolj blizu občanu, da se lahko prilagajajo posebnim situacijam in okoljem. V procesu prestrukturiranja proizvodnih tehnik pa bi se morale lokalne skupnosti preoblikovati oziroma prilagoditi novim razmeram, kar bi (v primeru mest), po Wernovem mnenju lahko naredile s pomočjo koncepta urbanega menedžmenta.

Koncept akumulacije dobrin je Werna opredelil kot režim, v okviru katerega sta se, v določenem časovnem obdobju, proizvodnja in potrošnja uravnotežili v specifični točki. V razvitih državah (Werna tukaj omenja predvsem ZDA in zahodno Evropo) je režim akumulacije dolgo časa temeljil predvsem na fordističnih principih proizvodnje. Fordistični principi so prestopili »meje« zasebnega sektorja in prešli v javni sektor, kar je institucije javne uprave spremenilo v rigidne, birokratizirane, weberjanske, centralizirane in hierarhično strukturirane konglomerate. Prehod ni bil zgolj posledica vnašanja oblik proizvodnje v javni sektor, temveč tudi odgovor na spremembe v družbi, kot so naraščajoče prebivalstvo, pojavnost socialne države in njenih institucij ter asistencna množični proizvodnji. V času prehoda iz fordistične proizvodnje v 70. letih, ko so se v zasebnem sektorju pojavile spremembe v delovnem procesu, na trgih dela, vzorcih ponudbe in povpraševanja in pri deregulaciji trgov, se je javni sektor ponovno prilagodil in oblikoval nov princip upravljanja. Tradicionalne vzorce je zamenjal »korporativni pristop« (glej Devas

1990) in »new wave« menedžment (glej Stoker 1989; 1990). Ti novi pristopi so v javni upravi med drugim povzročili tudi decentralizacijo in dekoncentracijo ter posledično večjo in močnejšo lokalno upravo (tudi samoupravo). Werna (1995) vidi urbani menedžment kot naravno posledico tega procesa. Krepitev lokalne ravni, uvajanje decentraliziranosti v vseh segmentih delovanja javnega sektorja, oblikovanje lokalnega tipa menedžmenta in naraščajoča raba mehanizmov in orodij zasebnega sektorja v javnem je po njegovem mnenju ključni argument, da prehajamo (oziroma smo že prešli) v obdobje upravljanja po principu urbanega menedžmenta.

Werna vidi urbani menedžment tudi kot odgovor na naraščajočo kompleksnost in fragmentacijo družbe, ki v urbanem okolju zahteva vedno več (kvalitativno in kvantitativno) javnih storitev. Zaradi naraščajočega povpraševanja se je oblikoval širok nabor ponudnikov, od psevdo oblik zasebnega sektorja (franšize, podizvajanje, neodvisna produkcija, neformalni sektor ...) do nevladnih organizacij, javnih služb in kombiniranih izvajanj. Takšno zagotavljanje javnih storitev sledi *laissez-faire* politiki zasebnega sektorja, ki zahteva manjšo vlogo države in deregulacijo trgov. Werna izpostavlja, da se vloga lokalnih oblasti s tem pravzaprav ni zmanjšala, temveč se je v obliki odgovornosti za kakovost storitev in koordinacijo izvajanja še povečala. S konceptom urbanega menedžmenta pa lahko uspešno nadzoruje vse vrste izvajalcev in akterjev ter njihovo dejavnost.

Glede na navedene okoliščine oziroma dejavnike, ki so vplivali na razvoj urbanega menedžmenta, Werna meni, da je koncept tesno povezan z neoliberalno teorijo ter da bo z njenim zatonom tudi sam izgubil vrednost.

Chakrabarty (1998; 2001) se osredotoča predvsem na principe »tradicionalnega menedžmenta« (kot ga sam poimenuje) oziroma Taylorjevega znanstvenega menedžmenta. Meni, da je mogoče s petimi osnovnimi menedžerskimi funkcijami, načrtovanjem, organiziranjem, kadrovanjem, vodenjem in nadzorovanjem, opisati tudi koncept integralnega urbanega menedžmenta,⁷⁵ vendar se hkrati močno naslanja tudi na sistemsko teorijo.⁷⁶ Dopolnjevanje obeh principov, tradicionalnega menedžerskega pristopa in sistemske teorije, vodi v uravnoteženo usklajevanje vseh

⁷⁵ Pod terminom »integralni urbani menedžment« Chakrabarty razume menedžerski pristop, ki ob reševanju ene problematike ali implementaciji ene javne politike sočasno opazuje tudi vse druge spremenljivke in vplive v mestu ter tako hkrati skrbi za to, da rezultati enega procesa ne vplivajo negativno na drugi proces ali stanje v mestu.

⁷⁶ Utemeljitelj sistemske teorije je Parsons (1960), ki meni, da se v upravi začne upravljanje z določitvijo njenih ciljev na najvišji ravni, ki jo Parsons označuje kot institucionalno raven. To je vrh organizacijske piramide; njegova ključna vloga je, da posreduje med upravo kot družbenim sistemom in okoljem, v katero se mora določena upravna organizacija vključevati. Institucionalna raven mora najti prostor za organizacijo v tem okolju in v skladu z naravo uprave določati cilje, ki naj jih le-ta doseže v določenem časovnem obdobju. Postavitev ciljev je izvor vsakega upravljanja in izhodišče vsake racionalno organizirane akcije v sistemu. Cilji temeljijo na interesih uprave oziroma interesih tistih, ki vodijo neko upravno organizacijo. S takšnimi odločitvami se postavlja politika neke upravne organizacije, zato lahko to raven upravljanja označimo tudi kot politično raven upravljanja. Odločitve na tej ravni pomenijo prvo fazo upravljanja in so izhodišče za ves nadaljnji potek upravljanja v upravi. S prve ravni upravljanja steče akcija na nižjo raven – izvršilno raven upravljanja, v kateri se koncentriira akcija na izvedbeni ravni. To je faza upravljanja, v kateri se načelna politika operacionalizira, preoblikuje v konkretno izvedbeno akcijo, od koder se potek akcije še naprej usmerja, usklajuje in nadzoruje. Takšno raven upravljanja zato imenujemo tudi operativna raven. Pri tej fazi upravljanja gre za odločitve politične in obenem strokovne narave, od katerih je najbolj odvisen uspeh celotne akcije upravljanja. Glede na opisano vlogo te faze upravljanja nastopi v tej točki največja koncentracija odgovornosti za izvedbo celotne akcije in za uspeh organizacije nasploh. Zato je na tem mestu potrebna tudi največja koncentracija družbene moči v organizaciji. Z izvršilne ravni steče akcija prek močno razvejane strokovne ravni upravljanja, kjer se akcija razširi po posameznih področjih, v katerih se posamezna vprašanja konkretizirajo, strokovno obdelujejo in pripravljajo na neposredno izvajanje. To je po Parsons instrumentarna raven upravljanja. V tej fazi upravljanja gre za način, kako doseči cilje, ki so bili postavljeni na prvi ravni. Organom je na tej ravni priznan določen organizacijski položaj z ustrežno samostojnostjo, zato to raven upravljanja lahko označujemo tudi kot upravno raven. Končno pridemo do ravni neposredne akcije. To je raven ustvarjanja neposrednih produktov, kjer prihaja do predelave inputa v output. To je tehnična raven organizacije, ki ima vlogo efektorja. V javni upravi predstavljajo to raven zlasti javne službe, ki predvsem opravljajo dejavnosti tehnične narave. Dogajanja na tehnični ravni ne prištevamo k področju upravljanja, saj se proces upravljanja kot informacijski proces v smeri od določitve ciljev do izvajanja na tehnični ravni končan tam, kjer se izdajajo zadnje informacije delavcem v končni proizvodnji.

urbanih politik. Chakrabarty (2001) poudarja zmožnost urbanega menedžmenta, da pri implementaciji vsake politike in pri poskusu reševanja vsake problematike v procesu upošteva tudi vse druge dejavnike in stanja v mestu. Tako je z urbanim menedžmentom mogoče integralno reševati parcialne problematike, vendar hkrati opazovati celotni urbani sistem in oblikovati politike oziroma rešitve tako, da nimajo negativnih vplivov na druge dejavnike in stanja v mestu.

Prva Chakrabartyjeva posebnost je, da je izključeval vse (po njegovem mnenju) neodvisne spremenljivke zunanjega okolja sistema (mestne uprave), kot so okviri nacionalne zakonodaje, naravne danosti in makroekonomski vplivi, saj je menil, da je obstoječe stanje treba sprejeti takšno, kot je, in ga ne poskušati spreminjati temveč se mu prilagajati. Druga posebnost tega avtorja pa je njegovo dožemanje javnopolitičnega procesa. Tako naj bi javnopolitični proces v fazi implementacije hkrati že izvajal tudi proces parcialne evalvacije, ki bi urbanim menedžerjem v hitro spreminjajočem se urbanem okolju omogočila preoblikovanje uporabljenih orodij in drugih tehnik za doseganje optimalnega cilja.

Chakrabarty se je kljub poudarjanju, da ima urbani menedžment drugačne naloge in principe kot tradicionalni ekonomski menedžment, močno naslanjal na kvantitativne metode merjenj učinkov v mestu. Njegov prispevek je bil največji na področju iskanja optimalne stanovanjske izgradnje v mestu (koliko prebivalcev lahko živi na m²) in pri oblikovanju računalniškega programa, ki bi urbanistom pomagal oblikovati idealno tipsko okolje za vsakega prebivalca mesta. Njegov prispevek k razvoju koncepta je tudi v tem, da razlikuje med tradicionalnim pristopom upravljanja in konceptom urbanega menedžmenta. Meni torej, da je uporaba orodij in metod urbanega menedžmenta korak naprej k obvladovanju urbanih okolij, ki so po njegovem mnenju dinamična in polna nepredvidljivosti. V skladu s tem je poudarjal pomembnost izobraževanja urbanih menedžerjev ter, da je zmožnost uspešnega delovanja urbanih menedžerjev večina in ne naključna vrlina. Ovire za

implementacijo koncepta zato vidi v ozkosti poklicev, ki se ukvarjajo z urbano problematiko. Meni, da urbanist ne bo uspešno vključeval socialne politike, ekonomist ne bo razumel trajnostne usmeritve urbanističnega načrtovanja, sociolog ne bo zmožgal ločiti med učinkovitimi in neučinkovitimi politikami in podobno. S tem stališčem je postavil tudi temelje za specialistično izobraževanje urbanih menedžerjev.⁷⁷

Meine Pieter Van Dijk

Van Dijk⁷⁸ je eden od redkih novodobnih avtorjev, ki se še ukvarjajo z urbanim menedžmentom ter z iskanjem njegove definicije. V knjigi *Managing cities in developing countries: The theory and practice of urban management* (2006) opredeli tri glavna teoretična izhodišča, na katerih je mogoče razviti in konceptualizirati urbani menedžment. Prva je teorija decentralizacije, ki izvira s področja javne uprave (Rondinelli in Ruddle 1978), druga je teorija politične ekonomije (Porter 1990) in tretja je teorija novega javnega menedžmenta (Lynn 1996). Decentralizacija je po mnenju Van Dijka omogočila razmah urbanega menedžmenta, ker so urbani menedžerji pridobili manevrski prostor, znotraj katerega lahko realizirajo razvojne in strateške politike mesta. Stopnja decentralizacije, ki jo Van Dijk predvideva, je sicer precej običajna stopnja avtonomije, ki jo »uživajo« evropska mesta.⁷⁹

Z vidika politične ekonomije je Van Dijk uporabljal le koncepta primerjalnosti in konkurenčnosti. Meni, da je mogoče s tema dvema konceptoma razložiti ekonomsko rast mest in njihovo vlogo v globalni ekonomiji. Na tej točki nekoliko nespretno

⁷⁷ Po svetu obstaja kar nekaj študijev urbanega menedžmenta (magistrski program Urbani menedžment na Tehnični univerzi v Berlinu; različni študijski programi Urbani menedžment na Erasmus Centre for Urban Management Studies (ECUMS), Družbeno inženirstvo in urbani menedžment na Kraljevi tehnični univerzi na Švedskem, in drugi).

⁷⁸ Van Dijk je visokošolski predavatelj urbanega menedžmenta na Univerzi v Rotterdamu ter zunanji sodelavec haškega Inštituta za družbene študije.

⁷⁹ Glede na to, da je Van Dijk opisoval primere razvoja mest iz tretjega sveta, pa lahko to vodilo vidimo z vidika mest v razvoju, torej precej neprimerno za evropska mesta.

povezuje tudi zagotavljanje javnih storitev v mestih z zmožnostjo lokalnih oblasti, da se povezujejo z zasebnimi podjetji. Poleg tega pa pod koncept politične ekonomije »skrije« tudi participacijo prebivalcev pri odločanju, vendar te nikoli celostno ne obdela, temveč jo zgolj omenja.

Vendar je van Dijk tisti avtor, na katerega se, poleg Strena, največkrat sklicujemo. Je prvi, ki daje urbanemu menedžmentu oprijemljivo vsebino (na podlagi že prej omenjenih treh teorij) in novo definicijo. Ta je nekoliko nerodna, saj se Van Dijk, podobno kot nekateri drugi avtorji, precej približa definiciji vladovanja.⁸⁰ Po drugi strani pa v svoja razmišljanja dosledno vključuje tako lokalno upravo, kot lokalno vlado ter ju ne razmejuje. V tem kontekstu se po našem mnenju zelo približa dejanski vsebini koncepta, manjka pa mu še tisti zadnji korak, ko bi bilo potrebno ločiti strateško in taktično raven odločanja.

Van Dijk meni, da je glavna reforma, ki je vzpodbudila nastanek urbanega menedžmenta, ravno reforma decentralizacije, ko se je v 80. in 90. letih prejšnjega stoletja lokalna skupnost okrepila glede na državno raven oziroma ko lahko govorimo o nekakšnih stopnjah lokalne avtonomije. Ravno decentralizacija centralne moči je po Van Dijku dala mestom zagon in moč za odločanje o lastni usodi in s tem vzpodbudila razvoj upravljanja mest. Tukaj Van Dijk vidi tudi nove priložnosti za urbane menedžerje: spreminjajoča vloga nacionalne in lokalne oblasti, novi pravni okvirji, kot posledica decentralizacije, nove informacijske in komunikacijske tehnologije, pojavnost novih institucij na področju urbanega razvoja, kulturna raznovrstnost v mestu, izgrajevanje lokalnih institucij in konvergenca urbane problematike. To je pravzaprav kategorizacija vplivov na mestne uprave pa tudi prilagoditev mestnih uprav na te vplive.

⁸⁰ Van Dijk (2006, 56) definira *»urbani menedžment je prizadevno usklajevanje dejanj javnih in zasebnih akterjev, za reševanje problemov s katerimi se srečujejo občani mesta ter da bi posledično oblikovali konkurenčno mesto, ki je usmerjeno v trajnostni razvoj in vse prebivalce obravnava enakovredno«*.

4.5 ŠIRŠE IN OŽJE RAZUMEVANJE URBANEGA MENEDŽMENTA

Kot vidimo, v literaturi prevladujeta dva pristopa k razumevanju urbanega menedžmenta. Prvi ga razume v najširšem smislu, torej kot delovanje vseh akterjev v mestu (in širše) za optimizacijo delovanja mesta. Je vsako dejanje, katerega cilj je razvoj in upravljanje mesta, urbani menedžment? Širše razumevanje urbanega menedžmenta torej zajema tudi odločevalsko funkcijo. V tem primeru se pojma vladovanje in menedžment precej zblížata. Menimo, da je takšno razumevanje in gledanje na urbani menedžment neustrezno, saj zajeda v procese in strukture urbanega vladanja in vladovanja, ki ima specifično funkcijo sprejemanja odločitev (politik, programov, usmeritev, načrtov), ne zajema pa implementacije teh odločitev.

Eden izmed avtorjev, ki razume urbani menedžment širše je Clarke (1991, 96–97), ki pravi, da so naloge urbanega menedžmenta: (1) vladovanje: vključevanje odnosov med nacionalno, regionalno in lokalno oblastjo s posebnim poudarkom na delitvi nalog in pristojnosti ter finančnih virov; (2) koordinacija razvojnih in investicijskih javnih politik: klasifikacija kratko-, srednje- in dolgoročnih strategij za razvoj mesta ter razporeditev odgovornosti med različne sektorje v mestni upravi, pa tudi med javnimi in zasebnimi akterji; (3) upravljanje in vzdrževanje mestnega imetja in storitev (vključuje zaračunavanje storitev, zbiranje prispevkov in vzdrževanje infrastrukture) ter določanje odgovornosti za posamezne storitve; (4) skupne funkcije: vključevanje zbiranja davkov in splošnih prihodkov, prihodkov iz naslova uporabe javnih storitev (transport, telekomunikacije, uporaba zemljišč, licence ...).

Širši pristop k razumevanju urbanega menedžmenta navaja, da procesi urbanega menedžmenta potekajo tako na institucionalni kot na usmerjevalni ravni odločanja v mestu (glej Parsons 1960). S takšno definicijo posegamo v razmerje med obema ravnema, torej v razmerje med odločevalsko in upravljalno funkcijo. Zato menimo, da takšna definicija ne ustreza, saj preveč posega v funkcijo vladanja, ki jo izvaja

mestna vlada. V najširšem pomenu sprejemanja odločitev ne moremo govoriti o menedžmentu, temveč o vladovanju. Vladovanje tako ostaja proces sprejemanja odločitev.

V ožjem smislu pa lahko urbani menedžment, po podobni analogiji kot novi javni menedžment (NJM), razumemo kot reformo strukture in delovanja mestne uprave. Menimo, da je to ustrežnejše razumevanje koncepta urbanega menedžmenta. Gre torej za posebno obliko upravljanja – lokalno urbano upravljanje,⁸¹ ki je zaradi posebnih vplivov, kot so globalizacija, val decentralizacije, urbanizacija in neoliberalizem (o katerih bomo podrobno govorili v nadaljevanju), lastna mestom oziroma mestnim upravam. Med avtorji, ki urbani menedžment razumejo ožje, sta tudi Davidson in Nientied (1991, 83), ki navajata šest osnovnih nalog urbanega menedžmenta: (1) načrtovanje, operacionalizacija in vzdrževanje javne infrastrukture in zagotavljanja javnih storitev, (2) upravljanje z zemljišči, (3) integracija in načrtovanje projektov, (4) ekonomski razvoj, (5) zdravstveni standardi in (6) urbano okolje. Na podlagi navedenih nalog sta tudi razvila orodja urbanega menedžmenta, iz katerih je razvidno, da govorimo o taktični ravni odločanja.⁸² Orodja so (1)

⁸¹ Termina upravljanje in menedžment se v slovenščini v nekaterih primerih pojavljata kot sinonima. Tako se upravljanje nanaša na delovanje lastnikov, menedžment pa na planiranje, organiziranje, vodenje in kontroliranje dela ter vseh nalog in aktivnosti, ki jih opravljajo zaposleni (Kustec-Lipicer v Haček in Zajc 2007, 201). Če lastnik sam dela s svojo lastnino, odloča o njej s svojim delom. Če pa da delati drugim na svoji lastnini, potem odloča o njej tako, da odloča o delu drugih tako, da ga uravnava. Temu odločanju lastnika, ki je družbeno-ekonomsko opredeljeno, pravimo upravljanje. Upravljanje je torej odločanje o lastnini (Rozman 1996, 7-8). Menedžerji pa planirajo, organizirajo, vodijo in kontrolirajo. Pri tem so vsi procesi delno že začeti v upravljanju. Zato je upravljanje nekaj drugega kot menedžment, vodenje pa je le del menedžmenta. Vendar pa podobnega razčlenjevanja v javnem sektorju ne poznamo. Pogosto menedžment razumemo le kot reformirano, napredno različico administriranja ali celo upravljanja. Kroukamp in Lues (v Vries in drugi 2008) pravita, da so menedžerske funkcije lokalnega javnega sektorja pravzaprav le podaljšanje oziroma razširitev javne administracije za zagotavljanje javnih storitev v lokalni skupnosti moderne demokratične družbe. Za namen disertacije razumemo menedžment kot samostalni, kot posebno, modernejšo obliko birokratske organizacije in njenih struktur, kot glagol pa namesto besede menedžiranje (torej delovni procesi v menedžmentu) uporabljamo glagol upravljati.

⁸² Ravni odločanja delimo na strateško, taktično in operativno (Verbič 2003, 22–23). Urbani menedžment lahko razumemo kot taktično raven odločanja. Strateška raven odločanja ima svojo taktično raven v funkciji župana in operativno raven v vlogi direktorja mestne uprave (na primer v Sloveniji). Na strateški ravni poteka odločanje o ustvarjalnih nalogah, katerih značilnost je, da jih

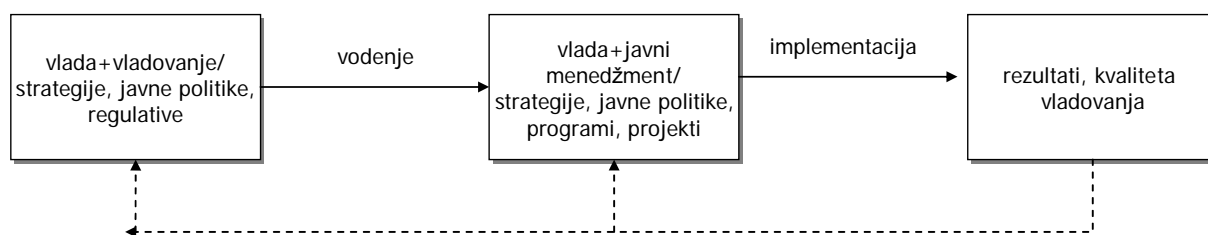
institucionalni razvoj, vključno z motiviranjem, izobraževanjem in strokovnim izpopolnjevanjem kadra, (2) decentralizacija (devolucija mesta), (3) odpiranje komunikacijskih kanalov med glavnimi »urbanimi« akterji, (4) vključevanje prebivalcev v proces sprejemanja javnih politik, (5) javno-zasebno partnerstvo (v vseh svojih pojavnih oblikah) in (6) okoljsko načrtovanje (Davidson in Nientied 1991, 84).

Širše razumevanje urbanega menedžmenta tako posega v funkcije vladovanja, da nekateri avtorji (Churchill 1985; Cheema 1993; Bramezza 1996; Clark 1991) termin urbani menedžment vehementno in nenatančno enačijo s terminom urbano vladovanje (*urban governace*). Van Dijk (2006, 10) posebej opozarja, da urbanega menedžmenta ne gre enačiti z urbanim vladovanjem, saj pri prvem govorimo o izvajanju javnih politik (tudi zagotavljanje javnih storitev), urbano vladovanje pa pomeni več kot to. Urbano vladovanje se nanaša na načine, kako različne vlade oziroma oblastne organizacije ter druge družbene organizacije medsebojno delujejo in vplivajo, kako sprejemajo odločitve in v kakšnih odnosih so z uporabniki oziroma državljani (glej sliko 4.5.1). Rao (2007) v tem kontekstu posebej poudari »*cities are governed and managed*«. ⁸³

sprejemajo občasno (na primer sprejem statuta, prostorskih načrtov in podobno). Taktična raven odločanja (direktor mestne uprave) ima strateško raven v funkciji župana in operativno raven v statusu vodij organizacijskih enot mestne uprave. Taktična raven je značilna za upravljanje s cilji. Za to raven so značilne ustvarjalne naloge (ki so podpora odločanju na strateški ravni), ki se nanašajo na dejavnost poslovnega sektorja občinske uprave, in rutinske naloge, ki so podlaga za operativno izvajanje občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti. Praviloma občinsko upravo predstavlja in zastopa župan, vendar je temeljni dejavnik taktične ravni odločanja direktor mestne uprave oziroma mestni menedžer. On vodi delo občinske uprave tako, da povezuje aktivnosti znotraj občinske uprave (horizontalna komponenta) ter med strateško ravno odločanja o ciljih in operativno ravno izvajanja teh ciljev v praksi (vertikalna komponenta) (ibidem). Za razumevanje pristojnosti urbanega menedžmenta oziroma urbanega menedžerja je pomembno razlikovanje med instrumentalno in usmerjevalno ravno odločanja. Verbič (2003, 26) navaja, da usmerjevalna raven označuje proces upravljanja s cilji, ki je značilen za dejavnost občinske uprave. Za razumevanje bistva dejavnosti občinske uprave moramo njene elemente poiskati v vsebini njene dejavnosti.

⁸³ Za boljšo ponazoritev smo izjavo pustili v izvorniku.

Slika 4.5.1: Odnos med javnim menedžmentom, vlado in vladovanjem



Vir: Oehler-Šincai (2008).

Vladovanje se nanaša na vodenje, vlada se nanaša na vodenje in implementacijo, javni menedžment pa se nanaša le na implementacijo. Rezultat vodenja in implementacije pa nam da informacijo o kakovosti vladovanja.⁸⁴ S tega stališča, pa tudi zaradi termina urbani menedžment,⁸⁵ ki implicira, da imamo opraviti z menedžmentom, menimo, da je treba natančno določiti, kaj je urbani menedžment (kot tudi, kdo je urbani menedžer) ter v kakšnem odnosu je s pojmi, kot sta urbano vladovanje in novi javni menedžment.

4.5.1 Urbano vladovanje – širše razumevanje urbanega menedžmenta

Vsebinsko termin urbano vladovanje izhaja iz pojma vladovanje, zato je smotrno, da najprej opredelimo ta pojem. McCarneyjeva, Halfani in Rodriguez (1995, 95)

⁸⁴ Vladovanje je torej ločen pojem, ki se z menedžmentom procesualno prepleta oziroma dopolnjuje. Vladovanje kot tako pa ima prav tako pozitiven vpliv na izboljševanje mestne infrastrukture in kakovost urbanih storitev (Leautier 2006, 4). Raziskave kažejo, da dobro vladovanje (*good governance*) na ravni mesta omogoča izkoriščanje tokov globalizacije v dobrobit lokalnega prebivalstva. Vladovanje na mestni ravni tako neposredno vpliva na uspešnost mesta (ibidem).

⁸⁵ Menedžment sestoji iz faz načrtovanja, organiziranja, vodenja in ocenjevanja (Lipičnik 1994). Načrtovanje predstavlja proces, ki se nanaša na doseganje ciljev, ki smo si jih postavili v prihodnosti (načrtovanje torej ne zajema določanje teh ciljev). Organiziranje se nanaša na pripravo vsega potrebnega za doseg začetih ciljev. V okviru tega procesa navadno določamo naloge, izvajalce, material, čas, zaporedje aktivnosti, način izvajanja dela, delovna sredstva in drugo. Vodenje pa zajema vodenje ljudi in izrabo njihovih zmožnosti. Nenazadnje je tudi ocenjevanje del menedžmenta; ocenjujemo rezultate, uspešnost in učinkovitost delovnega procesa.

predlagajo naslednjo definicijo vladovanja: *»Pojem vladovanje se razlikuje od pojma vlada (ali vladanje), saj se nanaša na razmerja (odnose) med civilno družbo in državo, med vladajočimi in vladanimi, med oblastniki in neoblastniki.«* Porio (2000, 88) definira pojem podobno. Meni, da *»... se konvencionalna definicija vlade (ali vladanja) nanaša na vladne strukture in institucionalizirane procese, vladovanje pa je termin, ki zajema politične odnose med državo in različnimi deležniki.«*

Vladovanje se nanaša na načine, kako različne vlade oziroma oblastne organizacije ter druge družbene organizacije medsebojno delujejo in vplivajo, kako se sprejemajo odločitve in v kakšnih odnosih so z uporabniki oziroma državljani. Vladovanje je v nasprotju z monopolistično, hierarhično in tehnokratsko vladavino omrežje različnih subjektov (javnih, zasebnih, prostovoljnih), ki so medsebojno povezani, tako da se lahko pogajajo in vključujejo v oblikovanje javnih politik in njihovo uresničevanje. Goss (2001, 11) z besedo vladovanje opisuje nastajajoče nove oblike kolektivnega odločanja, ki vodijo k razvoju različnih odnosov, ne samo med institucijami, pač pa tudi med državljani in institucijami. Ali kot to opiše Evans (2004): *»... termin vladovanje se uporablja v normativnem smislu za opisovanje spremembe, ko oblastne institucije v javnopolitičnem procesu stopijo v dialog z akterji iz civilne družbe.«*

S tega vidika je vladovanje predstavljeno kot oblika odločanja in pooblašcanja kolektivnih virov in akterjev ter je nasprotno drugima dvema načinoma izpeljave teh nalog, to je trgu in hierarhiji. Vladovanje ni več naslonjeno na avtoriteto izvoljenih predstavnikov niti na prenašanje odgovornosti na zasebni sektor, pač pa kolektivne vire in akterje ureja in določa preko odnosov tako s civilno družbo kot z drugimi ravnmi oblasti. Načela vladovanja so: participacija, legitimnost, usmerjenost h konsenzu, strateško upravljanje, odzivnost, uspešnost in učinkovitost, odgovornost in preglednost, enakost, pravičnost in nepristranskost (Graham, Amos in Plumptre 2003, 3).

Tabela 4.5.1.1: Lokalno vladanje in vladovanje

	vladanje	vladovanje
število institucij	majhno	veliko
birokratske strukture	hierarhična/konsolidirana	decentrirana/fragmentirana
horizontalna omrežja	zaprta	ekstenzivna
mednarodna omrežja	minimalna	ekstenzivna
demokratične povezave	predstavniške	predstavniške + novi poskusi
politike	rutinske	inovativno učenje
centralna oblast	neposredna kontrola	decentralizirana + mikrointervencije
vodenje	kolegijsko/klientelno	župansko/karizmatično

Vir: John (2001, 17).

V relaciji do tradicionalne oblike vladanja (*government*) je vladovanje (McCarney, Halfani in Rodriguez 1995, 94) »... širši in bolj inkluziven pojem ... to je nek način vladanja..., ki se lahko aplicira tako na vladne strukture, kot tudi na številne oblike nevladnih organizacij, civilnih iniciativ in društev«.

Vendar je za namen našega dela še pomembneje definirati tako imenovano urbano vladovanje. McCarneyjeva (1996, 5–6) v zvezi s tem doda, da, »kadar je definicija vladovanja prevedena na lokalno raven, ji pridevnik urbano pomaga, da se odmakne od tipičnega razumevanja razmerja med državo in civilno družbo. Ta vloga vključuje elemente, ki niso vključeni le v proces oblikovanja javnih politik; vključevanje civilne družbe, zasebnega sektorja, lokalnih društev, torej vseh, ki imajo zmožnost vplivanja na razvoj mesta.« McCarneyjeva dodaja, da nam koncept urbano vladovanje omogoča, da lokalne oblasti ne dojemamo več zgolj kot administrativni podaljšek centralne oblasti, saj nam omogoča razumevanje pojmov, kot sta avtonomija moči in avtonomija delovanja.

McCarneyjeva (1996, 4–6) meni, da je ustrezno definicijo vladovanja razmeroma težko najti. Termin vladovanje pogosto uporabljajo napačno in ga (1) enačijo s pojmom vlade ali (2) ga uporabljajo samo v navezavi z državo, njeno odgovornostjo,

transparentnim delovanjem ter hkrati zanemarjajo vlogo civilne družbe in njenega odnosa z oblastjo. Evans (2004) meni, da je premik od vladanja k vladovanju še posebej izrazit v lokalnem kontekstu, kjer se demokratično sprejemanje javnih politik odvija v manjšem okolju, zato pa je hitrejša pri odzivanju na zahteve in spreminjanju notranjih struktur in procesov.

UNCHS (1990) definira urbano vladovanje kot *»skupno delovanje posameznikov, institucij (zasebnih in javnih) pri načrtovanju in ravnanju z vsakodnevnimi procesi v mestu. To je neprestan proces, v katerem se soočajo različna mnenja in se išče najboljša rešitev za vse vključene. Vključuje pa formalne institucije, neformalne dogovore in socialni kapital mesta.«* Robinovich (2005) vidi pojem urbano vladovanje kot nekaj, kar se je izluščilo iz pojma vladovanje in implicira več kot le lokalizacijo. Meni, da mesta predstavljajo posebne priložnosti in izzive, ki potrebujejo posebne odzive v obliki zagotavljanja dobrin, mestnih zemljišč in ohranjanja mestnega okolja. Meni, da je urbano vladovanje obetaven pristop za reševanje teh izzivov.

Pojem urbano vladovanje se je začel pojavljati in uporabljati sredi 80. let, kot odgovor na številne spremembe, na katere so lokalne skupnosti imele malo vpliva ali pa ga celo niso imele. K tem vplivom bi lahko prišteli internacionalizacijo gospodarstva, povečane zahteve po vključitvi zasebnega sektorja v javno odločanje, evropeizacijo javnih politik, nove in kompleksne probleme na področju javnih zadev, premik k postburokratski državi z novim upravljanjem javnega sektorja (John 2001, 9), pa tudi procese globalizacije, tehnološke spremembe in konec komunizma v vzhodni Evropi (Andrew in Goldsmith 1998, 101). Mestne oblasti so tako morale odgovoriti na spreminjajoče okolje moderne države in družbe.

Kot trdita Sassen (1994) in Frainstein (1994), je bil pomemben vidik procesa globalizacije spremenjena vloga kapitala. Ravno spremenjena vloga kapitala pa je botrovala nastanku tako imenovanih globalnih mest (London, New York in Tokio). V

tem kontekstu lahko govorimo o treh spremembah: prvič, sprememba na nepremičninskih trgih, kjer so velika nepremičninska podjetja kupovala mestna zemljišča, na njih gradila in si ustvarjala izjemen dobiček; druga je sprememba strukture in lokacije trgovskih podjetij, ta so se namreč selila v trgovska središča ali celo povezovala med seboj v večje trgovine; in tretjič lahko zaznamo spremembe v finančnem sektorju samem. Banke in zavarovalnice se zaradi podobnih ponudb in trga združujejo, njihovo lastništvo je bolj skoncentrirano. Zaradi visoke koncentracije lastništva pa postajajo tudi vse bolj internacionalne in niso več vezane na lokalni trg. Podobno se obnašajo tudi nekatere druge panoge, kar mesta sili v usmerjenost h konkurenčnosti. Pojav teorije konkurenčnosti mest izhaja iz Porterja (1990) in ekonomske teorije, govori pa o tekmovanju mest za finančne in kadrovske vire. Mesta si želijo privabiti kar se da veliko podjetij in multinacionalk, saj le-ti predstavljajo subjekte za obdavčevanje, poleg tega pa zaposlujejo delovno silo, ki jo mesto (ponekod) prav tako obdavči. Posledično mora mesto zagotoviti zadovoljivo in ustrezno infrastrukturo in storitve. Zato pa je treba spremeniti tudi ustroj tradicionalnega vladanja v mestih. Privabljanje finančnih tokov v mesto je povezano tudi z vključevanjem akterjev zasebnega sektorja v odločanje, to pa je tudi ena od lastnosti vladovanja. Ta proces Osborne in Gaebler (1992) poimenujeta tudi prenavljanje vlade (oblasti). Vendar pa se Andrew in Goldsmith (1998, 107) sprašujeta, kako daleč bo ta prenova segala. Očitno je namreč, da je treba prestrukturirati lokalne institucije in njihovo (so)delovanje, vprašanje pa je, kako in kakšno vlogo (še) imajo pri tem izvoljene lokalne predstavniške oblasti in ali je prihodnje poslanstvo mestnih oblasti zgolj zagotavljanje urbane infrastrukture, storitev in dobrin.

Kot je razvidno iz nastanka vladovanja gre pri tem za spremenjeno obliko vlade (vladanja) in ne upravljanja. Zato vladovanje ne more zajemati upravljanja. Posebno posrečena je naslednja prispevka Alberta Reissa (1970): »Če je urbano vladovanje

odnos med vladajočimi in vladanimi, je urbani menedžment odnos med servers and the served in service delivery«. ⁸⁶

4.5.2 Novi javni menedžment – ožje razumevanje urbanega menedžmenta

Kot smo že omenili, nekateri avtorji (Van Dijk, 2006; Davidson in Nientied 1991) povezujejo urbani menedžment in NJM. Menijo, da bi dobro (uspešno) upravljanje mesta moralo nujno zajemati nekatera načela in orodja NJM. Vprašanje je ali, kako in zakaj se urbani menedžment in NJM razlikujeta. Stren (2000) namreč meni, da se je, kot posledica uvajanja načel NJM, urbana uprava (*urban administration*) v 80. letih preprosto preimenovala v urbani menedžment.

Spremembe v družbi, ki so pogojevale nastanek paradigme NJM, segajo v 70. leta prejšnjega stoletja, ko so konzervativni ekonomisti menili, da sta vlada in njena uprava ekonomski problem, ki omejuje ekonomsko rast in svobodo. Z zmanjševanjem vloge uprave in vstopom nekaterih zasebnih podjetij v proces zagotavljanja javnih storitev naj bi dosegali tako učinkovitejše storitve kot tudi ekonomsko rast. Na osnovi ekonomskih neoklasičnih pristopov se je leta 1980 sprožil val reform, ki so nove ekonomske teorije in spoznanja poskušale vnesti v delovanje javnih uprav (Hughes 2003). Zamenjavo »navadnega« administriranja z bolj proaktivnim menedžmentom je zabeležil že Keeling (1972), ko je izpostavil glavne razlike (1) upravljanje: pregled zakona, njegova implementacija in evalvacija ter oblikovanje odločitev o urejevanju področja javne uprave; (2) menedžment: iskanje načina za kar najboljšo izrabo virov za doseganje željenih ciljev.

Bevir (2007) meni, da je bila priložnost za razvoj NJM naftna kriza ter s tem zmanjšanje prihodkov države, ki je tako težje zagotavljala javne storitve. Rešitve za nastalo težavo so se obetale v obliki privatizacije nekaterih storitev oziroma v drugih

⁸⁶ Za boljšo ponazoritev smo del izjave pustili v izvorniku.

oblikah razbremenjevanja državnega aparata, pa tudi v njegovem zmanjševanju. Kasneje sta se privatizaciji in korporativnemu menedžmentu pridružili še informatizacija in tehnizacija. Vsi ti dejavniki so imeli velik vpliv tudi na zasebni sektor, saj je kompleksnejše okolje zahtevalo fleksibilnejše in hitrejše odzivanje organizacij v zasebnem sektorju. Globalna tekma je vplivala na podjetja, ki so se soočala s cenejšimi tekmeci in so bila tako prisiljena preučiti stroške in delovne prakse (Flynn in Strehl 1996, 8–19). Spremembe v zasebnem sektorju in spoznanje, da učinkovitost javnega sektorja vpliva na javno ekonomijo in nacionalno konkurenčnost, so bili pomembni vzroki za spremembo javnega sektorja. Skrb za nacionalno konkurenco je mnoge usmerila v reformo javne uprave (Hughes 2003, 13–14). V zgodnjih 80. letih je storitvena industrija v Evropi postala tekmovalnejša. Dejavnosti, kot so bančništvo in letalski prevozi, so tekmovali za stranke ne samo s ceno, ampak tudi z odnosom do njih. To je imelo na javni sektor dva vidnejša vpliva: povečalo se je pričakovanje strank (državljanov), da bo zagotavljanje javnih storitev kakovostno in postalo je očitno, da obstajajo boljši načini zagotavljanja storitev, kot je birokratska organizacija. Privatizacija, zmanjšanje vloge države in raba trga so postali novi cilji, neoliberalizem pa je postal alternativa povojnemu socialdemokratskemu konsenzu (Flynn in Strehl 1996, 8–19).

Uvajanje načel NJM se navezuje na novo sodobno organizacijo delovnih procesov, na opredelitev in razmejitev odgovornosti ter pristojnosti, predvsem na opredelitev odgovornosti za rezultate, povečevanje avtonomije organizacije in posameznikov ter ploščenje organizacijske strukture (Žurga 2001). Pri NJM gre tako za spojitev normativne orientacije tradicionalne javne administracije in instrumentalne orientacije splošnega menedžmenta. Menedžment lahko vidimo kot novo obliko vodenja poslov države na področju, ki je prej sicer »pripadalo« administriranju, vendar na drugačen način in z drugačnimi poudarki (Dunleavy in Hood 1994).

Pri novem načinu upravljanja javnega sektorja je poudarek na usmerjenosti k uporabniku in učinkovitosti, kar je mogoče doseči z uvajanjem aplikabilnih menedžerskih metod dela in tržnih (konkurenčnih) mehanizmov. Lahko bi rekli da, je NJM nadgradnja klasičnega upravnega dela, saj tradicionalnim načelom zakonitosti, enakosti, apolitičnosti in samostojnosti dodaja dimenzije sodobne uprave; to je usmerjenost k uporabnikom, uspešnost in učinkovitost, gospodarnost in odprtost (Kovač 2001, 178). Včasih je javna uprava delovala neozirajoč se na potrebe uporabnikov, danes pa se je začela odmikati od klasične Webrove teorije javne uprave, ki išče rešitev v posredni legitimizaciji javne uprave. To pomeni, da si uprave v zadnjih letih prizadevajo k vzpostavitvi bolj »odprtega in decentraliziranega modela upravljanja, ki naj bi nadomestil klasično, praviloma togo, hierarhijo« (Kovač 2000, 208).

Tabela 4.5.2.1: Primerjava tradicionalne uprave in novega javnega menedžmenta

pristop tradicionalne uprave	pristop novega javnega menedžmenta
pravila	rezultati
zakoniti postopki	učinkovitost
predvidljivost okolja	prilagoditev okolju
odgovornost	usmeritev k rezultatom
formalizem: primeri	inovativnost
odprtost	tajnost
pritožbe: s pogajanjem	z odpovedjo
zakonitost	uspešnost
profesionalnost, lojalnost	zadovoljevanje osebnih interesov
javni interes	javna korist

Vir: Lane (1994, 144).

Temeljna značilnosti menedžmenta v javnem sektorju ni ustvarjanje dobička ali razpolaganje z dobičkom po lastni presoji, temveč se le-ta vlaga nazaj v dejavnost organizacije. Za javni menedžment je značilno: uvajanje tekmovalnosti (namen uvedbe tekmovalnosti je odstranitev monopolnih izvajalcev in razvoj konkurence);

drobitev velikih birokratskih enot (cilj drobitve velikih birokratskih enot je oblikovanje manjših, preglednejših in bolj fleksibilnih enot; hkrati je treba vzpostaviti ustrezno koordinacijsko-nadzorno telo); spodbujanje večje produktivnosti (pri spodbujanju čim večje produktivnosti želimo doseči večjo motivacijo z elementi podjetništva, s čimer bi zmanjšali stroške, in večjo učinkovitost; eden od ukrepov so tudi privatizacija, javno-zasebno partnerstvo, koncesije in podobno).

Načela, ki so značilna za NJM:

a) Načelo profesionalizacije menedžmenta; menedžer ima pravico do odločanja po svoji presoji za področje, za katero je zadolžen. Je dejaven in samostojno sprejema odločitve. Menedžerski proces je tako bistvo aktivnosti in pomemben dejavnik za racionalizacijo poslovanja in delovno uspešnost določenega procesa. Z naraščanjem servisne in pospeševalne funkcije v upravi je v ospredje stopila zelo zahtevna strokovna dejavnost. Ker morajo biti usposobljeni tudi zaposleni, se v javnem sektorju birokratska organizacija Webrovega tipa, za katero je značilna izrazito hierarhična struktura, umika novim tipom organizacije, kot so projektne organizacije in timske mreže. K profesionalizaciji javnega sektorja pa lahko štejemo tudi nove tehnologije. Sem sodi predvsem elektronsko poslovanje z namenom poenostavitve postopkov in boljše informiranosti, ki je pogoj za izvedbo profesionalizacije.

b) Načelo decentralizacije izhaja iz opažanja, da je od sredine 70. let v organizacijah obstajal trend ploščenja organizacijskih piramid, decentralizacije odločanja, povečanega sklepanja pogodb zunaj organizacije in ločevanje majhnega strateškega jedra, vse s ciljem doseganja večje organizacijske prilagodljivosti. Sem sodi prehod iz hierarhičnega k pogodbenemu nadzoru, ločevanje strateške in operativne funkcije, ploščenje organizacijske strukture, motiviranje zaposlenih s spodbudami in ne več z ukazi ter večja prilagodljivost namesto standardiziranja. Centralizirani sistemi v javnem sektorju so načeloma preveč togi in oddaljeni od dejanskega dogajanja v družbi, zato so njihove odločitve praviloma prepozne in neprilagojene dejanskemu dogajanju v njihovem okolju.

c) Načelo usmerjenosti k javnim storitvam predstavlja kombinacijo javnega in zasebnega sektorja ter odgovornosti javnega sektorja do uporabnikov. Zanj so značilni skrb za kakovost storitev, upoštevanje zahtev uporabnikov, poudarjanje skrbi za javno dobro pred rutiniziranim delom, odgovornost do uporabnikov in sodelovanje uporabnikov v menedžerskem procesu. Upravni menedžerji morajo biti pri svojem delu čim bolj samostojni in neodvisni od trenutne politike, uspešnost njihovega delovanja pa je treba preverjati na podlagi objektivno postavljenih ekonomskih kriterijev, v katere ima vpogled tudi širša javnost. Ti neodvisni in strokovni menedžerji so jedro upravne elite.

d) Načela, ki jih mora sodobni menedžment upoštevati, so poleg poslanstva, to je združevanja miselnosti ter vizije za dolgoročno obdobje, še pot za doseg vizije, nenehen razvoj menedžmenta, oblikovanje skupin in njihovega vodstva, pridobivanje povratnih informacij ter sprotno ugotavljanje stanj in želenih stanj oziroma ciljev, preverjanje le-teh ter uvajanje izboljšav ter odpravljanje morebitnih napak, sodelovanje z udeleženci ter planiranje (tudi kratko- in srednjeročno) in stalno usposabljanje (Dokl 2005, 30).

Paradigma NJM se je manifestirala v mnogih pojavnih oblikah (glej tabelo 4.5.2.2). Množica sprememb in orodij, ki jih paradigma ponuja, je skoraj nepregledna, zato je določevanje, ali je nek sistem v javni upravi implementiral NJM in do kakšne mere, težko, če ne celo nemogoče.

Tabela 4.5.2.2: Spremembe javnega sektorja po avtorjih

Strukturne spremembe javnega sektorja so:	
zmanjševanje organizacij javnega sektorja	Polidano 1999
združevanje in razdruževanje oddelkov z namenom boljše koordinacije in specializacije	Pollitt in Bouckaert 2004
privatizacija	Polidano 1999
decentralizacija	Hood 1991
Procesne spremembe javnega sektorja so:	
vpeljevanje profesionalnega menedžmenta	Hood 1991

način delovanja po vzoru zasebnega sektorja ...	Hood 1991
... vendar zmernost pri posnemanju podjetniških načel	Box 1999
fleksibilnost, uporaba metod HRM in informacijske tehnologije	Dunleavy in Hood 1994
uporaba tržnih mehanizmov	OECD 2005
liberalizacija	OECD 2005
Modernizacija zagotavljanja javnih storitev:	OECD 2003
standardizacija merjenja	Hood 1991
nadzor nad učinki in izložki	Hood 1991
tekmovalnost	Hood 1991; Dunleavy in Hood 1994
javno zasebna partnerstva	Pollitt 2003, 35; Agranoff in McGuire 2003; Bardach 1998
vzpostavljanje dialoga s civilno družbo (informiranje, konzultacije, aktivna participacija)	Shah 2005, 220; OECD 2003

Vir: Lastna izdelava.

Če se vrnemo na naše osnovno vprašanje o odnosu med urbanim menedžmentom in NJM ugotovimo, da literatura ne ponuja zelenega odgovora. Nihče od do sedaj omenjenih avtorjev se do tega vprašanja ne opredeljuje, niti si ga ne zastavlja. Hambleton (2004) nekoliko nakaže smer odgovora, saj meni, da paradigma NJM ne ponuja nezadosten odgovor na težave, s katerimi se srečujejo mesta po vsem svetu, saj gre za precej ozek pogled na javne storitve in zanemarja demokratično vitalnost institucij.

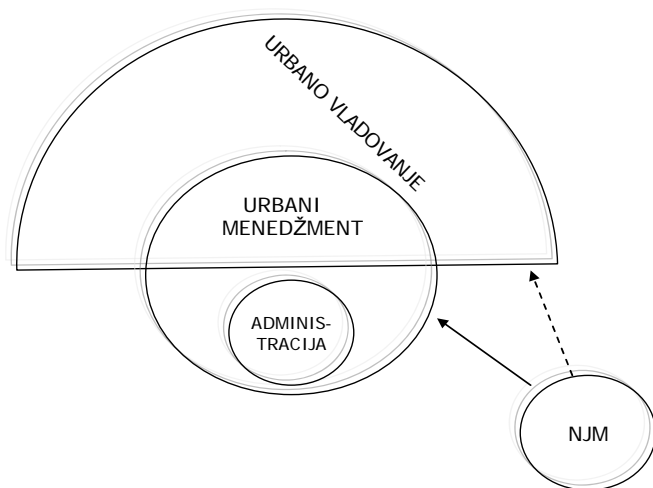
4.5.3 Trimorfizem⁸⁷ urbanega menedžmenta

Kljub potrebi po jasni razmejitvi med urbanim menedžmentom, urbanim vladovanjem in novim javnim menedžmentom se moramo zavedati tudi prepletenosti teh pojmov. Razumevanje sukcesivnega zaporedja obeh procesov, menedžmenta in vladovanja, je namreč preoptimistično. Prepuščanje vseh odločitev v pristojnost procesa vladovanja ter celotne implementacije v pristojnost

⁸⁷ Gr. trolik, troličen.

menedžmenta predstavlja preveč institucionalističen pogled na odnos med obema procesoma.

Slika 4.5.3.1: Prikaz odnosov med urbanim menedžmentom, urbanim vladovanjem in NJM



Vir: Lastna izdelava.

Poskusimo tripartitni odnos shematično ponazoriti (glej sliko 4.5.3.1). Urbano vladovanje je proces v katerem se različni akterji srečujejo že pred samim sprejemanjem javnih politik. Mednje akterje štejemo tudi urbane menedžerje, zato je del polja delovanja urbanega menedžmenta prekrit z urbanim vladovanjem. Urbani menedžment oziroma urbani menedžerji so (predvsem zaradi izrazite servisne funkcije mesta) del vladovanja, vendar je ta odnos neinstitucionaliziran, njegove posledice pa je treba še raziskati. Urbani menedžment deluje tudi v ločenem polju, saj je golo izvajanje javnih politik in programov že prešlo domeno vladovanja in prehaja v domeno implementacije, kjer deležniki in delničarji nimajo več interesa za sodelovanje. Sem, kot podsistem, spada tudi mestna administracija, kamor sodijo vsi tisti podsistemi izvajanja, ki ostajajo birokratsko, formalno, rigidno urejeni, bodisi ker to zahteva narava dela, bodisi ker administracija ni reformirana.

Paradigma NJM pa vpliva tako na urbani menedžment (neposredno) kot tudi na vladovanje (posredno). Bevir (2007) meni, da sta vladovanje in NJM neizpodbitno

povezana. Trenutno splošno zanimanje strokovne javnosti za vladovanje naj bi izhajalo ravno iz prepričanja, da je reforma javnega sektorja v 80. letih povzročila ustvarjanje novih oblik vladanja oziroma vladovanja. Reforma javnega sektorja z vključevanjem deležnikov in delničarjev v procese in strukture ter z odpiranjem zasebnemu sektorju je povzročila vdor delničarjev v javni sektor, in to do točke, ko so neformalne avtoritete trga in omrežij začele nadomeščati formalne državne avtoritete. Posledično se je spremenilo razumevanje državne avtoritete in njenega odnosa z državljani. Kljub novo nastalim razmerjem in strukturam pa Bevir (ibidem) meni, da v večini državnih, mednarodnih, lokalnih in regionalnih organizacijah še vedno prevladuje birokratska struktura.

Prvi val reforme javne uprave je bil vpeljevanje paradigme NJM, posledica tega pa je bila tudi izrazita fragmentacija in privatizacija javnih in kvazijavnih služb (institucij, agencij, zavodov ...). Velika disperzija teh institucij je kasneje privedla do drugega vala reforme, katere namen je bil koordinacija teh institucij. V smislu koordinacije je vlogo prevzel koncept vladovanja, ki je po principu dežnika zajel vse akterje, povezane z določeno problematiko. Pa vendar oba vala reforme nista učinkovala na iste oblastne strukture. Prvi val je vplival na delovanje izvrševalcev, drugi pa na delovanje odločevalcev. Bevir (v Bevir 2007) tako meni, da je meja med procesom oblikovanja javnih politik in procesom implementacije javnih politik vedno bolj zabrisana, pa vendar je proces oblikovanja javnih politik namenjen združevanju vseh institucij (akterjev) zaradi reševanja neke problematike, proces implementacije javne politike pa je namenjen koordinaciji vseh institucij (akterjev) zaradi implementiranja ali servisiranja državljanov. V tem smislu je oblikovanje javnih politik domena vladovanja, implementacija javne politike pa domena javnega menedžmenta. Sicer je dihotomija politika–uprava predpostavljena in razumljena, vendar koncept menedžiranja v javnem sektorju (kamor sodi mestna uprava) ne vključuje funkcije odločanja, ki je v domeni vladanja ali vladovanja. Izvirni greh zbliževanja pojmov urbani menedžment in urbano vladovanje je namreč v naravi vladovanja samega.

Vladovanje se od vladanja razlikuje predvsem po vključevanju deležnikov in delničarjev, decentraliziranosti, participativnosti in podobnem. Podobni principi so lastni tudi novemu javnemu menedžmentu, ki deluje bolj transparentno, je uporabnikom prijazen, pozna decentralizirano delovanje in podobno. Ključ v razlikovanju je sogovornik. Pri urbanem vladovanju je sogovornik državljani (ali skupina državljanov ali specifična organizacija), pri urbanem menedžmentu pa je sogovornik uporabnik.

Po drugi strani pa je NJM neposredno povezan z urbanim menedžmentom, saj je urbani menedžment oblika menedžmenta v (javni) lokalni upravi ter celo predstavlja reformo mestne uprave po analogiji novega javnega menedžmenta (Bramezza 1996; Van Dijk 2006). Dokumentirano je, da so bile reforme javnega sektorja izvedene različno, glede na nacionalne sisteme in njihove karakteristike ter preference,⁸⁸ obstajajo pa indici, da se je reforma javnega sektorja podobno implementirala na ravni mest, torej v (vseh) mestnih upravah (Hambleton 2004).⁸⁹ Daeman in Schaap (2000, 175) na podlagi empirične analize dokazujeta, da so orodja NJM na mestni ravni⁹⁰ v Evropi v splošni rabi. Podobno tudi v mestih v ZDA (New York (Weikart 2001), Milwaukee (Norquist 1998) in Indianapolis (Goldsmith 1998)) ter drugod po svetu (Prohl 1997).

Vplive NJM na urbani menedžment opazujemo predvsem v smislu kopiranja nekaterih ukrepov reforme. V obeh primerih govorimo o reformiranju uprave (pri NJM nacionalne, pri urbanem menedžmentu mestne), vendar obstajata dve temeljni

⁸⁸ Polidano (1999, 4) pravi, da, kljub temu da so mnoge države implementirale NJM, ne moremo govoriti o implementaciji celotnega »paketa«, temveč le posameznih elementov. Poleg tega je reforma pogosto neuspešna. Predvsem v državah brez stabilnega makroekonomskega okolja, brez redistributivne davčne sheme, brez transparentnega procesa oblikovanja in sprejemanja javnih politik, brez jasnih ločnic med vejami oblasti ter brez primernih finančnih in kadrovskih virov.

⁸⁹ O razlogih za istovrstno implementacijo govorimo v poglavju *Izomorfizem urbanega menedžmenta*.

⁹⁰ Raziskava je vključevala 15 evropskih mest. Respondenti (župani, direktorji mestnih uprav, strokovnjaki) so izrazili izredno zadovoljstvo z uporabo orodij NJM, ki so (po mnenju respondentov) vplivala na spremembo odnosa do občana/uporabnika, na oblikovanje novih oblik participacije uporabnikov ter na večjo učinkovitost javnih politik (Daeman in Schaap 2000).

razliki. Prvič, obe reformi sta posledica različnih dejavnikov.⁹¹ Reforma NJM je posledica globalne ekonomske krize in neoliberalnega pristopa krčenja države, reforma urbanega menedžmenta (koncept urbanega menedžmenta) pa je posledica globalne reforme lokalne (samo)uprave (v smislu decentralizacije), vedno večje tekmovalnosti med mesti (ki je posledica globalizacije) in vedno večjimi zahtevami prebivalcev po učinkovitem in kakovostnem zagotavljanju javnih storitev (posledica uvajanja načel NJM). Druga pomembna razlika med obema reformama pa izhaja iz posebnega okolja mesta. Mestna uprava se od državne razlikuje v več pogledih: (1) delež administrativne kapacitete, ki je namenjen zgolj servisiranju občanov, je nesorazmerno večji kot v državni upravi, (2) sodelovanje med upravo in politiko je bolj soodvisno in prepletajoče se,⁹² (3) mestna uprava je precej bližje meščanu, zato se vse dejavnosti odvijajo hitreje, in (4) gostota prebivalstva v mestu (kot tudi gostota institucij, tako javnih kot zasebnih) je potencirana, kar povečuje število interakcij, zahtev in konfliktov.

Da bi si lažje predstavljali, kako NJM specifično vpliva na oblike in strukture na lokalni ravni, si lahko ogledamo Stokerjevo (1996) primerjavo (glej tabelo 4.5.3.2). Izstopata predvsem prevladujoča servisna funkcija lokalne ravni ter bližina prebivalcev in lokalnih oblasti, po čemer se reforma uprave na lokalni ravni razlikuje od reforme na nacionalni ravni.

⁹¹ O teh dejavnikih podrobno govorimo v poglavju *Zunajsistemski vplivi na reformiranje državne in mestne uprave*.

⁹² Predstavniški in izvršilni organi, kot meni Pusič (1985, 337), na lokalni ravni sodelujejo mnogo tesneje kot na nacionalni. Sodelujejo pri neposrednem upravljanju in neposrednem organiziranju ter izvajanju upravnih del. Zaradi tesne simbioze med obema tako politiko in upravo težje razmejiti na lokalni, kot na nacionalni ravni oblasti.

Tabela 4.5.3.2: Delovanje lokalnih oblasti pod NJM

	Izvoljena lokalna oblast v času po II. svetovni vojni	Lokalna oblast pod paradigmo novega javnega menedžmenta
Vodilo lokalnih oblasti	Upravljanje z vložki, zagotavljanje jasnih storitev v kontekstu države blaginje	Upravljanje z vložki in izložki z upoštevanjem principa uspešnosti, učinkovitosti in odzivnosti do občanov
Prevladujoča ideologija	Profesionalizem in strankarska pripadnost	Upravljanje in potrošništvo
Definiranje javnega interesa	S strani politikov in strokovnjakov - občani ne participirajo	Agregat individualnih interesov, ki se manifestira v uporabnikovi izbiri
Prevladujoč model odgovornosti	Demokracija; volitve, mandatno omejeni politični funkcionarji, naloge se dosežejo z izvajanjem nadzora nad birokraciji	Ločitev politike in menedžmenta; politika daje usmeritve, vendar ne nadzira procesa izvajanja, dodatna varovalka v obliki nadzora (<i>feedbacka</i>) uporabnikov storitev
Sistem zagotavljanja javnih storitev	Hierarhična in sektorsko urejena organizacija	Zasebni sektor ali kvazi javne institucije (<i>quangos</i>)

Vir: Prilagojeno po Stokerju (1996).

Vendar, kot smo že omenili, Hambleton (2004) pravi, da paradigma NJM ne ponuja nezadosten odgovor na težave, s katerimi se srečujejo mesta po vsem svetu, saj gre za precej ozek pogled na javne storitve in zanemarja demokratično vitalnost institucij (ibidem, 20). »Bistvo urbanega menedžmenta je aktivno in razvojno delovanje, upravljanje in koordinacija razpoložljivih virov za doseganje ciljev mesta.« (Davidson in Nientied 1991, 85)

Kot smo nakazovali že pri vsebinski razlagi termina urbani menedžment, trdimo, da je urbani menedžment princip po katerem se je reformirala mestna uprava. Menimo, da NJM ni del urbanega menedžmenta, ampak da je urbani menedžment prav tako nova paradigma delovanja mestne uprave, torej po enaki analogiji, kot je NJM paradigma delovanja javnega sektorja. Da bi utemeljili takšno konceptualizacijo urbanega menedžmenta (torej urbani menedžment kot reforma mestne uprave),

bomo v nadaljevanju predstavili: (1) zunanje sistemske vplive na reformiranje mestne uprave in primerjalno državne uprave, (2) manifestacijo teh vplivov v urbanem menedžmentu in sukcesivno (3) dimenzije urbanega menedžmenta, torej kako se je vpliv zunajsistemskih dejavnikov manifestiral v reformi mestne uprave.

4.6 ZUNAJSYSTEMSKI VPLIVI NA REFORMIRANJE DRŽAVNE IN MESTNE UPRAVE

Razumevanje zunajsistemskega konteksta je za razlago upravnih reform ključno. Da bi lahko razumeli, zakaj se je klasična weberjanska birokracija reformirala moramo pregledati vzroke za reformo. Podobno lahko šele po pregledu vzrokov za reformiranje mestne uprave govorimo o (re)konceptualizaciji urbanega menedžmenta. Tako menita tudi Pollitt in Bouckaert (2004, 8), ki pravita, da se da glede na navedene zunajsistemske vplive, ki so botrovali reformiranju javnega sektorja zaključiti, da je reformiranje istovrstnih organizacij (organizacij javne uprave) potekalo po enakih principih. Reforma javnega sektorja je namreč sestavljena iz namernih sprememb struktur in procesov delovanja javnih organizacij, katerih namen je njihovo boljše delovanje (ibidem).

Javni sektor je od 60. let prejšnjega stoletja dalje doživel korenite spremembe. Te so posledica zunanjih vplivov, ki so zahtevali tako notranje prestrukturiranje kot tudi spremembo načel delovanja javnega sektorja. Debelak (1997, 36–37) navaja šest družbeno-ekonomskih sprememb, ki so vplivale na delovanje javne uprave. (1) Država v sodobnih družbah izgublja svojo oblastno funkcijo, zato se mora težišče njenega delovanja usmeriti predvsem v zagotavljanje posameznih javnih dobrin in storitev za državljane. (2) Ta razvojna težnja se mora odražati tudi v organizaciji uprave. Njen cilj ni več zagotavljanje represivne funkcije nad državljani, ampak mora omogočiti čim boljše izvajanje svoje servisne in pospeševalne funkcije. Zato mora spremeniti svojo notranjo hierarhično obliko organiziranosti. (3) Eden od razlogov za

prenovo javne uprave je potreba po decentralizaciji teritorialnih upravnih sistemov, kar ne pomeni samo dekoncentracije izvajanja odločitev centralnega sistema, ampak predvsem relativno samostojnost in širšo povezanost s sistemom javnih služb na različnih ravneh. (4) Z upadanjem oblastne funkcije države ter z naraščanjem njene servisne funkcije postaja upravna dejavnost zelo zahtevna strokovna dejavnost, zato se pojavlja potreba po večji profesionalizaciji javne uprave. (5) Vse pogosteje se srečujemo s prenosom servisne funkcije uprave z državnega na zasebno področje; uvajanje institucionalnega pluralizma in oblikovanje tako imenovanega sektorja nevladnih organizacij postaja v sodobnih upravnih sistemih imperativ. (6) Pogost pojav so tudi zahteve po deregulaciji in zmanjšanju administriranja; pri tem so bolj v ospredju spremembe funkcij uprave, kot je na primer opuščanje nepotrebnih nalog in pridobivanje tistih, ki jih v sodobnem političnem in tržnem sistemu uprava mora opravljati, kakor pa zmanjšanje števila zaposlenih.

Menimo, da kljub podobnim vplivom (*push* efekt) na mestno upravo ne vplivajo enake družbeno-ekonomske spremembe. Pri tem se zavedamo omejitev, ki jih prinaša opazovanje mestnih uprav znotraj različnih političnih sistemov, pa tudi različno realiziranih reform državne uprave.⁹³ Reforma javnega sektorja je posledica

⁹³ Reformiranje javnih uprav je potekalo precej neenotno in v različnih oblikah. Flynn in Strehl (1996) menita, da je podlaga za razlikovanja uprav predvsem v ustavnih ureditvah, političnem mnenju na nacionalni in lokalni ravni, odnosu javnosti do uprave in zaposlenih v upravi, spretnostih in znanju menedžerjev v javnem sektorju, ideološkem in političnem prepričanju ter upravnih kultur. Nadalje trdita, da je v državah z močno centralno vlado, zaradi nadzora nad javno upravo implementacija reforme mnogo lažja. V državah, kjer sta lokalna uprava in državna uprava bolj enakovredni in je lokalna uprava razmeroma avtonomna ter ustavno zaščiteni, pa je reforma težje uresničljiva. Prav tako je raba tržnih mehanizmov kot upravnih instrumentov ideja, ki je pogojena z ideološkimi prepričanji in je zato močnejša pri krščanskih demokratih kot pri socialdemokratih in socialistih. Obstajajo namreč različni kulturni vzorci in odnosi do vloge in narave države. Ta široki spekter pojavnosti pa je odprl vrata številnim kritikom, ki so menili, da NJM ni paradigma, saj realizacija koncepta NJM ni enotna in torej ni nujno, da izhaja iz istovrstnih družbenih dražljajev. Po mnenju Pollitta (1996) težko govorimo o paradigmi, ker se pod istimi izrazi skrivajo različni pojmi, s tem pa je otežena, če ne celo neizvedljiva, tudi evalvacija. Pri tem, da so si posamezni pristopi NJM celo v nasprotju (na primer decentralizacija in višanje kakovosti napram učinkovitosti, privatizacije in racionalizacije). Kovačeva (v Brezovšek in Haček 2004, 183) meni, da je vsem kritikom skupno, da ne ugovarjajo osnovnim konceptom NJM, temveč posameznim vladam kot nosilcem upravnih reform očitajo način izvajanja, zlasti nekonsistentnost ukrepov po različnih segmentih. Povsod po svetu

vsaj štirih dejavnikov: globalizacije, neoliberalizma, demografskih sprememb in vala decentralizacije. Našteti pojmi se v določenih točkah prekrivajo. Tako je pogosto nejasno, kaj je posledica neoliberalizma in kaj globalizacije. Upoštevati pa je na primer treba tudi, da NJM, ki je posledica neoliberalizma, vključuje decentralizacijo kot tako. Pa vendar vse pojme obravnavamo ločeno, saj imajo za procese in strukture uprave značilne posledice, ki se lahko oprijemljivo razločujejo. Če si ogledamo (glej tabelo 4.6.1), kako je vsak od teh dejavnikov vplival na mestno in na državno upravo, lahko določimo glavne razlike obeh reform.

obstajajo ključne razlike med načrti in izvedbeno ravno, hkrati se pri izvajajočih reformah določena področja niso vključena v splošno politiko.

Tabela 4.6.1: Zunajsistemski vplivi na reformiranje državne in mestne uprave

Vplivi iz okolja	Učinki na mestno upravo	Učinki na državno upravo
Globalizacija (ekonomski vidik)	<ul style="list-style-type: none"> -tekmovanje med mesti za vlagatelje (vlagatelji/multinacionalke se prosto preseljujejo iz mesta v mesto) (Sassen 1994) -ustvarjanje ugodnega okolja za vlagatelje (izgrajevanje infrastrukture po meri vlagateljev) (Borja in Castells 1997; Leitner in Sheppard 1998) -vstop novih akterjev (delničarjev) v procese odločanja (Parker 2004) -kompleksnost in nepredvidljivost procesa odločanja (Parker 2004) -ogrožanje lokalne skupnosti (ker se zmanjšujeta nadzor in participacija) (Korten 1995; Farazamand v Bevir 2007; Hambleton 2004) 	<ul style="list-style-type: none"> -pritisk globalnih korporativnih elit za zmanjševanje vloge javnega sektorja pri oblikovanju javnih politik (Farazamand v Bevir 2007) -zmanjševanje vloge socialne države (Habermas 1991; Offe 1985) -zahteva po čim večji privatizaciji javnih storitev (s tem pa se odpira tudi možnost korupcije) (Gould 1991) -konec javnega sektorja (Stever 1988) -javna uprava kot nadzornik, ki omogoča akumulacijo kapitala (Brezovšek in Črnčec 2008)
Val decentralizacije	<ul style="list-style-type: none"> -vedno več nalog se delegira na lokalno raven; večji sta obremenitev in odgovornost lokalnih oblasti in uprav (ECOTEC 2007) -večja avtonomnost (odločevalska in fiskalna) mestnih oblasti (Hambleton 2002) -nacionalni zakoni ne razlikujejo med urbano in ruralno skupnostjo, kar omejuje delovanje mest (Ostrom in Schroeder 1993) 	<ul style="list-style-type: none"> -vedno več nalog se delegira na lokalno raven => manjša obremenitev državne uprave -iz vloge serviserja se državna uprava spreminja v nadzornika (Šmidovnik 1980)

Neoliberalizem	<ul style="list-style-type: none"> -povečevanje učinkovitosti mestne uprave -ni dokazov o zmanjševanju mestne uprave (Hackworth 2006) -uporabnik je občan (poudarek na participaciji uporabnikov) -spremenjen odnos med menedžerji in politiki, med politiki in občani, med občani in menedžerji (Hambleton 2002) -deteriorizacija odnosov med občani in mestno oblastjo (Harvey 1989) -zmanjševanje državne finančne podpore za zagotavljanje urbanih storitev, devolucija novih nalog in obremenitev ter oblikovanje mehanizmov nagrajevanja in sofinanciranja podjetniškega vedenja mesta (Brener in Theodor 2002) 	<ul style="list-style-type: none"> -povečevanje učinkovitosti državne uprave -zmanjševanje javnega sektorja -privatizacija -državljan je uporabnik (poudarek na zagotavljanju storitev državljanom) (Flynn in Strehl 1996; Hughes 2003; Dunleavy in Hood 1994; Lane 1994; Hood 1991)
Demografske spremembe	<ul style="list-style-type: none"> -urbanizacija (priseljavanje, visoka gostota prebivalstva), povečana potreba po infrastrukturi in urbanih storitvah (Leautier 2006; Hill 2005) -degradacija okolja (Berry 1979) -heterogenost populacije (Van Assche 2004) 	ni

Globalizacija je ohlapno definiran pojem oziroma proces, v katerem je vse, od kapitala, do dela, dobrin in komunikacij, hitro prenosljivo z enega dela sveta na drugega, brez omejevanja nacionalnih meja (Jessop 2000, 81). Fenomen globalizacije zato povezujemo z delovanjem velikih multinacionalnih podjetij, ki v iskanju kar največjega profita svojo proizvodnjo preseljujejo v za to najugodnejše dele sveta (Oesterle in Wolf 1999). Posledično ima globalizacijo pogosto negativno konotacijo, še posebej v odnosu do državljanov, ki nimajo vpogleda v kompleksne in netransparentne procese odločanja (vladovanja), hkrati pa se njihova vloga pri oblikovanju javnih politik (participacija) znatno zmanjšuje (Farazmand v Bevir 2007). Pogosteje, kot vzrok za reformo javnega sektorja, navajajo neoliberalizem, vendar ima globalizacija na reformiranje javnega sektorja prav tako močan vpliv. Podobno kot pri neoliberalizmu gre za zmanjševanje vloge in obsega javnega

sektorja. Gre torej za pritiske globalnih korporativnih elit na zmanjševanje vloge socialne države oziroma za zmanjševanje vloge države nasploh (Habermas 1991; Offe 1985). Nekateri menijo, da so zaradi neodvisnosti multinacionalnih korporacij od katerekoli nacionalne države, le-te postale nepomembne ali celo odvečne (Ball 1967; Naisbitt 1994). Za Steverja (1988) pomeni globalizacija konec javnega sektorja, za Rifkina (1996) pa celo konec dela.

Po drugi strani Brezovšek in Črnčec (2007, 28) ugotavljata, da globalizacija ni povzročila konca države in njene uprave (birokracije) in da se to v bližnji prihodnosti ne bo zgodilo, saj so odnosi med trgovino in politiko, kapitalizmom in državo, zasebnim in javnim sektorjem notranje soodvisni. Vendar priznavata, da je globalizacija povzročila več drugih sprememb v značaju in značilnosti moderne države. Najprej gre za utrditev nadnacionalnih organizacij, kot so Mednarodni denarni sklad, Svetovna banka, Svetovna trgovinska organizacija, katerih odločitve so obvezujoče za države in njihove upravne sisteme. Povečala sta se tudi stopnja soodvisnosti med državami pri urejanju teritorialnih in zunajteritorialnih vprašanj ter sodelovanje pri problemih splošnega interesa. Vse države so pridobile informacijske možnosti za opravljanje različnih funkcij vladanja in upravljanja doma in po svetu, čeprav ne tudi vseh sposobnosti za to, te so v rokah globalnih hegemonov.

Globalizacijski tokovi vplivajo tudi na upravne sisteme posameznih držav, ki so okrepljeni z možnostmi informacijske tehnologije in zahtevami po večji učinkovitosti. Vsi ti pritiski delujejo na strukturo upravnih sistemov, na njihovo avtonomijo in metode upravljanja v njih ter na njihov obseg. Zahtevajo bodisi večjo centralizacijo, da bi se država lažje vklopila v nadnacionalne upravne mreže, bodisi večjo decentralizacijo, da bi se v globalno akcijo vključili tudi nedejavni akterji.

Brezovšek in Črnčec (2007) navajata pet konkretnih posledic, ki jih ima globalizacija za javno in državno upravo; od teh bomo posebej izpostavili dve, ki sta pomembni za našo disertacijo:

(1) Velike spremembe so se zgodile v značaju in delovanju državne in javne uprave (od »*civil administration*« do »*non-civil administration*«). Nekaj desetletij je tradicionalna upravna država uspevala uravnovežiti interese korporacijskih elit s širšimi javnimi interesi, s čimer je zagotavljala družbeno in politično stabilnost, nujno za akumulacijo kapitala in sistemsko legitimnost, ter imela ključno vlogo pri vzpostavitvi sistema. Sedaj jo je zamenjala korporacijsko prisilna država, za katero je značilno razraščanje prisilne birokracije, ki poskuša zaježiti potencialne grožnje državljanov za družbeno ureditev. Te grožnje izvirajo iz tržnega kaosa ter ekonomskih in družbenih pritiskov, ki jih povzroča globalizacija. Javna uprava se je spremenila v nadzornika, ki omogoča akumulacijo kapitala.

(2) Globalizacija prisiljuje države, da njihova javna (državna) uprava naredi več z manj sredstvi. Javna uprava mora izpolnjevati visoke zahteve in standarde ter biti učinkovita v psiholoških razmerah strahu pred zmanjšanjem uprave. Prav tako je odgovor na izzive globalizacije profesionalizacija uprave z vsemi moralnimi in etičnimi standardi javnih uslužbencev in njihovo usposobljenostjo. Globalizacija pritiska v smeri privatizacije, kar pa omogoča tudi negativne pojave korupcije. Privatizacija je povezana tudi z globalno kulturo potrošništva, ki je v nasprotju z nacionalno kulturo. Globalizacija je usmerjena tudi k oblikovanju različnih elit (političnih, vojaških, menedžerskih), ki ne delujejo vedno v interesu držav, pač pa kot agenti transnacionalnih korporacij. Globalizacija tudi ogroža lokalne skupnosti.

Mestne uprave so v okviru globalizacije ujete v dvojni vlogi. Na eni strani globalizacija teži k zmanjševanju uprave, po drugi strani pa multinacionalne korporacije težijo k oblikovanju okolja (infrastruktura, zemljišča, dobrine, trg dela), ki

je ugodno za razvoj njihove dejavnosti, vendar ga lahko zagotovita le oblast in uprava. Mesta z drugimi svetovnimi mesti (ker nacionalnih mej v globalizaciji ni) tekmujejo za vlagatelje, tako da ustvarjajo ugodno okolje zanje (izgrajevanje infrastrukture po meri vlagateljev) (Borja in Castells 1997). Da bi mestna oblast ugotovila, kakšno okolje vlagatelji potrebujejo, omogoča novim akterjem (vlagateljem), da vstopajo v procese odločanja, kar posledično pomeni kompleksnost in nepredvidljivost procesa (Parker 2004). *»Čeprav globalizacija vpliva tudi na ruralna območja, je vpliv globalnih ekonomskih sprememb primarno usmerjen v mesta ... hkrati pa mesta sama oblikujejo in promovirajo globalizacijo z zagotavljanjem infrastrukture, trga dela in inovacijami, na katerih temelji in se razvija globalizacija.«* (Annan 2001, V)

Korten (1995) meni, da globalizacija ogroža lokalne skupnosti, saj zmanjšuje lokalni nadzor in relevantnost lokalne participacije (in s tem tudi demokracije). S tem zmanjšuje vlogo občanov kot tudi lokalnih javnih uslužbencev na sprejemanje odločitev, ki so pomembne za lokalno okolje (Farazamand v Bevir 2007). Z umikanjem ali preselitvijo proizvodnje ali svojih sedežev lahko multinacionalke ogrozijo finančno vzdržnost lokalnega proračuna. Naloga mestne uprave je, da s sklepanjem dolgoročnih partnerstev z multinacionalimi vlagatelji zmanjša to finančno negotovost. Obenem ali kot protiutež, pa ima mestna uprava nalogo vzpodbujati participativno vlogo občanov (tako v politični kot v upravni sferi) (ibidem, 37). Podobno ugotavlja Hambleton (2004), ko razvija tezo o tako imenovanem novem mestnem menedžmentu (*new city management*). Meni, da na mestne oblasti vplivata dva prevladujoča vpliva, globalizacija in pritiski občanov. Globalni vplivi, ki zahtevajo večjo učinkovitost in uspešnost mestnih oblasti (*to do more for less*), hkrati poskušajo izničiti učinke lokalne demokracije. Oba pojma sta tako v neprestanem spopadu, ravnotežje med njima pa iščejo mestne oblasti (Hambleton, Savitch in Stewart 2002; McCarney in Stren 2003).

Neoliberalistična reforma javnega sektorja izhaja iz 70. let, njen prvi val pa se je manifestiral v NJM. Kot smo v nalogi že natančneje navedli, je reforma posledica sprememb v družbi, ko so konservativni ekonomisti menili, da sta vlada in njena uprava ekonomski problem, ki omejuje ekonomsko rast in svobodo. Z zmanjševanjem vloge uprave in vstopom nekaterih zasebnih podjetij v proces zagotavljanja javnih storitev naj bi bile storitve učinkovitejše in ekonomska rast večja. Na osnovi ekonomskih neoklasičnih pristopov se leta 1980 sproži val reform, ki so poskušale nove ekonomske teorije in spoznanja vnesti v delovanje javnih uprav (Hughes 2003).

Brenner in Theodore (2002) menita, da so mesta pomembno okolje za razvoj in obstoj neoliberalnih načel.⁹⁴ Spremembe, ki jih je v mesta »prinesel« neoliberalizem, so po Brenerju in Theodoru (2002) zmanjševanje državne finančne podpore za zagotavljanje urbanih storitev, devolucija novih nalog in obremenitev ter oblikovanje mehanizmov nagrajevanja in sofinanciranja podjetniškega vedenja mesta, odmik od birokratsko organizirane mestne uprave ter prehod k privatizaciji javnih storitev, ustvarjanju javno-zasebnih partnerstev ter delovanje po principu NJM. Neoliberalizem je vzpodbudil oblikovanje novih institucionalnih obvodov, skozi katere lahko ekonomske elite neposredno vplivajo na pomembnejše razvojne odločitve. Ustvarjajo se posebne podjetniške cone (na primer tehnološki parki), zmanjšujejo se davki za vlagatelje, poudarjena je funkcija nastopanja na globalnem trgu mest. Posledično izginja »liberalno mesto«, v katerem meščani uživajo temeljne človekove in politične pravice.

⁹⁴ Termin »neoliberalizem« so začeli uporabljati v zvezi z opisovanjem vsiljenih pristopov mednarodnih organizacij (Mednarodni denarni sklad, Svetovna banka) v relaciji do držav in mest tretjega sveta. Mednarodne organizacije so podpirale neovirano trgovanje in posameznikove pravice, ter zavračale regulacijo trga in socialne transferje. Hackworth (2006) ugotavlja, da ta načela vedno bolj veljajo tudi za mesta razvitega sveta, ki so podvržena enakim procesom.

Reformiranje lokalnih (upravnih) oblasti po načelih NJM je potekalo podobno kot reformiranje državne uprave, torej z zgledovanjem po zasebnem sektorju, vendar so bila pri mestih določena odstopanja. Najprej lahko opazimo, da ni dokazov o zmanjševanju mestnih uprav (Hackworth 2006). Menimo, da je posebnost mesta kot ekonomsko pomembnega in kompleksnega okolja z visoko gostoto prebivalstva botrovala temu, da je mestna uprava morala ostati dovolj velika, da je bila kos množici kompleksnih problemov ter da ji je zaradi naraščajoče urbanizacije uspelo zagotavljati vedno več storitev, kar je onemogočalo drastično zmanjševanje uprave (po principu NJM). Naslednja razlika med mestno in državno upravo je vloga menedžerjev (Hambleton 2004). Na ravni mesta je politični funkcionar zaradi usmerjenosti v trajnostni razvoj, pomanjkanja velikih političnih tem in potrebe po hitri odzivnosti izgubil na moči v primerjavi z javnim uslužbencem (menedžerjem) (ibidem). Zadnja razlika pa se nanaša na odnos do uporabnika. Medtem ko je na nacionalni ravni državljan najprej državljan in šele nato uporabnik javnih storitev, je njegova vloga na mestni ravni obrnjena. Najprej je uporabnik (deloma zato, ker je prevladujoča vloga mesta storitvena funkcija, kar predeterminira naravo odnosa z mestno oblastjo, deloma zato, ker je alienacija do politike v mestih tako velika,⁹⁵ da mora mesto s svojimi prebivalci ustvariti drugačen odnos), šele nato občan, oziroma sta si obe vlogi mnogo bližje kot na nacionalni ravni.

⁹⁵ Izrazit trend upadanja volilne udeležbe na nacionalnih ravneh (globalno) je v enaki ali celo večji meri preslikan na lokalno raven. Paradoks fenomena je ravno v naravi lokalne skupnosti same, ki naj bi nudila občanu večji občutek pripadnosti, moči odločanja pri javnih zadevah lokalnega pomena, sooblikovanja lokalnih vlad in lokalnega okolja. Ravno večja teža posameznikovega glasu, ki na lokalni ravni lahko realno odloča o vidnih spremembah lokalne politike in otipljivost kvalitete lokalnih služb je tisti argument, ki ohranja lokalno demokracijo pri življenju. Volilna udeležba na lokalni ravni ima svoje zakonitosti; udeležba na lokalnih volitvah se niža v relaciji z velikostjo lokalne skupnosti. Torej, večja, kot je lokalna skupnost, nižja bo udeležba na lokalnih volitvah in obratno. Verba in Nie (1972) sta to poimenovala "*Decline-of-community*" model kjer se bo participacija zmanjševala s premikom iz majhne lokalne skupnosti v veliko (kot so mesta in megamesta). Empirično so tak trend dokazali na Nizozemskem (Kraaykamp in drugi 2001), kjer so zabeležili za 1,5 odstotka nižjo volilno udeležbo na vsakih 10.000 prebivalcev več v lokalni skupnosti. Podobno ugotavljajo tudi Derksen (1996), Newton (1982) in Haček (2007), ki je tak trend zaznal tudi v Sloveniji (Vrhovac in Bačlija 2008).

Opazen vpliv na reformiranje mestne uprave ima tudi *decentralizacija* (prenos pristojnosti z nacionalne na lokalne ravni). Nekateri avtorji vidijo decentralizacijo kot nujen korak k večji demokratizaciji (Diamond 1999; Huther in Shah 1998; Fox 1994), za druge pa je to način učinkovitejšega in uspešnejšega zagotavljanja javnih storitev (začne že Tiebout 1956; kasneje Prud'homme 1995; Stein 1998; Tanzi 1994).⁹⁶ Kroukamp in Lues (2000) menita, da so val decentralizacije povzročili modernizacija nacionalne uprave, demokratizacija in ekonomski pritiski, ki so zahtevali čim bolj učinkovito zagotavljanje javnih storitev. Zaradi pritiskov neoliberalizma, ki je zahteval čim bolj vitko državo, se je velik del storitev prenesel na pleča lokalnih oblasti.

Pristop k decentralizaciji je (bil) v posamezni državi različen in pogojen z okoliščinami (institucionalni okvir, ekonomska stabilnost, zgodovinske izkušnje, civilno-družbene potrebe in podobno), izkušnje zadnjih dveh desetletij pa kažejo, da se posamezni principi decentralizacije uporabljajo v skoraj vseh državah po svetu (Dillinger in Fay 1999). O'Neill (2003) je na primer dokumentiral procese decentralizacije v Južni Ameriki, kjer se je Peru decentraliziral leta 1980, Bolivija, Kolumbija in Venezuela med letoma 1980 in 1990, Ekvador kot zadnji, pa leta 1997. Slikovit primer decentralizacije, pri kateri niso upoštevali načela koneksitete, je decentralizacija v Afriki, kjer je Dillinger (1994) zabeležil porast procesov decentralizacije, ki so bili neposredna posledica fiskalne krize na nacionalni ravni. Proces decentralizacije je zajel prenos pristojnosti, ne pa tudi prenosa finančnih virov. Posledično je kakovost decentraliziranih storitev drastično padla.

⁹⁶ Prenos odgovornosti za zagotavljanje javnih storitev na nižje ravni naj bi zagotavljal večjo prepoznavnost lokalnih potreb (bližina uporabnikom omogoča boljše prepoznavanje potreb, večjo odzivnost ter povečuje motivacijo uporabnikov za participacijo pri implementaciji storitev), večjo fleksibilnost pri zagotavljanju javnih storitev (izvajalec je blizu problemom, je bolj avtonomen pri odzivanju nanje, pridobiva povratna informacije od uporabnikov), večjo inovativnost (tekmovalnost med mesti), cenejše storitve (zaradi natančnejšega prepoznavanja uporabnika in njegovih potreb) (Steinich 2000).

Druga težava, ki jo prinaša decentralizacija, je, da nacionalne zakonodaje ne razlikujejo med urbanimi in ruralnimi skupnostmi (Ostrom in Schroeder 1993). V Braziliji na primer veljajo enaka »pravila« za Sao Paulo z 11,2 milijona prebivalcev ter za Pirapora de Bom Jesus, ki ima le 4.585 prebivalcev (Svetovna banka 1995, 49). Tudi čilska, kolumbijska in mehiška zakonodaja ne razlikujejo med urbano in ruralno lokalno skupnostjo. V takšnem okviru je upravljanje mest posebej oteženo, saj lokalne oblasti nimajo sredstev ali pooblastil, da bi nemoteno delovale in skrbele za urbane storitve in razvoj mesta.

Demografske spremembe oziroma velika nihanja števila mestne populacije, ki prav tako vpliva na reformiranje mestne uprave, smo natančneje opisali v poglavju *Urbanizacija in antiurbanizacija*. Če samo povzamemo, lahko na podlagi poročila Združenih narodov (2007) pričakujemo, da se bo urbana populacija med letoma 2007 in 2050 s 3,3 milijarde povečala na 6,4 milijarde (torej za 3,1 milijarde) (Združeni narodi 2008). Največjo rast urbanega prebivalstva pričakujemo v manj razvitih regijah (na primer v Aziji, kjer se bo delež urbanega prebivalstva povečal za 1,8 milijarde, v Afriki za 0,9 milijarde in v Južni Ameriki za 0,2 milijarde). Poleg naraščanja števila prebivalstva v mestih pa je za upravljanje mesta problematično tudi drastično upadanje števila prebivalstva. Tak trend lahko opazimo predvsem v Evropski uniji, kjer se bo delež starejših ljudi (nad 65 let) s 16,4 % leta 2004 dvignil na 29,9 % leta 2050 oziroma s 75,3 milijona na 134,5 milijona prebivalcev (CEMR 2006). Kakršnokoli nihanje števila prebivalstva ali spreminjanja njegove strukture močno vpliva na zagotavljanje storitev. Hill (2005, 123–4) je opozoril, da so pomanjkljive ali slabe storitve in infrastruktura lahko povod za ustvarjanje družbenih neenakosti ter posledično za družbene konflikte. Vendar sama velikost mest povzroča tudi drugo vrsto težav. Zaradi velikosti in goste naseljenosti so meščani precej oddaljeni od lokalnih oblasti,⁹⁷

⁹⁷ Bäck (2003, 30) meni, da je možnost, da prebivalec mesta kontaktira izvoljenega predstavnika, povezana s tako imenovano politično gostoto (*political density*) – več kot je prebivalcev na političnega predstavnika, večja je »razdalja« med njima. V velikih, gosto naseljenih mestih pa je ta razdalja še toliko večja.

hkrati in tudi zaradi tega pa postaja lokalna uprava vedno bolj kompleksna in neučinkovita.

Ocenjujemo, da je kakovost javnih storitev v mestih v povprečju slaba (Svetovna banka 1990). Vsaj 170 milijonov prebivalcev mest nima dostopa do tekoče in čiste vode, približno 350 milijonov jih nima dostopa do osnovnih komunalnih storitev, v nekaterih večjih mestih držav v razvoju odvozijo redno manj kot 70 % smeti. Naloga mestne uprave, da zagotovi urbane storitve za tako gosto naseljeno območje, je izredno zahtevna, še posebej če upoštevamo, da so potrebe prebivalcev različne (mestno prebivalstvo je izrazito heterogeno), da je treba skrbeti za marginalizirane in revne skupine prebivalcev ter da je hkrati treba ustvarjati okolje, ki bo privabljal vlagatelje. Cheema (1993) je menil, da sta na visoko stopnjo urbanizacije možna le dva odgovora »zmanjšati pritisk priseljevanja ali pa izboljšati urbani menedžment.«

4.6.1 Odziv mestne uprave in konceptualizacija urbanega menedžmenta

Če je urbani menedžment princip po katerem se reformira mestna uprava, potem moramo najprej ugotoviti, kaj vpliva na mestno upravo (kar smo natančno navedli v prejšnjem poglavju), nato pa tudi, kako se ta vpliv kaže v procesih in strukturah uprave. Konceptualizacijo razumemo kot abstrakcijo, ki je nastala kot posledica opazovanja specifičnih situacij (Horkheim in Adorno 2002) oziroma kot abstrahiranje skupnih značilnosti pojavov. Če kategoriziramo značilne odzive mestne uprave na omenjene vplive, lahko torej določimo, katere so značilnosti reformiranja mestne uprave. Na podlagi te kategorizacije pa lahko izdelamo dimenzije koncepta. Pregled literature nam ponuja vpogled v odzive mestnih uprav na zunajsistemske vplive (glej tabelo 4.6.1.1).

Tabela 4.6.1.1: Odziv mestnih uprav na zunajsistemske vplive

Vplivi iz okolja	Učinki na mestno upravo	Dimenzije urbanega menedžmenta
Globalizacija	<ul style="list-style-type: none"> -tekmovanje med mesti za vlagatelje (vlagatelji/multinacionalke se prosto preseljujejo iz mesta v mesto) (Sassen 1994) -ustvarjanje ugodnega okolja za vlagatelje (izgrajevanje infrastrukture po meri vlagateljev) (Borja in Castells 1997; Leitner in Sheppard 1998) -vstop novih akterjev (delničarjev) v procese odločanja (Parker 2004) -kompleksnost in nepredvidljivost procesa odločanja (Parker 2004) -ogrožanje lokalne skupnosti (ker se zmanjšujeta nadzor in participacija) (Korten 1995; Farazamand v Bevir 2007; Hambleton 2004) 	<ul style="list-style-type: none"> -participacija (deležnikov in delničarjev) za ustvarjanje privlačnega okolja (ekonomskega in družbenega) (Van Asche 1994; Stren 1993) -usmerjenost v trajnostni razvoj (za preprečevanje zlorab in izrab zaradi kratkoročnih potreb vlagateljev) (Mumatz in Wegelin 2001) -močnejša vloga menedžerja (nasproti politiku) za dolgoročno strateško načrtovanje (Hambleton 2002) -strategija konkurenčnosti mesta (Bramezza 1996; Van Dijk 2006)
Val decentralizacije	<ul style="list-style-type: none"> -vedno več nalog se delegira na lokalno raven; večja je obremenitev in odgovornost lokalnih oblasti in uprav (ECOTEC 2007) -večja avtonomnost (odločevalska in fiskalna) mestnih oblasti (Hambleton 2002) -nacionalni zakoni ne razlikujejo med urbano in ruralno skupnostjo, kar omejuje delovanje mest (Ostrom in Schroeder 1993) 	<ul style="list-style-type: none"> -subdecentralizacija (zaradi teritorialne velikosti in gostote prebivalstva) (Steinich 2000; Bäck 2003: 1–2; Goldfrank 2002; Van Dijk 2006) -revitalizacija uprave s konceptom NJM (za izvrševanje vseh prenešenih servisnih (in tudi ostalih) funkcij) (Davidson in Nientied 1991; McGill 1998; Daeman in Schaap 2000) -strategija konkurenčnosti mesta (za nadomeščanje izpada finančnih virov z nacionalne ravni) (Bramezza 1996; Van Dijk 2006)

<p style="text-align: center;">Neoliberalizem</p>	<ul style="list-style-type: none"> -povečevanje učinkovitosti mestne uprave -ni dokazov o zmanjševanju mestne uprave (Hackworth 2006) -uporabnik je občan (poudarek na participaciji uporabnikov) -spremenjen odnos med menedžerji in politiki, med politiki in občani, med občani in menedžerji (Hambleton 2002) -detorizacija odnosov med občani in mestno oblastjo (Harvey 1989) -zmanjševanje državne finančne podpore za zagotavljanje urbanih storitev, devolucija novih nalog in obremenitev ter oblikovanje mehanizmov nagrajevanja in sofinanciranja podjetniškega vedenja mesta (Brenner in Theodor 2002) 	<ul style="list-style-type: none"> -revitalizacija uprave s konceptom NJM (Schübeler 1996) -subdecentralizacija in participacija uporabnikov pri zagotavljanju urbanih storitev (Mouritzen 1989; Prud'homme 1996)
<p style="text-align: center;">Demografske spremembe</p>	<ul style="list-style-type: none"> -urbanizacija (priseljavanje, visoka gostota prebivalstva), povečana potreba po infrastrukturi in urbanih storitvah (Leautier 2006; Hill 2005) -degradacija okolja (Berry 1979) -heterogenost populacije (Van Assche 2004) 	<ul style="list-style-type: none"> -subdecentralizacija (zaradi teritorialne velikosti in gostote prebivalstva) (Steinich 2000; Bäck 2003: 1–2; Goldfrank 2002; Van Dijk 2006) -povečana potreba po komuniciranju z občani/uporabniki (heterogenost populacije) (Hambleton 2002) -trajnostni razvoj (za preprečevanje degradacije okolja) (Hardoy in Satterthwaite 1992)

Bramezza (1996, 32–33) meni, da je odziv mest na zgoraj omenjeno problematiko sicer lahko različen, glede na predispozicije (zgodovinske, zakonodajne, makroekonomske) in okolje (politično, ekonomsko, upravo) mesta, vendar obstaja način upravljanja mesta, ki omogoča optimalno izrabo potenciala predispozicij in okolja. Ta način Bramezza imenuje urbani menedžment. Glavno vprašanje pa je, kaj si vsi naštetih avtorji predstavljajo pod terminom urbani menedžment. Da obstajajo temeljne razlike med ožjim in širšim razumevanjem, smo že razložili, pomembno pa je, da tudi avtorji, ki urbani menedžment razumejo ožje, torej kot reformirano delovanje mestne uprave, pojem konceptualizirajo različno.

Van Dijk (2006, 57) na primer našteje (kot jih sam imenuje) teorije urbanega menedžmenta – decentralizacijo, tekmovalnost med mesti in NJM. Davidson in Nientied (1991) k urbanemu menedžmentu prištevata (1) institucionalni razvoj, vključno z motiviranjem, izobraževanjem in strokovnim izpopolnjevanjem kadra (kar je pravzaprav del koncepta NJM), (2) decentralizacijo (devolucijo mesta), (3) odpiranje komunikacijskih kanalov med glavnimi urbanimi akterji, (4) vključevanje prebivalcev v proces sprejemanja javnih politik (torej participacijo), (5) javno-zasebno partnerstvo (v vseh svojih pojavnih oblikah) (zopet element NJM) in (6) okoljsko načrtovanje (lahko tudi trajnostni razvoj). Stren (1993) k urbanemu menedžmentu šteje predvsem participacijo in trajnostni razvoj, McGill (1988) pa predvsem značilnosti koncepta NJM. Mumatz in Wegelin (2001) h konceptu urbanega menedžmenta štejeta uspešno zagotavljanje urbanih storitev in infrastrukture (torej ponovno NJM), participacijo vseh skupin v mestu, trajnostni razvoj ter transparentost vladanja.

Menimo, da lahko urbani menedžment rekonceptualiziramo tako, da pregledamo, kako so se mestne uprave odzivale na prej navedene zunajsistemske dejavnike, kar aksiomatično navaja na vsebino koncepta. Jasno je, da se v literaturi pojavlja vsaj pet dimenzij koncepta. To so subdecentralizacija, participacija uporabnikov, vloga menedžerja, trajnostni razvoj, konkurenčnost mesta ter NJM.

Subdecentralizacija (administrativno in/ali politično funkcionalno razdeljeno mesto) je odgovor na val decentralizacije (velik obseg javnih storitev je najbolj smotrno zagotavljati na ravni, ki je čim bližje uporabniku), na neoliberalizem (zaradi zmanjševanja sredstev za zagotavljanje storitev morajo biti te čim cenejše, kar je možno doseči s subdecentralizacijo) ter na demografske spremembe (uspešno zagotavljanje javnih storitev je možno le do določenega števila prebivalstva, s subdecentralizacijo ustvarimo okolje, v katerem je možno uspešno zagotavljati javne storitve). Naslednja dimenzija je *participacija* (tako delničarjev kot deležnikov). S

participacijo lahko omilimo učinke globalizacije (omilimo močan vpliv delničarjev na odločanje v mestu), hkrati pa je participacija komplementarna subdecentralizaciji pri določanju, kaj (katere storitve) prebivalci v določenem delu mesta potrebujejo. Tako je participacija odgovor na val decentralizacije, demografske spremembe in neoliberalizem.

Posebnost urbanega menedžmenta je tudi v tem, kdo je nosilec njegove dejavnosti. Odgovor na vprašanje, kdo je *urbani menedžer* (Bramezza 1996, 37; Hall 1992), ali je to politik (župan, mestni svetnik) ali visok javni uslužbenec (direktor uprave), ni enoznačen. Čeprav so širši cilji mesta v domeni politike (Hall 1992), so strokovnjaki (kot Hall imenuje visoke javne uslužbenice v mestni upravi) tisti, ki dejansko dolgoročno upravljajo z mesti. Barry in Van Ruller (1979) sta navedla lastnosti, ki naj bi jih imel urbani menedžer, iz česar bi lahko sklepali, kateri položaj naj bi urbani menedžer zasedal. Urbani menedžer bi tako moral biti (ibidem) pripravljalec strategij, mediator med konfliktnimi interesi, branilec mestnih interesov (nasproti drugim ravnam oblasti), razvijalec mehanizmov za reševanje kompleksnih problemov ter organizator srečanj (v upravi in zunaj nje) za reševanje problemov skupnosti. Henry (1971, 22) meni, da bi morali urbani menedžerji prevzeti vlogo, ki je *bila* tradicionalno v rokah politike. Urbani menedžer bi moral zaradi svojega dolgoletnega stika s fizičnimi, ekonomskimi in družbenimi težavami mesta, zaradi svoje strokovne usposobljenosti ter zaradi svojega uravnoteženega pogleda na mesto (pri tem Henry misli na celovit, medsektorski pogled) imeti več pristojnosti pri upravljanju, ter celo pri nekaterih strateških odločitvah. Ta dimenzija se neposredno nanaša na globalizacijo, ki mesta nasprotno, sili v zadovoljevanje kratkoročnih potreb vlagateljev na račun degradacije okolja in nizke kakovosti življenja.

Naslednji dve dimeziji sta prav tako povezani z globalizacijo, saj se nova globalna ekonomija v teritorialnem smislu artikulira ravno okoli omrežij mest (Sassen 1994). Mesta so tako vedno bolj odvisna od lastnega recipročnega odnosa z globalno

ekonomijo, kar se odraža v življenjskem standardu prebivalcev. Zaradi tega je nov izziv urbanega menedžmenta vsako mesto pripraviti na globalno *tekmovanje med mesti*. Borja in Castells (1997, 14) opozarjata na pozitivno povratno zanko, ki lahko nastane kot rezultat privabljanja vlagateljev za vsako ceno. Če v imenu konkurenčnosti mesta nižamo davke za vlagatelje, dovoljujemo degradacijo urbanega okolja ter eksploatacijo delavcev (vedno nižje plače), potem ustvarjamo normo, ki ji bodo sledila druga mesta. Le-ta pa bodo v imenu konkurenčnosti zopet ustvarjala nove, še nižje norme. V tem smislu konkurenčnosti ne smemo razumeti kot nižanje stroškov temveč kot dvigovanje produktivnosti. Tekmovanje med mesti pa je odgovor tudi na val decentralizacije, saj je konkurenčno mesto pomembno za nadomeščanje izpada finančnih virov z nacionalne ravni (Bramazza 1996; Van Dijk 2006).

Naslednja dimenzija urbanega menedžmenta je *trajnostni razvoj mest*. Hardoy in Satterthwaite (1992, 339–340) za to izpostavlja tri glavne razloge: (1) velik del svetovne populacije (ki še narašča) živi v mestih, države z najvišjim deležem urbanega prebivalstva pa porabijo največ razpoložljivih virov in proizvedejo največ odpadkov in emisij, (2) v mestih je porabljenih največ virov in proizvedenih največ odpadkov, zato so mesta krivci za degradacijo okolja (razlog je v koncentraciji industrije v mestih ter v višjem finančnem standardu prebivalcev mest), in (3) urbane politike so zato zelo pomembne za nadaljnje globalno (ne)onesnaževanje, saj nimajo vpliva samo na prebivalce mesta, temveč imajo širši vpliv.

Bramazza (1996) vidi neposredno povezanost obeh zadnjih dimenzij in navaja tri glavne izzive (ki so hkrati tudi priložnosti) za mesta. (1) Zaradi izredno konkurenčnega trga (mest) morajo mesta poiskati svojo individualno prednost ter vlagati vanjo. Mesta si ne morejo več privoščiti vlaganja v vse projekte, temveč morajo natančno izbrati tržno nišo ter se specializirati za določen del trga (mest). (2) Nove dejavnosti, kot posledica pozicioniranja v tržni niši, morajo biti naravnane v

ustvarjanje prihodkov, investiranje, ustvarjanje delovnih mest in povečevanje finančne zmožnosti mesta. Nove ekonomske dejavnosti morajo proizvajati pozitivne eksternalije ter povečevati možnosti za nove dejavnosti, ki povečujejo kakovost življenja v mestih. (3) Pri tem morajo mesta najti ravnotežje med ekonomskim razvojem in kakovostjo življenja, saj je to ravnotežje predpogoj za ekonomsko rast.

Zadnja dimenzija, ki jo navajamo je, NJM, ki je pravzaprav kontrolna dimenzija in ga ne štejemo med konstitutivne elemente urbanega menedžmenta. Nekateri avtorji navajajo, da so načela in orodja NJM v široki uporabi na lokalni ravni (Bovair in Loffer 2002). Drugi še posebej izpostavljajo mesta. Daeman in Schaap (2000, 175) na podlagi empirične raziskave dokazujeta, da so orodja NJM na mestni ravni v Evropi v splošni uporabi, podobno je tudi v mestih v ZDA (New York (Weikart 2001), Milwaukee (Norquist 1998) in Indianapolis (Goldsmith 1998)) ter drugod po svetu (Prohl 1997). Vprašanje je torej, v kakšnem razmerju sta NJM in urbani menedžment. Ugotovili smo že, da zunajsistemski dejavniki drugače vplivajo na nacionalno in mestno raven. Ker je NJM koncept reformiranja državnih uprav na splošno, menimo, da ni dovolj prilagojen mestnim specifikam. V tem smislu je urbani menedžment koncept, ki je posebej prilagojen mestnim posebnostim ter se hkrati toliko razlikuje od NJM, da ga lahko obravnavamo kot poseben pristop k reformiranju mestne uprave.⁹⁸

⁹⁸ Da bi empirično lahko preverili razmerje med obema, smo v raziskavo vključili tudi sklop vprašanj, zasnovanih na podlagi raziskave Brudneyja, Heberta in Wrighta (1999, 22). Tako bomo lahko primerjali, v kolikšni meri se oba koncepta pojavljata ter kako vplivata na uspešnost mesta. Pri tem je treba opozoriti, da se nekatere dimenzije urbanega menedžmenta lahko na prvi pogled delno prekrivajo s paradigmo NJM (na primer decentralizacija in participacija), čeprav so po svoji vsebini precej bolj specifične (kot bomo natančno razložili tudi v nalogi).

4.6.1.1 Izomorfizem in urbani menedžment

Kljub temu, da smo navedli katere elemente urbani menedžment vsebuje, pa ostaja odprto še vprašanje zakaj bi mestne uprave po svetu implementirale tako podoben oziroma enak koncept. Na to vprašanje lahko odgovorimo z izomorfizmom. Koncept izomorfizma izhaja iz organizacijske teorije, predpostavlja pa, da istovrstni vplivi iz okolja »prisilijo« subjekte (na primer organizacije), da si med seboj postajajo podobni. Obstajajo trije tipi izomorfnih vplivov: regulativa oziroma pritisk, posnemanje in učenje ter normativni vpliv (DiMaggio in Powell 1991).

Tabela 4.6.1.1.1: Tipi in primeri izomorfnih vplivov na ravni mesta

tip vpliva	mehanizmi	primeri iz prakse
pritisk/ regulativa	-obvezna regulativa (istovrstni razvoj, kot posledica enakih regulativ ali neformalnih ritualov) -tekmovanje za resurse (razvoj podobnih politik zaradi potegovanja za iste vire financiranja)	-evropska mesta morajo sprejemati specifične politike v okviru evropskih direktiv -mnoge lokalne skupnosti v Veliki Britaniji so vpeljale t. i. javo-zasebno partnerstvo, kar je bil pogoj, da so lahko črpale sredstva iz t. i. <i>Challenge Fund</i>
posnemanje/ učenje	-posnemanje/učenje (mesta posnemajo javne politike in programe tistih mest, ki so na določenem segmentu uspešna)	-London je uspešno rešil težavo gostega prometa v centru mesta s t. i. davkom na gost promet, ki ga mnoga mesta posnemajo
normativni vpliv	-vpliv svetovalcev (mesta bodo razvila podobne razvojne strategije, če bodo najemala iste svetovalce oziroma svetovalna podjetja) -vpliv kadra (mesta bodo razvila podobne razvojne strategije, če bodo rekrutirala iste vodilne kadre)	-arhitekt Richard Rogers je oblikoval trajnostne urbanistične rešitve za več svetovnih mest -rekrutacija istih vodilnih kadrov v demokratskih sistemih ni pogosta, poznajo pa jo na primer na Kitajskem

Vir: Chien (2008, 277).

Chien (2008, 273) meni, da lokalne oblasti, ki stremijo k ekonomskemu in družbenemu razvoju, pogosto implementirajo zelo podobne ali celo enake javne politike in programe. Različna mesta razvijejo podobne upravljalne strategije zaradi naslednjih razlogov: (1) soočajo se s podobnimi pritiski in regulativami s strani nacionalnih oziroma nadnacionalnih oblasti in organizacij; (2) z drugimi mesti (tako v regiji kot globalno) tekmujejo za zelo mobilne vlagatelje (multinacionalke) in mednarodno pomoč; (3) učijo se iz posnemanja (*mimetic learning*) uspešnega reševanja težav drugih mest; (4) strokovni kadri »krožijo« med mestnimi upravami in prenašajo izkušnje iz ene uprave v drugo ter (5) najemajo iste zunanje strokovne svetovalce oziroma svetovalna podjetja, ki tržijo iste rešitve (ibidem).

Strategija posnemanja uspešnih javnih politik in programov ima korenine v spremembi razvojne paradigme v 70. in 80. letih (Harvey 1989; Keating 1998; Brenner 1999). Pred tem sta bila v veljavi le dva izrazita tipa vladne funkcije – proizvodnja (na primer infrastruktura) in potrošnja (na primer socialno varstvo). Nacionalna raven je imela funkcijo proizvodnje, lokalne skupnosti pa so skrbele za socialno varstvo, s čimer so zagotavljale stalno delovno silo (O'Connor 1973; Saunders 1986; Harvey 1989; Harding 2005). Vplivi globalizacije so povzročili vedno večjo proaktivno vlogo lokalnih skupnosti, ki so začele načrtovati lasten razvoj. Lokalne oblasti, celo tiste iz različnih družbeno-političnih okolij, so se srečale z enakim izzivom ekonomskega razvoja, na katerega so odgovarjale z različnimi inovativnimi politikami (Mayer 1995; Porter 1998; Harding 2005). Spremljanje uspešnosti politik drugih mest je omogočilo izločitev neuspešnih politik, evalvacijo in modifikacijo srednje uspešnih ter ponekod celo popoln prenos uspešnih politik.

Bennet (1997) sicer meni, da sta teorija konkurenčnosti mest (iskanje tržne niše mesta) ter izomorfizem urbanega upravljanja nezdružljiva, saj prva predvideva specializiranost in edinstvenost posameznega mesta, vendar Chien (2008, 274) odgovarja z empiričnimi dokazi, ki kažejo ravno nasprotno. Večina uspešnih politik

se po principu dobrih praks prenaša iz mesta v mesto ne glede na širši družbeno-politični kontekst.

Podobno pojasnjuje Cohen (v Cohen in drugi 1996, 25–33) s pojmom urbana konvergenca ter nasprotuje tezi, ki je prevladovala v 60. in 70. letih, to je, da so si mesta specifično različna glede na ločnico sever–jug (po analogiji, da so severna mesta razviteljša in bolj bogatejša kot južna). Pravi, da se mesta, ne glede na nacionalni ali nadnacionalni okvir, srečujejo z enakimi ekonomskimi, družbenimi, infrastrukturnimi, okoljskimi in institucionalnimi problemi.

POGLAVJE 5

DIMENZIJE URBANEGA MENEDŽMENTA

5.1 (SUB)DECENTRALIZACIJA

Ena od dimenzij urbanega menedžmenta je decentralizacija. Decentralizacija pomeni prenos virov, odgovornosti ali moči odločanja na nižje ravni odločanja ali v zasebni sektor. Pri tem ne mislimo na decentralizacijo na vertikali nacionalno–lokalno (kot na primer Van Dijk (2006), ki kot eno izmed »teorij« urbanega menedžmenta razume prenos nalog z nacionalne na lokalno raven), temveč na vertikali lokalno–sublokalno.⁹⁹ Čeprav se v literaturi pojem decentralizacije navadno nanaša na prenos elementov iz nacionalne na lokalne ali regionalne oblasti, ostaja logika procesa enaka v razmerju lokalne in sublokalne oblasti. (Sub)decentralizacija mesta je namreč pomemben element za učinkovito in uspešno delovanje mestne uprave (Steinich 2000; Bäck in drugi 2005, 1–2; Goldfrank 2002). Glavni argument za decentralizacijo je, da s prenašanjem resursov in moči odločanja o zagotavljanju javnih storitev na lokalno raven (po načelu subsidiarnosti), ustvarjamo cenejše in bolj kakovostne storitve. Maksimizacija učinkovitosti in uspešnosti se doseže s približevanjem storitev uporabnikom in ima dvojni učinek; zaradi manjšega obsega (manjše število uporabnikov) je storitev uporabniku bližje teritorialno, pa tudi vsebinsko, saj je pri manjšem številu uporabnikov lažje prilagajati vsebino storitev (Goldfrank 2002).

Decentralizacija mesta je odgovor na dva problema. Prvič zagotovi optimalno velikost lokalne (sub)entitete za zagotavljanje storitev in drugič zagotovi okolje, v katerem je možno oblikovati javne politike, ki so v interesu prebivalcev te četrti (glej

⁹⁹ Menimo, da je decentralizacija na vertikali nacionalno–lokalno zunajsistemski vpliv, na katerega urbani menedžment nima vpliva, še manj pa je to njegova dimenzija. Kot meni Chakrabarty (2001), deluje urbani menedžment v okviru danega zunanega okolja (okviri nacionalne zakonodaje, naravne danosti in makroekonomski vplivi), ki ga je potrebno sprejemati in se mu prilagajati, ne pa ga poskušati spreminjati. Medtem ko urbani menedžment ne more vplivati na to, koliko pristojnosti je decentraliziranih na mestno raven, pa lahko odloča o pristojnostih subdecentraliziranih enot mesta. Ker urbani menedžment zajema le reformo mestne uprave, torej le reformo notranjega okolja organizacije, predvidevamo, da (sicer pomembni) elementi za optimalno delovanje urbanega menedžmenta že obstajajo. To so: jasna razmejitev pristojnosti med lokalno in nacionalno ravno, zagotavljanje finančnih resursov za zagotavljanje urbanih storitev (načelo koneksitete) in določena odgovornost za posamezne storitve oziroma njihovo (ne)izvajanje (Svetovna banka 1995, 47).

Bäck 2003). S stališča urbanega menedžmenta obeh posledic ni treba ločevati. Pomembno je, da urbani menedžment od občanov/uporabnikov oziroma posledično od politike dobi informacije, kakšne storitve je treba zagotavljati, ter dovolj velik (majhen) teritorij, na katerem je to možno izvesti, ne da bi zaradi heterogenosti prebivalstva oziroma teritorija prihajalo do večjih odstopanj.

Idealna velikost lokalne skupnosti (Richardson 1993; Dahl 1967; Hirsch 1968; Mouritzen 1989) je med 25.000 in 70.000 prebivalci. Van Assche (2004) meni, da je ravno subdecentralizacija tista strategija, ki jo ima mesto na voljo za doseganje idealne velikosti. Ustvarjanje sublokalnih ravni je tako imenovana »klasična rešitev« oziroma oblika »mestnega federalizma«. Tukaj ne gre za dekoncentracijo mestne uprave (torej zgolj za zagotavljanje urbanih storitev na sublokalni ravni), temveč za decentralizacijo mestne uprave (sublokalnim entitetam je dopuščena avtonomija nad določenim delokrogom storitev). Prve primere devolucije mesta najdemo na Nizozemskem (na primer Rotterdam leta 1947), v Italiji (Bologna leta 1963) in na Norveškem (Oslo, 1973); do danes pa je večina evropskih držav uvedla nekakšno obliko mestne decentralizacije (Steinich 2000).

Obstajajo trije tipi decentralizacije: administrativna, politična in fiskalna (Litvack in drugi 1998, 26). Ti tipi vključujejo različne stopnje prenosa avtonomije. Administrativna decentralizacija pomeni prenos odgovornosti za načrtovanje, financiranje in upravljanje javnih storitev. Politična decentralizacija vključuje oblikovanje (sub)lokalnih oblasti, ki občanom omogočajo, da preko svojih izvoljenih predstavnikov vplivajo na oblikovanje lokalnih javnih politik. Fiskalna decentralizacija pa zahteva prenos avtonomije in nadzora nad finančnimi viri (avtonomno odločanje o prihodkih in odhodkih) na nižje ravni oziroma na zasebni sektor. Za Strena (1993) je decentralizacija mesta presek na tri komplementarne dimenzije. Kot prvo je to administrativna decentralizacija, ki vsebuje dekoncentracijo mestnih javnih služb na raven soseske oziroma četrti. Kot drugo je to civilno

družbena dekoncentracija, ki temelji na vzpodbujanju neposredne participacije občanov pri odločanju na lokalni ravni, in kot tretje je to politična decentralizacija, pri kateri je moč prenesena na predstavnike političnih teles nižjih ravni lokalne skupnosti.

Ločimo lahko tudi tri stopnje decentralizacije, in sicer glede na naravo decentraliziranih funkcij in stopnjo avtonomije. Dekoncentracija je najnižja stopnja decentralizacije, saj ne vključuje prenosa avtonomnosti odločanja. Na nižje ravni se prenese izvajanje funkcij, medtem ko osrednja oblast zadrži moč odločanja in nadzor nad funkcijami. Delegacija je vmesna stopnja decentralizacije in zajema omejen prenos moči odločanja in upravljanja določenih funkcij na organizacije, ki niso pod popolnim nadzorom oblasti, vendar pa so ji odgovorne za svoja dejanja. Najvišja stopnja decentralizacije je devolucija, saj vključuje popolno delegacijo moči odločanja. Ustvari se nova raven oblasti, na katero se prenese del funkcij, ki tako niso več pod nadzorom višje ravni. Večina modelov decentralizacije, ki jih poznamo, je pravzaprav na stopnji dekoncentracije in so oblikovani tako, da zagotavljajo javne storitve na nižji administrativni ravni, kar naj bi zagotavljalo večjo učinkovitost. Ker se pri tem prenese le malo avtonomije pri odločanju, je za tako stopnjo decentralizacije najmanj odpora s strani centralnih oblasti. Po drugi strani pa je devolucija med politiki in birokrati najmanj zaželena, saj vključuje radikalni prenos moči in virov na nižje ravni (Rondinelli 1990; 1981; Litvack in drugi 1998).

Podpora za decentralizacijo in participacijo uporabnikov je tako velika, da ju zagovarjajo tudi drugače nasprotujoče si struje. Konzervativna struja vidi decentralizacijo kot radikalno prestrukturiranje odnosa med državo in civilno družbo. V tem smislu je decentralizacija glavni instrument za razmah kapitalizma in za operacionalizacijo neoliberalnega odmika od socialne države. Decentralizacija je ena faza modernizacije države, s katero se zmanjšujejo produkcijske in redistributivne funkcije države in se prenašajo v pristojnost civilne družbe in trga. Moderna država ima tako glavno nalogo, da na političnih, ekonomskih in lokalnih ravneh vzpodbuja kapitalizem in participacijo državljanov – uporabnikov (Burgess in Kolstee 1997). Najbrž ne preseneča, da konzervativna struja razume decentralizacijo in privatizacijo kot simbiotska pojma, pri čemer je privatizacija »skrajna oblika decentralizacije« (Litvack in drugi 1998, 20). Nasprotniki neoliberalizma izpostavljajo alternativni pogled na decentralizacijo. Medtem ko konzervativci vidijo decentralizacijo kot orodje za razmah družbe prostega trga, njihovi nasprotniki (leva struja) vidijo decentralizacijo v okviru demokratičnega državljanstva in socialne redistribucije. Menijo, da decentralizirane občinske strukture lahko zaustavijo apatijo občanov, izboljšajo učinkovitost v javni upravi in okrepijo civilno družbo.

S tem namigujejo, da bi morale občinske oblasti skrbeti za zagotavljanje javnih storitev, hkrati pa bi morale enako pozornost namenjati tudi razširjanju pravic občanov, saj so odločitve o občinskih stroških in o zagotavljanju javnih storitev pravzaprav politične odločitve o redistribuciji virov. Zato za učinkovito zagotavljanje javnih storitev potrebujemo lokalno demokracijo in visoko razvito participacijo. Participacija nam omogoča, da s konsenzom določimo kvantiteto in kvaliteto storitev in kje naj bi te storitve izvajali. Čeprav oba modela decentralizacije predvidevata participacijo občanov, pa imata do njegove vloge radikalno drugačen odnos. Neoliberalna decentralizacija poudarja občana kot uporabnika, leva struja pa zagovarja demokratičnega in participativnega državljana. Neoliberalna ideologija

definira občana kot uporabnika storitev in dobrin, ki ima možnost svobodne izbire na prostem trgu, leva struja pa državljanstvo povezuje z demokratično participacijo in enakostjo.

Vendar niso vsi vidiki decentralizacije mesta pozitivni (glej tabelo 5.1.1). Reformisti menijo, da je edini vzrok za slab odnos med občani in lokalno oblastjo slaba kakovost javnih storitev. In za izboljšanje kakovosti javnih storitev ni treba ustvarjati sublokalnih predstavniških organov oziroma voliti sublokalnih predstavnikov, temveč oblikovati učinkovito in uporabniku prijazno javno službo. Kdo se bo pritoževal nad »lokalnostjo« mestne oblasti, če je zagotavljanje javnih storitev na visoki ravni? Drugi argument je, da decentralizacija lahko vodi do bolj kompleksnega sistema, proces oblikovanja javnih politik je daljši, odpre se vprašanje odgovornosti, korupcije in makroekonomske vzdržnosti (Burki in drugi 1999, 3–4).

Tabela 5.1.1: Prednosti in pomanjkljivosti decentralizacije mesta

Prednosti	Pomanjkljivosti
-storitve so prilagojene lokalnim potrebam	-decentralizacija korupcije
-zagotavljanje storitev je bolj fleksibilno	-nenadzorovana poraba denarja
-zagotavljanje storitev je bolj inovativno	-neprofesionalni kadri
-zagotavljanje storitev je cenejše	
-mobilizirajo se lokalna podjetja in neprofitni sektor	
-lahko dosežemo bolj enakomerno razporeditev nacionalnih virov	

Vir: Prirejeno po van Assche (2004); Steinich (2000); Burns, Hambleton in Hogget (1994).

Ker je eden od ciljev urbanega menedžmenta uspešno in učinkovito zagotavljanje urbane infrastrukture in storitev (Clarke 1996), je določena decentralizacija v mestu nujna. Menimo, da je dimenzija urbanega menedžmenta administrativna decentralizacija (Stren 1993; Litvak in drugi 1998; Hambleton 2004) oziroma dekoncentracija mestne uprave (Rondinelli 1990). Poleg administrativne decentralizacije je za urbani menedžment enako pomembno, ali je mesto politično

decentralizirano, saj tako menedžment dobi relevantne informacije o preferencah posameznih sublokalnih entitet. Kljub temu menimo, da politična decentralizacija ni element urbanega menedžmenta, temveč element urbane vlade ali urbanega vladovanja. V tem kontekstu razumemo politično decentralizacijo mesta kot element, ki pozitivno vpliva na delovanje urbanega menedžmenta, vendar ga ne štejemo med njegove dimenzije.

5.2 PARTICIPACIJA UPORABNIKOV

Za obvladovanje velikosti, goste naseljenosti ter heterogenosti mesta je poleg decentralizacije treba zagotoviti tudi participacijo prebivalcev pri odločanju. V okviru urbanega menedžmenta ne govorimo o klasičnih oblikah participacije,¹⁰⁰ torej o odnosu občan–oblast, ampak o odnosu uporabnik–zagotavljalec storitev. Gre torej za participacijo uporabnikov, za model njihovega vključevanja v oblikovanje in izvajanje javnih storitev.

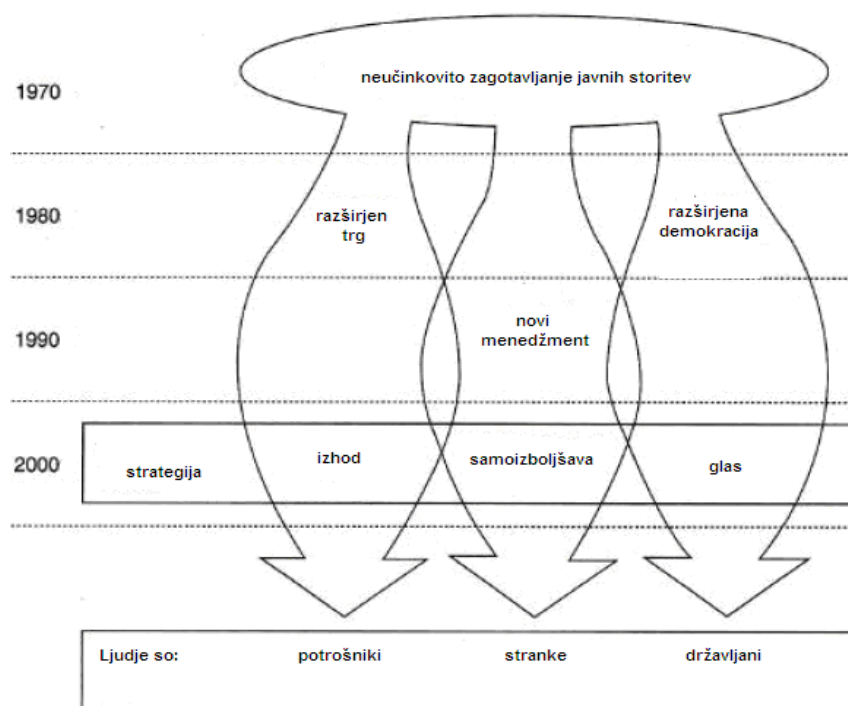
Participacija pri upravljanju s storitvami in infrastrukturo je proces, v katerem posamezniki vplivajo na to, kako naj se določene javne storitve zagotavljajo. Participacija temelji na prostovoljnem odnosu med različnimi akterji, sem pa navadno sodijo oblastne institucije, posamezni uporabniki, organizacije lokalne skupnosti, uporabniške skupine, zasebna podjetja in nevladne organizacije (Schübeler 1996). Koncept participacije uporabnikov je nastal že v zgodnjih 50. letih, vendar je bil omejen na ruralna območja. Moser (1987, 311) vidi vzrok za takšno

¹⁰⁰ Ob tem je potrebno poudariti, da so sprejete politike (politične odločitve o posameznih politikah in o usmeritvi mest) ključno vodilo za urbani menedžment, vendar politična participacija ni v domeni urbanega menedžmenta, temveč v domeni političnih organov mesta. Lowndesova in sodelavci (2001) ločijo dve glavni obliki participacije, ki lokalne oblasti spodbujajo v dialogu z občani. Prve so *potrošniške metode*, kamor sodijo oblike participacije, ki so uporabniško usmerjene, njihov okvir pa je zagotavljanje javnih storitev (na primer sistematizirane pritožbe/predlogi ter raziskave zadovoljstva uporabnikov). Druga kategorija so *tradicionalne metode*, ki imajo v lokalni samoupravi dolgo tradicijo ter so povezane s politično participacijo (sem spadajo zbor občanov, vabljenje zainteresiranih strank na sestanke lokalnih organov in podobno).

omejitev v tem, da so ruralni projekti večinoma proizvodno orientirani, zato je očitno, da morajo biti tisti, ki imajo od te proizvodnje neposredne koristi, vključeni v sam razvoj sistema produkcije. V urbanih projektih pa so tisti, ki imajo od proizvodnje neposredne koristi, večinoma uporabniki storitev, zato njihovo vlogo v procesu razvoja sistema produkcije obravnavajo kot manj pomembno (ibidem).

Reformiranje javnega sektorja je s stališča odnosa med lokalno oblastjo in uporabnikom prineslo tri glavne strategije (glej sliko 5.2.1). Prva strategija, ki so jo v 80. letih povezovali z radikalno desnico, predvideva prenos vseh javnih storitev na zasebne izvajalce (radikalna privatizacija) (Walsh 1995). Druga alternativa, ki je na sliki 5.2.1 prikazana na desni, predvideva ohranitev javnih storitev, vendar reformira način njihovega zagotavljanja. Javnih storitev naj ne bi več izvajala stara, birokratska, centralizirana uprava, temveč lokalne skupnosti (radikalni privrženci so se zavzemali za decentralizacijo do ravni soseske), ki bi z demokratičnimi elementi v odločanje vključevale tudi občane (Burns, Hambleton in Hogget 1994).

Slika 5.2.1: Reformiranje zagotavljanja javnih storitev



Vir: Povzeto po Hambletonu (2004).

Hirschman (1970) je postavil temelje za vključevanje uporabnikov v proces zagotavljanja javnih storitev s proučevanjem možnosti posameznika za izražanje nezadovoljstva in ravnanja ob nezadovoljstvu. Opredelil je dve možnosti: lahko preprosto odidejo (*exit*) k drugemu ponudniku ali pa svoje mnenje (nezadovoljstvo) izrazijo (*voice*) (glej sliko 5.2.1). Iz tega izhajata dva modela. Prvi je potrošniški model, ki temelji na načelu potrošništva, drugi pa je demokratični model, ki temelji na načelu državljanstva. V potrošniškem modelu uporabnik lahko zamenja ponudnika, demokratični model pa je omejen, saj predpostavlja, da so določene javne storitve kolektivne in je nanje možno vplivati le s povečano participacijo (Barber 1984). Tretji model (Hambleton 2004), pa vključuje menedžerski odgovor na pomanjkljivo ali slabo zagotavljanje javnih storitev. Hambleton (ibidem) meni, da je ta model zajet v paradigmi NJM ter predstavlja bolj »mehak« pristop do uporabnikov (pozna orodja kot so tržne raziskave, raziskave o zadovoljstvu uporabnikov, fokusne skupine, interaktivne spletne strani in podobno).

Verbič (2003, 43) celo meni, da so občani temeljna prvina razvoja lokalnega menedžmenta, ki v kontekstu sodobno zasnovane javne uprave zagotavlja učinkovitost, decentralizacijo in razvoj povezovalnih procesov z okoljem. V zvezi s tem ugotavlja, da občani lahko nastopajo v najmanj trojni vlogi, in sicer kot aktivni dejavnik življenja in dela v občini, kot sodelujoči pri izvajanju posameznih občinskih nalog ali kot pasivni uporabnik obstoječih storitev. Ne glede na velikost lokalne skupnosti velja ugotovitev, da mora med lokalno oblastjo in občanom obstajati določena stopnja zaupanja in sodelovanja. To pomeni, da mora občan vedeti, kaj želi pridobiti od občinskih organov in v kakšni obliki, občinski organ pa mu mora to v primernem času omogočiti.

Vedno bolj informirani občani so do lokalnih oblasti in drugih javnih institucij vedno bolj zahtevni, saj želijo bolj transparenten, odprt in odziven sistem (Goss 2001). Izključujoč odnos, ki so ga do občanov imele mestne upravne in politične oblasti v

20. stoletju, ni več sprejemljiv, pojavljajo se pritiski po vključevanju občanov v procese odločanja ter po vključevanju uporabnikov v proces zagotavljanja javnih storitev. Meščani od svojih mestnih oblasti zahtevajo, da uspešno in učinkovito razrešujejo urbano problematiko in skrbijo za kakovost življenja v mestih. Sem spadajo skrb za varnost, trajnostni razvoj, vključevanje marginaliziranih skupin, zagotavljanje delovnih mest in podobno. Moderne reforme javnega sektorja vključujejo tudi ustvarjanje zaupanja med upravo in državljani, in sicer z vzpodbujanjem participacije, ustvarjanja klime ekonomske in zakonodajne varnosti in demokratizacije administrativne moči (Kroukamp in Lues 2000, 118). Novi pristopi vzpodbujajo državljane, da se postavijo v vlogo uporabnikov javnih storitev (Barzelay 1992, 59).

Nekateri (Demos 2004) gredo v razmišljanju, ali je meščane bolj smotrno vključevati v procese oblikovanja in izvajanja javnih storitev ali v celoten proces oblikovanja lokalnih politik, tako daleč, da vidijo prihodnost vključevanja meščanov v javno sfero skoraj izključno preko potrošniških metod. Razlogov za to je več. Prvi je, da je lažje doseči participacijo uporabnikov kot politično participacijo, pri tem pa se poudarja izstopajoča servisna funkcija mesta, ki narekuje, da se v večini primerov odloča o storitvah in ne o politično-ideoloških temah. Naslednji argument je, da je politično predstavništvo na lokalni ravni prav tako *le* politično predstavništvo, kar pomeni, da je velika možnost za preslikavo političnih nasprotij iz nacionalne politične arene ter premajhno orientiranost na lokalne probleme (Lowndes in drugi 2001). Poleg tega med zahtevo in uresničitvijo nastane časovni zamik (*time lag*), kar meščane odvrača od participacije.

Daemen in Schaap (2000) sta v okviru svoje raziskave v evropskih mestih ugotovila, da imajo mestne oblasti v splošnem nezadostne podatke o potrebah in željah prebivalcev. Raziskava je pokazala, da se mestne oblasti zavedajo, da je predstavniška demokracija za prepoznavanje *pravih* težav, s katerimi se meščani

srečujejo, premalo, poleg tega pa priznavajo, da zaradi nepopolnih ali celo nepravilnih informacij pogosto težav niso sposobni rešiti ali pa se te pokažejo šele v fazi implementacije javne politike. Da bi premostili ta deficit, so v nekaterih mestih v uporabi različne metode za izboljšanje odnosa med občani in mestno oblastjo, Daemen in Schaap (ibdem) pa menita, da večina teh metod izhaja iz koncepta NJM.¹⁰¹

Urbani menedžment presega razumevanje participacije skozi paradigmo NJM in nadgrajuje vključevanje meščanov-uporabnikov v posvetovalne procese s koprodukcijskim pristopom. Bovaird (2007) meni, da je koprodukcijski pristop vključevanja uporabnikov v procese zagotavljanja javnih storitev naslednji korak v razvoju dialoga med občani in oblastmi. Tradicionalna (weberjanska) javna uprava je javne uslužbenke videla kot tiste, ki varujejo javni interes, paradigma NJM pa je vpeljala odzivnost in fleksibilnost na potrebe in želje potrošnikov/uporabnikov.

Koprodukcijski pristop pa predvideva, da uporabnike in njihove skupnosti vključujemo že v načrtovanje in tudi v izvajanje storitev. V ZDA je postal koprodukcijski model sestavni element komunitarnega gibanja (Etzioni 1995), ki izpostavlja neposredne oblike participacije pri zagotavljanju javnih storitev. Podobno sta opozorila tudi Loughlin (2004) in Swinnen (2003), ki menita, da ni več dovolj, da lokalne upravne oblasti *samo* povabijo občane, naj izrazijo svoje mnenje, ampak jih morajo vključiti v vse faze zagotavljanja javnih storitev. V začetku z ugotavljanjem, kakšne njihove potrebe sploh so, kako bi jih bilo najbolje zadovoljiti, kasneje pa jih je treba vključiti v sam proces zagotavljanja storitev ter na koncu v procese monitoringa in evalvacije. V okviru tega je Svet Evrope (2005) izdal priporočila za utrditev odnosa med meščani/uporabniki in mestnimi oblastmi (tako političnimi kot

¹⁰¹ V Stokholmu uporabljajo tako imenovano demokracijo uporabnikov (*user democracy*) ter svobodno izbiro ponudnika storitev; v Örebroju so ustanovili odbore uporabnikov, ki delujejo znotraj svetov sosek; v Dublinu meščana najprej obravnavajo kot uporabnika javnih storitev, šele nato kot državljana/meščana; v Franciji in Španiji so združenja uporabnikov vključena v proces zagotavljanja javnih storitev in tako naprej (Daemen in Schaap 2000).

administrativnimi): (1) neposredna participacija je ključnega pomena za upravljanje lokalnih zadev; (2) informacijsko-komunikacijska tehnologija naj se uporablja za spodbujanje in omogočanje participacije; (3) deliberativnih oblik odločanja naj bo več (forumi, okrogle mize, raziskave javnega mnenja, merjenje zadovoljstva uporabnikov); (4) razviti je treba metode za vključevanje občanov v menedžment javnih storitev; (5) občanom je treba omogočiti vpliv na lokalno načrtovanje in na strateške odločitve ter (6) razviti sistematične mehanizme za pridobivanje povratnih informacij.

Prednost vključevanja prebivalcev kot potrošnikov in ne kot meščanov v procese odločanja je tudi ta, da mestna uprava podpira dialog z meščani, vendar le, dokler je le-ta v vlogi potrošnika (Daemen in Schaaf 2000). Metode za pridobivanje informacij od uporabnikov so v mestnih upravah dobro sprejete. V trenutku, ko se meščan prične vzpenjati po lestvi participacije (Verba in Nie 1972), pa postane mestna uprava »previdna in zadržana«.¹⁰²

Urbani menedžment vključuje participacijo uporabnikov tudi zato, da uravnoteži moč delničarjev in deležnikov v procesu urbanega vladovanja.¹⁰³ Proces urbanega vladovanja daje delničarjem vzpode, da lahko vplivajo na oblikovanje in sprejemanje (zanje) ugodnih urbanih politik. Ker urbani menedžment išče ravnotežje med željami in potrebami obojih (tako delničarjev kot deležnikov), poskuša s participacijo uporabnikov deležnikom omogočiti vpliv na oblikovanje svojega okolja.

¹⁰² Deamen in Schaaf (2000) sta opazila velik odpor s strani mestne uprave, kadar so meščani preko raznih oblik participacije dobili moč odločanja oziroma soodločanja o nekaterih strateških projektih in načrtih.

¹⁰³ Schübeler (1996) meni, da je v procesu oblikovanja odločitev, ki se tičejo javnih storitev in infrastrukture, pomembna enota posameznik ali gospodinjstvo. Čeprav javne storitve in infrastrukturo uporabljajo tudi zasebna podjetja in institucije jih Schübeler ne vključuje med tiste akterje, ki naj bi imeli vidnejšo vlogo pri participaciji uporabnikov.

5.3 VLOGA MENEDŽERJA

Ker je menedžment po svoji vsebini in funkciji menedžment, je naloga menedžerjev (Tavčar 2000, 2). Osnovne dejavnosti menedžerjev so načrtovanje, organiziranje, usmerjanje in nadzorovanje (ibidem). Urbani menedžer je po funkciji visok javni uslužbenec in ne politični funkcionar; sem sodijo direktorji mestnih uprav, mestni menedžerji, izvršilni menedžerji ter vsi položaji, ki so po vsebini vodje mestne uprave ter hkrati niso vezani na politični mandat.¹⁰⁴

Najpomembnejši element reformiranja mestne uprave je spremenjen odnos med prebivalci, javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji (Hambleton 2004). Sprememba iz vladanja v vladovanje in iz javnega administriranja v javni menedžment je vplivala tudi na vlogo in funkcije javnih uslužbencev (Hambleton še posebej omenja visoke javne uslužbence oziroma *chief executive officers*, ki jih poimenuje tudi urbani menedžerji). Vladovanje zahteva od urbanega menedžerja več koordinacijskih in pogajalskih sposobnosti (kar je pokazala tudi raziskava SOLACE (2004)), reformiranje javnega sektorja pa več organizacijskih in nadzornih sposobnosti. Ključni element spremembe je upravna kultura, ki se spreminja in

¹⁰⁴ Čeprav je zaradi simbioze uprave in politike na lokalni ravni razmejitev mnogo težje določljiva kot na nacionalni, lahko razlikujemo dva glavna sloja v lokalnem upravljanju; politično-predstavniški ter upravni. Med obema kot vez ter hkrati kot ločnica, obstaja izvršilni sloj. Ta preplet se še posebej kaže v treh segmentih. (1) Formalno vodenje (sklicevanje in vodenje sej) političnega telesa je v domeni voljenega ali imenovanega izvršilnega funkcionarja, včasih celo funkcionarja, ki je na čelu uprave. Slednje navadno izberejo iz vrst voljenih političnih predstavnikov, še bolj pogosto pa ta oseba prihaja izven sistema ter ima celo izrecno nekompatibilno pozicijo s političnim predstavnikom. (2) Predstavniško telo neposredno sodeluje pri upravljanju. Tako formalno (s sprejemanjem raznih aktov) kot tudi neformalno, ko se člani predstavniškega telesa bolj zanimajo za reševanje posameznih upravnih zadev kot za strateški razvoj lokalne skupnosti (saj smatrajo, da v svojem kratkem mandatu ne morejo veliko spremeniti). (3) Lokalni upravni sistem je kot del javne uprave podvržen širšim regulatornim pritiskom z višjih ravni upravljanja. V kolikor je sistem enotni pa lokalna uprava izvaja tudi del državnih nalog (Pusić 1985, 337–340). Pusić (ibidem, 339–340) namenoma govori o tako imenovanem izvršnem sloju (sloju med predstavniškim telesom in lokalnim podsistemom upravljanja), saj lahko izvršni mehanizem predstavlja eno ali več kolektivnih teles oziroma enega ali več posameznih funkcionarjev. Včasih je izvršni sloj težko ločiti ali od politično-predstavniškega sloja ali od upravnega sloja. V kolikor je politični funkcionar tudi na čelu upravne hierarhije, potem ima politični predznak, vendar ga štejemo v izvršni sloj.

postaja upravo-inovativna.¹⁰⁵ V skladu s to spremembo je tudi delovanje javnih uslužbencev v mestnih upravah drugačno.

Pri tem moramo poudariti, da so nekateri avtorji skeptični do trditve, da je dejansko prišlo do spremenjenega delovanja javnih uslužbencev. Stren (2000), na primer, meni, da se je zaradi uvajanja podjetniških načel v javni upravi v 60. in 70. letih urbana uprava (*urban administration*) v 80. letih preprosto preimenovala v urbani menedžment, javni uslužbenci v mestni upravi pa v urbane menedžerje. Ključno vlogo pri tej metamorfozi pa so imele tudi mednarodne agencije (Svetovna banka, UNDP, UMP), saj so izdatno podpirale kakršnekoli oblike (projekti, programi, delavnice, publikacije) prehoda iz upravljanja (*administration*), ki implicira nadzor, v menedžment (*management*), ki implicira učinkovitost in sposobnost (ibidem).

Vendar številne raziskave kažejo, da posebna vloga visokih javnih uslužbencev oziroma urbanih menedžerjev pri optimizaciji delovanja mesta dejansko obstaja. Kako pomemben je avtonomen urbani menedžer, ki ima pomembne pristojnosti pri trajnostnem razvoju in strategiji konkurenčnosti mesta, izhaja že iz izkušenj evropskih mest v srednjem veku. De Long in Shleifer (1992) sta primerjala ekonomsko uspešnost evropskih mest med letoma 1000 in 1800, in sicer glede na to kdo je mesto vodil. Izpostavila sta dva prevladujoča tipa vodenja mesta: mesto vodi princ (predpostavljamo, da je bilo mesto pod prinčevo vladavino slabo vodeno, da so bili davki izredno visoki in storitve slabe) ali pa mesto vodijo trgovci (v Benetkah, Firencah in Amsterdamu, so mesta vodile trgovske družine ali cehi, zato je bilo vodenje mest usmerjeno v ohranjanje ali širjenje trgovskih mrež, omejitve davkov in maksimiziranje ekonomske rasti). Ugotovila sta, da so bila mesta pod vodstvom trgovcev mnogo bolj uspešna kot tista, ki so jih vodili principi. Leautier (2006) potegne

¹⁰⁵ Temelji upravne kulture v lokalni (samo)upravi so: skrb za zakonitost, za nadzor nad mehanizmi, konformistično vedenje, trajnost in zagotavljanje javnih storitev. Tem elementom upravo-inovativna kultura dodaja: doseganje rezultatov, usmerjanje, izboljševanje delovanja sistema, fleksibilno odzivnost na lokalne potrebe in sodelovanje z lokalnimi skupnostmi (Hambleton 2004).

analogijo z današnjim tipom vodenja mest. Predvideva, da imajo mesta, ki jih vodijo politični akterji z obsežnimi kompetencami (župan), nižje ekonomske prihodke in slabšo infrastrukturo kot mesta, ki jih upravlja močna menedžerska ekipa (vodenje trgovcev). Podobno je zaključil tudi Rauch (1998), in to na primeru ameriških mest v prvih dveh desetletjih 20. stoletja. Mesta, ki jih je upravljal menedžerska ekipa (javni uslužbenci), so vlagala več resursov v dolgoročni razvoj, v naložbe in infrastrukturo kot mesta, ki so jih upravljali močni politični akterji (župani).

Urbani menedžerji imajo torej ključno vlogo pri ustvarjanju ugodnega okolja za vlagatelje (strategija konkurenčnosti mesta) in za prebivalce (trajnostni razvoj mesta). Študija, opravljena v Veliki Britaniji, pa je pokazala, da imajo urbani menedžerji ključno vlogo tudi pri reformiranju in modernizaciji organizacije in njenega delovanja (Hambleton in Sweeting 1999). Daemen in Schaap (2000, 184) sta v svoji raziskavi (na primeru 15 evropskih mest) podobno ugotovila, da so višji javni uslužbenci v mestnih upravah gonilna sila reformiranja mestnih uprav.

Podobno je ugotovil Svava (2003), ko je na primeru mest v ZDA raziskoval vlogo in odnos političnih funkcionarjev in urbanih menedžerjev (*city managers*) glede na velikost mesta. Ugotovil je, da je v skupini največjih mest (nad 100.000 prebivalcev) največ županov–koordinatorjev, za katere je značilno, da njihova vloga ni večja od vloge urbanega menedžerja. Iz tega lahko sklepamo, da že sama narava urbanega okolja (kompleksnost, nepredvidljivost, strukturiranost, potreba po strategiji in trajnostnem razvoju) vodi v ustvarjanje novega razmerja med politiko in upravo, ko uprava prevzema vedno več funkcij in nalog politike. Zaradi vedno bolj kompleksnejšega urbanega okolja postaja tudi delovanje mestne uprave vedno bolj kompleksno, zato Fahim (2005) ugotavlja, da je (na primeru ZDA) v porastu institucionalna ureditev mestni svet–menedžer, pri kateri je menedžer profesionalen in imenovan. V takšni ureditvi je lahko prisoten tudi župan, ki pa ima le ceremonialno in povezovalno vlogo.

V začetku 20. stoletja so se v mestih po ZDA prvič začele uporabljati institucionalizirane oblike vodenja svet-menedžer, pred tem pa je prevladovala oblika svet-župan. Leta 2000 je bila oblika vodenja svet-menedžer zabeležena že v 63 % mest s populacijo 25.000 ali več prebivalcev, v 57 % mest s populacijo 10.000 ali več prebivalci ter 53 % v mestih s 5.000 ali več prebivalci. To pomeni, da je letno 63 lokalnih skupnosti spremenilo svojo obliko vodenja iz ureditve svet-župan v ureditev svet-menedžer. Fahim (2005) ta porast poimenuje popularizacija profesionalnega menedžmenta.¹⁰⁶ Empirične analize (Giroux in McLelland 2003) so potrdile, da so mesta z ureditvijo svet-menedžer na lestvicah indikatorjev uspešnosti mnogo bolje ocenjena.

Ker je reforma javnega sektorja razširila vlogo in naloge urbanih menedžerjev, ki imajo dejavno vlogo pri oblikovanju javnih politik, implementaciji le-teh, analiziranju, evalvaciji in upravljanju, je razumevanje urbanih menedžerjev kot politično nevtralnih akterjev, ki skrbijo zgolj za izvajanje politik, ki jih sprejemajo politični funkcionarji, preživeto in ne kaže realnosti. Če je ena od glavnih značilnosti reformiranja javnega sektorja ta, da menedžerji prevzemajo odgovornost za doseganje ciljev organizacije, potem se mora razmerje med političnim funkcionarjem in menedžerjem spremeniti (Hughes 2003, 58). V modelu javnega menedžmenta je odnos med politiko in upravo dosti tesnejši in bolj fluiden. Pri tem ne gre za tehnokratizem, saj politično vodenje še vedno obstaja, vendar so menedžerji bolj vpeti v procese oblikovanja in izvajanja javnih politik, pa tudi njihova odgovornost za doseganje dogovorjenih ciljev je določena. Javni menedžment tako postaja oblika političnega menedžmenta (ibidem). Davey (1993) pravi, da mora politika podpreti močno administrativno vodstvo. Uprava potrebuje pri izvajanju svojih funkcij politično zaledje.

¹⁰⁶ Poleg ZDA se je oblika vodenja svet-menedžer uveljavila tudi v Quebecu, nato pa še v Avstraliji, na Nizozemskem, Novi Zelandiji, Veliki Britaniji, Hondurasu, Čilu in v Braziliji.

Argumentacija v prid močnejšemu in neodvisnejšemu urbanemu menedžerju je torej empirično dovolj podprta, da bi lahko predpostavljali pozitiven vpliv takšne ureditve na uspešnost mesta.¹⁰⁷ Borja (v Cohen in drugi 1996, 258) celo meni, da bi bilo za uspešnejše in učinkovitejše vodenje mestne uprave med drugim potrebno izvesti reformo izvršnega telesa. Tako naj bi izvršno pozicijo zasedal strokovnjak, zaposlen na podlagi javnega razpisa, njegovo imenovanje pa naj *ne* bi bilo vezano na politični mandat mestnih funkcionarjev.

5.4 TRAJNOSTNI RAZVOJ

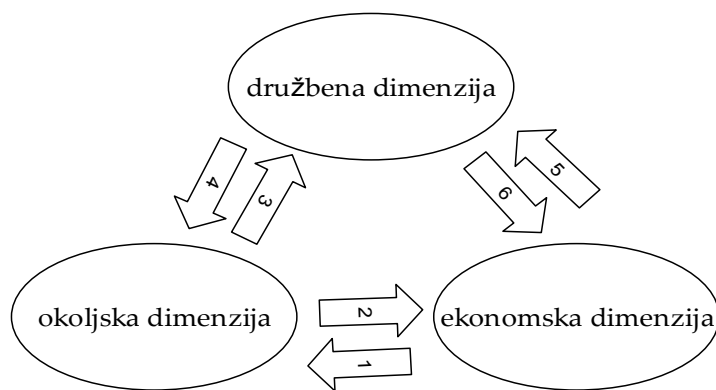
Pomembnost trajnostnega razvoja se pojavlja pri večini avtorjev urbanega menedžmenta. Davidson in Nientied (1991) menita, da je ravno neučinkovit pristop k trajnostnem razvoju tisti vzrok, zaradi katerega naj bi tradicionalne upravljavske pristope, ki so močno odvisni od tradicionalnih načrtovalnih orodjih, zamenjali z urbanim menedžmentom. Clarke (1996) pravi, da je ena od nalog urbanega menedžmenta doseganje trajnostnega razvoja, McGill (2001) pa, da je urbani menedžment proces, ki zagotavlja optimalne pogoje za trajnostni razvoj mest. Mattingly (1994) meni, da je prava vrednost koncepta urbanega menedžmenta v tem, da ima potencialno zmožnost *vzpostaviti trajnostni razvoj mest* in zaustaviti degradacijo urbanega okolja.

Obstajajo različne definicije trajnostnega razvoja (enotne definicije niti ne moremo pričakovati, ker se zahteve v zvezi s trajnostnim razvojem nenehno spreminjajo). Svetovna komisija za okolje in razvoj (WCED 1987) razume trajnostni razvoj kot razvoj, ki zadovoljuje današnje potrebe, ne da bi pri njihovem zagotavljanju ogrožal možnost prihodnjih generacij, da zadostijo svojim lastnim potrebam. Kasneje je to definicijo dopolnila Evropska komisija (1991), in sicer tako, da je »*trajnostni razvoj*

¹⁰⁷ Navadno avtorji merijo uspešnost mesta z BDP *per capita* ter Indeksom kakovosti življenja (Sassen 1994; Werna 1995; Van Dijk 2006).

težnja po takšnem izboljšanju kakovosti življenja, da živimo v okviru nosilnih zmogljivosti podpornih ekosistemov«. Pri vzpostavljanju in izvajanju trajnostnega razvoja pa naletimo na mnoge probleme in protislovja. Že sam termin *trajnostni razvoj* nosi v sebi nasprotje, saj združuje razvojni in varovalni vidik.¹⁰⁸ Trajnostne uravnoteženosti ne moremo doseči, če ne dosegamo večje ekonomske in socialne dinamike (nudimo zaposlitvene možnosti, zagotavljamo ekonomski razvoj, socialno varstvo in podobno), pa tudi boljšega varovanja okolja, vključno z varovanjem kulturne in naravne dediščine (glej sliko 5.4.1).

Slika 5.4.1: Glavne dimenzije trajnostnega razvoja



Vir: OECD (2004).

Legenda:

- 1 vpliv ekonomskih aktivnosti na okolje (izraba virov, produkcija odpadkov)
- 2 vpliv okolja na ekonomijo (naravni viri, prispevek k ekonomski uspešnosti in zaposlovanju)
- 3 vpliv okolja na družbo (dostop do virov in naravnih danosti, prispevek k zdravju, delovne in življenjske razmere)
- 4 vpliv družbe na okolje (demografske spremembe, vzorci potrošnje, institucionalni in zakonodajni okvirji)
- 5 vpliv družbe na gospodarstvo (delovna sila, struktura populacije, stopnja potrošnje, institucionalni in zakonodajni okvirji)
- 6 vpliv ekonomije na družbo (višina dohodka, enakost, zaposlovanje)

¹⁰⁸ Nasprotja, ki jih srečujemo pri uveljavljanju trajnostnega planiranja so tudi:

- mehanizmi trga (z upoštevanjem le kratkoročnih koristi) delujejo pogosto proti usmeritvam trajnostnega načrtovanja,
- lokalna dejanja niso vedno v skladu z državnimi cilji,
- sektorska organiziranost deluje proti medsektorski aktivnosti,
- prebivalci imajo nasprotujoče si zahteve, ko se vključujejo na eni strani pri prostorskih odločitvah v mestni skupnosti in na drugi strani kot uporabniki - nastaja paradoks uporabnika proti meščanu,
- interesi skupnosti, ki so v nasprotju z interesi posameznika (NIMBY sindrom) (Šašek Divjak 1998).

V okviru trajnostnega razvoja kot komplementarnega odnosa med družbeno, ekonomsko in okoljsko dimenzijo je naloga urbanega menedžmenta upravljanje z mestom tako, da so zadovoljene potrebe deležnikov in delničarjev, torej gre za iskanje ravnotežja med potrebami obojih. Nov pristop k upravljanju mest namreč mora vsebovati element trajnosti, saj je neskladje med vsemi tremi dimenzijami v mestu najočitnejše. Proces urbanizacije je tesno povezan z družbeno-ekonomsko razvojno politiko (Šašek Divjak 1998), zato je treba vsa vprašanja v zvezi z načrtovanjem prostora reševati celostno, v povezavi z družbenim in gospodarskim razvojem, pa tudi z upoštevanjem naravnih danosti in omejitev. To pomeni usklajevanje teženj gospodarskega in družbenega razvoja, vzporedno z varovanjem in izboljševanjem okolja, zahteva pa tudi združevanje okoljevarstvene dimenzije z ekonomskimi in drugimi politikami ter z odločanjem na vseh področjih delovanja.

Da je koncept trajnostnega razvoja za mesta pomemben, menita tudi Hardoy in Satterthwaite (1992, 339–340), ki izpostavlja tri glavne razloge: (1) velik del svetovne populacije (ki še narašča) živi v mestih, države z najvišjim deležem urbanega prebivalstva pa porabijo največ razpoložljivih virov in proizvedejo največ odpadkov in emisij, (2) v mestih je porabljenih največ virov in proizvedenih največ odpadkov, zato so mesta največji krivci za degradacijo okolja (razlog je v koncentraciji industrije v mestih ter v višjem finančnem standardu prebivalcev mest); (3) urbane politike so zato zelo pomembne za nadaljnje globalno (ne)onesnaževanje, saj nimajo vpliva samo na meščane, temveč imajo širši vpliv.

V skladu z izhodiščno definicijo Svetovne komisije za okolje in razvoj (WCED 1987) lahko Hardoyjevo in Satterthwaitevo (1992, 352–4) razčlenitev trajnostnega razvoja, ki je značilen posebej za mesta, razdelimo v dva sklopa, v (1) sklop razvoja, ki zadovoljuje današnje potrebe, in v (2) sklop, ki ne ogroža možnosti prihodnjih generacij, da zadostijo svojim lastnim potrebam.

Za prvi sklop je značilno zadovoljevanje:

- ekonomskih potreb (dostop do primernega zaslužka/možnost za preživljanje; ekonomska varnost v primeru nezaposlenosti, bolezni ali trajne nezmožnosti za delo);
- okoljskih potreb (zdravo in varno bivanje, dostop do tekoče vode in kanalizacije; bivalno in delovno okolje, ki je zaščiteno pred okoljskimi tveganji – onesnaženost zraka, vode; možnost rekreacije in obstoj otroških igrišč);
- družbenih, kulturnih in zdravstvenih potreb (vključuje zdravstveno varstvo, izobraževanje in transport; potrebe, povezane z manjšimi teritorialnimi entitetami (soseskami), v katerih prebivalci izražajo svoje potrebe in prioritete, ki so za sosesko pomembne);
- političnih potreb (vključuje možnost participacije v procesih odločanja ter upravljanja; vključuje zagotavljanje in varovanje civilnih in političnih pravic).

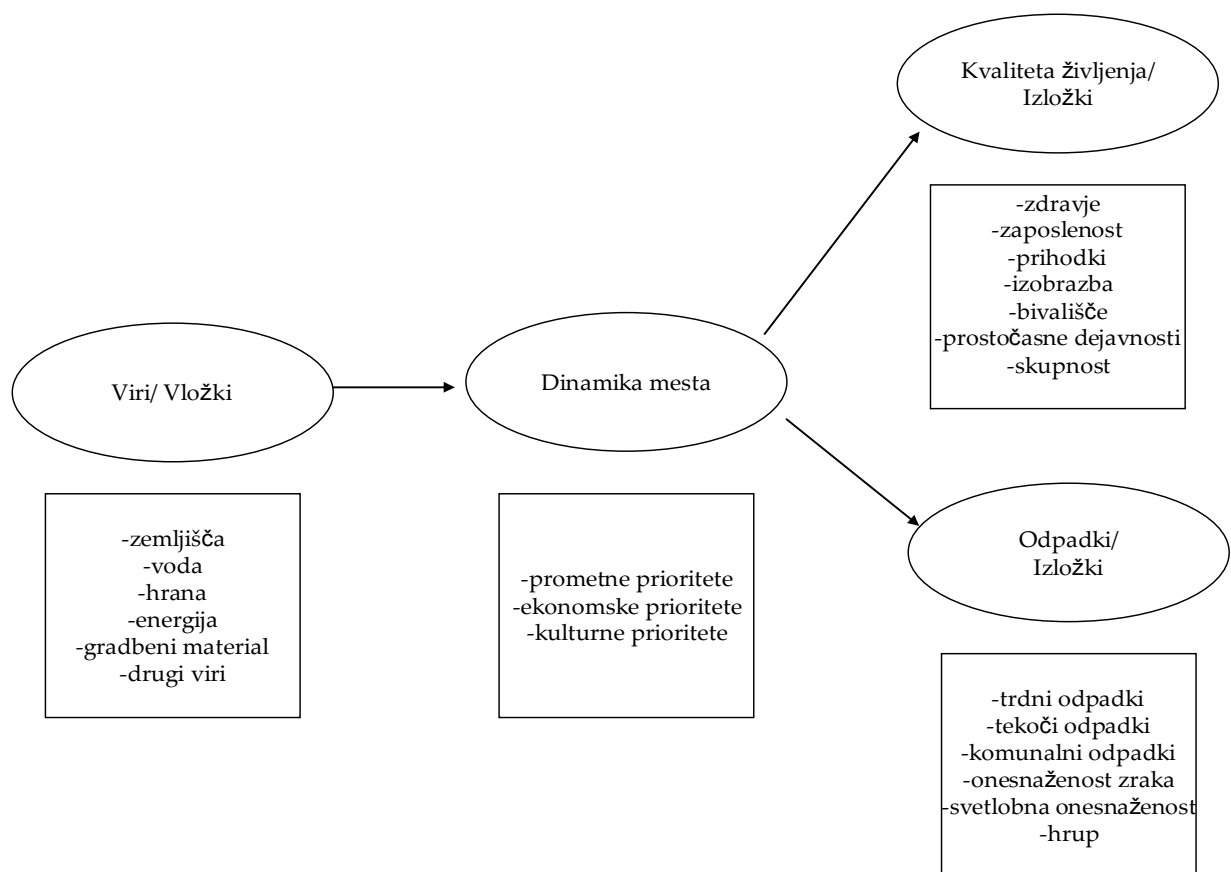
Za drugi sklop pa je značilno naslednje:

- zmanjševanje porabe neobnovljivih virov (vključuje zmanjševanje porabe fosilnih goriv v vseh sektorjih in nadomeščanje z obnovljivimi viri, kjer je to mogoče; med neobnovljive vire mest sodi tudi kulturna in naravna dediščina);
- trajnostna poraba obnovljivih virov (vključuje racionalizacijo porabe vode, fosilnih goriv, racionalizacijo namembnosti zemljišč in podobno);
- socialni kapital (ki ga prihodnje generacije potrebujejo, vključno z institucionaliziranimi strukturami, ki zagotavljajo človekove pravice in »dobro« vladovanje (*good governance*), ter znanje in izkušnje o kulturni dediščini vseh narodov in manjšin).

Newman in Kenworthy (1999) sta razvila model, po katerem lahko določimo cilje trajnostno naravnega mesta. Menita, »da je mogoče definirati cilj trajnostnega razvoja v mestu z zmanjševanjem porabe naravnih virov in z zmanjševanjem produkcije odpadkov, ter s hkratnim izboljševanjem življenja v njem«. Razmerje med vložki (naravni viri) in izložki

(odpadki) deluje po principu metabolizma, ki sta ga Newman in Kenworthy (1999) oblikovala po principu biološkega metabolizma ter ga poimenovala model razširjenega metabolizma (*extended metabolism model*). Metabolični model k oblikovanju trajnostno naravnane mesta tako ni popolna kopija biološkega metabolizma, saj so mesta veliko več kot le mehanizmi za procesiranje virov in proizvodnje odpadkov – mesta so mehanizmi za ustvarjanje človeških priložnosti (ibidem, 9). V model razširjenega metabolizma je dodan element »kakovost življenja«, s tem pa so v okoljske vidike trajnostnega razvoja integrirani tudi ekonomski in družbeni vidiki (glej sliko 5.4.2).

Slika 5.4.2: Model razširjenega metabolizma



Vir: Prirejeno po Newmanu in Kenworthyju (1999, 8).

Iz modela, ki ga je kasneje povzela tudi Svetovna banka (2000), je razvidno, da trajnostni razvoj mesta ne pomeni le zmanjšanja količin odpadkov, temveč tudi povečanje kvalitete življenja. *»Če želijo mesta promovirati blagostanje svojih meščanov, potem morajo slediti štirim trajnostnim zahtevam. Morajo biti konkurenčna, dobro vladana (well governed), dobro upravljana in finančno vzdržna.«* (ibidem, 11–12)

Kazalci kažejo, da je okoljska degradacija v mnogih mestih krepko načela kakovost življenja prebivalcev. To pomeni, da morajo današnja mesta v veliki meri prevzeti odgovornost za usklajevanje socialne kohezije, trajnostnega razvoja in ekonomske konkurenčnosti, za kar je doslej v veliko večji meri skrbela država. Vedno večja moč kapitala in parcialnih interesov gospodarskih subjektov pušča globoke posledice na življenje in razvoj mest, ki je vse bolj neuravnotežen. Trajnostni razvoj postavlja v središče človeka, njegove potrebe in interese, kakovost življenja in človekov razvoj nasploh. Tu je treba poudariti, da človekovega razvoja ni mogoče uresničevati le z zagotovitvijo materialnih dobrin in finančnih virov za ustrezno raven socialne varnosti. Potrebna je notranja, vsebinska posodobitev, torej oblikovanje socialne politike na sodobnih izhodiščih. Po Colemanu (1988) takšna usmeritev mest k razvoju človeka pomeni, da končno presojo ustreznosti družbenega razvoja lahko podajo le prebivalci mesta. Prevladujoče vrednote in nazori prebivalcev zato močno opredeljujejo, kakšne izvedljive razvojne poti ima določeno mesto na voljo.

Gledano dolgoročno zahteva trajnostni razvoj velike in težko dosegljive spremembe v mišljenju in vedenju, v družbenem življenju in delovanju gospodarstva. Zaradi hitrih sprememb v okolju in tudi kopičenja drugih ekonomskih in socialnih problemov, ki so še posebej izraziti v mestih, pa je treba princip trajnostnega razvoja vključiti v upravljanje mesta. Šašek Divjak (1998, 39–40) meni, da je za pravilno odločanje pomembno nenehno spremljanje in ocenjevanje rezultatov politik trajnostnega razvoja, kajti če si za cilj postavimo trajnost, jo moramo znati tudi meriti. Zato je treba najprej ugotoviti osnovne parametre trajnostnega razvoja in postaviti

sistem kazalcev za njegovo merjenje (ibidem). Obstaja več izdelanih pristopov za merjenje trajnostnega razvoja, bolj ali manj pa vsi temeljijo na merjenju določenih objektivnih indikatorjev.¹⁰⁹

Kljub velikemu pomenu merjenja učinkov trajnostnega razvoja menimo, da je samo merjenje sekundarnega pomena. Urbani menedžment mora predvsem skrbeti za trajnostno usmerjene politike. Ugotavljanje, ali urbani menedžment vključuje principe trajnostnega razvoja, je vezano na identifikacijo ukrepov. OECD (2004) navaja vrsto ukrepov, javnih politik in programov, ki omogočajo trajnostni razvoj. Sem sodijo (1) omejevanje (davčne obremenitve, okoljske takse ipd.) tistih dejavnosti, ki obremenjujejo okolje, in spodbujanje (davčne olajšave, cenejše zemljišče, koncesije) tistih, ki so okolju prijazne, (2) izobraževanje in ozaveščanje potrošnikov in proizvajalcev o posledicah, ki jih ima njihova dejavnost na okolje in družbo, (3) uporaba orodij kot so analiza stroškov in koristi, ocena vpliva posamezne javne politike na okolje in družbo in podobno (4) vključevanje mnenja strokovnjakov in civilne družbe v oblikovanje javnih politik ter (5) oblikovanje programov in javnih politik, ki najrevnejšim in marginaliziranim družbenim skupinam v mestu, omogočajo osnovna sredstva za preživetje.

5.5 KONKURENČNOST MESTA

Globalizacija in postindustrijska revitalizacija mest sta vplivali na ustvarjanje konkurenčnosti med njimi (Bramezza 1996, 19). Pri tem konkurenčnost razumemo kot tekmovanje za vlagatelje, nove prebivalce in turiste (odvisno od usmerjenosti

¹⁰⁹ Za primer navajamo seznam indikatorjev OECD (2004): kakovost zraka (emisije toplogrednih plinov – GHG; emisije CO₂, emisije NO_x), vodni viri (intenziteta porabe vode), energetske viri (poraba energetskih virov), biološka raznolikost (velikost zaščitenega okolja glede na delež celotnega okolja), produkcija ekonomskega premoženja, finančno premoženje, delež človeškega kapitala (delež populacije s sekundarno/terciarno kvalifikacijo), vlaganje v človeški kapital (delež porabe za izobraževalni sistem), potrošnja (delež potrošnje na gospodinjstvo), razporeditev dohodka (GINI koeficient), zdravje (pričakovana starost ob rojstvu), zaposlitveni status (delež zaposlenih glede na vse prebivalce).

mesta)¹¹⁰ in za pridobivanje boljšega položaja v hierarhiji mest (Hall 1996). Da so mesta zmožna konkurenčne dimenzije, izhaja iz vala decentralizacije, zaradi katerega je vse več nalog in pristojnosti v domeni lokalnih oblasti, to pa jim daje moč in možnost za oblikovanje in razvoj novih aktivnosti in strategij (Hall 1993).¹¹¹ Porterjeve (1998) empirične raziskave potrjujejo, da je konkurenčno okolje zelo pomemben dejavnik za pridobivanje konkurenčne prednosti na globalnem trgu.

Razvoj konkurenčnosti mest lahko strnemo v tri obdobja (Bramezza 1996). Prvo je vključevalo spodbudne pakete, ki so se osredotočili na proizvodne dejavnosti, torej na delovna mesta in nizke proizvodne stroške. Poceni zemljišča in delovna sila v kombinaciji z drugimi finančnimi ugodnostmi oziroma olajšavami so bili ključni elementi za privabljanje potencialnih vlagateljev. V 70. in 80. letih so se mesta počasi pomikala k drugemu obdobju, obdobju strateškega marketinškega načrtovanja. Zanj je značilno, da si v svojih načrtih mesta prizadevajo osvojiti več ciljnih skupin. Ne zastavljajo si le enega cilja, kot je privabljanje proizvodnih dejavnosti za nova delovna mesta, ampak več ciljev kot so zadržanje obstoječih proizvodenj in kadrov, odpiranje novih dejavnosti, turizem, izvoz, promocija in pritegnitev investicij. Mesta so v drugem obdobju pristop hitrih rešitev zamenjala z bolj prefinjenimi strategijami, ki so slonele na konkurenčnih analizah in tržnem pozicioniranju. Obenem so dajala večji poudarek notranjemu trgu in lastnim virom: obstoječim podjetjem, industriji, podjetnikom, produktom in storitvam ter skupnim virom kot so univerze,

¹¹⁰ Po Kotlerju obstaja pet potencialnih ciljnih trgov (1999, 26–27):

1. proizvajalci dobrin in storitev,
2. sedeži podjetij in regionalnih institucij,
3. zunanji investitorji in izvozni trgi,
4. turizem in gostinstvo,
5. novi prebivalci.

¹¹¹ Zaradi vpliva decentralizacije ta lastnost ni značilna le za mesta, temveč za vsa lokalna okolja. V ta namen se je uveljavil termin novi lokalizem, ki po mnenju Stokerja (2004) pomeni strategijo, s katero lokalnim skupnostim in lokalnim oblastem omogočijo, da so čimbolj vpletene v odločitve, ki se nanašajo na njihovo lokalno socialno, gospodarsko in politično okolje. Definicija »novega lokalizma« je ohlapna in prepletena s starimi načeli, kot je načelo subsidiarnosti in devolucijsko načelo, vendar se oklepa novejših principov in pristopov in obenem ohranja prvotni smisel lokalne samouprave. Novi lokalizem služi kot strategija za decentralizacijo moči in razpoložljivih virov.

raziskovalni parki in finančne institucije. V drugem obdobju so se razvijala tudi partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem.¹¹²

V 90. letih, ko so je stopnja brezposelnosti v Evropi zviševala, so se evropska mesta začela približevati tretjemu obdobju, za katero sta značilna produktni razvoj in konkurenčno nišno razmišljanje. V globalni ekonomiji je namreč izrednega pomena razvoj takšnih konkurenčnih pozicij, ki na trgu izstopajo. Mesta se skušajo samodefinirati tako, da so v očeh ključnih trgov prepoznavna po svojih specifičnih prednostih. Posebne produkte ponudijo izbranim ciljnim trgom oziroma tržnim nišam. Mesta stimulirajo nastanek in razvoj lokalnih grozdov. Vsako mesto želi obogatiti svoje grozde z izobraževalnimi institucijami pa infrastrukturo, kot so železnice, ceste, telekomunikacije in letališča. Kakovost življenja, razumejo veliko širše kot v drugem obdobju strateškega tržnega načrtovanja. Pomembni privlačni dejavniki postanejo intelektualna klima, odprtost mesta in vzpodbude podjetništvu.

Strateško tržno načrtovanje temelji na predpostavki, da je prihodnost precej negotova in zato odvisna od strateških dejavnosti in načrtov. Izziv, pred katerim je mesto, je, da se oblikuje kot fleksibilen sistem, ki lahko absorbira šoke ter se hitro in učinkovito prilagodi novim razvojnim priložnostim. To pomeni, da mora mesto ustanoviti informacijski, planski, implementacijski in kontrolni sistem, ki mu omogoča, da nadzoruje spreminjajoče se okolje ter se konstruktivno odziva na spreminjajoče se priložnosti in grožnje. Phillips (1993) meni, da je bistvo v tem, da mesto pripravi načrt in akcije, s katerimi integrira zastavljene cilje in vire s spreminjajočimi se priložnostmi mesta.¹¹³ Preko procesa strateškega načrtovanja lahko mesto ustvari prodajno

¹¹² Kljub temu avtorji (Van den Berg, Drewett, Klaassen 1982 in drugi) ugotavljajo, da se v tem obdobju takšna partnerstva v Evropi niso množično razvijala.

¹¹³ Ena od raziskav, s pomočjo katerih lahko vlagatelji ugotovijo prednosti in pomanjkljivosti nekega mesta (v tem primeru v Evropi) je European cities monitor (dostopno preko http://www.berlin-partner.de/fileadmin/chefredaktion/documents/pdf_Presse/European_Investment_Monitor_2007.pdf, 15. 6. 2009). V tej analizi merijo in ocenjujejo naslednje parametre izbranih mest: privlačnost mesta kot poslovne lokacije, uspešnost samopromocije mesta, nadzor mesta nad prometom, investicijska

ponudbo. Številni avtorji (Phillips 1993; Kotler 1999) opozarjajo, da je strateško tržno načrtovanje za mesta težje kot za podjetja. Podjetja imajo jasno začrtane pristojnosti in odgovornosti, hierarhijo, jasen obračun dobička ali izgube, s katerimi merijo letni napredek. Po drugi strani so mesta nenehna bojišča, kjer posamezne interesne skupine skušajo uveljaviti svoje interese in strategije. Kljub navedenim omejitvam lokalnih skupnosti pri strateškem tržnem načrtovanju pa ne gre zanemariti priložnosti, ki jih mesta imajo. Prav tako kot podjetja lahko definirajo svoje cilje in merljive kriterije poslovanja.

O tem, kaj je prioriteta mesta, je lahko toliko mnenj kot je prebivalcev. Zato več avtorjev, ki se ukvarjajo z marketingom mest, poudarja, da mora vsako mesto prepoznati tista pomembna področja, ki jim bo dalo prednost (Van Den Berg in drugi 2002; Kriekaard 1993). Opozarjajo, da si mesto s tem, ko vsa področja obravnava enakovredno, nakoplje nove težave. Veliko mest se skuša »bojevati« na vseh frontah hkrati. Vse tržne skupine in tržne niše obravnavajo enako, vendar če mesto nima prioritet, ne more izbrati med potencialnimi investicijami z dodano vrednostjo.

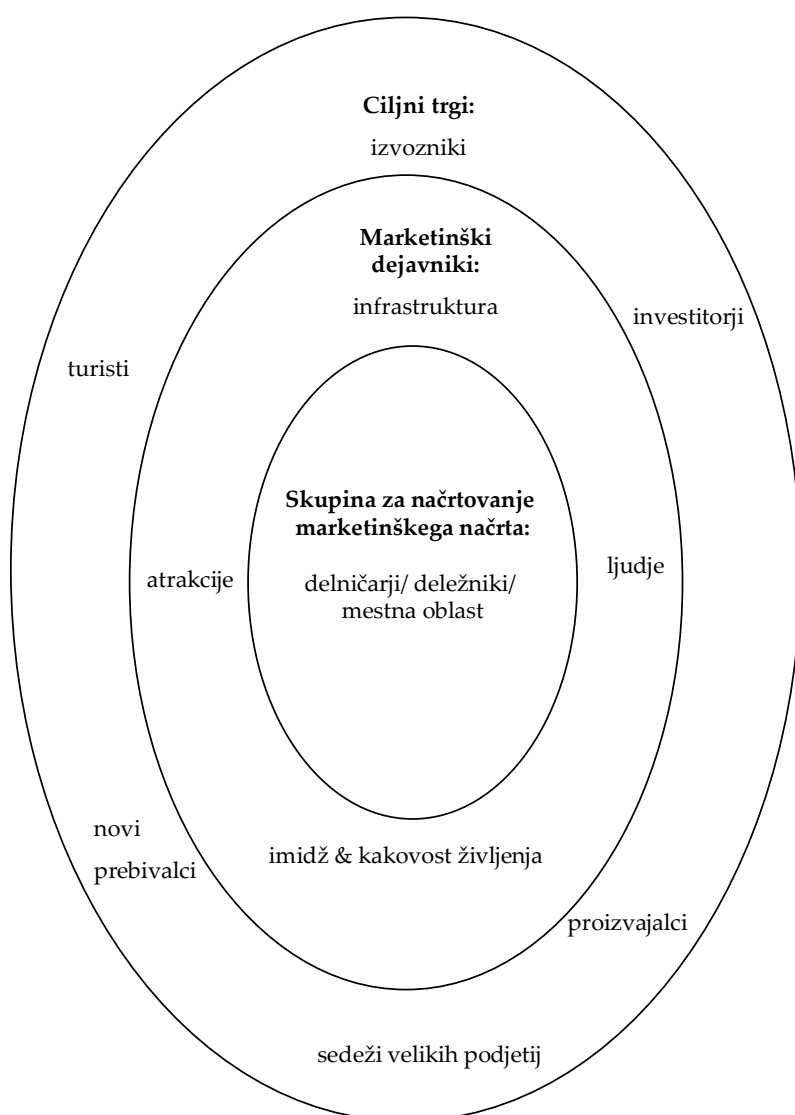
Vizije, strategije in načrti so brez vrednosti, če jih mesto učinkovito ne implementira. Phillips (1993) na podlagi izkušenj meni, da mora strokovni tim, ki načrte implementira, v določenih rednih intervalih oceniti napredek, ki ga je mesto naredilo pri doseganju ciljev. Nekatera mesta pripravijo neke vrste letno poročilo, v katerem so predstavljeni določeni kazalci, na primer število prebivalcev, ekonomski rezultati, delovna mesta, prihodek, prispevki ipd. To letno poročilo mesta je sestavni del strateškega tržnega načrtovanja.

privlačnost mesta, nadaljnja širitev mesta, red in varnost v mestu, globalno pozicioniranje mesta, tržna dostopnost v mestu, kakovost človeških virov oziroma trga delovne sile, cena človeških virov, znanje tujih jezikov, kakovost življenja, izvozna mreža mesta, kakovost telekomunikacijskega omrežja, sposobnost lokalnega vodstva – upravljanja, cenovna konkurenčnost lokacij v mestu, dostopnost lokacij v mestu, mestni transport. Ti indikatorji orišejo določeno razvojno sliko mesta oziroma njegovo konkurenčnost na evropskem in globalnem trgu.

Marketing mest po Kotlerju (1999, 25) v osnovi vsebuje štiri dejavnosti:

1. razvijanje močne in atraktivne pozicije in imidža mesta
2. oblikovanje privlačnih vzpodbud za sedanje in potencialne kupce ter uporabnike dobrin in storitev,
3. vzpostavljanje dostopa do produktov in storitev mesta na najbolj učinkovit način,
4. promoviranje atraktivnosti in specifičnih prednosti mesta.

Slika 5.5.1: Ravni marketinga mest



Vir: Kotler in sodelavci (1999, 27).

Proces dodane vrednosti v nekem mestu vključuje štiri marketinške korake. Prvič, proces mora zagotavljati osnovne storitve in vzdrževano infrastrukturo. Ta korak je pravzaprav nujna podlaga za razvoj konkurenčnosti. Van der Borg in Bramezza (1992) v okviru tega menita, da mora mesto imeti učinkovit sistem infrastrukture, zadostne urbane storitve, visoko kakovostno okolje za bivanje in delo in uspešen in učinkovit urbani menedžment. Drugič, mesto potrebuje nove zanimivosti, s katerimi bi obdržalo obstoječe vlagatelje in prebivalce ter pritegnilo nove investicije, podjetja in ljudi (Bramezza 1996). Tretjič, mesto mora komunicirati o svojih značilnostih in prednostih (pripraviti mora ustrezen komunikacijski načrt in si ustvarjati prepoznaven imidž). Četrto, mesto mora zagotoviti pomoč svojim prebivalcem, voditeljem in institucij pri prizadevanju, da bi postalo gostoljubno in odprto. Tretji in četrti korak Bramezza (1996, 23) imenuje tudi »kakovosten urbani menedžment«. Urbani menedžment je po Bramezzi (1996, 31) nujen predpogoj, da mesto postane konkurenčno, torej je konkurenčnost dimenzija, ki jo urbani menedžment vključuje.

POGLAVJE 6

**ANALIZA DIMENZIJ URBANEGA
MENEĐŽMENTA V MESTIH EU**

6.1 TESTIRANJE KONCEPTA URBANEGA MENEDŽMENTA

Čeprav naj bi bil koncept urbanega menedžmenta relativno neodvisen od širšega družbeno-političnega okolja, obstajajo določeni dejavniki, ki vplivajo njegovo implementacijo v praksi. Sosomena in von Einsiedel (1999, 136) menita, da je implementacija koncepta odvisna od: (1) tradicije oblikovanja javnih politik v državi, (2) splošne politične klime (na primer intervencije VS *laissez-faire*), (3) finančnih resursov mesta in stopnje odvisnosti od nacionalnih finančnih transferjev in (4) od stopnje, do katere je mesto izpostavljeno globalnim ekonomskim vplivom. Chakrabarty (2001) pa se z navedenim ne strinja, saj meni, da je mesto sistem, ki mora razpolagati z danimi viri, ne glede na širše družbeno-politično okolje. Obe mnenji prikazujeta ravno nasprotno videnje vpliva zunanjega okolja na mesto in njegovo delovanje, dejanski vpliv pa je najbrž nekje med obema navedbama.

Ker smo se pri empirični analizi koncepta omejili na mesta v EU,¹¹⁴ se moramo zavedati določenih zunajsistemskih vplivov na delovanje mest in mestnih uprav v EU, čeprav Lehto (2000) navaja, da imajo kljub razlikam v nacionalnih okvirjih evropska mesta podobno organizacijo javnih storitev, infrastrukture in tradicijo planiranja (tradicija planiranja govori o oblikah javne intervencije, ki korigira tržne sile). Kljub več študijam, ki teoretično in praktično proučujejo odnos med mestom in državo (Esping-Andersen 1996; Atkinson 1995), enostavnih odgovorov ni, lahko pa zasledimo, da so razvojno uspešnejša tista mesta, ki se odločajo za dejavnosti, ki so značilne za novo ekonomijo in temeljijo predvsem na podjetnosti in ustvarjalnosti posameznika. Ni malo tistih, ki menijo, da je odprto mesto, s številnimi možnostmi interakcij na razmeroma majhnem prostoru, ključen razvojni dejavnik. Primeri iz prakse kažejo, da lahko država s svojo držo duši razvoj mesta in ga postavlja pri

¹¹⁴ Za to omejitev so trije poglobitvi vzroki: relativna dostopnost (tudi jezikovna) subjektov, podoben družbeno-politični okvir (za lažjo primerjavo in manjša odstopanja pri analizi) in že obstoječe baze podatkov za neodvisne spremenljivke, ki jih bomo potrebovali za testiranje dimenzij (BDP, število prebivalcev, gostota prebivalcev, stopnja zaposlenosti, moč mesta in lizbonski benchmark).

tekmovanju z drugimi mesti že v začetni poziciji v neenakopraven položaj. Po drugi strani je za razvoj mest, ko govorimo o njihovi relaciji do države, pomembno, da so specifičnosti državnega okolja vse manj odločujoče (Lehto 2000), saj je gospodarstvo s tržno globalizacijo in z novo organizacijo produkcije, ki omejuje ali celo odstranjuje nacionalne regulacije, odprla nov prostor (Sassen 1994).

Kljub dvopolnosti mnenj o vplivu države na delovanje mesta so kvantitativne primerjalne analize, ki bi tovrstne dileme razjasnile, redke. Mesta v ZDA so sicer nekoliko bolje raziskana, saj so vplivi nacionalnih in nadnacionalnih struktur približno enaki za vsa mesta. Parker (2004, 120) poudarja, da se je pred kakršnokoli empirično raziskavo ali komparativno analizo mest potrebno zavedati, da mesta v EU nimajo enotne politično-administrativne oblike. Celotno znotraj iste države lahko najdemo opazne razlike med politično-administrativno ureditvijo posameznih mest. Zaradi tega je oteženo tudi kakršnokoli posploševanje in iskanje zakonitosti. Obenem pa dodatno oviro predstavlja še raznolikost avtonomije, ki jo posamezna mesta uživajo. Ponekod mestne oblasti delujejo bolj ali manj kot administrativni podaljški državne uprave in oblasti, drugod pa uživajo veliko fiskalno, zakonodajno in nadzorno avtonomnost. Poleg tega Lehto (2000) opozarja, da je kljub trendu decentralizacije in subsidiarnosti pomemben del vzvodov za razvoj mest še vedno v rokah države. Po drugi strani pa raziskave kažejo, da globalne sile, kot so globalizacija in posledično urbana konvergenca, na mesta vplivajo uniformno (Reese v Kuotsai 1998, 179).

Eno od večjih ovir pri kvantitativni primerjalni analizi mest in mestnih uprav v EU predstavlja razporeditev pristojnosti na ključnih javnopolitičnih področjih (glej Priloga E: Stopnje pristojnosti mest v EU). Stopnja pristojnosti je najvišja v vseh treh skandinavskih državah, pa tudi na Nizozemskem in v Italiji. Primerjalno visoko stopnjo decentralizacije uživajo še mesta v mnogih državah srednje in vzhodne Evrope, vključno s Poljsko, Madžarsko, Litvo in Latvijo. Navkljub splošnemu

prepričanju so tudi mesta v Veliki Britaniji precej avtonomna, vsaj na področju izobraževanja, gospodarstva in stanovanjske politike. Mesta v Franciji so na celotnem javnopolitičnem področju precej bolj omejena, kljub razmeroma visokim finančnim sredstvom, ki jih država nameni lokalni ravni. To kaže na močno vlogo pri ekonomskem razvoju in šibko vlogo na področju izobraževanja in prometa, ki je bolj ali manj v pristojnosti regionalne ravni. V Španiji in na Portugalskem imajo mestne oblasti razmeroma omejeno avtonomijo, saj večino pristojnosti delijo z nacionalno ali regionalno oblastjo. V Grčiji mestne oblasti delujejo na širšem javnopolitičnem polju, vendar še vedno pod strogim nadzorom nacionalne oblasti, kar je izraženo tudi v strogih pogojih financiranja lokalnih skupnosti. Prav tako imajo mestne oblasti precej omejene pristojnosti v Luksemburgu, na Malti, Cipru in na Irskem (Eurostat 2007).

Raznolikost stopnje avtonomnosti in deleža pristojnosti na različnih javnopolitičnih področjih v Evropi nam zastavlja naslednje vprašanje – zakaj so avtonomija in pristojnosti za mesto sploh pomembne. Odgovor se skriva v že omenjeni zmožnosti družbeno-ekonomskega razvoja v okviru trajnostnega razvoja in tekmovalnosti mesta. Eurostat (ibidem) navaja, da je v okviru teh pristojnosti ter posledično vloge in zmožnosti mestnih oblasti velika potreba po nadaljnjem raziskovanju, kaj je tisti element, ki posameznemu mestu (oziroma mestni oblasti) omogoča, da v danih okvirih optimizira delovanje. Nekateri izsledki (Eurostat ibidem) kažejo, da posamezna mesta, soočena z ekonomskimi, družbenimi in okoljskimi izzivi, precej izstopajo glede na dosežene cilje. Vprašanje je, zaradi česa so pri premagovanju izzivov tako uspešna.

Če se mesta v EU neenako odzivajo na zunajsistemske vplive oziroma so pri soočanju z njimi bolj ali manj uspešna, potem lahko empirično preverimo, ali (in koliko) je to posledica koncepta urbanega menedžmenta. Pri tem imamo možnost preveriti (1) vsak posamezen konsitutivni element koncepta, (2) celoten koncept, ki vključuje tudi sinergične učinke med elementi (ki jih drugače ne bi mogli izmeriti) pa

tudi (3) vpliv koncepta NJM, kar nam bo dalo podatek o tem, ali gre za sorodna koncepta.

Da bi lahko preverili obstoj in vpliv posamezne dimenzije urbanega menedžmenta na določene kazalce uspešnosti mesta, smo na podlagi prej predstavljene literature, oblikovali seznam indikatorjev (glej tabelo 6.1.1).¹¹⁵ Ob tem moramo dodati nekaj pojasnil in razlag. (1) Dimenzija *(sub)decentralizacija* je sestavljena iz dveh vrst indikatorjev, in sicer gre za administrativno in politično decentralizacijo (Stren 1993; Litvak in drugi 1998; Hambleton 2004; Rondinelli 1990). Kljub temu da naj bi urbani menedžment vključeval le dimenzije, ki so neposredna lastnost (in zmožnost) uprave, pa politična decentralizacija menedžmentu omogoča, da dobi relevantne informacije o preferencah posameznih sublokalnih entitet (Bäck in drugi 2005).¹¹⁶ (2) Po podobni analogiji smo dimenzijo *participacije* določili z dvema kategorijama, in sicer vključevanje uporabnikov in vključevanje državljanov. Tako so indikatorji za vključevanja uporabnikov v procese zagotavljanja javnih storitev metode¹¹⁷ v vseh treh fazah vključevanja: vključenost v načrtovanje in razvoj novih politik, posvetovanje ali konzultacija in komentar oziroma evalvacija storitev (Beresford 2005).

(3) Dimenzijo *vloga menedžerja* smo določili z indikatorji, ki so bili v literaturi predstavljeni kot ključni za strateški razvoj in prosperiteto mesta. To so: urbani menedžer ni vezan na politični mandat in ima profesionalno funkcijo (Borja 1996); urbani menedžer ima pristojnosti za oblikovanje in/ali sprejemanje dolgoročne

¹¹⁵ Vsak indikator je bil podlaga za (vsaj eno) vprašanje v anketnem vprašalniku.

¹¹⁶ Kljub temu smo v začetku empirične analize ločeno obravnavali indikatorje administrativne in politične decentralizacije, vendar smo v nadaljevanju ugotovili, da se vrednosti značilno ne razlikujejo (za podrobnejšo razlago glej poglavje *Testiranje dimenzij urbanega menedžmenta*).

¹¹⁷ Metode so zelo raznovrstne; pri vsaki fazi smo ilustrativno navedli nekaj metod (posvetovanje ali konzultacija: javna razprava, javna razgrnitev načrtov; komentar, evalvacija storitev: raziskave o zadovoljstvu uporabnikov (Bäck in drugi 2005, 130; Swindell in Kelly 2005), možnost pritožbe; vključenost pri načrtovanju in razvoju novih politik: odbori uporabnikov (*user boards*) (Bäck in drugi 2005, 132), javna razgrnitev načrtov (urbanističnih načrtov, proračuna) in upoštevanje pripomb).

strategije mesta; ter več moči kot politični funkcionar (župan/ svetnik). Vsi našti indikatorji naj bi izboljševali uspešnost (ekonomsko in socialno) mest (Svara 2003; De Long in Shleifer 1992; Leautier 2006; Rauch 1998; Hambleton 2002). Večjo težavo predstavlja uravnoteženje podatkov. Vprašanje je, ali lahko enakovredno vrednotimo menedžerjevo nevezanost na politični mandat ter njegovo pristojnost za sprejemanje dolgoročnih strategij mesta, pa tudi prehod indikatorjev te dimenzije v druge dimenzije. Konrad (1996) na primer meni, da je za strategijo konkurenčnosti mesta odgovoren urbani menedžer, vendar izhaja iz teorije konkurenčnosti mesta in ne iz vloge menedžerja pri odločanju. Da bi se izognili podvajanju vrednosti v končnem indeksu (glej prilogo F: Indeks urbanega menedžmenta), smo te indikatorje šteli le enkrat (glej tabelo 6.1.1).

Tabela 6.1.1: Seznam indikatorjev urbanega menedžmenta in NJM

Koncept	Urbani menedžment					NJM
Dimenzije	Participacija	(Sub)decentralizacija	Vloga menedžerja	Trajnostni razvoj mesta	Konkurenčnost mesta	
Indikatorji	prebivalci so vključeni v načrtovanje in oblikovanje novih politik (Beresford 2005)	mesto je teritorialno razdeljeno na sublokalne enote (Stren 1993; Litvak in drugi 1998; Hambleton 2004)	urbani menedžer ni vezan na politični mandat in ima profesionalno funkcijo (merit sistem) (Borja 1996)	omejevanje tistih dejavnosti, ki obremenjujejo okolje, in spodbujanje tistih, ki so okolju prijazne (Hardoy in Satterthwaite 1992)	mesto ima strategijo za privabljanje (ali zadržanje) (turistov, vlagateljev, novih prebivalcev) (Kotler s sodelavci 1999)	izobraževalni programi (tečajji, usposabljanja, delavnice in podobno) za zaposlene v upravi o izboljšanju odnosa do uporabnika ali do boljšega zagotavljanja storitve
	s prebivalci se mestna oblast posvetuje - konzultacija (Beresford 2005)	nekateri sektorji mestne uprave so organizirani kot dislocirane enote za posamezno sublokalno entiteto; (Rondinelli 1990)	urbani menedžer ima pristojnosti za oblikovanje (in/ali sprejemanje) dolgoročne strategije mesta (Hill 2005)	izobraževanje in ozaveščanje potrošnikov in proizvajalcev o posledicah, ki jih ima njihova dejavnost na okolje in družbo (Hardoy in Satterthwaite 1992)	mesto oglašuje svoje strateške prednosti (turistom, vlagateljem, novim prebivalcem) (Kotler s sodelavci 1999)	izobraževalni programi (tečajji, usposabljanja, delavnice in podobno) za spodbujanje timskega dela in reševanja težav pri delu <i>benchmarking</i> za merjenje učinkov programov
	prebivalce se prosi za komentar (evalvacija storitev) (Beresford 2005; Bäck in drugi 2005, 130; Swindell in Kelly 2005)	sublokalne enote imajo izvoljeno/imenovano predstavniško telo (Bäck 2003)	urbani menedžer ima več moči kot politični funkcionar (Svara 2003; De Long in Shleifer 1992; Leautier 2006; Rauch 1998; Hambleton 2002)	uporaba orodij, kot so (cost-benefit) analiza stroškov in koristi, (impact assessment) ocena vpliva posamezne javne politike na okolje in družbo in podobno	mesto pripravi letni načrt konkurenčnih kazalcev (Alibegović in Kordej de Villa 2008)	strateško načrtovanje, ki določa jasne cilje organizacije poenostavitev kadrovskih pravil

				(OECD 2004)		privatizacija večjih programov ploščenje piramidne strukture organizacije (Brudney, Hebert in Wright 1999, 22) ¹¹⁸
	sublokalne enote imajo finančno avtonomijo (Bäck 2003)			vključevanje mnenja strokovnjakov in civilne družbe v oblikovanje javnih politik (OECD 2004)	mesto ima akcijski načrt za izvajanje konkurenčne strategije (Phillips 1993)	
	odločitve sublokalnih teles so za mestno raven zavezujoče (mestni svet, mestna uprava) (Bäck 2003)			oblikovanje programov in javnih politik, ki najrevnejšim in marginaliziranim družbenim skupinam v mestu omogočajo osnovna sredstva za preživetje (OECD 2004)	mesto periodično evalvira akcijski načrt za izvajanje konkurenčne strategije (Phillips 1993)	
					za strategijo konkurenčnosti mesta je odgovoren urbani menedžer (Konrad 1996)	

¹¹⁸ Brudney, Hebert in Wright (1999) so v svoji raziskavi spraševali po tem, ali so katerega od naštetih indikatorjev implementirali v zadnjih štirih letih (možni odgovori so bili na relaciji *brez sprememb do popolnoma implementirane spremembe*).

(4) Pri določanju, kaj sestavlja dimenzijo *trajnostnega razvoja mesta*, smo dilemo, razrešili tako, da sem nismo šteli dejanskih javnih politik za merjenje učinkov temveč vzpostavljanje vzvodov trajnostnega razvoja. Kljub velikemu pomenu merjenja učinkov trajnostnega razvoja namreč menimo, da je samo merjenje sekundarnega pomena. Zato smo za ugotavljanje stopnje trajnostnega razvoja (seveda smo se omejili le na področja, ki so v pristojnosti mesta) le delno upoštevali dejanske politike, usmerjene v trajnostni razvoj, bolj pa smo upoštevali vzvode za vzpostavljanje trajnostnega razvoja. Slednji so navadno tudi v pristojnosti mestne uprave. Glede na empirične rezultate lahko sklepamo, da smo te podatke primerno uravnotežili. Analiza anketnih vprašalnikov je namreč pokazala, da je obstoj nekaterih tradicionalnih politik okoljskega in družbenega trajnostnega razvoja precej splošen (kar je tudi možna posledica države blaginje), vzvodi za vrednotenje pa so precej bolj redki ali pa jih celo sploh ne uporabljajo.

Podobno bi lahko trdili tudi za (5) dimenzijo *konkurenčnosti mesta*. To, da ima mesto strategijo za privabljanje (ali zadržanje) določenih skupin akterjev ter da oglašuje svoje strateške prednosti (Kotler in drugi 1999), je delno lahko posledica tradicionalnih pristopov za privabljanje turistov. To je potrdila tudi analiza anketnika (glej prilogo C: Anketni vprašalnik (sumarnik)), ki kaže, da so mesta najbolj osredotočena na privabljanje turistov in oglaševanje turistom. Precej manj mest pa strateško privablja nove prebivalce. Zato smo dodali še dejavnosti mestne uprave, ki načrtuje, pripravlja in vrednoti konkurenčnost mesta. Sem sodijo naslednje dejavnosti mestne uprave: pripraviti letni načrt konkurenčnih kazalcev (Alibegović in Kordej de Villa 2008), pripraviti akcijski načrt za izvajanje konkurenčne strategije (Phillips 1993) ter periodična evalvacija akcijskega načrta za izvajanje konkurenčne strategije (Phillips 1993).

Prednost natančno določene vsebine posameznega indikatorja, pa tudi uravnoteženje le-teh pri sestavljanju dimenzij in posledično indeksa urbanega menedžmenta,¹¹⁹ je, da lahko preverimo, kateri od indikatorjev ni povezan z uspešnim delovanjem mestne uprave, ter ga morebiti izločimo iz koncepta. S tako prečiščenim konceptom zajamemo samo tiste elemente, ki dejansko vplivajo na doseganje večjega ekonomskega in trajnostnega razvoja mest. Modeliranje gre pravzaprav v smeri, da zapolnimo prazen prostor vsebine, ki so ga odprle definicije, kot so »... *glavne naloge urbanega menedžmenta so poseganje v ta [družbeni, teritorialni in ekonomski razvoj področja, zato da bi dosegli večji gospodarski razvoj in zagotavljali urbane storitve in dobrine* (Sharma 1989); »... *bistvo urbanega menedžmenta je prevzemanje aktivne vloge pri razvoju, upravljanju in koordiniranju resursov, za doseganje mestnih razvojnih ciljev*« (Davidson in Nientied 1991, 85); ter »... *urbani menedžment se ukvarja z javnimi politikami, načrti in programi, s katerimi poskuša zagotoviti, da ima prebivalstvo v mestu dostop do osnovne infrastrukture, bivanjske infrastrukture in zaposlitve*« (Davey 1993, 4). Če zdaj poznamo smisel urbanega menedžmenta, je namreč edini logični naslednji korak spoznavanje vsebine.

Naslednji korak je določitev spremenljivk, na podlagi katerih bomo preverjali, ali (oziroma kako) sta določen indikator ali indeks povezan z uspešnim delovanjem mesta. Kaj je uspešno mesto, pa je pravzaprav odprto vprašanje. V kontekstu urbanega menedžmenta je uspešno tisto mesto, ki hkrati zagotavlja ugodno okolje za deležnike in delničarje oziroma za prebivalce in vlagatelje (Santos 1979; Borja 1996; Sassen 1994; Van Dijk 2006; Bramezza 1996). Že v poglavjih o zagotavljanju urbanih dobrin in infrastrukture smo omenjali soodvisnost obeh akterjev, kadar govorimo o uspešnem mestu. Načelna dikcija je jasna, mnogo težavneje pa je določiti tiste spremenljivke, ki nam bodo pomagale preveriti uspešnost mesta.

¹¹⁹ Na podlagi vseh petih dimenzij smo pripravili Indeks urbanega menedžmenta (priloga F: Indeks urbanega menedžmenta).

Zaradi omejenih obstoječih baz podatkov na ravni mest smo za preverjanje naših odvisnih spremenljivk ter na podlagi treh podtez uporabili spremenljivke (in indekse), ki so bolj naravnane k objektivnemu merjenju dejstev o (v) mestu. Glede na precejšnjo usmerjenost koncepta urbanega menedžmenta k prebivalcem (še posebej skozi dimenziji *decentralizacija* in *participacija*) bi bilo optimalno, če bi lahko merili tudi stopnjo zadovoljstva prebivalcev v mestu, vendar takšni podatki žal niso na voljo.¹²⁰

Za preverjanje vpliva indeksa urbanega menedžmenta (ter njegovih posameznih indikatorjev) ter indeksa novega javnega menedžmenta na določene objektivno merljive učinke mesta smo uporabili sedem odvisnih ter šest neodvisnih spremenljivk (glej tabelo 6.1.2).

Tabela 6.1.2: Seznam in definicija uporabljenih indikatorjev in indeksov

Kratica indikatorja/indeksa	Naziv in opis indikatorja/indeksa
PART	PARTICIPACIJA OBČANOV/UPORABNIKOV (vir: lastna raziskava)
	Vključenost prebivalcev v procese odločanja ter vključenost uporabnikov v procese zagotavljanja javnih storitev. Vrednosti so rekodirane, najvišja vrednost indikatorja je 5.
DEC	DECENTRALIZACIJA MESTA (vir: lastna raziskava)
	Politična in administrativna decentralizacija mesta. Meri se tudi stopnja avtonomnosti sublokalne enote. Vrednosti so rekodirane, najvišja vrednost indikatorja je 5.
AVT_MNG	VLOGA MENEDŽERJA (vir: lastna raziskava)
	Vloga menedžerja se nanaša na način imenovanja na funkcijo ter na pristojnosti menedžerja pri predlaganju in sprejemanju dolgoročnih strategij mesta. Dodana je tudi subjektivna percepcija moči vis-à-vis političnim akterjem. Vrednosti so rekodirane, najvišja vrednost indikatorja je 5.
KONK_M	KONKURENČNOST MESTA (vir: lastna raziskava)
	Konkurenčnost mesta je določena z mehanizmi uveljavljanja strategije konkurenčnosti ter z aktivnostmi na področju oglaševanja prednosti mesta ciljnim skupinam. Vrednosti so rekodirane, najvišja vrednost indikatorja je 5.

¹²⁰ Sicer so bile opravljene nekatere delne raziskave (Urban Audit 2004), vendar le v redkih mestih (v 31.). Raziskave, kot je *Mercer Quality of Life in European cities monitor*, pa imajo zelo majhen vzorec populacije ter nedostopne indikatorje, po katerih so izvedli raziskavo, zato so za metaanalizo popolnoma neprimerne.

TRAJ_R	TRAJNOSTNI RAZVOJ (vir: lastna raziskava)
	Trajnostni razvoj je določen z mehanizmi trajnostnega razvoja, ki ga uporablja posamezna mestna uprava. Vrednosti so utežene in rekodirane. Manjši del vrednosti indikatorja predstavljajo tudi navedene socialne in okoljske trajnostne politike, vendar imajo zmanjšano vrednost. Najvišja vrednost indikatorja je 5.
UM_INDX	INDEKS URBANEGA MENEDŽMENTA (vir: lastna raziskava)
	Indeks urbanega menedžmenta je vsota vseh petih (prej navedenih) indikatorjev. Najvišja možna vrednost indeksa je 25.
NJM_INDX	INDEKS NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA (vir: lastna raziskava)
	Indeks novega javnega menedžmenta je vsota vseh odgovorov »delno smo spremenili« in »poplno smo spremenili« iz VI. dela vprašalnika. Ta dva indikatorja sta bila ovrednotena (rekodirana) z vrednostjo 1 ostali »nismo razmišljali o spremembah«, »smo razmišljali o spremembah, vendar še brez realizacije« in »načrtujemo spremembe« pa z vrednostjo nič. Najvišja možna vrednost indeksa je 7.
ST_PREB	ŠTEVILO PREBIVALCEV (vir: Urban Audit)
	Celotno število prebivalcev v mestu je definirano, kot število stalno prijavljenih prebivalcev na naslovih, ki so znotraj mestnih administrativnih meja. Eurostat opozarja, da je ta spremenljivka še posebej pomembna in občutljiva, saj na njej temeljijo (oziroma jo vključujejo) mnogi indeksi, kot tudi samo razumevanje velikosti mesta (ki se navadno meri v številu prebivalcev). Težave pri določanju števila prebivalcev so vezane predvsem na merjenje <i>de facto</i> populacije, ki je prijavljena (ni pa nujno, da v mestu tudi dejansko živi) ter izključuje tisto, ki ni prijavljena (<i>de jure</i> pa dejansko živi v mestu). Dejansko število se navadno ocenjuje, kot razlika med rojenimi in umrlimi, pri čemer je zelo težko oceniti migracijske tokove.
GOST_PREB	GOSTOTA PREBIVALCEV (vir: Urban Audit)
	Število prebivalcev na km ² .
BDP_AVR	BRUTO DRUŽBENI PROIZVOD (BDP) NA PREBIVALCA GLEDE NA NACIONALNO POVPREČJE (vir: Urban Audit)
	BDP je vsota vseh končnih dobrin in storitev, proizvedenih v mestu v določenem obdobju (v našem primeru eno leto). Za izračun BDP na prebivalca pa celotni BDP delimo s celotno populacijo (ne glede na starost ali delovno aktivnost). Težavo pri dejanskem izračunu predstavlja dnevna migracija delavcev, ki se ne štejejo za prebivalce, čeprav proizvajajo končne dobrine in storitve v mestu. Da bi se izognili vplivu nacionalnih ekonomij pa smo opazovali BDP mesta glede na BDP celotne države. Tako smo ugotovili relativno (in ne absolutne) vrednost BDP-ja glede na državno povprečje. Sledili smo formulaciji, da nacionalno BDP povprečje predstavlja vrednost 100, vrednost BDP-ja v mestu pa je ocenjena glede na delež, ki presega povprečje nacionalnega BDP (v %) ali pa je pod njim.
ZAP_AVR	STOPNJA ZAPOSLENOSTI GLEDE NA NACIONALNO POVPREČJE (vir: Urban Audit)
	Za zaposleno osebo se šteje vsaka oseba starejša od 15 let, ki živi v zasebnem gospodinjstvu in je v opazovanem obdobju (navadno se zaposlenost meri mesečno) delala za plačilo vsaj eno uro. Med zaposlene štejejo tudi osebe, ki so zaposlene, vendar so z dela začasno odsotne (bolniški, porodniški dopust in podobno). Da bi se izognili vplivu nacionalnih ekonomij pa smo opazovali stopnjo zaposlenosti v mestu glede na celotno državo. Povprečna stopnja zaposlenosti v državi je predstavljala nominalno vrednost 100, stopnja

	zaposlenosti v mestu pa je predstavljala delež te nominalne vrednosti (v%).
LIS_BENC	LISBONSKI <i>BENCHMARK</i> (vir: Urban Audit)
	<p>Lizbonski <i>benchmark</i> je indeks za ocenjevanje realizacije Lizbonske strategije in je tesno povezan z konkurenčnostjo opazovane entitete (v našem primeru mesta). Sestavljen je iz naslednjih spremenljivk:</p> <ul style="list-style-type: none"> -BDP glede na celotno populacijo mesta, -Delovna produktivnost (BDP na zaposleno osebo); -Zaposleni prebivalci (delež zaposlenih med 15 in 64 letom starosti); -Stopnja zaposlenosti starejših delavcev (delež zaposlenih med 55 in 64 letom starosti); -Dolgoročna nezaposlenost starejše populacije (delež tistih, ki so nezaposleni več, kot eno leto in so stari med 55 in 64 let); -Delež prebivalcev, ki se izobražuje višjem in visokem šolstvu (delež prebivalcev med 15 in 24 letom starosti, ki se izobražuje višjem in visokem šolstvu glede na celotno populacijo); -Nezaposlenost mladih (delež mladih med 15 in 24 letom starosti, ki so nezaposleni vsaj šest mesecev).
MOC_M	MOČ MESTA (vir: Urban Audit)
	<p>Kako močno lahko mestne oblasti posameznega mesta oblikujejo oziroma vplivajo na uspešnost mesta je v veliki meri odvisno od moči mestne oblasti. V okviru tega je Urban Audit pripravil tako imenovani "indeks moči", ki je sestavljen iz večih indikatorjev, kot so: avtonomnost mestnih oblasti pri izdatkih; avtonomnost mestnih oblasti pri obdavčevanju in delež nacionalnega BDP-ja namenjen lokalni samoupravi. Indeks poskuša ponazoriti kako močno vlogo ima mestna oblast znotraj posameznega nacionalnega sistema.</p>

6.1.1 Značilnosti mest v EU in vzorca raziskave

Ker je glede na nacionalne definicije mesta (glej Prilogo D: Nacionalne definicije mesta) jasno, da v EU obstaja izredno veliko mest, je smotrno, da se pri predstavljanju njihovih značilnosti omejimo z določenim cenzusom. V okviru danih podatkov se bomo omejili na 120 mest, vključenih v raziskavo Urban Audit.¹²¹ Ta mesta bomo primerjali s podatki iz naše raziskave, da bi ugotovili, kako (če sploh) se naš vzorec razlikuje od celotne populacije.

Če primerjamo osnovne demografske podatke (glej tabelo 6.1.1.1) celotne in anketirane populacije lahko zaključimo, da razpolagamo z reprezentativnim vzorcem. Ob primerjanju povprečne velikosti mesta (glede na število prebivalcev) ugotovimo, da šteje povprečno veliko mesto v raziskavi Urban Audit 366.662 prebivalcev, v naši raziskavi pa 427.438 prebivalcev (pri raziskavi Urban Audit je najmanjše mesto Gozo (MT) z 31.617 prebivalci, v naši pa Banska Bystrica (SK) z 81.704 prebivalci; največje mesto vključeno v raziskavo Urban Audit, je London s 7.429.200 prebivalci, v našo raziskavo pa Madrid s 3.099.834 prebivalci).¹²²

¹²¹ Izbor 120 evropskih mest je bil opravljen po naslednjem ključu (Urban Audit 2007): v raziskavo je vključenih vsaj 15% celotne evropske populacije, v raziskavo so vključene vse prestolnice, kjer je bilo mogoče so vključena tudi glavna mesta regij, v raziskavo so vključena tako velika (več kot 250.000 prebivalcev) in srednje velika (najmanj 50.000 in največ 250.000 prebivalcev) mesta, izbrana mesta so geografsko enakomerno porazdeljena v vsaki državi članici.

¹²² Lestvica štirih najmanjših mest, vključenih v Urban Audit, od najmanjšega naprej sledi: Gozo (MT) – 31.617; Jihlava (CZ) – 49.865; Karlovy Vary (CZ) – 51.537 in Campobasso (IT) – 51.633. Lestvica štirih največjih pa: London (UK) – 7.429.200; Berlin (DE) – 3.387.828; Madrid (ES) – 3.099.834 in Rim (IT) – 2.553.873. Lestvica štirih najmanjših mest, vključenih v našo raziskavo, od najmanjšega naprej sledi: Banska Bystrica (SK) – 81.704; Luksemburg (LU) – 83.226; Ceske Budjeovice (CZ) – 94.622 in Liberec (CZ) – 97.400. Lestvica štirih največjih pa: Madrid (ES) – 3.099.834; Budimpešta (HU) – 1.695.814; Bruselj (BE) – 999.899 in Birmingham (UK) – 992.400.

Tabela 6.1.1.1: Primerjava osnovnih karakteristik mest iz obeh raziskav

	Raziskava Urban Audit (N=120)	Lastna raziskava (N=58)
Povprečna velikost (št. prebivalcev)	366.662 (N=120)	427.438 (N=57)
Največje mesto	7.429.200	3.099.834
Najmanjše mesto	31.617	81.704
Povprečna gostota prebivalcev (na km²)	2.578,96 (N=120)	2.197,24 (N=58)
Najbolj gosto naseljeno	40.155,17	6.195,93
Najmanj gosto naseljeno	46,30	82,53
Povprečna vrednost BDP (v EUR)	29.078,99 (N=142)	24.655,52 (N=48)
Najbogatejše mesto	98.214,54	79.516,21
Najrevnejše mesto	3.104,78	3.677,06
Povprečna vrednost indeksa moči (od 1 do 4)	2,6 (N=120)	2,4 (N=48)
Povprečna vrednost Lizbonskega benchmarka (od 1 do 5)	3,0 (N=141)	3,2 (N=43)

Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009) in Urban Audit (2007).

Naslednja značilnost se v povprečju prav tako ne razlikuje med populacijo in vzorcem. Povprečna gostota prebivalcev na km² v mestu v raziskavi Urban Audit je namreč 2.578,96 v naši raziskavi pa le nekoliko manj – 2.197,24 prebivalca na km². Se pa precej razlikuje gostota naseljenosti. V raziskavi Urban Audit je najbolj gosto naseljeno mesto Bukarešta (RO) z 40.155,17 prebivalci na km², najgosteje naseljeno mesto v naši raziskavi pa je Bruselj (BE) s 6.195,93 prebivalci na km². Pri najmanj gosto naseljenem mestu pa pravzaprav ne prihaja do tako velikih odstopanj kot je videti na prvi pogled,¹²³ saj je drugo najmanj gosto naseljeno mesto, ki je vključeno v raziskavo Urban Audit, Jönköping (SE) z 80,15 prebivalci na km², kar pa se že

¹²³ Umeå (SE) z le 46,30 prebivalcev na km² je pol manj gosto naseljena, kot Uppsala (SE) z 82,53 prebivalci na km².

popolnoma približa najmanj gosto naseljenemu mestu Uppsala (SE), vključenem v naš vzorec.¹²⁴

Majhne so tudi povprečne razlike v BDP-ju na prebivalca, čeprav je povprečno mesto v naši raziskavi nekoliko revnejše kot povprečno mesto v raziskavi Urban Audit. Povprečna vrednost BDP na prebivalca v mestu je v raziskavi Urban Audit 29.078,99 EUR (najnižja vrednost je 3.104,78, najvišja pa 98.214,54 EUR), v naši raziskavi pa 24.655,52 EUR (najnižja 3.677,06, najvišja pa 79.516,21 EUR).

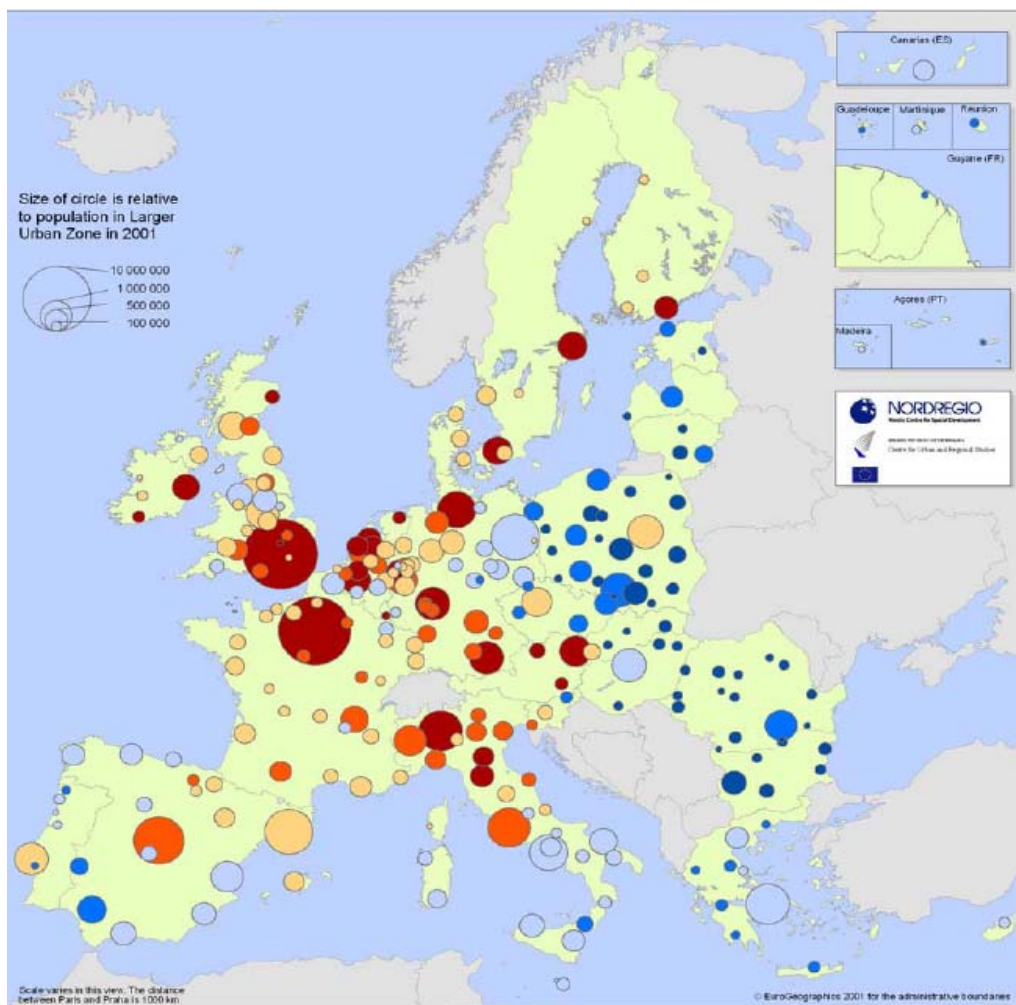
Raziskave kažejo, da je v mestih z več kot enim milijonom prebivalcev BDP povprečno za 25 % višji kot je povprečje EU, in 40 % višji kot je nacionalno povprečje. Tipična primera sta London in Varšava, katerih povprečni BDP je znatno višji od nacionalnega povprečja. Druga ekonomsko močna mesta pa so tudi München, Praga in Budimpešta. Na drugi strani pa lahko izpostavimo Berlin in Neapelj, katerih povprečni BDP je znatno nižji od nacionalnega povprečja (Urban Audit 2007). Razmerje med mestom in nacionalnim povprečjem se z zmanjševanjem velikosti mesta manjša in majhna mesta (z do 100.000 prebivalci), imajo BDP navadno celo pod nacionalnim povprečjem (glej sliko 6.1.1.2).

Prav tako je jasno vidna delitev na vzhod in zahod. Mesta v zahodnem delu EU imajo BDP v povprečju za četrtno do polovico večji, kot je splošno povprečje EU (z izjemo Portugalske). Frankfurt kot najbogatejše mesto, ima skoraj 50-krat večji BDP na prebivalca kot najrevnejše mesto v EU (Vidin v Bolgariji). Prebivalci mest novih držav članic imajo le polovično kupno moč povprečja EU. Največjo kupno moč imajo

¹²⁴ Na lestvici najmanj gosto naseljenih mest v raziskavi Urban Audit prevladujejo švedska mesta: Umeå (SE) – 46,30 prebivalcev na km²; Jönköping(SE) – 80,15; Uppsala (SE) – 82,53 in Örebro (SE) – 91,51. Najbolj gosto naseljena pa so romunska in grška mesta: Bukarešta (RO) z 401.55,17 prebivalci na km²; Braila (RO) – 24.331,56; Solun (GR) – 21.163,31; Atene (GR) – 20.466,60. Na lestvici najmanj gosto naseljenih mest v naši raziskavi najdemo: Uppsalo (SE) - 82,53 prebivalca na km²; Debrecen (HU) - 442,53; Szeged (HU) - 574,59; Aarhus (DK) - 620,53 in Benetke (IT) - 653,13. Na lestvici najgosteje naseljenih pa je Bruselj (BE) z 6.195,93 prebivalca; Kobenhavn (DK) – 5.629,72; s\Gravenhage (NL) – 5.625,54 in Madrid (ES) – 5.127,34.

mesta v severozahodni Evropi, kjer še posebej izstopajo London, Pariz, Amsterdam, Bruselj, Hamburg in skandinavske prestolnice. Primerljive življenjski standard pa imajo tudi mesta v tako imenovani alpski regiji (München, Dunaj in Milano). Da bi lahko čimbolj točno ocenili BDP v mestu, moramo mesto postaviti v nacionalni okvir in primerjati BDP mesta s povprečnim BDP-jem v državi.¹²⁵

Slika 6.1.1.2: Bruto družbeni proizvod na prebivalca v mestih EU



BDP na prebivalca

BDP na prebivalca glede na kupno moč 2001. Indeks EU27=100.

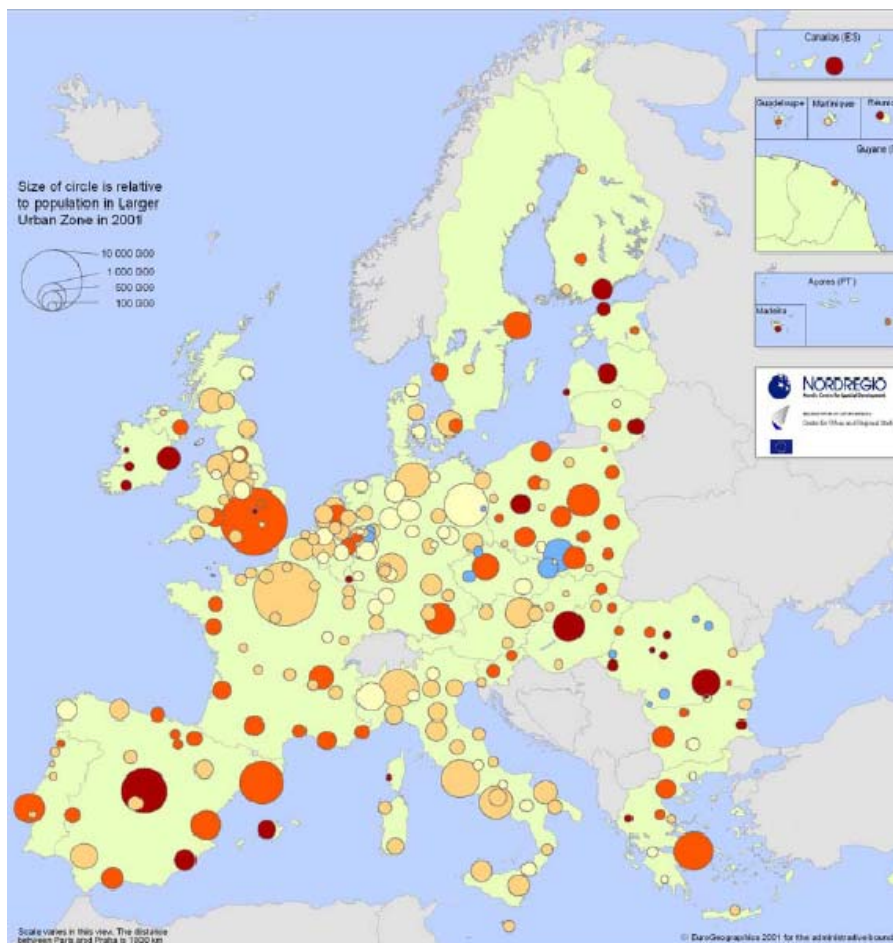
- nad 150
- 125-150
- 100-125
- 75-100
- 50-75
- pod 50

Vir: Urban Audit 2007.

¹²⁵ Zato smo standardizirali vse vrednosti BDP. Sledili smo formulaciji, da nacionalno povprečje BDP predstavlja nominalno vrednost 100, vrednost BDP-ja v mestu pa je ocenjena glede na delež, ki presega ali pa je pod povprečjem nacionalnega BDP (v %).

Da opazovanje BDP-ja glede na splošno povprečje EU lahko vodi do napačnih ocen, kaže tudi realna sprememba bruto družbenega proizvoda (glej sliko 6.1.1.3). Očitna je nekakšna konvergenca v življenjskih standardih, saj je največja rast (v obdobju med letoma 1996 in 2001) namreč na obrobju in ne v osrednji Evropi. V severni Evropi je največ ekonomske rasti opaziti v švedskih, estonskih in nekaterih poljskih mestih. Ekonomska rast pa je bila izrazita tudi v mnogih drugih vzhodnoevropskih mestih, vključno z bolgarskimi in romunskimi, ter na jugu v grških in španskih mestih. Presenečajo regionalne razlike v Veliki Britaniji, kjer le nekatera mesta dosegajo ekonomsko rast (London, pa tudi Manchester in Bristol).

Slika 6.1.1.3: Realna sprememba bruto družbenega proizvoda (1996–2001)



Realna sprememba BDP
(sprememba 1996-2001, nacionalno povprečje v %)

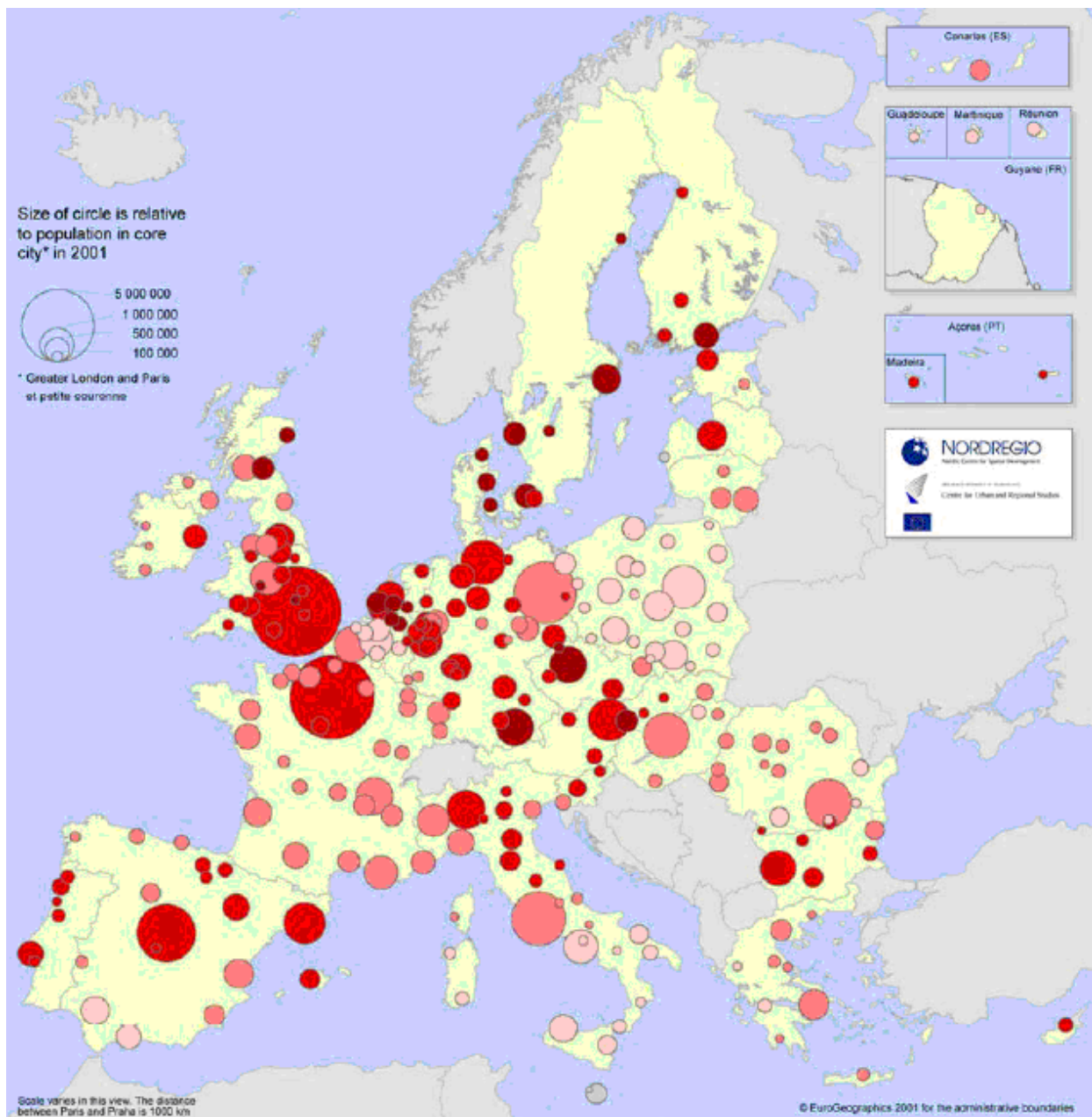
Vir: Urban Audit 2007.

- nad 6.0
- 4.0-6.0
- 2.0-4.0
- 0.0-2.0
- pod 0.0

Koncentracija ekonomskih dejavnosti v mestih v EU je razvidna tudi iz deleža delovnih mest, ki jih mesta ponujajo. Delovna mesta je ponekod celo več kot je aktivnega prebivalstva (Urban Audit 2007). Tu najbolj izstopata London in Pariz, ki vsak ponujata več kot dva milijona delovnih mest; sledijo Berlin, Rim, Hamburg in Barcelona. Mnoga druga mesta so prav tako pomembne točke koncentracije delovnih mest, vendar v okviru svoje regije (na primer Riga, Dunaj, Budimpešta in Bukarešta) (glej sliko 6.1.1.4). Pojavi pa se podoben paradoks kot drugod po svetu, ko višina BDP-ja ne ustreza stopnji zaposlenosti. Le v 28 % mest, vključenih v bazo Urban Audit, je stopnja zaposlenosti višja, kot je nacionalno povprečje, in le 10 % mest ima vsaj 70 % stopnjo zaposlenosti. Posebej nizka je stopnja zaposlenosti (manj kot 50 %) v mnogih poljskih, belgijskih in južnih italijanskih mestih. Na tem mestu je zopet potrebna interpretacijska previdnost, saj se kaže, da je stopnja zaposlenosti odvisna tudi od deleža delovno sposobnega prebivalstva (med 15. in 64. letom starosti). Če je ta delež v primerjavi z ostalim prebivalstvom majhen, bo stopnja zaposlenosti velika in obratno.

Največ delovnih mest najdemo v storitvenem sektorju, ki je pravzaprav najpomembnejši vir zaposlitev v mestih EU. Storitveni sektor se v srednje- in vzhodnoevropskih mestih šele razvija, vendar počasi dohaja zahodnoevropska mesta, kjer zaposluje med 80 in 90 % vseh zaposlenih.

Slika 6.1.1.4: Stopnja zaposlenosti v mestih EU



Stopnja zaposlenosti

(zaposlene osebe, kot delež za delo sposobne populacije (od 15 do 65 let))

Vir: Urban Audit 2007.



Poleg omenjenih ekonomskih kazalnikov pa je pomemben element za ocenjevanje uspešnosti mesta tudi to, koliko manevrskega prostora imajo mestne oblasti za ustvarjanje strategije lastnega razvoja. Predvidevamo lahko, da bolj kot so mesta pri svojem delovanju avtonomna, bolj bodo pozicionirana (v smislu uspešnosti) v hierarhiji mest (Hall 1996). Urban Audit (2007) je zmožnost, ki jo ima mestna oblast, da samostojno odloča o razvoju mesta, poimenoval *moč mesta*. Moč mesta je pravzaprav kompozitni indeks, sestavljen iz več merljivih indikatorjev:

- Velikost; izkušnje in dosedanje analize kažejo, da imajo večja mesta (in njihove oblasti) večjo vlogo v kontekstu nacionalne politike.
- Administrativna struktura in status; mesta imajo različne organizacijske strukture in politične statute; ponekod tudi znotraj iste države.¹²⁶ To daje nekaterim mestom večjo moč pri odločanju.
- Avtonomnost pri porabi finančnih sredstev; velikost mestnega proračuna in nadzor mestne oblasti nad proračunom. To lahko merimo tako v absolutnem kot v relativnem znesku, glede na delež splošnih javnih izdatkov v neki državi.
- Pristojnost nad prihodki; zmožnost vplivati na prihodke mesta oziroma odločati o njih. Sem sodijo predvsem lokalni davki in davščine, ki jih lahko mesta samostojno določijo. Ob primerjavi s celotnimi prihodki in odhodki nam delež prihodkov iz naslova lokalnih davkov daje oceno o lokalni finančni avtonomnosti (ibidem).

Indeks moči mesta moramo interpretirati z nekaj previdnosti, saj zaradi tega, ker je omejen z merljivimi in primerljivimi indikatorji (pomembni pa so tudi drugi indikatorji, ki jih je zelo težko oceniti in kategorizirati), pravzaprav ne more v celoti zajeti kompleksnosti pojma moči. Tak kvantitativni način merjenja moči mesta namreč sploh ne zajema zelo pomembnega segmenta moči, to je, koliko pristojnosti imajo mestne oblasti nad posameznimi javnopolitičnimi področji.¹²⁷ Vendar raziskave

¹²⁶ Glej poglavje 3.2 *Mesto – subjekt upravljanja*, tabelo 3.2.1: *Status mest v državah članicah Evropske unije*.

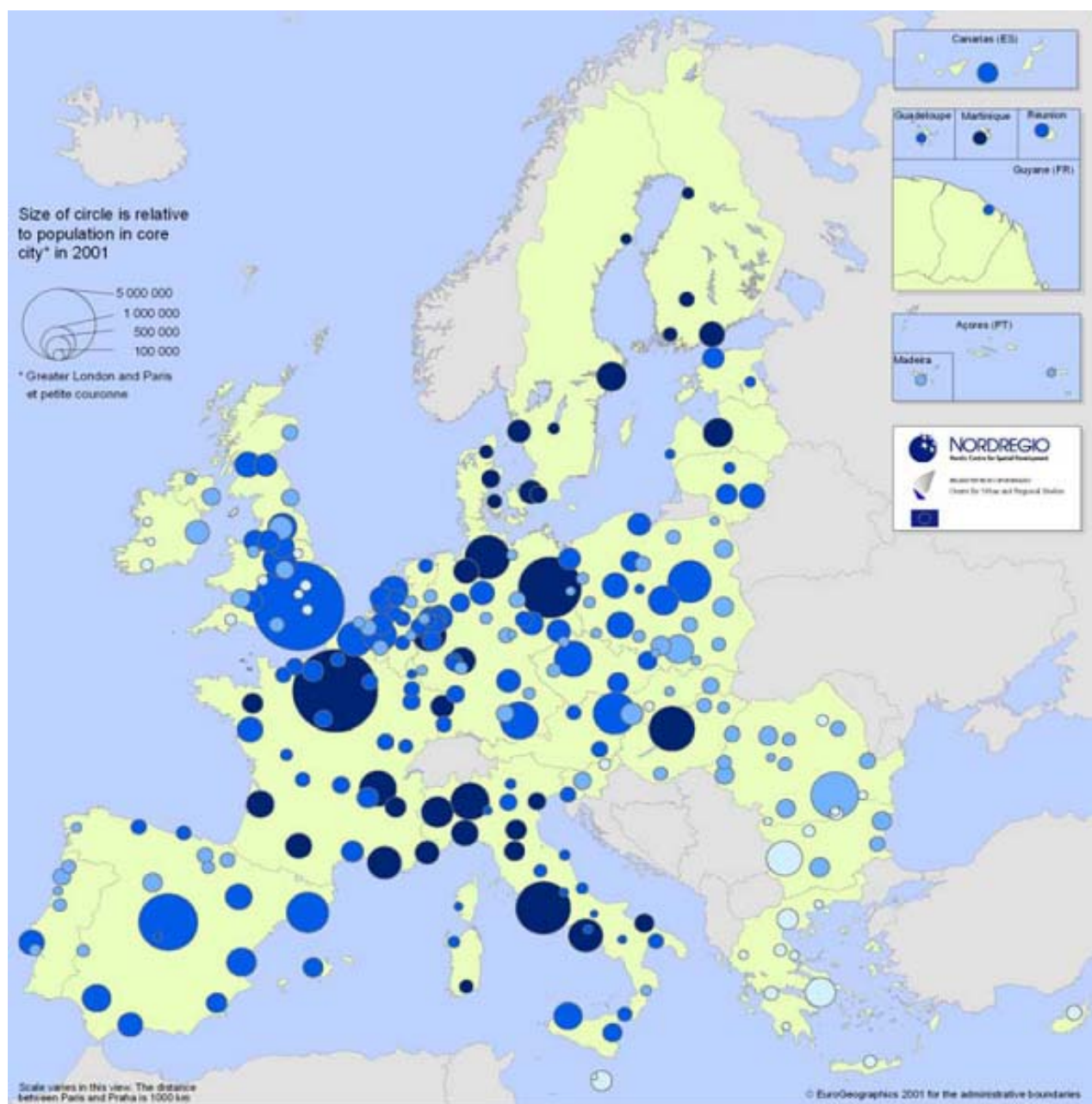
¹²⁷ Ravno pristojnosti mestnih oblasti so osrednji del določevanja moči. V prilogi E: *Stopnje pristojnosti mest v EU* smo predstavili ocene pristojnosti mest na posameznih javno-politični področjih.

kažejo (Urban Audit 2007), da se podatki o avtonomnosti nad porabo sredstev in pristojnosti nad prihodki ujemajo s stopnjo splošne pristojnosti. To govori v prid temu, da je pristojnosti mesta mogoče posredno povezati z avtonomijo financiranja, oboje pa z močjo mesta. Drug pomemben segment, ki ga indeks moči mesta neposredno ne zajema, je razmerje med ravnmi oblasti. Poleg čisto legalističnega vidika (možnost razpustitve mestnega sveta, preglasovanja odločitev in podobno) sodijo sem tudi neinstitucionalizirani dejavniki (sposobnost mestnih politikov, vloga ekonomskih akterjev in podobno).

Če si ogledamo vrednost indeksa v posameznih mestih (glej prilogo G: Indeks moči mesta), lahko ugotovimo, da so najmočnejša mesta v Skandinaviji in Italiji (glej sliko 6.1.1.5), kjer sta delež izdatkov za lokalno raven glede na celotne državne izdatke ter pristojnost nad prihodki najvišja v EU (več kot četrtnina vseh državnih izdatkov). Ravno nasprotno pa je v Grčiji, na Cipru, Irskem in Malti, kjer je vloga mestnih oblasti zelo omejena (za lokalne proračune država namenja manj kot 5 % celotnih javnih odhodkov). Zanimivo je, da se vrednost indeksa mest znotraj istih držav ponekod močno razlikuje. To je lahko posledica razlike v velikosti mest, administrativnega statusa ter vzorcev obdavčevanja. Na primer v Nemčiji, so *mestne dežele* Berlin, Hamburg in Bremen precej bolj *močne* od preostalih nemških mest. Tudi mesta v Veliki Britaniji se med seboj po moči precej razlikujejo. Status in strukture mestnih oblasti se razlikujejo glede na to, ali so v Angliji, na Škotskem, v Walesu ali Severni Irski.

Druga zanimivost, ki se kaže na sliki 6.1.1.5, je stanje v srednji in vzhodni Evropi. Sistem lokalne samouprave v tem delu EU je bil od 90. let dalje podvržen več reformam, s katerimi se je precejšen del pristojnosti prenesel na lokalno raven. Kljub temu da podatki kažejo precej nizko stopnjo finančne avtonomnosti, pa imajo nekatera češka mesta in Budimpešta indeks moči, ki je primerljiv z zahodnoevropskimi mesti.

Slika 6.1.1.5: Indeks moči mesta v mestih EU



Moč mesta



Vir: Urban Audit 2007.

Indikator temelji na spremenljivkah:

- populacija mesta
- administrativna struktura/status mesta
- letni izdatek mestne oblasti na prebivalca
- delež prihodka mesta iz naslova lastnih davščin
- prihodki mesta, kot delež celotnega državnega prihodka

Indikator pristojnosti nad prihodki v splošnem prav tako sledi avtonomnosti pri porabi finančnih sredstev. To še posebej drži za skandinavska mesta ter Latvijo in Estonijo. V teh državah lokalni davki predstavljajo kar 50 % celotnega prihodka. Izjemi pa sta Nizozemska in Velika Britanija, kjer za lokalno raven namenijo okoli 25 % celotnih državnih odhodkov, vendar se lokalne skupnosti napajajo iz lokalnih davkov zgolj v višini 5 % celotnega lokalnega proračuna.

Naslednji indeks, s katerim bomo preverjali morebiten vpliv urbanega menedžmenta na uspešnost mesta, je tako imenovani Lizbonski *benchmark*. Lizbonski *benchmark* je posledica Lizbonske strategije, ki jo je Evropski svet sprejel spomladi leta 2000. S tem je potrdil tudi strateški cilj, ki naj bi ga EU dosegla do leta 2010 v okviru prizadevanj za obravnavanje spreminjajočih se izzivov, ki jih predstavlja izjemno konkurenčno svetovno gospodarstvo. Strukturni indikatorji, s katerimi ocenjujemo doseganje ciljev strategije, se navadno merijo na nacionalni ravni, vendar je to mogoče tudi na ravni mest. Zaradi že omenjene gospodarske vloge mest je morda to tudi najbolj smotno. Vsekakor pa je Lizbonski *benchmark* dobra izhodiščna ocena za to, kako konkurenčno je posamezno mesto (glej prilogo H: Lizbonski *benchmark*). Lizbonski *benchmark* je sestavljen iz naslednjih indikatorjev:

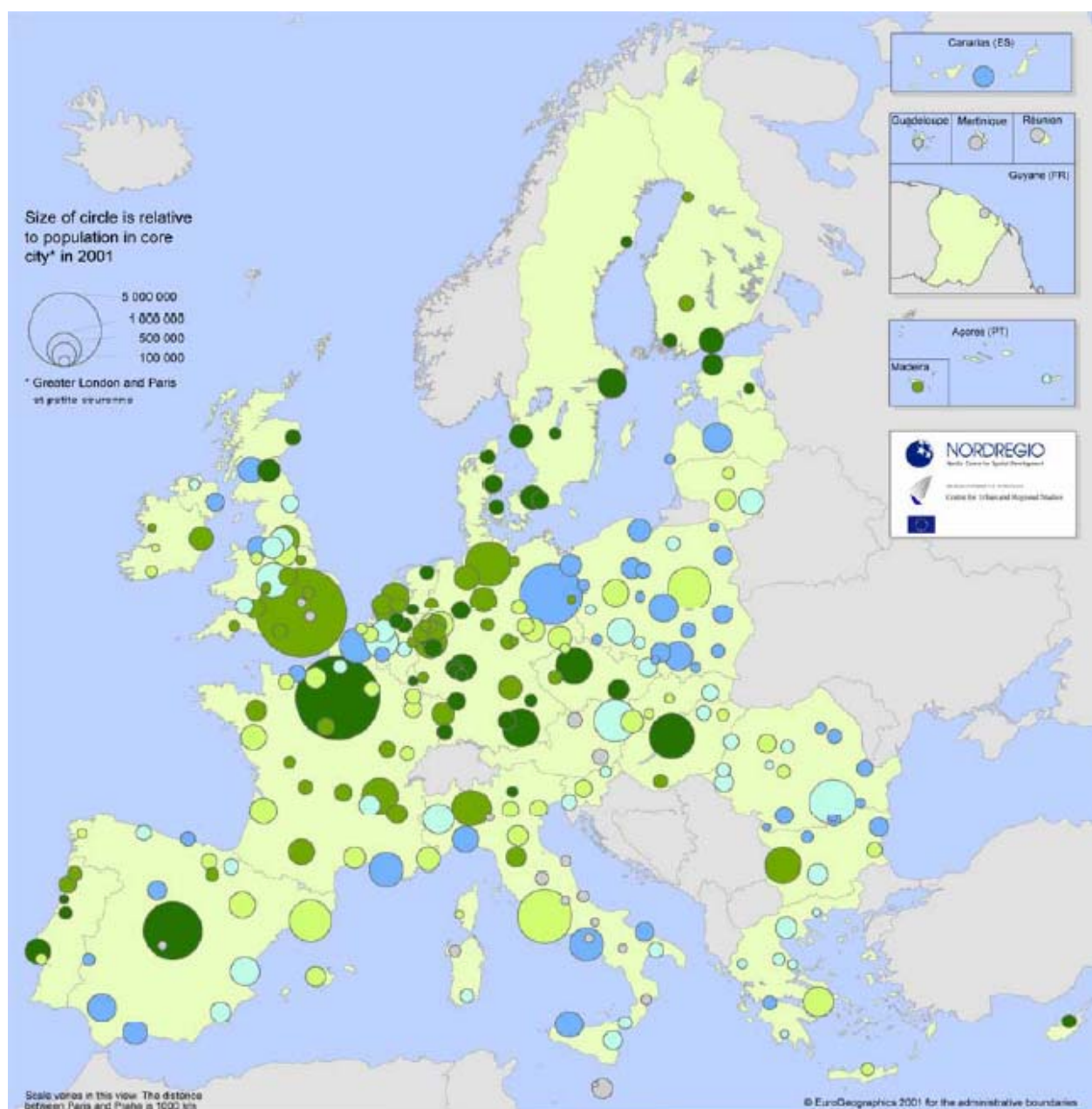
- BDP glede na celotno populacijo mesta,
- delovna produktivnost (BDP na zaposleno osebo),
- zaposleni prebivalci (delež zaposlenih med 15. in 64. letom starosti),
- stopnja zaposlenosti starejših delavcev (delež zaposlenih med 55. in 64. letom starosti),
- dolgoročna nezaposlenost starejše populacije (delež tistih, ki so nezaposleni več kot eno leto in so stari med 55 in 64 let),
- delež prebivalstva, ki se izobražuje v višjem in visokem šolstvu (delež prebivalstva med 15. in 24. letom starosti, ki se izobražuje v višjem in visokem šolstvu, glede na celotno populacijo),

-nezaposlenost mladih (delež mladih med 15 in 24 letom starosti, ki so nezaposleni nepretrgoma vsaj šest mesecev).

Če podatke obtežimo, postane jasno, da je večina mest v EU, ki jih z Lizbonskim *benchmarkom* lahko označimo za uspešna, na Danskem, Švedskem, Finskem, Nizozemskem in v zahodni Nemčiji (glej sliko 6.1.1.6). V novih državah članicah izstopa Estonija, pa tudi nekatere prestolnice kot sta Praga in Budimpešta. Najšibkejša mesta glede na Lizbonski *benchmark* so na Poljskem, v Romuniji in Bolgariji, pa tudi v južni Italiji, v Grčiji in v večini Španije. Nenavadno pa je, da šibka mesta najdemo tudi v Veliki Britaniji, v nekaterih delih Belgije, pa tudi Berlin dosega nizko indeksno vrednost. V Italiji, Veliki Britaniji in Belgiji najdemo največja odstopanja od povprečja (v pozitivno in v negativno smer), kar kaže na precejšnje razlike v konkurenčnosti mest v teh državah.

Povezava z velikostjo mesta pri Lizbonskem *benchmarku* ni več relevantna, zato lahko trdimo, da so lahko tako velika kot majhna mesta visoko konkurenčna. Ker obstajajo pri Lizbonskem *benchmarku* precejšnje razlike med mesti, se je torej treba vprašati kaj je tisti dejavnik, ki na te razlike vpliva. Najpogostejši faktor, ki se omenja je vpliv nacionalnega okolja. Dejansko faktor vpliva nacionalnega okolja mora obstajati, saj so mesta vezana na fiskalne in monetarne režime pa tudi na javne politike (slednje so vedno bolj določene že na ravni EU), kar gotovo vpliva na zmožnost mest. Vendar Lizbonski *benchmark* pokaže, da prihaja v istih državah med mesti do precejšnjih razlik v vrednosti indeksa (na primer Italija, Španija, Madžarska). Realizacija konkurenčnosti torej ni neposredno povezana z nacionalnim okoljem, zato je vzroke zanjo treba iskati drugje.

Slika 6.1.1.6: Lizbonski benchmark



Lizbonski benchmark



Vir: Urban Audit 2007.

Indikator temelji na spremenljivkah:

- BDP na prebivalca
- stopnja zaposlenosti
- zaposlenost starejših prebivalcev
- trajna nezaposlenost starejših prebivalcev
- delež prebivalcev v visokem in višjem šolstvu
- trajna nezaposlenost mladih

6.2 TESTIRANJE DIMENZIJ URBANEGA MENEDŽMENTA

6.2.1 Subdecentralizacija

Mnogi avtorji (Steinich 2000; Bäck in drugi 2005, 1–2; Goldfrank 2002) predvidevajo, da je decentralizacija mesta pomemben element za učinkovito in uspešno delovanje mestne uprave. Decentralizacija mesta je odgovor na dva problema. Prvič zagotovi optimalno velikost lokalne (sub)entitete za zagotavljanje storitev in drugič je to okolje, v katerem je mogoče oblikovati javne politike, ki so v interesu prebivalcev določene skupnosti (glej Bäck 2003; Van Assche 2004; Mouritzen 1989). Tako imenovana »klasična rešitev« za doseganje idealne velikosti mesta (Van Assche 2004), pa kljub pričakovanjem ni zelo pogosto uporabljena. Od opazovanih mest jih je le 53,6 % decentraliziranih, kar pomeni, da slaba polovica opazovanih mest ni razdeljena na sublokalne enote.¹²⁸

Ker obstaja več tipov decentralizacije (administrativna, politična in fiskalna), je vprašanje, katera od njih predstavlja najučinkovitejšo obliko za optimalno delovanje mestne uprave. Povod za decentralizacijo uprave (dekoncentracijo) je kritika birokratsko-paternalističnega modela zagotavljanja javnih storitev, ki je temeljil na neučinkovitem in neodzivnem centralnem aparatu. Prevladuje teza, da manjše lokalne administrativne enote zagotavljajo boljše javne storitve, ker vključujejo uporabnike v odločanje, katere storitve izvajati in na kakšen način (Stoker 1996, 6–13; Peterson 1997, 1–2). V tem smislu so vse tri oblike decentralizacije tesno povezane in jih v raziskavi ne ločujemo.

¹²⁸ Ker se nam je delež mest, ki niso decentralizirana, zdel precej visok, smo dodatno preverili, ali odgovori anketirancev držijo. Ugotovili smo, da nekatera od mest, ki naj ne bi bila decentralizirana, sicer poznajo nekakšno delitev na ožje dele, vendar dejansko ne gre za decentralizacijo v smislu prenosa moči odločanja na nižjo raven. Čeprav je pri interpretaciji odgovorov potrebna previdnost, smo z anketo pridobljene podatke sprejeli.

Ločimo lahko tri stopnje decentralizacije, in sicer glede na naravo decentraliziranih funkcij in stopnjo avtonomije. Dekoncentracija je najnižja stopnja decentralizacije, saj ne vključuje prenosa avtonomnosti odločanja. Na nižje ravni se prenese izvajanje funkcij, osrednja oblast pa zadrži moč odločanja in nadzor nad funkcijami. Dekoncentracijo (v smislu organizacije mestne uprave na sublokalne ravni) pozna dobra polovica mest (55,4 %). Delegacijo, ki je vmesna stopnja decentralizacije in zajema omejen prenos moči odločanja in upravljanje določenih funkcij na nižjih ravneh, smo merili z (ne)obstojem političnega predstavništva na ravni okrožij in ugotovili, da ima 56 % mest voljene politične predstavnike, tako imenovane okrožne svetnike. Kljub na prvi pogled relativno visokemu deležu politične decentralizacije pa sta nam naslednja dva odgovora razkrila, da ne gre za »pravo« politično decentralizacijo. Najvišja stopnja decentralizacije se imenuje devolucija in vključuje popolno delegacijo moči odločanja (Rondinelli 1990; Litvack in drugi 1998), kar pomeni, da bi morali biti okrožni politični predstavniki pri svojem delovanju popolnoma avtonomni. Glede na to, da zgolj v 18,9 % primerih mestne oblasti obvezno upoštevajo odločitve okrožnih svetov in da ima le 33,3 % mestnih okrožij finančno avtonomijo, ne moremo govoriti o splošno razširjeni devoluciji.

Po rekodiranju odgovorov in pripisovanju nove vrednosti smo preverili, ali se pridobljeni podatki o stopnji decentralizacije povezujejo z neodvisnimi spremenljivkami (glej tabelo 6.2.1.1).

Tabela 6.2.1.1: Bivariatna analiza (odvisna spremenljivka: decentralizacija)

Variabla	Pearsonov koeficient	Sig.
ST_PREB	,268(*)	,048
GOST_PREB	,135	,370
BDP_AVR	,110	,460
ZAP_AVR	,149	,319
LIS_BENC	,031	,844
MOC_M	,240	,104

* Povezava je značilna pri 0,05 standardne napake napovedi.

Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Glede na Pearsonov koeficient povezave se nakazuje povezava pri vseh spremenljivkah, razen pri Lizbonskem *benchmarku*, ki ima tudi previsoko tveganje. Statistično značilno se spremenljivka decentralizacija pozitivno povezuje samo s številom prebivalcev in indeksom moči mesta.¹²⁹ Pri ostalih spremenljivkah se glede na koeficient povezave nakazujejo šibke povezanosti, pri katerih pa je tveganje previsoko, da bi lahko z gotovostjo sklepali o povezavi.

Te podatke smo preverili tudi z multivariatno analizo – linearno regresijo.¹³⁰ Statistična značilnost, ki se je pokazala pri bivariatni analizi, je pri regresiji zmanjšana, kar je med drugim mogoče pripisati kumuliranemu učinku manjkajočih vrednosti v multivariatni analizi (glej tabelo 6.2.1.2). Število prebivalcev se glede na standardizirani koeficient povezave beta (koeficient beta meri pomembnost posameznih indikatorjev) tudi tokrat izkaže v povezavi z odvisno spremenljivko, vendar je statistična značilnost v tej analizi precej nižja. Zato pa se pri multivariatni

¹²⁹ Iz bivariatne analize lahko torej sklepamo, da med odvisno spremenljivko in lizbonskim *benchmarkom* ni povezave. Pri številu prebivalcev in moči mesta pa je pozitivna, statistično značilna povezava.

¹³⁰ Regresijska funkcija $Y = f(X)$ kaže, kakšen bi bil vpliv spremenljivke X na Y , če razen vpliva spremenljivke X ne bi bilo drugih vplivov na spremenljivko Y . Korelacijska analiza proučuje soodvisnost (oz. povezanost, stopnjo usklajenosti) med dvema (lahko tudi več) statističnima spremenljivkama, da bi katero od njiju posebej imeli za neodvisno oz. odvisno. Soodvisnost med dvema statističnima spremenljivkama lahko povzroča tudi kakšna tretja spremenljivka. Regresijska analiza pa proučuje odvisnost med neodvisno (lahko jih je več) in odvisno spremenljivko.

analizi pokaže, da moč mesta statistično značilno vpliva in koeficient povezave pokaže močno povezanost. Glede na primerjavo obeh analiz lahko sklepamo, da sta indeks moči mesta in število prebivalcev spremenljivki, ki vplivata na odvisno spremenljivko – decentralizacijo, pri čemer je treba večino vpliva pripisati moči mesta.

Tabela 6.2.1.2: Linearna regresija (odvisna spremenljivka: decentralizacija)

Variabla	β	Sig.
ST_PREB	,239	,300
GOST_PREB	-,091	,707
BDP_AVR	,068	,767
ZAP_AVR	,021	,922
LIS_BENC	-,108	,612
MOC_M	,354	,104

Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Iz tega lahko sklepamo, da so tista mesta, ki imajo večjo moč nasproti nacionalni ravni v večji meri decentralizirana. Morda izhaja to iz večje avtonomije, ki jo mesto uživa in ima zato možnost odločati o lastni notranji teritorialni decentralizaciji. Ker sta spremenljivki moč mesta in BDP *per capita* pozitivno statistično značilno povezani (Pearsonov koeficient = 0,405; standardna napaka napovedi = 0,062), lahko sklepamo, da se za mestno decentralizacijo odločajo ekonomsko razvitejša mesta. Posredno lahko decentralizacijo povežemo z ekonomsko učinkovitostjo mesta.

6.2.2 Participacija

Participacija uporabnikov se v okviru uspešnega upravljanja mest v literaturi največkrat pojavlja (Hambleton 2004; Daemen in Schaap 2000; Demos 2004). V okviru urbanega menedžmenta ne govorimo o klasičnih oblikah participacije, ki so sicer glede sporočanja zahtev in želja ter sooblikovanja javnih politik zelo pomembne.

Urbani menedžment se zaradi svoje naravnosti v storitve bolj usmerja k uporabnikom. Nekateri (Demos 2004) gredo v razmišljanju, ali je meščane bolj smotrno vključevati v procese oblikovanja in izvajanja javnih storitev ali v celoten proces oblikovanja lokalnih politik, tako daleč, da vidijo prihodnost vključevanja meščanov v javno sfero skoraj izključno skozi potrošniške metode. Razlogov za to je več. Prvi je, da je lažje doseči participacijo uporabnikov kot politično participacijo, pri tem pa se poudarja izstopajoča servisna funkcija mesta, ki narekuje, da se v večini primerov odloča o storitvah in ne o politično-ideoloških temah. Naslednji argument je, da je politično predstavništvo na lokalni ravni prav tako *le* politično predstavništvo, kar pomeni, da je velika možnost preslikave političnih nasprotij iz nacionalne politične arene ter premajhna orientiranost na lokalne probleme (Lowndes in drugi 2001). Poleg tega ustvarja časovni zamik (*time lag*) med zahtevo in uresničitvijo, kar meščane odvrača od participacije.

Lowndesova in sodelavci (2001) ločijo dve glavni obliki participacije, ki ju lokalne oblasti spodbujajo v dialogu z občani. Prve so *potrošniške metode*, kamor sodijo oblike participacije, ki so uporabniško usmerjene, njihov okvir pa je zagotavljanje javnih storitev (na primer sistematizirane pritožbe/predlogi ter raziskave zadovoljstva uporabnikov). Naslednja kategorija so *tradicionalne metode*; to so metode, ki imajo v lokalni samoupravi dolgo tradicijo ter so povezane s politično participacijo (sem spadajo zbori občanov, vabljenje zainteresiranih strank na sestanke lokalnih organov in podobno).

Dilemo, ali naj participacijo v okviru urbanega menedžmenta ločimo glede na potrošniške in tradicionalne metode, smo razrešili tako, da smo v anketnik vključili dva sklopa vprašanj. Prvi se je nanašal na vključevanje meščanov kot uporabnikov, drugi pa na vključevanje meščanov kot državljanov. Tako bi lahko v indeks urbanega menedžmenta ločeno dodali oba sklopa in opazovali, katera participacija vpliva na povezovanje z neodvisnimi spremenljivkami (če sploh katera). Ob primerjanju

povezanosti obeh oblik participacije pa smo ugotovili, da kar 75 % mest vključuje meščane kot uporabnike in hkrati tudi kot državljane (glej tabelo 6.2.2.1). To nakazuje, da mesta načeloma uporabljajo obe metodi ter da ločeno indeksiranje (še posebej pri majhnih vzorcih) ne bi prineslo statistično značilnih razlik.

Tabela 6.2.2.1: Povezanost spremenljivk »vključenost prebivalcev v javnopolitični proces« in »vključenost uporabnikov v proces zagotavljanja javnih storitev«

		Ali so prebivalci kot uporabniki vključeni v proces zagotavljanja javnih storitev?		Skupaj
		Da	Ne	Da
Ali so prebivalci vključeni v javnopolitični proces?	Da	39	6	45
	Ne	4	3	7
Skupaj		43	9	52

Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Če si rezultate analize ogledamo podrobneje, ugotovimo, da mestne oblasti v veliki večini (87 %) vključujejo prebivalce v procese odločanja, od tega v začetno fazo, fazo dajanja predlogov 78,2 %, v fazo pripravljanja alternativnih možnosti 36,4 % in v fazo evalvacije 65,5 %. Nekaj manj mest – 83 % (torej v nasprotju z ugotovitvami DEMOSa (2004)) vključuje prebivalce kot uporabnike v proces zagotavljanja javnih storitev, od tega v fazo dajanja predlogov 61,1 %, v fazo sodelovanja pri izvajanju storitev 27,8 % in v fazo evalvacije 64,8 %. Posebej izstopa sodelovanje pri izvajanju storitev, ki ga pozna manj kot tretjina mest. Gre pravzaprav za koprodukcijski pristop (Bovaird 2007), ki vključevanja uporabnikov v procese zagotavljanja javnih storitev opisuje kot naslednji korak v razvoju dialoga med občani in oblastmi. Predvideli smo, da je ravno to bistvo odnosa med meščani in mestno upravo v urbanem menedžmentu, vendar je odpor mestnih uprav očitno prevelik, kot sta ugotovila že Deamen in Schaaf (2000).¹³¹

¹³¹ Deamen in Schaaf (ibidem) sta opazila velik odpor mestne uprave, kadar so meščani preko različnih oblik participacije dobili moč odločanja oziroma soodločanja o nekaterih strateških projektih in načrtih.

Ko smo dilemo o tem, katero metodo (potrošniško ali tradicionalno) naj bi urbani menedžment vključeval, rešili, smo z bivariatno analizo testirali možne povezave z neodvisnimi spremenljivkami (glej tabelo 6.2.2.2). Ne preseneča nakazana negativna povezava med številom prebivalcev in participacijo, saj že Mouritzenov model (1989) predvideva alienacijo prebivalcev v velikih entitetah. Nekoliko bolj pa preseneti nakazana negativna povezava z povprečnim BDP-jem v mestu. Pri nadaljnji analizi z linearno regresijo (glej tabelo 6.2.2.3) pa se vpliv te spremenljivke popolnoma izgubi.

Tabela 6.2.2.2: Bivariatna analiza (odvisna spremenljivka: participacija)

Variabla	Pearsonov koeficient	Sig.
ST_PREB	-,204	,136
GOST_PREB	-,083	,583
BDP_AVR	-,270	,069
ZAP_AVR	,111	,462
LIS_BENC	,267	,091
MOC_M	-,102	,501

Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Naslednja povezava, ki vzbudi našo pozornost, je nakazana pozitivna povezava med lizbonskim *benchmarkom* in participacijo. Pri bivariatni analizi (Pearsonov koeficient = 0,267; standardna napaka napovedi = 0,091) se povezava nakazuje, pri linearni regresiji (glej tabelo 6.2.2.3) pa se povezava še okrepi ($\beta = 0,317$), kar pomeni, da moramo največ vpliva pripisati lizbonskemu *benchmarku*.¹³²

¹³² Pri ostalih spremenljivkah se glede na koeficient povezave ne nakazuje povezanost.

Tabela 6.2.2.3: Linearna regresija (odvisna spremenljivka: participacija)

Variabla	β	Sig.
ST_PREB	-,230	,376
GOST_PREB	-,041	,865
BDP_AVR	-,043	,869
ZAP_AVR	,024	,919
LIS_BENC	,317	,159
MOC_M	-,010	,964

Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Glede na teoretična izhodišča (Mouritzen 1989) je povezava spremenljivk participacije in lizbonskega *benchmarka* pričakovana. Večja kot je participacija, večji je vpliv prebivalcev na sooblikovanje mestnih javnih politik in posledično okolja. Očitno takšno okolje vpliva tudi na to, da je mesto bolj konkurenčno. Takšen rezultat povezanosti obeh spremenljivk je vzpodbuden. Potrjuje namreč pomembnost vključevanja prebivalcev preko tradicionalnih in potrošniških metod in dokazuje, da je mesto lahko uspešno le, če mestno okolje in politike sooblikujejo meščani.

Vendar si lahko povezavo razlagamo tudi drugače. Glede na to, da je vrednost indeksa lizbonskega *benchmarka* najvišja v mestih na Danskem, Švedskem, Finskem, Nizozemskem in v zahodni Nemčiji, ki veljajo za države z najbolj razvito lokalno samoupravo v Evropi (Lane 1994), je morda višja participacija posledica tradicionalne in institucionalne ureditve v teh državah.

6.2.3 Vloga menedžerja

Vloga menedžerja se je v preteklih, že prej omenjenih, raziskavah pokazala za ključno pri usmeritvi mesta v dolgoročne strateške naložbe in trajnostni razvoj (De Long in Shleifer 1992; Leautier 2006; Rauch 1998; Hambleton in Sweeting 1999; Daemen in Schaap 2000; Svava 2003). Vendar nobena od teh raziskav ni zajemala

mesta v EU (vsaj ne v bližnji preteklosti, saj sta De Long in Shleifer (1992) primerjala ekonomsko uspešnost evropskih mest med letoma 1000 in 1800), zato je treba preveriti, kakšno težo ima ta dimenzija v celotnem indeksu urbanega menedžmenta.

Glede na opazovani vzorec lahko ugotovimo, da je velika večina urbanih menedžerjev imenovanih (86 %), nekaj pa tudi voljenih (14 %). Nevezanost na mandat političnih funkcionarjev je sicer zaželena (Borja 1996), vendar težko uresničljiva, zato se razume, da so vsi bolj ali manj vezani na politični mandat župana in mestnega sveta. Morda je še bolj pomembno, v kakšni vlogi urbani menedžer vidi samega sebe.¹³³ Tradicionalna ureditev v lokalni samoupravi navaja, da je urbani menedžer zgolj izvajalec političnih odločitev, in tako vidi svojo vlogo 68,4 % vprašanih. Zanimivo pa je, da jih kar tretjina (33 %) meni, da imajo vlogo uradnega odločevalca. S po 22,8 % sledita vlogi »neuradni odločevalec« in »mediator oziroma posredovalec« (med različnimi interesnimi skupinami, prebivalci itd.).

Za našo raziskavo je pomembnejši podatek, kako urbani menedžerji ocenjujejo svojo moč napram mestnim politikom (županom, svetnikom). Ni presenetljivo, da jih 70,9 % meni, da imajo manj moči kot politiki, je pa zanimivo, da jih 21,8 % meni, da imajo približno enako moč, 7,3 % pa celo, da imajo več moči kot politiki.

Ker o vlogi menedžerjev govorimo predvsem v povezavi z dolgoročnim strateškim in trajnostnim razvojem, nas je zanimalo tudi, kakšne pristojnosti ima urbani menedžer glede predlaganja in sprejemanja dolgoročnih strategij. Predvidevali smo, da bolj kot bo avtonomen pri teh dejavnostih, bolj ekonomsko uspešno bo mesto. Ugotovili smo, da je kar 71,9 % anketiranih urbanih menedžerjev pristojnih za predlaganje dolgoročnih strategij mesta, skoraj 40 % pa jih je celo pristojnih za

¹³³ To vprašanje sicer kot indikator ni vključeno v indeks, vendar smo ga dodali v vprašalnik za lažjo primerjavo z raziskavo, ki je bila izvedena v ZDA (Svara 2003).

sprejemanje dolgoročnih strategij mesta. To je skrajno nenavadno, saj je sprejemanje strateških dokumentov navadno v domeni političnih funkcionarjev.

Po rekodiranju in pripisovanju vrednosti (spremenljivka se normalno porazdeljuje) smo preverili, v kakšni (če sploh) povezavi je dimenzija z neodvisnimi spremenljivkami (glej tabelo 6.2.3.1). Presenetljivo izstopa podatek, da sta vloga menedžerja in bruto družbeni proizvod statistično značilno negativno povezana s precej nizkim tveganjem (Pearsonov koeficient = -0,255), kar pomeni, da bolj kot ima menedžer avtonomno vlogo, manj gospodarsko uspešno je mesto. To pa je ravno nasprotno rezultatom raziskav, opravljenih v ameriških mestih. Prav tako sta negativno povezani moč mesta in vloga menedžerja (Pearsonov koeficient = -0,210), kar lahko kaže na to, kako politično relevantna je lokalna samouprava v EU, saj imajo močnejša mesta načeloma šibkejšje urbane menedžerje in torej močnejše politične funkcionarje. Pri drugih spremenljivkah se glede na koeficient povezave povezanost ne nakazuje.

Tabela 6.2.3.1: Bivariatna analiza (odvisna spremenljivka: vloga menedžerja)

<i>Variabla</i>	<i>Pearsonov koeficient</i>	<i>Sig.</i>
ST_PREB	,033	,809
GOST_PREB	,152	,301
BDP_AVR	-,255	,081
ZAP_AVR	-,047	,753
LIS_BENC	-,002	,988
MOC_M	-,210	,153

Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Podatke smo ponovno preverili tudi z multivariatno analizo – linearno regresijo, ki potrdi močno negativno povezanost med avtonomno vlogo menedžerja in višino BDP-ja na prebivalca v mestu ter kaže na manjšo povezanost z močjo mesta, kar pomeni, da moramo večino vpliva pripisati BDP-ju (glej tabelo 6.2.3.2). Vendar se pri multivariatni analizi pokaže tudi povezava med vlogo menedžerja in gostoto

prebivalcev. Povezava je sicer nekoliko šibka, vendar nakazuje na to, da bolj kot je mesto gosto naseljeno, bolj avtonomno vlogo ima urbani menedžer. Ker sta spremenljivki *gosta naseljenost* in *število prebivalcev* statistično značilno povezani (Pearsonov koeficient = 0,570; standardna napaka napovedi = 0,00), lahko sklepamo, da večje in bolj gosto naseljeno kot je mesto, bolj številčne in kompleksne so težave, s katerimi se srečuje mestna oblast, in več nalog se prepusti v opravljanje urbanemu menedžerju, torej ta postane močnejši glede na mestne politike.

Tabela 6.2.3.2: Linearna regresija (odvisna spremenljivka: vloga menedžerja)

Variabla	β	Sig.
ST_PREB	,035	,876
GOST_PREB	,307	,212
BDP_AVR	-,463	,055
ZAP_AVR	,176	,423
LIS_BENC	-,175	,414
MOC_M	-,087	,690

Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Ker smo ugotovili, da vloga menedžerja pravzaprav ni relevantna oziroma se celo izrazito negativno statistično značilno povezuje z višino bruto družbenega proizvoda na prebivalca v mestu, je ustrezno vprašanje, ali ta dimenzija (kljub pozitivnim vplivom, ki so ga nakazale druge raziskave) sploh sodi v urbani menedžment.

Zaradi neugodnih rezultatov smo pogledali, kako se vloga menedžerja povezuje z nekaterimi drugimi spremenljivkami, ki so se v predhodnih raziskavah pokazale za relevantne. Če primerjamo usmerjenost mesta v trajnostni razvoj (Rauch 1998) in reformiranje mestnih uprav (Daeman and Schaap 2000), lahko zaključimo, da se nakazuje, da sta obe spremenljivki šibko povezani z bolj avtonomnim urbanim menedžerjem (TRAJ_R – Pearsonov koeficient = 0,105; NJM_INX – Pearsonov

koeficient = 0,162). Morda obstajajo kakšni kumulativni učinki, ki so posledica bolj avtonomnega urbanega menedžerja, čeprav to na prvi pogled ni razvidno.¹³⁴

6.2.4 Konkurenčnost mesta

Konkurenčnost mesta postaja v moderni urbanistični misli sinonim za njegovo uspešnost (Bramezza 1996; Alibegović in Kordej de Villa 2008, 64). V kontekstu koncepta urbanega menedžmenta pa konkurenčnost mesta razumemo zgolj kot eno od dimenzij, saj menimo, da kljub mnogim pozitivnim učinkom, ki jih ima na mesto (Van der Berg 1987), ne zajema celotnega spektra učinkov, ki so potrebni za optimalno delovanje mesta. Predvsem pri konkurenčnosti mesta izostaneta demokratizacija v obliki participacije in decentralizacije.

Konkurenčnost mesta lahko definiramo kot zmožnost doseganja visoke stopnje BDP-ja ter zaposlenosti kljub (ali pa prav zaradi nje) izpostavljenosti zunanji konkurenci (drugih mest). Sicer pa je konkurenčnost mesta več kot le visok povprečen BDP in jo ocenjujemo z mnogimi indikatorji, večinoma povezanimi s pojmom produktivnost in zaposlenost. Da bi mesto ustvarilo takšno okolje, mora privabljati tako produkcijske faktorje kot visoko specializirano delovno silo. Ena od glavnih nalog konkurenčnosti je torej strategija za privabljanje ali zadržanje določenih ciljnih skupin (turistov, vlagateljev, novih prebivalcev) (Kotler s sodelavci 1999).

Na primeru naše raziskave lahko ugotovimo, da je odstotek mest, ki imajo tovrstno strategijo, zelo visok, vendar se delež glede na ciljno skupino spreminja. Zelo konkurenčen pristop imajo mesta pri privabljanju turistov. Kar 90,7 % mestnih uprav ima strategijo, da v mesto privabi (in/ali obdrži) turiste. Gre za nekoliko tradicionalen pristop, pri katerem ne pomislimo nujno na kakšno napredno strateško konkurenčno

¹³⁴ To bomo preverili v nadaljevanju, ko bomo iz indeksa urbanega menedžmenta izvzeli dimenzijo *avtonomnost menedžerja* in opazovali morebitne spremembe pri statističnem povezovanju z neodvisnimi spremenljivkami.

usmeritev. Podobno visok delež mest (88,9 %) ima strategijo za privabljanje in zadržanje ekonomskih akterjev (vlagateljev, trgovcev, proizvodnje ipd.), opazno manj (62,7 %) pa jih ima strategijo za privabljanje novih prebivalcev (čeprav so slednji v teoriji omenjeni kot pomembna kategorija). Mesta torej ne namenjujejo vsem skupinam enake pozornosti. Glede na predpostavko, da gospodarski »motor« mesta poganja pozitivna povratna zanka vlagateljev in visoko specializirane delovne sile (ob ustrezni infrastrukturi), je presenetljivo, da je za večino mest pomembnejše privabljanje turistov kot pa novih prebivalcev (nove delovne sile).

Ker je poleg strategije pomembno tudi oglaševanje (del realizacije strategije) (Kotler s sodelavci 1999), smo anketirance spraševali tudi o tem, ali mestna uprava oglašuje strateške prednosti mesta (na primer podjetjem prijazno mesto, družinam prijazno mesto, oglaševanje turističnih zanimivosti) vsem trem prej naštetim ciljnim skupinam. Turistično oglaševanje izvaja 88,9 % mestnih uprav, presenetljivo je, da kar 90,4 % mestnih uprav oglašuje prednosti mesta ekonomskim akterjem in le 52 % novim prebivalcem.

Ker sta priprava strategije in posledičnih (tudi oglaševalskih) akcij ključnega pomena (Alibegović in Kordej de Villa 2008), smo kot del dimenzije konkurenčnosti mesta, zajeli tudi segment priprave in evalvacije strateškega dokumenta, ki je v celoti v domeni mestne uprave. Ugotovili smo, da v malo več kot polovici mest (59,3 %) mestna uprava pripravi letni načrt za indikatorje konkurenčnosti (na primer število zaposlenih, cene zemljišč, BDP, uvoz/izvoz ipd.), le polovica jih pripravi letni načrt za uveljavljanje konkurenčne strategije (načrt, kako se bo konkurenčna strategija realizirala), kar 57,4 % mestnih uprav pa to letno konkurenčno strategijo oceni. Iz tega sklepamo, da nekatere mestne uprave ocenjujejo letno konkurenčno strategijo brez osnovnega dokumenta, na katerega bi se lahko sklicevale, to je brez letnega načrta, ki je po mnenju Phillipsa (1993) nujen, ter če se spomnimo McGillovega (1993, 45) letnega poročila v Malawiju, podlaga za celotno delo urbanega menedžerja.

Vsekakor empirična analiza kaže na nizko stopnjo strateškega načrtovanja v mestih oziroma na nizko koordinirano aktivnost mestne uprave. Pri tem pa še posebej izstopajo nekatere dejavnosti (turistično oglaševanje), ki so sicer običajen, a majhen del celotnega konkurenčnega pristopa. Tako ne preseneča, da pri primerjavi ocenjene stopnje konkurenčnosti mesta in neodvisnih spremenljivk (glej tabelo 6.2.4.1) izstopa nakazana negativna statistična povezava med konkurenčnostjo in povprečno stopnjo zaposlenosti. Ker se mesta v svojih strategijah ne posvečajo novim prebivalcem, novi delovni sili, je v mestih, ki sicer dosegajo visoko oceno konkurenčnosti, povprečna zaposlenost razmeroma nizka. Pri vseh drugih spremenljivkah pa je tveganje, da bi lahko sklepali o kakršnikoli povezavi preveliko. Tukaj vsebinsko še najbolj izstopa lizbonski *benchmark*, ki naj bi nakazoval ravno na konkurenčnost mesta.

Tabela 6.2.4.1: Bivariatna analiza (odvisna spremenljivka: konkurenčnost mesta)

Variabla	Pearsonov koeficient	Sig.
ST_PREB	,155	,263
GOST_PREB	,090	,553
BDP_AVR	,153	,315
ZAP_AVR	-,219	,148
LIS_BENC	,091	,577
MOC_M	,018	,908

Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Če enake podatke preverimo še z multivariatno analizo – linearno regresijo, ugotovimo, da se povprečna zaposlenost glede na standardizirani koeficient povezave beta tudi tokrat izkaže v povezavi s konkurenčnostjo mesta, vendar je statistična značilnost tukaj precej višja, zato lahko največ vpliva pripišemo ravno tej spremenljivki (tabela 6.2.4.2). Pojavita pa se še dve šibkejši povezavi. Na konkurenčnost mesta očitno vplivata tudi gostota prebivalcev in povprečni BDP v mestu.

Tabela 6.2.4.2: Linearna regresija (odvisna spremenljivka: konkurenčnost mesta)

Variabla	β	Sig.
ST_PREB	-,089	,731
GOST_PREB	-,310	,201
BDP_AVR	,322	,223
ZAP_AVR	-,576	,021
LIS_BENC	,185	,402
MOC_M	,058	,799

Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Nakazuje se pozitivna povezava med konkurenčnostjo mesta in povprečnim BDP-jem v mestu, kar lahko okvirno pomeni, da so bolj konkurenčna mesta tudi bogatejša. Pokaže pa se tudi šibka negativna povezanost med konkurenčnostjo mesta in gostoto prebivalcev. Razlaga te nakazane povezave je sicer precej nejasna, lahko pa bi sklepali, da gosto naseljena mesta že imajo določen potencial visoko specializirane delovne sile, ki je privabila (oziroma privablja) vlagatelje, ti pa zopet še več novih prebivalcev, zato takšna mesta ne potrebujejo dodatnih konkurenčnih dejavnosti.

6.2.5 Trajnostni razvoj

Omenili smo že, da je natančna definicija, kaj trajnostni razvoj je, in še bolj, kaj trajnostni razvoj ni, izredno otežena, če ne celo nemogoča. Kljub nedorečenosti koncepta pa je treba določiti vsaj nekatere manifestne oblike trajnostnega razvoja. Če koncepta ni mogoče operacionalizirati, potem je razvojna paradigma mest, pa naj je na deklaratorni ravni še tako sprejemljiva, bolj ali manj neuporabna. Če pa je koncept z določenimi omejitvami mogoče operacionalizirati, se odpre drugo bistveno vprašanje: ali imajo mesta dovolj lastnih mehanizmov oziroma ali jih lahko vzpostavijo, da lahko relevantno implementirajo koncept trajnostnega razvoja. Niso

redki, ki menijo, da je mesto kot sistem nenehno »ogroženo« oziroma določeno od zunaj in ima malo avtonomnih razvojnih mehanizmov (Čanji 2006).

V zadnjih nekaj desetletjih so mnoga mesta v EU oblikovala dolgoročne strategije za izboljševanje mestnega okolja in za zmanjševanje obremenjevanja okolja (Evropska komisija 1994). V okviru EU obstajajo tudi številne vzpodbude in prakse (na primer evropska kampanja za trajnostno naravnana mesta), ki spodbujajo mesta k trajnostnem razvoju.

Menimo, da so z vidika mestne uprave bolj kot samo število in obseg trajnostno naravnanih javnih politik pomembni mehanizmi, ki omogočajo podlago za implementiranje trajnostno naravnanih politik (ne glede na javnopolitično področje), zato smo pri rekodiranju primerno obtežili mehanizme glede na politike. Anketirancem smo sicer ponudili širok nabor javnih politik, ki veljajo za trajnostno naravnane (pri tem smo ločili okoljske in socialne politike), vendar naš namen ni bil ovrednotenje števila, temveč z uporabo primerov usmeriti anketirance v boljše razumevanje tega, kaj trajnostno naravnana politika je. Za ilustracijo lahko prikažemo nabor uporabljenih odgovorov. V 75,9 % mest imajo zatočišča za brezdomce, v 72,2 % varne hiše za ženske, 87 % mest ima na voljo socialna stanovanja, 59,3 % pa pozna sistem socialne pomoči. Skoraj tretjina (31,5 %) mest ima brezplačen javni prevoz in 57,4 % ponuja brezplačne prostočasne dejavnosti ter 42,6 % brezplačne vrtce za revne.

Precej manj proaktivna so mesta glede okoljskih trajnostno naravnanih politik, saj jih le 22,2 % obdavčuje proizvodnjo, ki onesnažuje okolje, 29,6 % jih ima subvencije za okolju varno proizvodnjo, precej več (66,7 %) pa aktivno informira in izobražuje potrošnike in proizvajalce o posledicah njihovih dejavnosti za okolje in družbo. Največ mest (72,2 %) pa meri, spremlja in poroča o emisijah.

Glede na ta zadnji podatek je merjenje in spremljanje učinkov na okolje precej pogosto, zato ne preseneča, da kar 85,2 % mestnih uprav uporablja ocenjevanje vpliva (*impact assessments*) na okolje. To pomeni, da naj bi mestna uprava pri oblikovanju novih okoljskih politik in evalvaciji že obstoječih upoštevala pomemben mehanizem okoljskega trajnostnega razvoja. V enaki meri pa to ne drži za uporabo mehanizma družbenega trajnostnega razvoja (ocena vpliva na družbo), ki ga uporablja manj kot polovica mest (48,1 %). Bolj splošen mehanizem – analiza stroškov in koristi – je širše uporabljen, saj ga uporablja kar 64,8 % mestnih uprav.

Ker je dimenzija *trajnostni razvoj* v konceptu urbanega menedžmenta zastavljena kot nekakšna protiutež dimenziji konkurenčnosti mesta, smo pričakovali, da se bo negativno povezovala s tistimi neodvisnimi spremenljivkami, ki se vežejo na ekonomsko uspešnost mesta (BDP_AVR, ZAP_AVR in LIS_BENC). Rezultati bivariatne analize (glej tabelo 6.2.5.1) so nas nekoliko presenetili. Trajnostni razvoj se namreč relativno značilno statistično povezuje s številom prebivalcev ($P = 0,343$). To pomeni, da več kot je prebivalcev (torej večje kot je mesto), bolj trajnostno naravnano bo mesto. Povezava je sicer smiselna, saj je večje mesto nedvomno podvrženo tudi večjim pritiskom na okolje oziroma na njegovo degradacijo, vendar nismo predvideli, da bo izkazana povezava tako optimistična. Poleg tega nas je presenetila tudi povezava, ki je nismo predvideli, to je večji kot bo povprečni BDP v mestu, bolj trajnostno usmerjeno bo mesto.

Tabela 6.2.5.1: Bivariatna analiza (odvisna spremenljivka: trajnostni razvoj)

Variabla	Pearsonov koeficient	Sig.
ST_PREB	,343(*)	,011
GOST_PREB	,119	,432
BDP_AVR	,254	,092
ZAP_AVR	-,050	,742
LIS_BENC	,141	,386
MOC_M	-,001	,997

* Povezava je značilna pri 0,05 standardne napake napovedi.

Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Da bi bolje razumeli rezultate bivariatne analize, smo opravili še linearno regresijo (glej tabelo 6.2.5.2), ki nam pokaže, da trajnostni razvoj in BDP pravzaprav nista povezana ter da večino moči prevzameta obe spremenljivki, povezani s prebivalci, (število in gostota) ter povprečna stopnja zaposlenosti.

Tabela 6.2.5.2: Linearna regresija (odvisna spremenljivka: trajnostni razvoj)

Variabla	β	Sig.
ST_PREB	,343	,182
GOST_PREB	-,360	,133
BDP_AVR	,276	,285
ZAP_AVR	-,321	,177
LIS_BENC	,269	,220
MOC_M	-,060	,790

Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Kaže se, da je mesto bolj usmerjeno v trajnostni razvoj, če je večje (ima več prebivalcev), vendar obenem lahko s približno enako statistično verjetnostjo trdimo, da bolj kot je mesto gosto naseljeno, manj je usmerjeno v trajnostni razvoj. To povezavo si težko razlagamo, vendar je najverjetnejša razlaga, da sama velikost mesta vpliva na oblikovanje in implementacijo trajnostno usmerjenih politik,

medtem ko imajo zelo gosto naseljena mesta druge, bolj prioritete težave, ki jim namenjajo več pozornosti. To nekako potrjuje tudi negativna povezanost trajnostnega razvoja in povprečne stopnje zaposlenosti v mestu ($\beta = -,321$). Gosto naseljena mesta imajo izrazitejše probleme, ki izhajajo iz goste naseljenosti same (več nezaposlenosti, družbenih konfliktov, degradacije okolja in podobno), tako da je trajnostni razvoj sekundarnega pomena.

6.3 TESTIRANJE INDEKSA URBANEGA MENEDŽMENTA

Testiranju posameznih dimenzij s pomočjo bivariatne analize in linearne regresije logično sledi testiranje celotnega indeksa urbanega menedžmenta, ki lahko vključuje tudi sinergične učinke med dimenzijami (ki jih drugače ne bi mogli izmeriti). Pred tem pa je smotrno, da razrešimo nekatere vsebinske pomisleke. Vprašanje je namreč, zakaj smo za konstitutivne elemente, ki določajo vsebino urbanega menedžmenta, določili ravno teh pet dimenzij. Odgovor na to vprašanje ni preprost niti enoznačen.

Izhajali smo iz predpostavke, da je urbani menedžment način delovanja mesta (oziroma kot smo ugotovili kasneje, mestne uprave), ki je usmerjen k izboljšanju ekonomskih in družbenih razmer bivanja v mestih (Mumtaz in Wegelin 2001). Vsebina urbanega menedžmenta se mora torej vezati na optimizacijo delovanja mesta oziroma spodbujanja le-te. Obstaja širok nabor dobrih praks, ki govorijo o tem, kako se spopasti s pestrimi in številnimi urbani problemi (UNCHS 2004) in kako doseči optimalen razvoj mesta. Bramezza (1996) meni, da je odziv mest sicer lahko različen glede na predispozicije (zgodovinske, zakonodajne, makroekonomskse) in okolje (politično, ekonomsko, upravo), vendar obstaja način upravljanja, ki omogoča optimalno izrabo potenciala predispozicij in okolja. Naše izhodišče temelji ravno na tem temeljnem razumevanju. Urbani menedžment naj vsebuje vse tiste dimenzije, ki zajemajo osnovne koncepte optimalnega upravljanja mesta. V tem smislu je najbolj smotrna izdelava dimenzij, ki pokrivajo glavne sklope

dokazano ugodnega delovanja mestnih uprav na uspešnost (ekonomsko in/ali družbeno) mest. Dimenzije tako pokrivajo vsa tista področja, ki so v literaturi predstavljena kot temeljna za optimizacijo. Tako smo se naslanjali predvsem na idejne koncepte Van Dijka (2006), Hambletona (2004), Bramezze (1996) in Svare (2003), ki iščejo optimizacijo v decentralizaciji (Van Dijk), participaciji (Hambleton), avtonomni vlogi menedžerjev (Svara) in konkurenčnosti ter trajnostnem razvoju (Bramezza).

Obstaja možnost, da se konceptu urbanega menedžmenta pridruži tudi kakšna druga (doslej v literaturi zanemarjena) dimenzija, zato menimo, da je koncept vedno rastoč in fluiden, saj se okolje delovanja mestnih uprav zelo hitro spreminja, prav tako pa tudi izzivi, ki jih to okolje zastavlja (Van Dijk 2006, 4). V prvi fazi pa je treba preveriti, ali te osnovne dimenzije dejansko vplivajo na uspešnost (ekonomsko in/ali družbeno) mesta. Za ilustracijo si oglejmo presek vseh do sedaj dokazanih povezav (glej tabelo 6.3.1).

Tabela 6.3.1: Izstopajoče povezanosti dimenzij z neodvisnimi spremenljivkami

dimenzija	se pozitivno povezuje z ...	se negativno povezuje z ...
Vloga menedžerja		BDP
Decentralizacija mesta	ST_PREB in MOC_M	
Participacija	LIS_BENC	ST_PREB
Konkurenčnost	BDP_AV	ZAP_AV in GOST_PREB
Trajnostni razvoj	ST_PREB	GOST_PREB in ZAP_AV

Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Vidimo lahko, da se vse dimenzije statistično značilno (pozitivno ali negativno) povezujejo z indikatorji in indeksi, ki nakazujejo na uspešnost (ekonomsko in družbeno) mesta. Vendar izstopa dimenzija *vloga menedžerja*, ki se pozitivno ne povezuje z nobenim indikatorjem uspešnega delovanja mesta. Še več, na uspešnost mesta (ekonomsko) vpliva le negativno. Ostale dimenzije se z neodvisnimi

spremenljivkami značilno povezujejo, pri tem pa nobena od neodvisnih spremenljivk posebej ne izstopa.

Če dimenzije (rekodirane v indikatorje) združimo v indeks urbanega menedžmenta (glej tabelo 6.3.2), lahko opazujemo, ali imajo dimenzije v obliki indeksa kakšen sinergični učinek. Opazimo lahko le šibko povezanost (Pearsonov koeficient = 0,212) med indeksom urbanega menedžmenta in številom prebivalcev, kar pomeni, da je koncept urbanega menedžmenta bolj v uporabi v velikih mestih. Pri ostalih spremenljivkah se glede na koeficient povezave ne nakazuje povezanost. Povsod so standardne napake napovedi prevelike, da bi lahko sklepali na povezavo. Razlog za to je najbrž kumuliran učinek manjkajočih vrednosti, ki se med dimenzijami seštevajo.

Tabela 6.3.2: Bivariatna analiza (odvisna spremenljivka: urbani menedžment)

<i>Variabla</i>	<i>Pearsonov koeficient</i>	<i>Sig.</i>
ST_PREB	,212	,124
GOST_PREB	,133	,377
BDP_AVR	-,004	,981
ZAP_AVR	-,040	,792
LIS_BENC	,199	,219
MOC_M	,002	,991

Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Vse, kar lahko sklepamo iz bivariatne analize, je, da se glede na Pearsonov koeficient poleg povezave med indeksom urbanega menedžmenta in številom prebivalcev nakazuje tudi povezava med indeksom urbanega menedžmenta in lizbonskim *benchmarkom*, torej med konkurenčnostjo mesta in uporabo koncepta urbanega menedžmenta. Vendar pa so stopnje tveganja previsoke, da bi lahko to sklepali s statistično značilnostjo.

Tabela 6.3.3: Linearna regresija (odvisna spremenljivka: urbani menedžment)

Variabla	β	Sig.
ST_PREB	,120	,661
GOST_PREB	-,210	,411
BDP_AVR	,035	,900
ZAP_AVR	-,227	,374
LIS_BENC	,225	,342
MOC_M	,106	,666

Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Če poskusimo z linearno regresijo ugotoviti, ali soodvisnost med dvema statističnima spremenljivkama lahko povzroča tudi kakšna tretja spremenljivka (glej tabelo 6.3.3), dobimo podobno neizrazite bete. Stopnje tveganja so tudi v tem primeru previsoke, da bi lahko sklepali na povezanost s statistično značilnostjo. Najbolj izstopa (sicer šibka) pozitivna povezanost med urbanim menedžmentom in lizbonskim *benchmarkom*, kar nakazuje na že prej omenjeno povezavo med konkurenčnostjo mesta in uporabo koncepta urbanega menedžmenta.

Glede na rezultati statistične analize lahko sklepamo, da združevanje posameznih indikatorjev v indeks urbanega menedžmenta ne prinese sinergičnih učinkov, zato lahko predpostavimo, da bodo povezave izrazitejše, če iz indeksa izločimo indikator (torej dimenzijo), ki ne vpliva pozitivno na ekonomsko uspešnost mesta. Če izločimo dimenzijo *vloga menedžerja* ter ponovimo bivariatno (tabela 6.3.4) in multivariatno analizo (6.3.5), pa ugotovimo, da se ohrani povezava med urbanim menedžmentom in lizbonskim *benchmarkom*, pridruži pa se še statistično značilna povezava med urbanim menedžmentom in številom prebivalcev, kar pomeni, da večje kot je mesto, več mehanizmov urbanega menedžmenta bo uporabljalo.

Tabela 6.3.4: Bivariatna analiza (odvisna spremenljivka: urbani menedžment brez vloge menedžerja)

Variabla	Pearsonov koeficient	Sig.
ST_PREB	,239	,081
GOST_PREB	,101	,505
BDP_AVR	,074	,627
ZAP_AVR	-,022	,886
LIS_BENC	,206	,202
MOC_M	,063	,681

Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Linearna regresija tega ne potrdi, saj večino moči prevzame lizbonski *benchmark*, tako da o večjih spremembah v indeksu urbanega menedžmenta po izločitvi dimenzije *vloga menedžerja* ne moremo govoriti. Vprašanje, ali naj indeks vsebuje to dimenzijo ali ne, tako ostaja odprto za interpretacijo.

Tabela 6.3.5: Linearna regresija (odvisna spremenljivka: urbani menedžment brez vloge menedžerja)

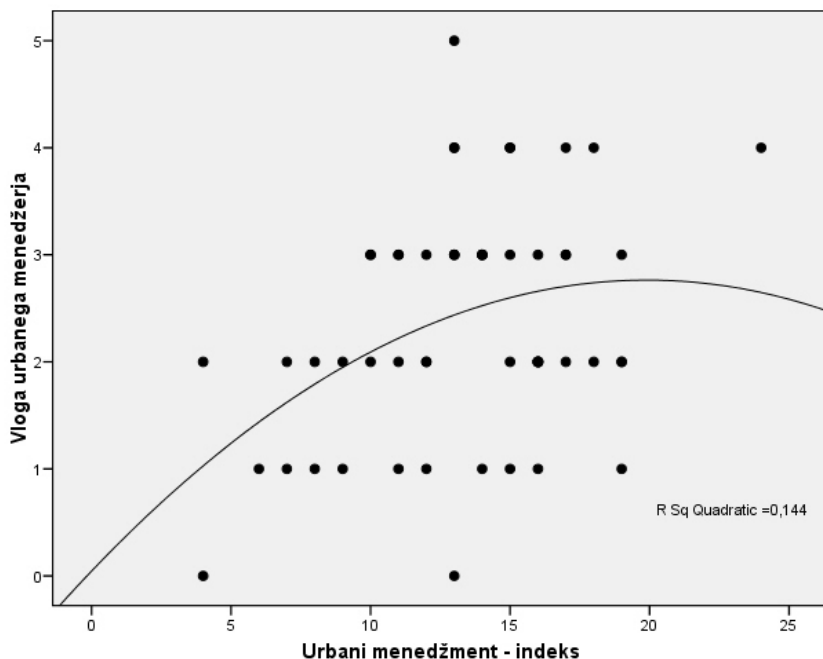
Variabla	β	Sig.
ST_PREB	,116	,665
GOST_PREB	-,295	,239
BDP_AVR	,165	,542
ZAP_AVR	,076	,271
LIS_BENC	,275	,234
MOC_M	,129	,589

Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Da bi lažje razumeli povezanost posameznih dimenzij s celotnim indeksom urbanega menedžmenta, smo izrisali razsevne grafikone, ki prikazujejo te povezave (glej slike od 6.3.6 do 6.3.10). Ker je indeks urbanega menedžmenta sestavljen iz navedenih dimenzij, je jasno, da bo povezava med obema očitna (saj indeks urbanega menedžmenta vključuje to dimenzijo), zato smo za lažje razumevanje

povezanosti izrisali tudi regresijsko premico (kvadrialistično), ki nam prikaže korelacijsko povezanost.

Slika 6.3.6: Razsevni grafikon – povezava med urbanim menedžmentom in vlogo urbanega menedžmenta

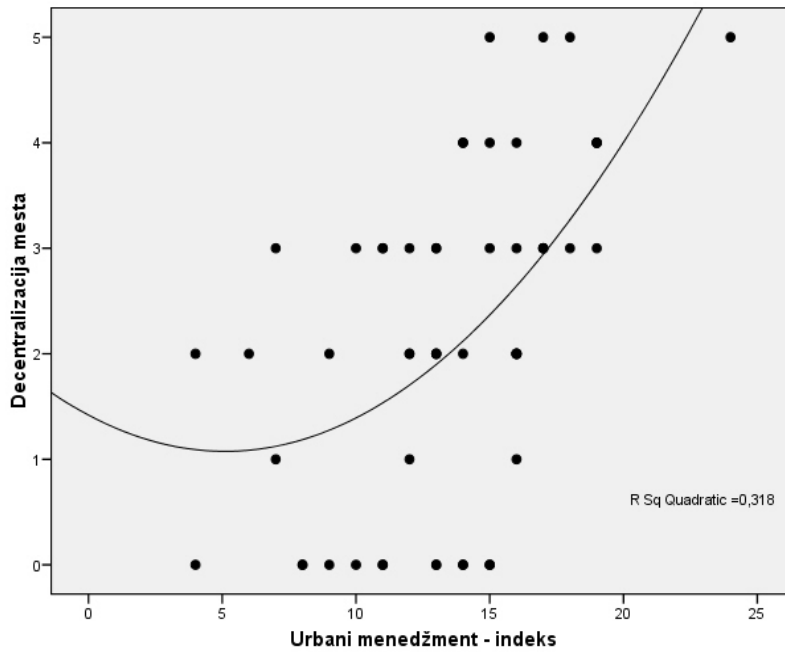


Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Korelacijska povezanost med indeksom urbanega menedžmenta in vlogo urbanega menedžerja sicer nakazuje na povezavo, vendar krivulja kvadrialistične regresijske premice prične na določeni točki padati (glej sliko 6.3.6). V primerjavi z drugimi krivuljami (glej spodaj) pa je nasploh precej položna in neizrazita.

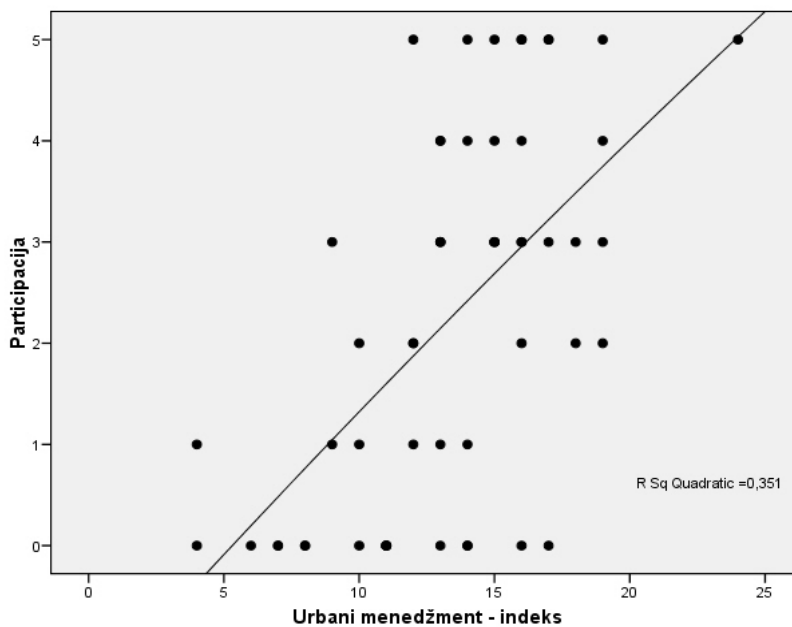
Če si ogledamo vse nadaljnje korelacijske povezanosti (od slike 6.3.7 do slike 6.3.10), je razvidno nasprotje, saj se vse druge dimenzije bolj značilno povezane z indeksom urbanega menedžmenta.

Slika 6.3.7: Razsevni grafikon – povezava med urbanim menedžmentom in decentralizacijo mesta



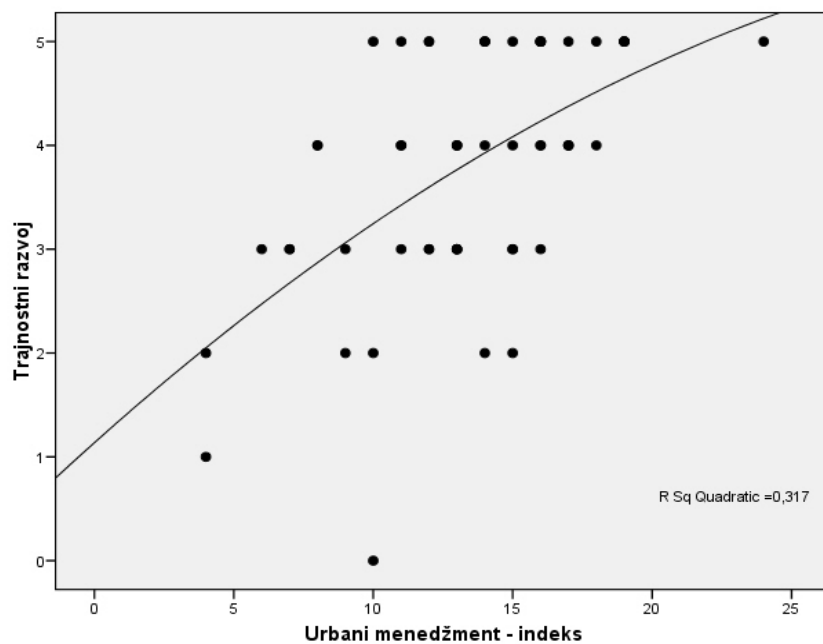
Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Slika 6.3.8: Razsevni grafikon – povezava med urbanim menedžmentom in participacijo



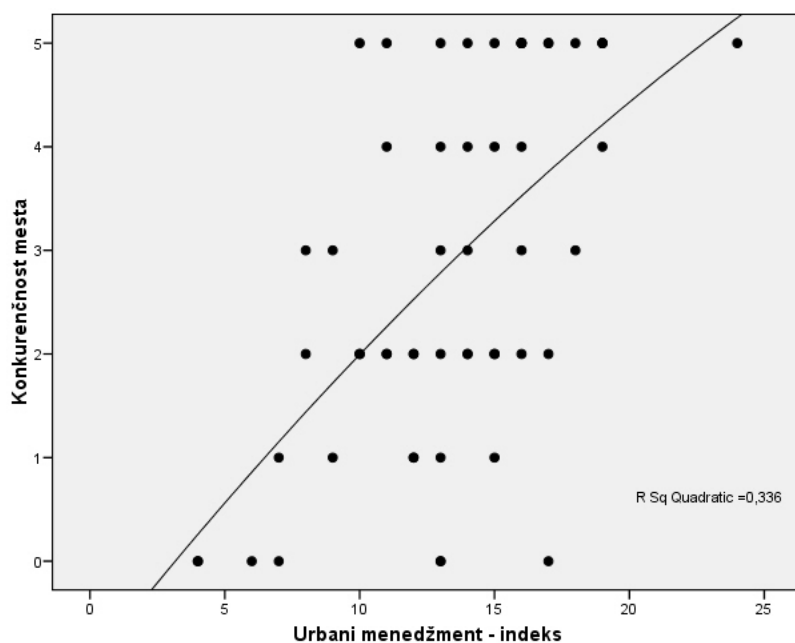
Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Slika 6.3.9: Razsewni grafikon – povezava med urbanim menedžmentom in trajnostnim razvojem



Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Slika 6.3.10: Razsewni grafikon – povezava med urbanim menedžmentom in konkurenčnostjo mesta



Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Razsevni grafikoni pa nam prikažejo še en detajl, to je, da se vse dimenzije približno enakomerno porazdeljujejo. Izjema je trajnostni razvoj, pri katerem so mestne uprave dosegale nekoliko višje vrednosti od povprečja.

6.4 TESTIRANJE INDEKSA NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA

V teoretičnem delu naloge smo poskušali precej natančno določiti, kaj urbani menedžment je, ter ga primerjati z drugimi reformnimi paradigmi. Predlagali smo, da lahko urbani menedžment v ožjem smislu, po podobni analogiji kot NJM, razumemo, kot reformo strukture in delovanja mestne uprave. V tem smislu gre torej za posebno obliko upravljanja – lokalno urbano upravljanje, ki je zaradi specifičnih vplivov kot so globalizacija, val decentralizacije, demografske spremembe (urbanizacija) in neoliberalizem, lastna mestom oziroma mestnim upravam. Nekateri avtorji (Van Dijk 2006; Davidson in Nientied 1991) celo povezujejo urbani menedžment in NJM.

Teoretično smo vsebino obeh konceptov (NJM in urbani menedžment) ločili, saj je jasno, da koncept urbani menedžment vsebuje tudi širše, bolj demokratične in konkurenčne prvine. Ker pa v obeh primerih govorimo o spremembah pri upravljanju, je smotno, da empirično preverimo tudi uporabo koncepta NJM v mestih v EU. Doslej opravljene empirične raziskave kažejo, da se je reforma javnega sektorja širše implementirala na ravni mest (Hambleton 2004). Daeman in Schaap (2000, 175) sta na podlagi empirične analize na vzorcu petnajstih mest dokazala, da so orodja NJM na mestni ravni v Evropi v splošni uporabi.

Kvantitativno ocenjevanje implementacije tako širokega nabora orodij in mehanizmov je precej oteženo, zato se naslanjamo na Brudneyja, Heberta in Wrighta (1999, 22), ki so implementacijo paradigme NJM merili¹³⁵ z naslednjimi indikatorji:

- izobraževalni programi (tečajji, usposabljanja, delavnice in podobno) za zaposlene v upravi o izboljšanju odnosa do uporabnika ali zagotavljanja storitev,
- izobraževalni programi (tečajji, usposabljanja, delavnice in podobno) za spodbujanje timskega dela in reševanja težav pri delu,
- benchmarking* za merjenje učinkov programov,
- strateško načrtovanje, ki določa jasne cilje organizacije,
- poenostavitev kadrovskih pravil,
- privatizacija večjih programov,
- ploščenje piramidne strukture organizacije.

Na podlagi teh indikatorjev smo pripravili indeks NJM. Indeks, ki je seštevek rekodiranih vrednosti odgovorov,¹³⁶ je podlaga za ocenjevanje stopnje reformiranosti posamezne mestne uprave. Ugotovili smo, da 21,1 % mestnih uprav ni reformiranih, 45,6 % jih je v prvi fazi reforme in 22,8 % je reformiranih (10,5 % anketirancev ni odgovorilo na to vprašanje).

Iz tabele 6.4.1 je razvidno, da je najpogostejše uvajanje strateškega načrtovanja za določitev jasnih ciljev (povprečna vrednost 3,69) in izobraževanje zaposlenih za izboljšanje javnih storitev (povprečna vrednost 3,60), najmanj pogosto pa se uporabljata zmanjševanje hierarhičnih ravni v mestni upravi (povprečna vrednost 2,38) in privatizacija večjih javnih programov (povprečna vrednost 2,52). Ti rezultati

¹³⁵ Brudney, Hebert in Wright (1999) so v svoji raziskavi spraševali po tem, ali so katerega od naštetih indikatorjev implementirali v zadnjih štirih letih (možni odgovori so bili na relaciji *brez sprememb* do *popolnoma implementirane spremembe*).

¹³⁶ Odgovorom: *nismo razmišljali o spremembah*, *smo razmišljali o spremembah*, *vendar še brez realizacije*, *načrtujemo spremembe* smo pripisali vrednost nič; odgovorom: *delno smo spremenili* in *popolnoma smo spremenili* smo pripisali vrednost ena. Najvišja vrednost indeksa NJM je sedem. Klasifikacija indeksa je 0–2 = ni reforme; 3–5 = 1. faza reforme; 5–7 = je reforma.

nekoliko presenečajo, ne toliko zaradi odstotka mestnih uprav, ki so implementirale elemente NJM, temveč zaradi elementov, ki jih najpogosteje uvajajo. Neoliberalizem, ki se je manifestiral tudi v paradigmi NJM, namreč predvideva zmanjševanje vloge uprave in vstop nekaterih zasebnih podjetij v proces zagotavljanja javnih storitev (Hughes 2003). Brenner in Theodore (2002) menita, da so ravno mesta pomembno okolje za razvoj in obstoj neoliberalnih načel, pa vendar naša raziskava kaže, da mestne uprave mest v EU pogosto ne uporabljajo načela privatizacije.

Tabela 6.4.1: Reformiranje mestnih uprav glede na posamezne elemente NJM

	nismo razmišljali o spremembah	smo razmišljali o spremembah, vendar še brez realizacije	načrtujemo spremembe	delno smo spremenili	popolnoma smo spremenili	povprečje (lestvica od 1 do 5)	standardni odklon
izobraževanja zaposlenih za izboljšanje javnih storitev	11,5	1,9	9,6	40,4	30,8	3,60	1,524
usposabljanja za timsko delo in timsko reševanje težav	9,6	9,6	15,4	34,6	25,0	3,38	1,497
samoocenjevanje s primerjavo z drugimi mesti (<i>benchmarking</i>) za boljše ocenjevanje naših produktov	11,5	7,7	11,5	46,2	13,5	3,13	1,560
strateško načrtovanje za določitev jasnih ciljev	7,7	5,8	5,8	42,3	32,7	3,69	1,476
poenostavljanje kadrovskih pravil	21,2	5,8	21,2	36,5	9,6	2,90	1,485
privatizacija večjih javnih programov	26,9	15,4	15,4	25,0	9,6	2,52	1,540
zmanjševanje hierarhičnih ravni v mestni upravi	34,6	23,1	13,5	7,7	17,3	2,38	1,549

Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Ker je naš namen primerjati NJM in urbani menedžment, je naslednji korak analiza statističnih povezav med indeksom NJM in neodvisnimi spremenljivkami. Z bivariatno analizo (glej tabelo 6.4.2) ugotovimo, da so nekatere povezave precej močne. Statistično značilno se NJM povezuje s številom prebivalcev, s povprečno stopnjo zaposlenosti, z lizbonskim *benchmarkom* in močjo mesta. To bi lahko pomenilo, da večje kot je mesto ter bolj kot je konkurenčno, več elementov NJM je mestna uprava implementirala.

Tabela 6.4.2: Bivariatna analiza (odvisna spremenljivka: novi javni menedžment)

Variabla	Pearsonov koeficient	Sig.
ST_PREB	,312(*)	,024
GOST_PREB	,167	,278
BDP_AVR	,317(*)	,038
ZAP_AVR	,059	,707
LIS_BENC	,240	,147
MOC_M	,264	,088

* Povezava je značilna pri 0.05 standardne napake napovedi.

Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Če pa uporabimo multivariatno analizo – linearno regresijo, je jasno, da povezave niso takšne oziroma da nekatere spremenljivke prevzemajo več moči kot druge (glej tabelo 6.4.3). Interpretacija koeficientov povezanosti (beta) nam pove, da bolj kot je mesto gosto naseljeno, manj elementov NJM je implementirala mestna uprava. To je v nasprotju z našimi pričakovanji, vendar ob primerjavi z indeksom urbanega menedžmenta precej podobno. Sklepamo lahko, da bolj kot je mesto gosto naseljeno, več dela ima na operativni ravni z *ad hoc* problematiko, kar očitno pušča bolj malo časa za sistemske izboljšave delovanja.

Druga izrazitejša statistična povezava je implementacija načel NJM in povprečen BDP na prebivalca v mestu. Iz tega bi lahko sklepali, da so bogatejša mesta nekoliko

bolj naklonjena modernizaciji uprave. Zadnja močnejša povezava pa je povezava med NJM in lizbonskim *benchmarkom*, kar je nekoliko podobno kot pri povezavi lizbonskega *benchmarka* in urbanega menedžmenta (kjer je bila sicer povezava bolj šibka in stopnja tveganja večja). To je zelo zadovoljiv rezultat, saj pomeni, da sta reformiranje mestnih uprav ter zmožnost mest, da ustvarijo visoko konkurenčno in družbeno vzdržno okolje (predvsem zaradi zaposljivosti), povezana. Mestne uprave torej imajo določeno vlogo pri uspešnem delovanju mest.

Tabela 6.4.3: Linearna regresija (odvisna spremenljivka: novi javni menedžment)

Variabla	β	Sig.
ST_PREB	,019	,940
GOST_PREB	-,408	,105
BDP_AVR	,398	,150
ZAP_AVR	-,325	,207
LIS_BENC	,381	,094
MOC_M	,159	,508

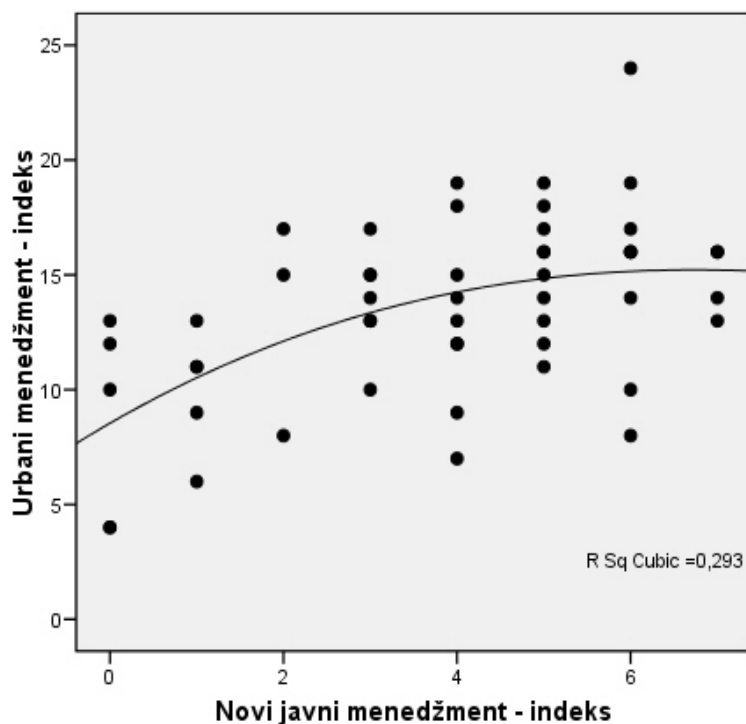
Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Vendar moramo kritično ugotoviti, da so povezave med NJM in merljivimi indikatorji ekonomske in družbene uspešnosti mesta bolj izrazite kot povezave z urbanim menedžmentom. Oba koncepta sicer nakazujeta povezovanje z lizbonskim *benchmarkom*, vendar so vse povezave z urbanim menedžmentom zelo šibke.

Očitno lahko precej zanesljivo govorimo o dveh vsebinsko različnih konceptih reformiranja mestne uprave. Če bi bili koeficienti povezav bolj podobni, bi lahko dvomili o tem, da se NJM in urbani menedžment glede na pomen razlikujeta, in verjetneje bi bilo, da je urbani menedžment le del NJM oziroma da se njune vsebine bistveno prepletajo. S pomočjo razsevnega grafikona lahko ponovno ilustrativno prikažemo korelacijsko povezavo med urbanim menedžmentom in novim javnim menedžmentom (glej sliko 6.4.5). Vidimo lahko, da povezava ni izrazita, tako da

verjetnost, da bo mestna uprava implementirala tako koncept urbanega menedžmenta kot načela NJM, ni velika.

Slika 6.4.5: Razsevni grafikon – povezava med urbanim menedžmentom in novim javnim menedžmentom



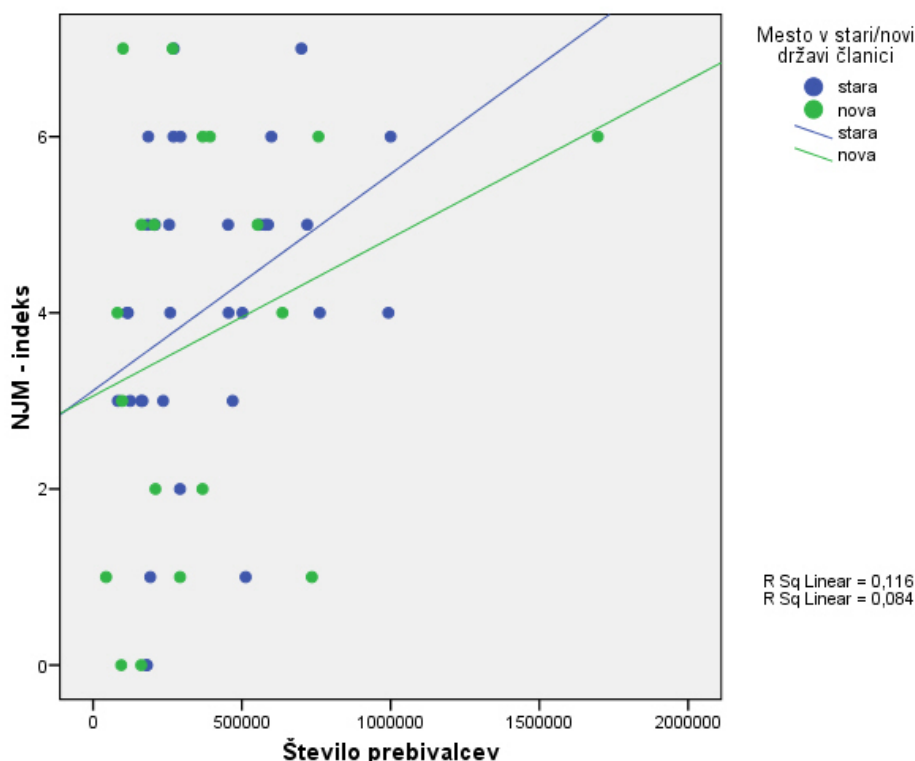
Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Ob zaključku statistične analize pa je smotrno, da preverimo še morebiten vpliv nacionalnega okolja na stopnjo implementacije obeh konceptov. Spomnimo, da nekateri skeptiki (Sosomena in von Einsiedel 1999; Parker 2004) kot ključno oviro pri procesih modernizacije mestnih uprav vidijo ravno nacionalno oblast oziroma nacionalno regulativo. Hamilton in drugi (2005, 11) navajajo, da je v 90. letih prevladovalo mišljenje, da bi ključen razkorak med mesti v EU na premici vzhod-zahod (stare in nove članice), da bodo mesta, ki so iz socialističnih režimov prešla v demokratične in kapitalistične ureditve, ostala »ujeta« v drugačnih razmerah in drugačni realnosti. Zaradi predpostavke, da upravne in oblastne strukture v postsocialističnih državah nasploh zaostajajo v reformnih procesih, smo uporabili ločnico med mesti v novih in tistimi v starih državah članicah, ter primerjali kako se

v obeh skupinah uporabljata koncept NJM in urbani menedžment (glede na število prebivalcev).

Slika 6.4.6 nam pokaže, da se NJM pojavlja v podobnem vzorcu v mestih, ki so v starih, in mestih, ki so v novih državah članicah. To pravzaprav pomeni, da implementacija načel NJM ni izrazito vezana za širše družbeno-politične okvirje.

Slika 6.4.6: Razsevni grafikon – vpliv nacionalnega okolja na implementacijo NJM

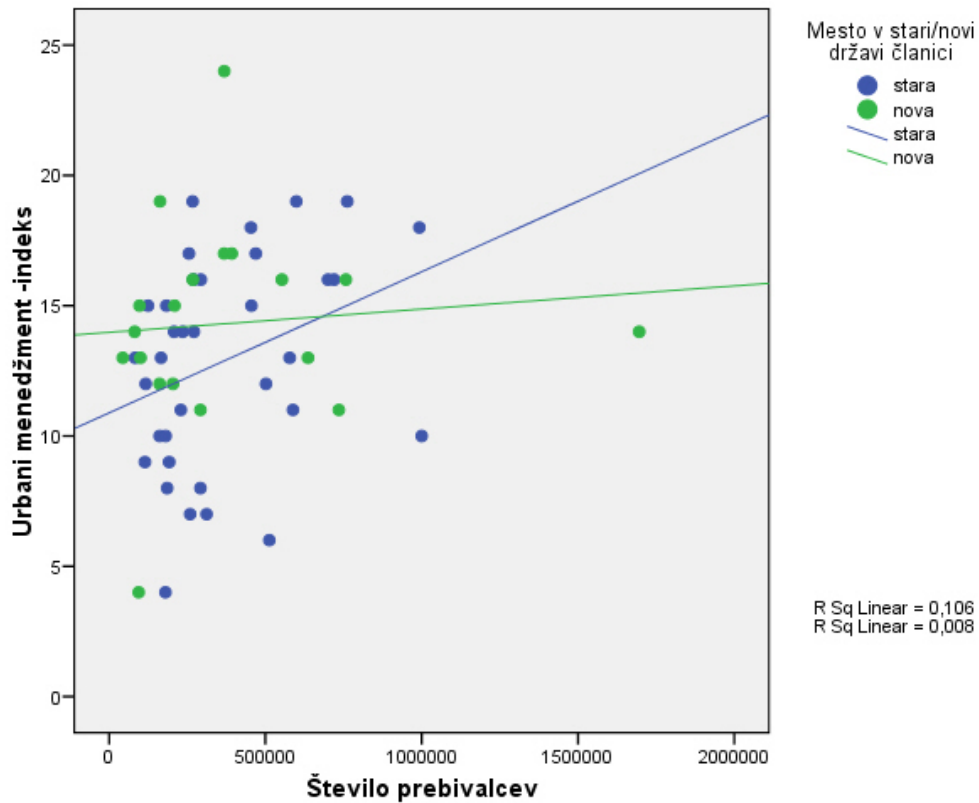


Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

Če si za obe skupini mest ogledamo še povezavo z implementacijo koncepta urbanega menedžmenta, pa ugotovimo nasprotno. Kaže se, da ima širši okvir (v našem primeru grupacija na nove in stare članice EU) določen vpliv na implementacijo koncepta (glej sliko 6.7.4). Modra regresijska premica, ki označuje mesta v starih članicah, je precej bolj strma kot zelena regresijska premica, ki označuje mesta v novih članicah. Iz tega bi lahko sklepali, da je urbani menedžment koncept, ki ga bolj uporabljajo v mestih starih držav članic (glede na velikost mesta),

kar napeljuje na nadaljnje razmišljanje o tem, ali je koncept bolj uporaben za bolj utrjene demokratične sisteme z daljšo tradicijo lokalne samouprave (kamor sodijo tudi dimenzije participacije in decentralizacije).

Slika 6.4.7: Razsewni grafikon – vpliv nacionalnega okolja na implementacijo urbanega menedžmenta



Vir: empirični podatki iz lastne raziskave (2009).

POGLAVJE 7

SKLEPNE UGOTOVITVE IN VERIFIKACIJA

TEZ

Kot smo izpostavili že v uvodnem poglavju ter teoretičnih izhodiščih, je prvi problem urbanega menedžmenta njegova konceptualizacija oziroma rekonceptualizacija. Vse od Pahla, Rexa in Williamsa dalje koncept urbanega menedžmenta presega tako meje posamezne discipline kot tudi meje prvotnega pomena. Izdelava modela, ki bi nam omogočil celostno razumevanje koncepta, je v tem smislu celo hevristična, saj je, kot je dejal Mattingly (1994), določitev, kaj urbani menedžment *je* in kaj *ni*, za njegov nadaljnji razvoj nujna. Ker v znanosti ni enotnega razumevanja, kaj je urbani menedžment (ali je princip delovanja mestne uprave, mestne politike, vseh družbeno-političnih in ekonomskih akterjev v mestu ali celo kaj tretjega), je naš poskus rekonceptualizacije nekaj, kar bo testiral čas. Vsekakor pa se je najprej treba zoperstaviti zlorabljanju koncepta za namen ohlapnega opisovanja vsega, kar tako ali drugače vpliva na delovanje mesta.

Da bi presekali ta gordijski voz, smo v prvem teoretičnem delu doktorske disertacije podrobno opisali sam subjekt proučevanja ter pripravili natančen pregled celotne svetovne literature na tem področju, ki je izrazito multidisciplinarna (zato je pri interpretaciji in razumevanju vsebine potrebna posebna previdnost), ter mestoma skopa (saj se zdi kot da se vsi avtorji namenoma izogibajo natančnejšemu definiranju urbanega menedžmenta). Pregled literature tako odpira več vprašanj kot pa ponuja odgovorov, čeprav se zdi, da je vsem vidnejšim avtorjem skupno poudarjanje nujnosti konceptualizacije. Mattingly (1994) na primer meni, da bi konceptualizacija pomenila utelešenje koncepta, ki bi s tem pridobil praktično vrednost in dobil mesto v javni sferi in politiki. Obenem pa poudarja, da pri konceptualizaciji ne smemo zaiti v preobleko starega, torej že določenih in prepoznanih konceptov javne uprave, temveč moramo znanstveno dokazati primerjalne prednosti novega koncepta. Zaradi odsotnosti takšnih poskusov Werna (1995) pesimistično meni, da se ob vzdrževanju statusa »neanalizirane abstrakcije« približujemo točki, ko se bo urbani menedžment zaradi spremembe družbeno-političnih dejavnikov spremenil v drugačno obliko upravljanja, njegove vrednosti pa ne bomo nikoli prepoznali.

Za pomoč pri interpretaciji obsežne interdisciplinarne literature smo v doktorski disertaciji razvili nekakšen časovni pregled razvoja urbanega menedžmenta ter ga razdelili v tri glavna obdobja – obdobje čuvajev, obdobje donatorjev ter obdobje vladovanja. Če sledimo razvoju skozi navedena obdobja, lahko dosežemo prvi cilj naloge, torej lahko definiramo urbani menedžment, saj nam tak pristop omogoča spoznavanje naloge koncepta – ta pa nas vodi k njegovi vsebini. Tako smo iz prvega razvojnega obdobja, ko je urbani menedžment predstavljal zgolj način kako so mestne elite razdeljevale redke urbane dobrine (negativna konotacija), prešli v drugo obdobje, ko so s pomočjo donatorjev poskušali rešiti vedno večje težave, ki so povezane z divjo urbanizacijo, ter končno v tretje obdobje, ko je urbani menedžment postal sinonim za vse dobre prakse, ki bolj ali manj uspešno rešujejo tako imenovano urbano problematiko. Menimo, da je čas, da koncept stopi v četrto obdobje svojega razvoja ter da ne predstavlja več odlagališča za množico nedodelanih in nejasnih idej.

Ob študiju literature smo v doktorski disertaciji ugotovili, da v stroki (sicer prikrito) prevladujeta dve struji razumevanja urbanega menedžmenta. Prva ga razume v najširšem pomenu, torej kot delovanje vseh akterjev v mestu (in širše) za optimizacijo delovanja mesta. Je vsako dejanje, katerega cilj je razvoj in upravljanje mesta, urbani menedžment? Širše razumevanje urbanega menedžmenta torej zajema tudi odločevalsko funkcijo. V tem primeru se pojma vladovanje in menedžment precej zblížata. Menimo, da je takšno razumevanje urbanega menedžmenta neustrezno, saj zajeda v procese in strukture urbanega vladanja in vladovanja, ki ima specifično funkcijo sprejemanja odločitev, ne zajema pa funkcije implementacije teh odločitev. Širše razumevanje urbanega menedžmenta navaja, da procesi urbanega menedžmenta potekajo tako na institucionalni kot usmerjevalni ravni odločanja v mestu. S takšno definicijo posegamo v razmerje med obema ravnema, torej v razmerje med odločevalsko in upravljalno funkcijo. Zato menimo, da takšna definicija ne ustreza. V tem najširšem pomenu sprejemanja odločitev ne moremo govoriti o menedžmentu, temveč o vladovanju. Vladovanje tako ostaja proces

sprejemanja odločitev. Van Dijk (2006, 10) posebej opozarja, da urbanega menedžmenta ne gre enačiti z urbanim vladovanjem, saj pri prvem govorimo o izvajanju javnih politik (zagotavljanju javnih storitev), urbano vladovanje pa pomeni več kot to. Urbano vladovanje se nanaša na načine, kako različne vlade oziroma oblastne organizacije ter druge družbene organizacije medsebojno delujejo in vplivajo, kako se sprejemajo odločitve in v kakšnih odnosih so z uporabniki oziroma državljani.

V ožjem smislu pa lahko urbani menedžment, po podobni analogiji kot novi javni menedžment, razumemo kot reformo strukture in delovanja mestne uprave. Menimo, da je to ustreznejše razumevanje koncepta urbanega menedžmenta. Gre torej za posebno obliko upravljanja – *lokalno urbano upravljanje*, ki je zaradi specifičnih vplivov kot so globalizacija, decentralizacija, demografske spremembe - urbanizacija in neoliberalizem, lastna mestom oziroma mestnim upravam.

Razvoj koncepta urbanega menedžmenta je tesno povezan z razvojem paradigme urbanega razvoja (Werna 1995) ter z globalnimi družbeno-političnimi in ekonomskimi spremembami. Spremembe, kot so razumevanje potenciala mest za nacionalno gospodarstvo, kriza države blaginje, vzpon neoliberalističnega pristopa, pojavnost tekmovalnosti mest in transformacija vladanja v vladovanje, so močno vplivale ne samo na razumevanje, temveč tudi na vsebino urbanega menedžmenta. Werna (1995, 354) predstavi tri, po njegovem mnenju, najpomembnejše spremembe okolja. Prva je sprememba kapitalizma, nato spremembe v režimu akumulacije (s poudarkom na lokalnosti) ter vedno večjo kompleksnost in fragmentacijo družbe. Pri prvi spremembi Werna (ibidem) izpostavlja vpliv informacijske tehnologije in globalizacije na gospodarstvo. Oba faktorja vplivata na nacionalne institucije, ki so z ene strani omejene z globalnimi finančnimi tokovi, na katere nimajo (ali pa imajo zelo malo) vpliva, z druge strani pa so ohromljene zaradi vedno bolj fragmentiranega in specifičiranega povpraševanja po javnih dobrinah znotraj države same. Državni

aparatus je tako ujet v nadnacionalne in subnacionalne interese. Ravno v takem stanju lokalne institucije prevzemajo osrednjo vlogo, saj so dovolj prilagodljive in fleksibilne, da odgovorijo na globalne spremembe. Werna (ibidem) meni, da so se mestne institucije tem razmeram prilagodile ravno z urbanim menedžmentom.

Druga sprememba, ki jo omenja Werna, je sprememba v režimu akumulacije. Režim akumulacije pomeni neko obdobje, ko se povpraševanje in ponudba uravnatežita. Eden od takšnih režimov je bil na primer režim, ki je deloval na fordističnih principih proizvodnje. Ta tip se je pojavljal v mnogih industrijskih državah v prejšnjem stoletju, ko so države srednjemu delavskemu sloju zagotavljale javne storitve in infrastrukturo (Aglietta 1979; Stoker 1990). Da so zmogle tako veliko in obsežno nalogo, so morale države vzdrževati velik državni aparat: birokratsko, centralizirano in hierarhično strukturo. V skladu s prevladujočo paradigmo časa je tudi birokratski aparat deloval po fordističnih (weberjanskih) načelih (Hambleton in Hogget 1990). Prehod iz fordizma v nov režim akumulacije v 70. letih je prinesel inovacije, kot so fleksibilnost delovnih procesov, trgov dela, spremembe v vzorcih proizvodnje in potrošnje ter deregulacija trgov. Tudi državni aparat se je prilagodil novemu režimu akumulacije (Hambleton in Hogget 1990; Stoker 1990) ter pri svojem delovanju uporabil nove pristope in procese dela. Te nove oblike delovanja kasneje poimenujejo novi javni menedžment. Hkrati, vendar ne posledično, opozarja Werna (1995, 355), je opaziti tudi globalni proces decentralizacije. Kot pravi Davey (1992), je pojavnost novega javnega menedžmenta nekako vplivala na val decentralizacije, saj NJM zahteva vitkejšo, bolj decentralizirano in cenejšo državo, ki lahko nekatere od teh ciljev doseže tudi z decentralizacijo moči in pristojnosti na nižje ravni. Kombinacija paradigme NJM in decentralizacije je dala urbanemu menedžmentu nov zagon in pomembnost. Z decentralizacijo je pridobil moč, z NJM pa način delovanja (Werna ibidem).

Zadnja sprememba se nanaša na fragmentacijo ter na vedno večjo izgubo nadzora (Castells 1989) oziroma na kaos in kompleksnost (Kirby 1993). S tem mislimo predvsem na izredno pester nabor institucij, ki zagotavljajo urbane storitve. Pod vplivom neoliberalne paradigme in *laissez-faire* javnih politik namreč vedno več urbanih storitev zagotavlja zasebni sektor (tudi v raznih partnerstvih z javnim sektorjem). Množica podjetij, ki zagotavljajo urbane storitve, pa zahteva tudi več nadzora in koordinacije osrednjega oblastnega organa (mestna politična in upravna oblast). Bately (1996) tako izpostavlja paradoks države, ki naj bi se umikala z družbeno-ekonomske sfere, vendar se zaradi potrebe po nadzoru in koordinaciji vseh teh akterjev pravzaprav utrjuje in postaja zmeraj bolj kompleksna. Tako urbani menedžment pridobiva moč in pomembnost, da lahko koordinira in nadzira akterje, z manj načrtovanja in v zmeraj bolj kompleksni družbi.

Tako lahko urbani menedžment razumemo tudi kot tehtnico, ki lovi ravnotežje med potrebami delničarjev (ekonomskih subjektov, vlagateljev, multinacionalk) in deležnikov (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 v mesto privabimo vlagatelje, morajo ti imeti 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 tako deluje sama po sebi (Stren 1993), naloga urbanega menedžmenta pa je, da mestna uprava deluje po takšnih principih, da je zmožna ohranjati ravnotežje med obema silama. Nekateri se morda s takšnim razumevanjem ne bi strinjali, saj se to ravnotežje uravnava (tudi) z javnimi politikami, ki jih sprejema mestna politika. Vendar menimo, da je tukaj ključno razumevanje med urbanim menedžmentom in menedžiranjem mesta (*urban management in managing the city*), kar je temeljni prispevek politološke znanosti k razvoju koncepta urbanega menedžmenta. Če se je, kot pravi Stren (2000), zaradi

uvajanja podjetniških načel v javno upravo v 60. in 70. letih urbana uprava (*urban administration*) v 80. letih preprosto preimenovala v urbani menedžment, potem je urbani menedžment reformirana mestna uprava. Širše razumevanje urbanega menedžmenta kot urejanja in vodenja vsega, kar je v mestu, pa je pravzaprav menedžiranje mesta. V ta proces pa so vključeni tudi drugi (politični in ekonomski) akterji.

Izhajajoč iz te zamejitve smo v okviru drugega cilja doktorske disertacije oblikovali koncept urbanega menedžmenta, torej smo novi mestni upravi pripisali princip delovanja. Da se ne bi utopili v kategorizaciji vseh dobrih praks, smo raje izpostavili glavne zunajsistemske dejavnike, s katerimi se mesto zadnjih nekaj desetletij srečuje, ter odgovore, ki jih je mesto nanje razvilo. Izpostavili smo samo splošne mehanizme (ki lahko obsegajo več modificiranih oblik, glede na potrebe posameznega mesta), ki so v literaturi najpogosteje izpostavljeni – decentralizacija mesta, participacija, vloga menedžerja, konkurenčnost mesta in trajnostni razvoj, pri čemer smo zajeli samo tiste vidike, ki so lahko v domeni uprave (in ne politike ali civilne družbe). Vedeti moramo, da je to samo poskus rekonceptualizacije ter da je dopolnjevanje modela vedno mogoče (v stilu NJM, ki zajema celo paleto mehanizmov, ki se v realnosti pojavljajo v različnih kombinacijah).¹³⁷ Obstaja možnost, da se konceptu urbanega menedžmenta pridruži tudi kakšna druga (doslej v literaturi zanemarjena) dimenzija, zato menimo, da je koncept vedno rastoč in fluiden, saj se okolje mestnih uprav zelo hitro spreminja, prav tako pa tudi izzivi, ki jih to okolje zastavlja (Van Dijk 2006, 4).

¹³⁷ Različni principi in tehnike NJM so: zmanjševanje organizacij javnega sektorja (Polidano 1999), združevanje in razdruževanje oddelkov zaradi boljše koordinacije in specializacije (Pollitt in Bouckaert 2004), privatizacija (Polidano 1999), decentralizacija (Hood 1991), vpeljevanje profesionalnega menedžmenta (Hood 1991), način delovanja po vzoru zasebnega sektorja (Hood 1991), fleksibilnost, uporaba metod HRM in informacijske tehnologije (Dunleavy in Hood 1994), standardizacija merjenja (Hood 1991), nadzor nad učinki in izločki (Hood 1991), tekmovalnost (Hood 1991; Dunleavy in Hood 1994), javno-zasebna partnerstva (Pollitt 2003, 35; Agranoff in McGuire 2003; Bardach 1998).

V teoretičnem delu naloge smo se osredotočili na prvo raziskovalno vprašanje *Kakšna je definicija koncepta urbanega menedžmenta in kateri so elementi urbanega menedžmenta?* ter iz tega izpeljano tezo doktorske disertacije *Koncept urbanega menedžmenta vsebuje nekatere prvine novega javnega menedžmenta*. Sklenemo lahko, da je raziskovalno vprašanje zelo zahtevno in obsežno ter da je teza, izpeljana iz raziskovalnega vprašanja, morda nekoliko nerodna. Težava je, ker smo morali v začetni fazi že predvideti vsebino koncepta urbanega menedžmenta, kar je vplivalo na takšno formulacijo teze. Vsekakor pa lahko s pomočjo analize sekundarnih virov zaključimo, da sta koncept urbanega menedžmenta in NJM nekako povezana. V obeh primerih gre za reformna koncepta, oba se navezujeta na javni sektor in oba se nanašata na optimizacijo delovanja. Stični točki sta vključevanje uporabnikov in decentralizacija, delno pa tudi profesionalizacija menedžmenta. Vendar menimo, da se urbani menedžment podobno kot Hambletonov (2004) »novi mestni menedžment« značilno razlikuje od NJM, saj poudarja prvine, ki se nanašajo na trajnostno in konkurenčno vodenje kompleksnega sistema s pomočjo nekaterih demokratičnih prvin. Empirična analiza potrjuje to tezo, saj povezava med obema konceptoma ni izrazita, tako da je verjetnost, da bo mestna uprava implementirala tako koncept urbanega menedžmenta kot načela NJM razmeroma majhna. V tem smislu nam je ugotavljanje relacije med urbanim menedžmentom in NJM (prva teza) pomagalo pri iskanju odgovora na prvo raziskovalno vprašanje.

Tretji cilj doktorske disertacije je bil empirično preveriti oziroma testirati predlagani koncept urbanega menedžmenta na primeru mest v EU. V tem kontekstu smo si zastavili drugo raziskovalno vprašanje *Kako in v kakšni meri se koncept urbanega menedžmenta oziroma njegovi elementi pojavljajo pri upravljanju mest v EU?* ter na podlagi tega drugo tezo doktorske disertacije *Upravljanje mest v EU poteka po načelih koncepta urbanega menedžmenta*. Odgovor na raziskovalno vprašanje smo dobili z empirično raziskavo, ki kaže, da je koncept urbanega menedžmenta v mestih EU v precej splošni uporabi (povprečna vrednost indeksa je 13,4, pri čemer je najnižja

vrednost indeksa 0, najvišja pa 25).¹³⁸ Ker smo izhajali iz predpostavke, da je urbani menedžment način delovanja mestne uprave, ki je usmerjen k izboljšanju ekonomskih in družbenih razmer bivanja v mestih (Mumtaz in Wegelin 2001), smo v naslednjem koraku preverili smotrnost predlaganega koncepta, tako da smo testirali povezanost posameznih dimenzij (kot tudi celotnega indeksa) z indikatorji, ki nakazujejo na uspešnost mesta. Povezanost smo preverjali z bivariatno in multivariatno analizo – linearno regresijo.

Zaključki analize neposredno odgovarjajo na zastavljene podteze zato je smotrno, da potrdimo oziroma ovržemo vsako posebej. Prvo podtezo *Večje kot je mesto, več elementov urbanega menedžmenta uporablja* lahko s pridržkom potrdimo. Čeprav je stopnja tveganja v tem primeru previsoka (verjetno zaradi kumulativnega učinka manjkajočih vrednosti), da bi lahko sklepali na povezanost s statistično značilnostjo, se pri bivariatni analizi nakazuje povezanost med indeksom urbanega menedžmenta in velikostjo mesta. Drugo podtezo *Bolj kot je mesto ekonomsko uspešno, več elementov urbanega menedžmenta uporablja* smo testirali glede na povezanost z indeksom lizbonskega *benchmarka*. Linearna regresija kaže, da večina vpliva prevzame lizbonski *benchmark*, torej sta urbani menedžment in ekonomska uspešnost mesta statistično povezana. Druge spremenljivke tega tipa (na primer BDP *per capita*, stopnja zaposlenosti) se ne povezujejo z indeksom urbanega menedžmenta, zato lahko sklepamo, da je ta ekonomska uspešnost povezana bolj s konkurenčnimi prvinami kot s samim gospodarskim stanjem v mestu (kar je lahko tudi posledica širših ekonomskih vplivov). Zadnjo, tretjo podtezo *Bolj kot je mesto močno, več elementov urbanega menedžmenta uporablja* se v celoti zavrže, saj se indeks urbanega

¹³⁸ Povprečne vrednosti ocenjenih vrednosti indeksa posameznih dimenzij (na indeksu od 0 do 5): vloga menedžerja 2,4; decentralizacija 2,2; participacija 2,2; trajnostni razvoj 3,8 in konkurenčnost mesta 2,8. Poleg tega smo ugotovili, da se vse dimenzije statistično značilno (pozitivno ali negativno) povezujejo z indikatorji in indeksi, ki nakazujejo na uspešnost (ekonomsko in družbeno) mesta. Izstopa le dimenzija *vloga menedžerja*, ki se pozitivno ne povezuje z nobenim indikatorjem uspešnega delovanja mesta. Še več, na uspešnost mesta (ekonomsko) vpliva negativno. Ostale dimenzije se z neodvisnimi spremenljivkami značilno povezujejo, pri tem pa nobena od njih posebej ne izstopa.

menedžmenta in indeks moči mesta sploh ne povezujeta, kar si lahko razlagamo kot irelevantnost avtonomije mestne oblasti za reformiranje mestne uprave.

Na podlagi empiričnega testiranja koncepta lahko trdimo, da koncept urbanega menedžmenta, kot smo si ga zamislili, obstaja. Celo več, kot tak ima pozitiven vpliv na nekatere aspekte delovanja mesta. V zaključku pa ostaja še eno odprto vprašanje. Je urbani menedžment nova paradigma ali kot je dejal Williams (1978), konsenzna perspektiva? Paradigma zahteva svoje teoreme, zakone in generalizacijo (Kuhn 1970), ki urbanemu menedžmentu (najbrž zaradi izrazito interdisciplinarne naravnosti ter terminološke zlorabe) manjkajo. Obenem se paradigme »rojevajo«, kadar se pojavi nova ideja, ki nasprotuje starim idejam in konceptom, in ker pred urbanim menedžmentom ni bilo primerljive »stare« paradigme lokalnega urbanega upravljanja, urbani menedžment ne doživlja »katarzičnega« rojstva.¹³⁹

Da bi urbani menedžment prešel na raven paradigme, mora iti skozi štiri faze konvergence (Pollitt 2001, 477–8). Prvi korak je diskurzivna konvergenca, ko vedno več avtorjev piše in govori o enakih konceptih; drugi korak je odločitvena konvergenca, ko institucionalizirane oblasti odločijo, da bodo nek način organizacijske oblike ali tehnike implementirale v sistem; tretji korak je praktična konvergenca, ko organizacije v javnem sektorju začnejo delovati vedno bolj podobno, in četrti korak je konvergenca izložkov, ko organizacije zaradi vpliva reforme začnejo producirati vedno bolj podobne ali celo enake izložke. Videti je, da je urbani menedžment *izbral* obratno pot. Praktična konvergenca ter konvergenca izložkov sta v mestih zelo izraženi, naslednji korak pa je, da začne znanost slediti samoniklim praktičnim pristopom ter da urbani menedžment nadgradi z diskurzivno konvergenco, saj bo (najverjetneje) šele tedaj sledila tudi odločitvena konvergenca, urbani menedžment pa bo *lahko* dobil status paradigme.

¹³⁹ Kot je dejal Hughes (2003, 263) na primeru konfrontacije stare in nove paradigme upravljanja: »Namesto da samo kritiziramo javni menedžment (torej novo paradigmo upravljanja), zaradi nekaterih nejasnosti in nedoslednosti, raje primerjajmo razlike med obema modeloma upravljanja.«

POGLAVJE 8

BIBLIOGRAFIJA

1. Aglietta, Michel. 1979. *A Theory of capitalist Regulation: The US Experience*. London: New Left Review.
2. Agranoff, Robert in Michael McGuire. 2001. Big questions in public network management. *Journal of Public Administration Research and Theory* 11(3): 295–327.
3. Alibegović, Dubravka Jurlina in Željka Kordej de Villa. 2008. The role of urban indicators in city management: a proposal for Croatian cities. *Transition Studies Review* 15 (1): 63–80.
4. Alonso, William. 1971. Equity and its relation to efficiency in urbanization. *Papers in Regional Science* 26 (1): 67–83.
5. Andrew, Caroline in Michael Goldsmith. 1998. From local government to local governance – and beyond? *International Political Science Review* 19(2): 101–117.
6. Annan, Kofi A. 2001. Foreword V *Crossing the Divide: Dialogue Among Civilizations*, ur. Picco Giandomenico, V. New Jersey: Seton Hall University.
7. Armstrong, J. Scott in Edward J. Lusk. 1987. Return postage in mail surveys a meta-analysis. *Public Opinion Quarterly* 51 (3): 233–248.
8. Association of London Government. 2003. *EU capital cities study 2003*. London: Association of London Government.
9. Association of London Government. 2004. *EU capital cities study 2004*. London: Association of London Government.
10. Atkinson, Adrian. 1995. *Income Distribution in Europe and United States*. Oxford: Oxford University Press.
11. Atkinson, Adrian, Julio Dávila, Edesio Fernandes in Michael Mattingly, ur. 1999. *The Challenge of Environmental Management in Urban Areas*. Aldershot: Ashgate.
12. Bäck, Henry. 2003. *The Partified City: Elite Political Culture in Sweden's two biggest Cities*. Goeteborg: School of public administration.
13. Bäck, Henry, Gunnar Gjelstrup, Marit Helgesen, Folke Johansson in Jan Erlig Klausen. 2005. *Urban political decentralisation: Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden: VS Verlag.

14. Bačlija, Irena in Miro Haček. 2004. Četrtna skupnosti kot nova kvaliteta v politični participaciji? Primer Mestne občine Ljubljana. *Lex Localis* 3 (2): 69–87.
15. Ball, George. 1967. Cosmocorporations: The Importance of Being Stateless. *Atlantic Community Quarterly* 6 (2): 163–170.
16. Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, CA: University of California Press.
17. Bardach, Eugene. 1998. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington DC: Brookings Institution Press.
18. Bartone, Carl R., Janis Bernstein in Frederick Wright. 1990. *Investments in Solid Waste Management: Opportunities for Environmental Improvement*. Washington: World Bank.
19. Barzelay, Michael. 1992. *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.
20. Bately, Richard. 1996. Public-Private Relationships and Performance in Service Provision. *Urban Studies* 33 (4–5): 723–751.
21. Bennet, Colin J. 1997. Understanding Ripple effects: the cross-national adoption of policy instruments for bureaucratic accountability. *Governance: an international journal of Policy, Administration and Institutions* 10 (3): 213–233.
22. Beresford, Peter. 2005. Service User: Regressive or liberatory terminology? *Disability & Society* 20 (4): 469–477.
23. Berg Van Den, Leo, Roy Drewett, Leo H. Klaassen, Angelo Rossi in Cornelis H. T. Vijverberg. 1982. Stages of urban development. V *A Study of Growth and Decline*, ur. L Van Den Berg, R Drewett, L H Klaassen, A Rossi, C H T Vijverberg, 24–45. New York: Pergamon Press.
24. Berg Van Den, Leo. 1987. *Urban Systems in a Dynamic Society*. Aldershot: Gower.
25. Berg Van Den, Leo, Erik Braun in Alexander H. J. Otagaar. 2002. *Sports and city marketing in European cities*. Aldershot: Ashgate.

26. Berry, D.E. 1979. *Comprehensive Urban management*. Mednarodna konferenca urbanih menedžerjev: Amsterdam, maj 9-12.
27. Bertinelli, Luisito in Eric Strobl. 2007. Urbanization, Urban Concentration and Economic Growth in Developing Countries. *Urban Studies* 44 (12): 2499–2510.
28. Bevir, Mark, ur. 2007. *Public governance*. London, Thousand Oaks. New Delhi: Sage.
29. Blair, L. Thomas. 1974. *The International Urban Crisis*. London: MacGibbon.
30. Bloom, David, David Canning in Gunther Fink. 2008. Urbanization and the Wealth of Nations. Dostopno prek:
<http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/ParticipatoryBudgets/IDRCEng.htm> (3. april 2007).
31. Bogason, Peter, ur. 1996. *New Modes of Local Political Organizing: Local Government Fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova Sciences Publishers.
32. Borg Van Der, Jan in Ilaria Bramezza. 1992. *The competitiveness of the European metropolitan area in the European metropolitan system of tomorrow*. Rotterdam: Euricur series.
33. Borja, Jordi. 1996. Cities: New Roles and Forms of Governing. V *Preparing for the Urban future: Global pressures and local forces*, ur. Michael A. Cohen, Ruble A. Blair, Joseph S. Tulchin in Allison M. Garland, 70–89. Washington: The Woodrow Wilson Center Press.
34. Borja, Jordi, Manuel Castells, Mireira Belil in Chris Benner. 1997. *Local and Global. The Management of Cities in the Information Age*. London: Earthscan Publications Ltd.
35. Boškić, Ružica. 2003. Vključevanje uporabnikov v oblikovanje in izvajanje storitev. *Družboslovne razprave* 19 (42): 109–122.
36. Box, Richard C. 1999. Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice. *The American Review of Public Administration* 29 (1): 19–43.

37. Bramezza, Ilaria. 1996. *The competitiveness of the European city and the role of urban management in improving city's performance*. Hag: CIP-Data Koninklijke Bibliotheek.
38. Brenner, Neil. 1999. Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies* 36 (3): 431–451.
39. Brenner, Neil in Nik Theodore. 2002. *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in Western Europe and North America*. Oxford, Boston: Blackwell.
40. Brezovnik, Boštjan. 2008. *Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo*. Maribor: Lex Localis.
41. Brezovšek, Marjan. 1995. Politična participacija. *Teorija in praksa* 32 (3–4): 199–211.
42. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2001. Organiziranost in učinkovitost občinske uprave: primer mesta Ljubljana. *Teorija in praksa* 38 (3): 395–411.
43. Brezovšek, Marjan in Damir Črnčec. 2007. *Demokratska uprava in tajnost podatkov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
44. Brooks, Josie. 1999. (Can) Modern Local Government (Be) In Touch with the People? *Public Policy and Administration* 14 (1): 42–59.
45. Brotchie, John, ur. 1995. *Cities in Competition: Productive and sustainable cities for the twenty-first century*. Sydney: Longman.
46. Brudney, Jeffrey, Ted F. Hebert in Deil S. Wright. 1999. Reinventing Government in the American states: Measuring and Explaining Administrative Reform. *Public Administration Review* 59 (1): 19–30.
47. Bučar, France. 1981. *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
48. Burgess, Paul, Stephen Hall, John Mawson in Graham Pearce. 2001. *Devolved Approaches to Local Governance: Policy and practice in neighborhood management*. York: York Publishing Services.
49. Burki, Shahid J., Perry Guillermo in William Dillinger. (1999). *Beyond the center: Decentralizing the state*. Washington, DC: World Bank.
50. Burney, Elizabeth. 1976. *Housing on trial*. London: Oxford University Press.
51. Burns, Danny, Robin Hambleton in Paul Hogget. 1994. *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*. Hong Kong: The Macmillan Press.

52. Burns, Danny. 2000. Can Local Democracy Survive Governance. *Urban Studies* 37 (5–6): 973–992.
53. Businaro, Ugo Lucio. 1994. *Technology and the future of the cities. Responding to the urban malaise: an agenda for the European Union*. Bruselj: Commission of the European Communities.
54. Butler, Richard. 1991. *Designing Organizations: A decision-making perspective*. New York: Routledge.
55. Carley, Michael. 2003. *Good Practice in Local Governance: Brief case studies*. Dostopno prek: <http://www.demosproject.org> (10. oktober 2006).
56. Castells, Manuel. 1979. *The urban question: a marxist approach*. London: E. Arnold.
57. Castells, Manuel. 1989. *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*. Oxford: Basil Blackwell.
58. Chakrabarty, Bikas K. 1997. Urban Management – a course design for education as a distinct discipline. *Spatio-Economic Development Record* 4 (1): 30–40.
59. Chakrabarty, Bikas K. 1998. Urban Management and optimizing urban development models. *Habitat* 22 (4): 503–522.
60. Chakrabarty, Bikas K. 2001. Urban Management: Concepts, Principles, Techniques and Education. *Cities* 18 (5): 331–345.
61. Cheema, Shabbir G. 1993. The Challenge of Urban Management: Some Issues. V *Urban Management Policies and Innovations in Developing Countries*, ur. Shabbir G. Cheema in Sandra E. Ward, 1–17. London: Praeger Westport.
62. Chien, Shiu-Shen. 2008. The Isomorphism of Local development: A case study of the formation and transformation of national Development Zones in post-Mao Jiangsu, China. *Urban Studies* 45 (2): 271–294.
63. Churchill, Anthony, John P. Lea in John M. Courtney, ur. 1985. *Cities in Conflict: Studies in the Planning and Management of Asian Cities*. Washington: The World Bank.
64. Clarke, Giles. 1991. Urban management in developing countries: A critical role. *Cities* 8 (2): 93–107.

65. Clarke, Giles. 1996. *Megacity Management: Trends and Issues*. Manila: The Asian Development Bank.
66. Cockburn, Cynthia. 1977. *The local state: management of cities and people*. London: Pluto Press.
67. Cohen, Michael A. 1996. The Hypothesis of Urban Convergence: Are cities in the North and South Becoming More Alike in an Age of Globalization? V *Preparing for the Urban future: Global pressures and local forces*, ur. Michael A. Cohen., Blair A. Ruble in Joseph S. Tulchin, 31–66. Washington: The Woodrow Wilson Center Press.
68. Cohen, Michael A., Blair A. Ruble in Joseph S. Tulchin. 1996. *Preparing for the urban future: global pressures and local forces*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.
69. Coleman, James S. 1988. Social Capital and the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology* 94 (5): 95–120.
70. Czarniawska, Barbara. 2002. *A Tale of Three Cities: Or the Glocalization of City Management*. New York: Oxford University Press.
71. Čanji, Vanesa. 2006. *Trajnostni razvoj evropskih mest v novi ekonomiji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede (magistrsko delo).
72. Daemen, Harry in Linze Schaap. 2000. *Citizen and City: Developments in Fifteen Local Democracies in Europe*. Rotterdam: Erasmus University.
73. Dahl, Robert A. 1963. *Who governs?: democracy and power in an American city New Haven*. London: Yale University Press.
74. Dahl, Robert A. 1967. The City in the Future of Democracy. *The American Political Science Review* 61 (4): 953–970.
75. Davey, Kenneth. 1993. *Elements of Urban Management*. Washington: World Bank.
76. Davey, Kenneth, R. Batley, N. Devas, M. Norris in D. Pasteur. 1996. *Urban management: The challenge of Growth*. Aldershot: Avebury.
77. Davidson, Forbes in Peter Nientied. 1991. Introduction. *Cities* 8 (2): 82–86.
78. Davies, Jon Gover. 1972. *The evangelistic bureaucrat*. London: Tavistock.

79. Dayton, Kenneth N. 2001. *Governance is governance*. London: Independent Sector.
80. De Long, Bradford in Shleifer, Andrei. 1992. *Princes and Merchants: European City growth before the Industrial Revolution*. Cambridge: National Bureau of Economic research at Harvard University.
81. Debelak, Slavko. 1997. Prenova slovenskega upravnega sistema na poti v Evropo. *Zbornik znanstvenih razprav*, 35–41.
82. Demos. 2004. *Assessment Framework Of Indicators Of Achievement In Citizen Participation In Local Governance*. Dostopno prek www.demosproject.org (12. marec 2008).
83. Devas Nick in Carole Rakodi. 1993. *Managing Fast Growing Cities: New Approaches to Urban Planning and Management in the Developing World*. London: Longman.
84. Devas, Nick. 1993. Evolving approaches to urban management. V *Managing Fast Growing Cities: New Approaches to Urban Planning and Management in the Developing World*, ur. Nick Devas in Carole Rakodi, 63–101. London: Longman.
85. Diamond, Larry. 1999. *Developing democracy: Toward consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
86. DiGaetano, Alan, John S. Klemanski. 1999. *Power and city governance: comparative perspectives on urban development*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
87. Dijk Van, Pieter Meine. 1999. Municipalities access to international capital markets for financing urban infrastructure. V *Financing and pricing of urban infrastructure*. Kulwant Singh in B Tai, 157–179. New Delhi: New age International.
88. Dijk Van, Pieter Meine. 2000. *Summer in the city, Decentralization provides new opportunities for urban management in emerging economies*. Rotterdam: IHS.
89. Dijk Van, Pieter Meine. 2006. *Managing cities in Developing Countries: the theory and practice of urban management*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
90. Dillinger, William. 1994. *Decentralization and its Implications for Service Delivery*. Washington: The World Bank.
91. Dillinger, William in Marianne Fay. 1999. From Centralized to Decentralized Governance. *Finance and development* 36 (4): 11–16.

92. DiMaggio, Paul J. in Walter W. Powell. 1991. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. V *The new institutionalism in Organisational Analyses*, ur. Paul J. DiMaggio, 63–82. Chicago: University of Chicago Press.
93. Dokl, Vesna. 2006. *Modernizacija javnega sektorja z uvajanjem načel sodobnega managementa*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede (magistrsko delo).
94. Doron, Gideon. 2000. *Public Policy and Electoral Reform*. London: Lexington Books.
95. Douglass, Mike in John Friedmann, ur. 1998. *Cities for citizens: planning and the rise of civil society in a global age*. Chichester: John Wiley & Sons.
96. Duncan, S. 1977. The housing question and the structure of housing market. *Journal of social policy* 6 (4): 385–412.
97. Dunford, Mick in Grigoris Kafkalas. 1992. *Cities and Regions in the New Europe*. London: Belhaven Press.
98. Dunleavy, Patrick in Christopher Hood. 1994. From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money & Management* 14 (3): 9–16.
99. Durkheim, Émile. 1969. *The division of labor in society*. New York: Free Press.
100. ECOTEC 2007. *Evaluation of mechanisms for the dissemination and exploitation of the results arising from programmes and initiatives managed by the Directorate-General for Education and Culture*. London: Priestley House.
101. Edwards, John. 1973. *The other housing problem; access and accountability*. Birmingham: University of Birmingham Press.
102. Esping-Andersen, Gøsta. 1996. *Welfare States in Transition. Social Security in the New Global Economy*. London: Sage.
103. Etzioni, Amitai. 1995. *The spirit of community: rights, responsibilities, and the communitarian agenda*. London: Fontana.
104. European Environment Agency. 1995. *State of the environment, report No 1*. Dostopno prek: <http://www.eea.europa.eu/publications/92-826-5409-5> (7. maja 2009).

105. Eurostat. 1992. *The statistical concept of the city in Europe. Population and social conditions/methods*. Luksemburg: Eurostat.
106. Eurostat. 2007. *Eurostat Regional Yearbook*. Luksemburg: Eurostat.
107. Evans, James. 2004. What is local about local environmental governance? Observations from the Local Biodiversity Action Planning process. *Area* 36 (3) 270-279.
108. Evropska komisija. 1991. *Charter of European cities and towns towards sustainability*. Bruselj: Evropska komisija.
109. Evropska Komisija. 1994. *Evropska mesta oblikovala dolgoročne strategije za izboljševanje mestnega okolja in za zmanjševanje obremenjevanje okolja*. Bruselj: Evropska komisija.
110. Evropska Komisija. 1999. *Europe's cities, Community measures in urban areas*. Bruselj: Evropska komisija.
111. Evropska Komisija. 2005. *European regional and urban statistics*. Bruselj: Evropska komisija.
112. Evropska Komisija. 2007. *State of European Cities Report*. Bruselj: Evropska komisija.
113. Fahim, Mayraj. 2005. *Council managers are running more and more American cities*. Dostopno prek: http://www.citymayors.com/government/council_managers.html (19. maj 2009).
114. Falconer, Peter. 1997. Novi management v javni upravi – načela in praksa v Veliki Britaniji. *Javna uprava* 33 (1): 67–83.
115. Farazamand, Ali. 2007. Globalization and Public Administration. V *Public governance*, ur. Mark Bevir, 20–44. London: Sage.
116. Fisher, Colin M. 1998. *Resource Allocation in the Public Sector: Values, priorities and markets in the management of public services*. London, New York: Routledge.
117. Flynn, Norman in Franz Strehl, ur. 1996. *Public Sector Management in Europe*. New Jersey: Prentice Hall.

118. Fox, Jonathan. 1994. Latin America's emerging local politics. *Journal of Democracy* 5 (2): 105–116.
119. Fox, Richard J., Melvin R. Crask in Jonghoon Kim. 1988. Mail survey response rate: a meta-analysis of selected techniques for inducing response. *Public Opinion Quarterly* 52 (4): 467–491.
120. Frederickson, George H. in Alan Johnson. 2001. The adapted American city: A study of institutional dynamics. *Urban Affairs Review* 36 (4): 872–884.
121. Freinstein, Susan. 1994. *The City Builders*. Oxford: Blackwell.
122. Freire, Mila in Richard Stren, ur. 2001. *The challenge of urban government: policies and practices*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.
123. Frumkin, Peter in Joseph Galaskiewicz. 2004. Institutional isomorphism and public sector organizations. *Journal of public administration research and theory* 14 (3): 283–307.
124. Galbraith, John. 1967. *The new industrial state*. Harmondsworth: Penguin.
125. Gaster, Lucy. 1991. Quality and decentralisation: are they connected? *Policy and politics* 19 (4): 257–267.
126. Gibbs, David C. 1999. Sustainable Cities in Europe. *European Urban and Regional Studies* 6 (3): 265–268.
127. Gilbert, Richard, Don Stevenson, Herbert Girardet in Richard Stren. 1996. *Making cities work: The role of the local authorities in the urban environment*. London: Earthscan Publications.
128. Giroux, Gary in Andrew J. McLelland. 2002. Governance structures and accounting at large municipalities. *Journal of Accounting and Public Policy* 22 (3): 203–230.
129. Glaeser, Edward L. 2008. *The Economics Approach to Cities*. Dostopno prek <http://www.nber.org/> (3. junij 2008).
130. Goldfrank, Benjamin. 2002. The Fragile Flower of Local Democracy: A Case Study of Decentralization. *Politics & Society* 30 (1): 51–83.

131. Goldsmith, Michael. 1998. *European Integration and Local Governments*. Aldershot: Edward Elgar Publishers.
132. Goss, Sue. 2001. *Making local governance work*. London: Palgrave.
133. Gould, David. 1991. Administrative Corruption: Incidence, Causes and remedial strategies. V *Handbook of comparative and development public administration*, ur. Ali Farazamand, 467–484. New York: Marcel Dekker.
134. Grad, Franc. 1998. *Lokalna demokracija: organizacija in volitve*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
135. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
136. Graham, John, Bruce Amos in Tim Plumptre. 2003. *Principles for good governance in the 21st century*. Ottawa: Institute on Governance.
137. Green, A. Harry. 1976. Urban management in Nigeria: a systems and organizational approach. *Quarterly Journal of Administration* 10 (4): 242–250.
138. Habermas, Jurgen. 1991. *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of bourgeois society*. Cambridge: The MIT Press.
139. Hackworth Jason. 2006. *The Neoliberal City: Governance, ideology and development in American urbanism*. Cornell: Cornell University Press.
140. Haček, Miro in Marjan Brezovšek. 2004. Political participation on the local level: the role of the city districts in Slovenia. *Central European political science review* 5 (15): 74–94.
141. Haček, Miro. 2007. Lokalne volitve – še vedno zgolj drugorazredne volitve? *Lex Localis* 5 (1): 31–45.
142. Haddon, R. 1970. A minority in a welfare state society. *New Atlantis* 6 (2): 80–133.
143. Hall, Peter. 1966. *The World Cities*. London: Weidenfeld & Nicolson.
144. Hall, Peter. 1993. Forces shaping urban Europe. *Urban studies* 30 (6): 883–898.
145. Hall, Peter. 1995. The Future of Cities in Western Europe. *European Review* 3 (2): 161–169.
146. Hall, Peter. 1996. The Global City. *International Social Science Journal* 147 (3): 15–23.

147. Hall, Peter. 1998. *Cities in civilization: culture, innovation, and urban order*. London: Weidenfeld & Nicolson.
148. Hambleton, Robin in David Sweeting. 1999. Restructuring our decision making (three models for local governance). *Planning*, 1344 (12. november).
149. Hambleton, Robin in Paul Hogget. 1990. Rethinking consumerism in public services. *Consumer Policy Review* 3 (2): 103–111.
150. Hambleton, Robin, Hank V. Savitch in Murray Stewart, ur. 2002. *Globalism and Local Democracy*. Houndmills: Palgrave.
151. Hambleton, Robin. 2004. *Beyond New Public Management – city leadership, democratic renewal and the politics of place*. Chicago: City Futures International Conference, 8-10 julij.
152. Hamel, Gary. 1999. Bringing Silicon Valley Inside. *Harvard Business Review* 71 (5): 70–87.
153. Hamilton, E. Ian, Kaliopa Dimitrovska Andrews in Nataša Pichler-Milanović, ur. 2005. *Transformation of cities in Central and Eastern Europe: towards globalization*. Tokyo: United Nations University Press.
154. Harding, Alan. 2005. Governance and social-economic change in cities. V *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*, ur. Ivan Turok, 62–77. London: Routledge.
155. Hardoy, Jorge E. in David Satterthwaite. 1992. *Environmental problems in Third World cities: an agenda for the poor and the planet*. London: International Institute for Environment and Development.
156. Harris, Nigel. 1991. *City, Class and Trade: Social and economic change in the third world*. London: Tauris.
157. Harrison, Michael I. in Arie Shirom. 1999. *Organizational diagnosis and assessment: bridging theory and practice*. London: Sage.
158. Harriss, John, Kristian Stokke in Olle Törnquist. 2004. *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation*. Hampshire: Macmillan publishers limited.

159. Harvey, David. 1989. *The Urban Experience*. Oxford: Blackwell.
160. Harvey, David. 1993. *Social justice and the city*. Oxford: Blackwell.
161. Heberlein, T. A. in R. Baumgartner. 1978. Factors affecting response rates to mailed surveys: A quantitative analysis of the published literature. *American Sociological Review* 43 (4): 447–462.
162. Helmsing, Bert. 2000. *Decentralization and enablement*. Utrecht: University Inaugural address.
163. Henry, Charles T. 1971. Urban manager roles in the '70's. *Public administration review* 31 (1): 20–27.
164. Hill, Hermann. 2005. *Urban governance and local democracy*. EGPA konferenca »Reforming the public sector. What about the citizens«, Bern, 31. avgust.
165. Hirsch, S. Carl. 1968. *Cities are people*. New York: Viking Press.
166. Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
167. Hočevar, Marjan. 2000. *Novi urbani trendi: Prizorišča v mestih – omrežja med mesti*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
168. Hogget, Paul in Robin Hambleton. 1987. *Decentralisation and democracy: localising public services*. Bristol: University of Bristol.
169. Hood, Christopher. 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69 (1): 3–19.
170. Horkheim, Max in Theodor W. Adorno. 2002. *Dialektika razsvetljenstva: filozofski fragmenti*. Ljubljana: Studia Humanitatis.
171. Hubert, Heinelt in Margit Mayer. 2003. Local Politics Research In Germany Developments And Characteristics In Comparative Perspective. *European Urban and Regional Studies* 10 (3): 39–47.
172. Hughes, Owen E. 2003. *Public management and administration: an introduction*. Hampshire: Palgrave.
173. Huther, Jeff in Anwar Shah. 1998. *Applying a simple measure of good governance to the debate on fiscal decentralization*. Washington, DC: World Bank.

174. Irwin, Elena in Nancy Bockstael. 2004. The Spatial Pattern of Land Use in the U.S. V *A Companion to Urban Economics*, ur. Richard Arnott in Daniel McMillen, 115–162. Edinburgh: Blackwell Publishers.
175. Jacobs, Jane. 1961. *The death and life of great American cities*. New York: Vintage Books.
176. Jacobs, Jane. 1988. *Cities and the wealth of nations: Principles of economic life*. New York: Random House USA Inc.
177. Jenkins, Paul. 2000. Urban management, urban poverty and urban governance: planning and land management in Maputo. *Environment and Urbanization* 12 (1): 137–152.
178. Jessop, Bob. 2000. Globalisation, Entrepreneurial cities and the social economy. V *Urban Movements in Globalising world*, ur. Pierre Hamle, Henri Lustiger-Thaler in Margit Mayer, 81–100. London, New York: Routledge.
179. John, Peter. 2001. *Local governance in Western Europe*. London: Sage.
180. Judd, Dennis in Michael Parkinson. 1990. *Leadership and Urban Regeneration*. London: Sage.
181. Keating, Michael. 1995. Size, efficiency and democracy: consolidation, fragmentation and public choice. V *Theories of urban politics*, ur. D. Judge, 117–134. London: Sage.
182. Keating, Michael 1998. *The new regionalism in Western Europe: Teritorial restructuring and political change*. Cheltenham: Edward Elgar.
183. Keeling, D. 1972. *Management in Government*. London: Allen and Unwin.
184. Kelley, Allen in Jeffrey Williamson. 1987. What drives city growth in the developing world? V *The Economics of urbanization and Urban policies in developing countries*, ur. George S. Tolley in Thomas Vinod, 32–45. Washington: World Bank.
185. Kirby, Andrew. 1993. *Power/Resistance: Local Politics and the Chaotic State*. Bloomington: Indiana University Press.

186. Kjellberg, Francesco. 1979. A Comparative View of Municipal Decentralization: Neighbourhood Democracy in Oslo and Bologna. V *Decentralist Trends in Western Democracies*, ur. L. J. Sharpe, 81–118. London: Sage.
187. Konrad, Kai A. 1996. Foreign direct investment and the dark side of decentralization. *Economic Policy* 22 (49): 5–17.
188. Koontz, Harlod in Cyril O'Donnel. 1976. *Management – A System and Contingency Analysis of Managerial Functions*. New York: McGraw-Hill.
189. Koontz, Harold in Heinz Weihrich. 1990. *Essentials of Management*. New York: McGraw-Hill.
190. Korten, David. 1995. *When Corporations Rule the World*. West Hartford: Kumarian Press.
191. Kotler, Philip, Christer Asplund, Irving Rein in Donald Heider. 1999. *Marketing Places Europe*. London: Pearson Education Limited.
192. Kovač, Polonca. 2000. Upravne reforme v državah Evropske unije – vir idej za Slovenijo? *Zbornik Upravne akademije* 1 (2): 19–29.
193. Kovač, Polonca. 2001. Prijazna, odzivna, hitra in učinkovita uprava: program odprave administrativnih zaostankov. *Slovenska uprava* 1 (2): 8–9.
194. Kovač, Polonca. 2004. Novi javi management. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 177–196. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
195. Kresl, Peter Karl in Gary Gappert. 1996. North American cities and the global economy: Challenges and opportunities. *Urban Affairs* 44 (6): 1–17.
196. Kriekaard, T. 1993. *City Marketing Management*. Rotterdam: RIBES.
197. Kroukamp, Hendri in Liezel Lues. 2000. Improving local management. V *Improving local government: Outcomes of Comparative Research*. Michiel S. de Vries, Purshottama Sivanarian Reddy in Shamsul M. Haque, 77–92. Hampshire: Palgrave McMillan.
198. Kuhn, Thomas S. 1970. *The structure of scientific revolutions*. Chicago, London: The University of Chicago Press.

199. Kustec Lipicer, Simona. 2007. Vrednotenje izbranih modelov merjenja kakovosti v slovenski javni upravi. V *Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 197–214. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
200. Lambert, J. 1975. *Neighbourhood politics and housing opportunities*. Centre for Environmental Studies. CP 14.
201. Lane, Jan-Erik. 1994. Will public management drive out public administration? *Asian Journal of Public Administration* 16 (2): 139–151.
202. Lane, Jan-Erik. 2000. *New Public Management*. New York: Routledge.
203. Le Gales, Patrick. 1998. Regulations and governance in European cities. *International Journal of Urban and Regional Research* 22 (2): 482–506.
204. Lea, John P. in John M. Courtney, ur. 1985. *Cities in Conflict: Studies in the Planning and Management of Asian Cities*. Washington D.C.: The World Bank.
205. Leautier, Frannie. 2006. *Cities in globalizing world: governance, performance and sustainability*. Herndon: The World Bank.
206. Lee, Kyu Sik in Alex Anas. 1989. *Manufacturers Responses to Infrastructure Deficiencies in Nigeria*. Washington: The World bank Infrastructure and Urban Development Department.
207. Lehto, Juhani. 2000. Different cities in different welfare states. V *Cities in contemporary Europe*, ur. Arnaldo Bagnasco in Patrick Le Galès, 112–130. Cambridge: Cambridge University Press.
208. Leitner, Helga in Eric Sheppard. 1998. Economic uncertainty, interurban competition and the efficiency of enterpenuarism. V *The enterpeneurial city*, ur. Tim Hall in Phil Hubbard, 285–308. Chichester: Wiley.
209. Leman, Edward. 1994. *Urban management: a Primer*. Washington: The World Bank.
210. Leonard, Simon. 1982. Urban managerialism: a period of transition? *Progress in human geography* 6 (2): 190–215.
211. Linn, Johannes F. 1983. *Cities in the developing world: policies for their equitable and efficient growth*. New York: Oxford University Press.

212. Lipičnik, Bogdan. 1994. *Menedžment v izobraževanju. Modul: Vodenje notranje organizacije zavoda. Organizacija kot orodje pri vodenju*. Ljubljana: Zavod RS za šolstvo in šport.
213. Lipton, Michael. 1977. *Why poor people stay poor. Urban Bias in World development*. Cambridge: Harvard University Press.
214. Lipton, Michael. 1983. *Demography and Poverty*. Washington, D. C.: World Bank.
215. Litvack, Jennie, Junaid Ahmad in Richard Bird. 1998. *Rethinking decentralization at the World Bank*. Washington, DC: World Bank.
216. Local and regional authorities in Europe. 1995. *The size of municipalities, efficiency and citizen participation*. Strasbourg: Council of Europe Press.
217. Logan, John in Harvey Molotch. 1987. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California press.
218. Loughlin, John. 2004. Conclusions: The transformation of regional and local democracy in Western Europe. V *Subnational Democracy in the European union: Challenges and Opportunities*, ur. John Loughlin, 393–421. Oxford: Oxford University Press.
219. Lowndes, Vivien, Lawrence Prachett in Garry Stoker. 2006. *Locality Matters: Making participation count in local politics*. London: Institute for Public Policy Research.
220. Lynn, Laurence E. 1996. *Public management as art, science and profession*. New Jersey: Chatham House.
221. Mabogunje, Akin L. 1990. Urban planning and the post-colonial state in Africa. A research overview. *African Studies Review* 33 (2): 121–203.
222. Mandič, Srna. 1985. Nekateri dileme v novejši urbani sociologiji. *Družboslovne razprave* 2 (3): 77–88.
223. Marans, Robert W. in Willard Rodgers. 1975. Toward an understanding of community satisfaction. V *Metropolitan America in Contemporary Perspective*, ur. Amos H. Hawley in Vincent P. Rock, 62–89. New York: Halsted Press.

224. Martinotti, Guido. 1994. *The new social morphology of cities*. Dostopno prek: www.unesco.org/most/wien/guido.htm (11. oktober 2008).
225. Martins, M. R. 1995. Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation: A Cross-European Perspective in Environment and Planning. *Government and Policy* 13 (4): 441–458.
226. Mattingly, Michael. 1994. Meaning of urban management. *Cities* 11 (3): 201–205.
227. Mayer, Margit. 1995. Post-fordist city politics V *Post-Fordism: A reader*, ur. Ash Amin, 316–337. Oxford: Blackwell.
228. McAuslan, Patrick. 1997. The Making of the Urban Management Programme: Memoirs of a Mendicant Bureaucrat. *Urban Studies* 34 (10): 1705–1727.
229. McCarney, Patricia, Mohamed Halfani in Alfredo Rodriguez. 1995. Towards understanding of governance: the emergence of an idea and its implications for urban research in developing countries. V *Perspectives on the city*, ur. Richard Stren in Judith Bell, 91–141. Toronto: Centre for urban and community studies.
230. McCarney, Patricia. 1996. *Cities and Governance: New directions in Latin America, Asia and Africa*. Toronto: University of Toronto.
231. Mccarney, Patricia in Richard Stren. 2003. *Governance On The Ground: Innovations And Discontinuities In Cities Of The Developing World*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
232. McGill, Ronald. 1993. Institution building for a Third World city council: some lessons from the practice. *International Journal of Public Sector Management* 6 (5): 24–33.
233. McGill, Ronald. 1994. Integrated urban management: an operational model for Third World city managers. *Cities* 11 (1): 35–47.
234. McGill, Ronald. 1995. Urban management performance: an assessment framework for Third World city managers. *Cities* 12 (5): 337–351.
235. McGill, Ronald. 1996. *Institution Building: A Third World City Management Perspective*. New York: Macmillan Press.

236. McGill, Ronald. 1998. Urban management in developing countries. *Cities* 15 (6): 463–471.
237. McGill, Ronald. 2001. Urban management checklist. *Cities* 18 (5): 347–354.
238. Mieszkowski, Peter in Edwin Mills. 1993. The Causes of Metropolitan Suburbanization. *Journal of Economic Perspectives* 7 (3): 135–47.
239. Mlinar, Zdravko. 2000. Glokalizacija ali getoizacija lokalne demokracije. *Teorija in praksa* 37 (3): 413–436.
240. Montgomery, John D. 1989. The greening of city hall: managerial experiences with municipal financing in four Asian cities. *Regional Development Dialogue* 10 (1): 40–55.
241. Moser, Brian. 1987. Approaches to Community Participation in Urban Development Programs in Third World Countries. V *Readings in Community Participation*, ur. Michael Bamberger, 92–117. Washington: The World Bank.
242. Mouritzen, Poul Erik. 1989. City Size and Citizens' Satisfaction: Two Competing Theories Revisited. *European Journal of Political Research* 17 (6): 661–688.
243. Možina, Stane. 1994. *Management*. Radovljica: Didakta.
244. Mumtaz, Babur in Emiel Wegelin. 2001. *Guiding cities*. Washington, D.C.: World Bank.
245. Murie, A. 1973. *Household movement and housing choice*. Birmingham: Centre for Urban & Regional Studies.
246. Naisbitt, John. 1994. *Global Paradox: The Bigger the World Economy, the More Powerful Its Smallest Players*. New York: William Morrow & Co.
247. National Research Council. 1999. *Governance and Opportunity in Metropolitan America*. Washington: National Academy Press.
248. Newman, Peter in Jeffrey Kenworthy. 1999. *Sustainability and Cities: Overcoming Automobile Dependence*. Washington, D.C.: Island Press.
249. Newton, Kenneth. 1982. Urban government and public services V *Urban Change and Conflict*, ur. Milton Keynes, 51–96. London: The Open University Press.

250. Norman, Peter. 1975. *Managerialism: a review of recent work*. Centre for Environmental Studies CP 14.
251. Norquist, John O. 1998. *The Wealth of Cities Revitalizing the Center of American Life*. New York: Addison Wesley Longman.
252. O'Connor, James. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.
253. Odbor regij. 1999. *Evaluating quality of life in European regions and cities*. Bruselj: Odbor regij.
254. OECD. 2003. *Open Government, Fostering Dialogue with Civil Society*. Paris: OECD.
255. OECD. 2004. *Policies to enhance sustainable development*. Paris: OECD.
256. OECD. 2005. *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: OECD.
257. Oehler-Şincai, Iulia Monica. 2008. *Strengths and weaknesses of the new public management (NPM) - cross-sectional and longitudinal analysis*. Dostopno prek: http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/SOG%20papers/Oehler-Sincai%20-%20SOG%20Conference%20Nov08.pdf (3. maj 2009).
258. Oesterle, Michael-Jörg in Joachim Wolf, ur. 1999. *Evolution and revolution in international management: A topic and a discipline in transition*. Wiesbaden: Gabler.
259. Offe, Claus. 1985. *Družbena moč in politična oblast: protislovja kapitalistične demokracije - razprave o politični sociologiji poznega kapitalizma*. Ljubljana: Delavska enotnost.
260. O'Neill, Kathleen. 2003. Decentralisation as an electoral strategy. *Comparative Political Studies* 36 (9): 1068–1091.
261. Osborne, David in Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*. Reading: Addison-Wesley.
262. Ostrom, Elinor. 1973. On the meaning and measurement of output and efficiency in the provision of urban police services. *Journal of Criminal Justice* 1 (2): 93–111.
263. Ostrom, Elinor in Larry Schroeder. 1993. *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. Boulder: Westview Press.
264. Pahl, Ray. E. 1970. *Patterns of urban life*. Boston: Longman.

265. Pahl, Ray. E. 1975. *Whose City?: And further essays on urban society*. Baltimore: Penguin Books.
266. Pahl, Ray. E. 1977. Managers, technical experts and the state: forms of mediation, manipulation and dominance in urban and regional development. V *Captive cities*, ur. M. Harloe, 210–232. Chichester: Wiley.
267. Pahl, Ray E. 1979. Managerialism, managers and self-management. *Area* 11 (3): 88–90.
268. Paquin, Jamie. 2001. World city theory: The case of Seoul. *Research in urban sociology* 6 (2): 337–356.
269. Park, Robert Ezra, Ernest W. Burgess in Roderick D. MacKenzie. 1968. *The City*. Chicago: The University of Chicago Press.
270. Parker, Simon. 2004. *Urban theory and the urban experience: encountering the city*. London, New York: Routledge.
271. Parsons, Talcott. 1960. *Structure and process in modern societies*. London: The free Press of Glancoe–Collier–McMillan.
272. Peterson, George E. 1997. *Decentralization in Latin America: Learning Through Experience*. Washington D.C.: World Bank.
273. Phillips, Anthony. 1993. The growth of the conurbation. V *The Potteries: Continuity and Change in a Staffordshire Conurbation*, ur. Anthony Phillips, 107–129. Stroud: Alan Sutton.
274. Plunkett, T. J. in G. M. Betts. 1979. The Management of Canadian Urban Government by Canadian Public Policy. *Analyse de Politiques* 5 (4): 575–576.
275. Polese, Mario in Richard Stren, ur. 1996. *The Social Sustainability of Cities: Diversity and the management of change*. Toronto: University of Toronto Press.
276. Polidano, Charles. 1999. The bureaucrat who fell under a bus: ministerial responsibility, executive agencies and the Derek Lewis affair in Britain. *Governance* 12 (2): 201–229.

277. Pollitt, Christopher. 2001. Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review* 4 (1): 471–492.
278. Pollitt, Christopher. 2003. *The essential public manager*. Maidenhead, Buckingham: Open University Press.
279. Pollitt, Christopher in Geert Bouckaert. 2004. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford, New York: Oxford University Press.
280. Porio, Edwin. 2000. Urban governance and poverty alleviation in Southeast Asia. V *Urban governance in Asia: Sub-regional perspectives*, ur. Islam Nazrul, 87–132. Dhaka: Centre for urban studies.
281. Porter, Michael E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. London: Simon & Schuster.
282. Porter, Michael E. 1998. *On competition*. Boston: A Harvard Business Review Book.
283. Pratchett, Lawrence. 1999. New Fashions in Public Participation: Towards a Greater Democracy? *Parliamentary Affairs* 52 (4): 616–633.
284. Prohl, Marga., ur. 1997. *International strategies and techniques for future local government. Practical aspects towards innovation and reform*. Gutersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.
285. Prud'homme, Remy. 1996. The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer* 10 (2): 201–220.
286. Puerre, Jon. 1999. Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review* 34 (3): 372–396.
287. Pusič, Eugen. 1985. *Upravni sistemi: Upravni sistem u Jugoslaviji*. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske.
288. Rakočević, Slobodan in Peter Bekeš. 1994. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.
289. Rakodi, Carole. 1990. Can third world cities be managed? V *The Living City: Towards a Sustainable Future*, ur. David Cadman in Geoffrey Payne, 111–124. London: Routledge.

290. Rakodi, Carole, ur. 1991. *The Urban Challenge in Africa*. Tokyo: United Nations University Press.
291. Rao, Nirmala. 2007. *Cities in transition: growth, change and governance in six metropolitan areas*. London, New York: Routledge.
292. Rauch, Walter. 1998. Problems of decision making for a sustainable development. *Water Science Technology* 38 (11): 31–39.
293. Reese, A. Laura. 1998. Local Economic development in Canada. V *Handbook of economic development*, ur. Tom Liou Kuotsai, 71–111. New York: Marcel Dekker Publishing.
294. Reiss, Albert. 1970. The Services and the Served in Service. *Urban Affairs Annual Review* 4 (3): 561–576.
295. Rex, John. in Robert Moore. 1967. *Race, Community and conflict: a study of Sparkbrook*. Oxford: Oxford University press.
296. Rex, John. 1968. The sociology of a zone transition. V *Readings in urban sociology*, ur. Ray E. Pahl, 212–283. Oxford: Pergamon.
297. Richardson, George P., ur. 1996. *Modelling for management: simulation in support of systems thinking*. Aldershot: Dartmouth.
298. Richardson, Harry. 1993. Problems of metropolitan management in Asia. V *Urban Management: Policies and Innovations in Developing Countries*, ur. Shabbir G. Cheema, 51–75. Westport: Greenwood Praeger Press.
299. Rifkin, John. 1995. *Konec dela: Zaton svetovne delavske sile in nastop posttržne dobe*. Ljubljana: Krtina.
300. Roberts, Peter, Tony Struthers in Jeffrey Sacks, ur. 1993. *Managing the metropolis: Metropolitan renaissance: New life for old city regions*. Aldershot: Avebury.
301. Robinowich, J. 2005. *From urban management to urban governance: towards a strategy for a new millennium*.
Dostopno prek: <http://www.urbancity.org/FullDoc.asp?ID=314> (1. december 2008).

302. Rogerson, M. Christian. 1989. Managing urban growth in South Africa: learning from the international experience. *The South African Geographical Journal* 71 (3): 130–153.
303. Rondinelli, Dennis A. in Kenneth Ruddle. 1978. *Urbanization and rural development: a spatial policy for equitable growth*. New York: Praeger.
304. Rondinelli, Dennis A. 1990. *Decentralizing Urban Development Programs: A Framework for Analyzing Policy Options*. Washington: USAID Office of Housing.
305. Rosenbaum, Allan in Ludmila Gajdosova, ur. 2003. *State Modernization and Public Administrator*. Bratislava: United Nations/IASIA/NISPAcee.
306. Rosenbloom, H. David in Robert S. Kravchuk. 2002. *Public Administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*. New York: McGraw Hill.
307. Rosenbloom, Richard S. in John R. Russell. 1971. *New Tools for Urban Management*. Boston: Harvard Business School.
308. Rowe, Andrew. 1975. *Democracy Renewed: the Community Council in Practice*. London: Sheldow Press.
309. Rozman, Rudi. 1996. Kako prevesti »management« v slovenščino: management, menedžment, upravljanje, poslovanje, vodenje, ravnanje? *Organizacija* 29 (1): 5–18.
310. Sabucedo, Jose Manuel in Constantino Arce. 1991. Types of political participation: A multidimensional analysis. *European Journal of political research* 20 (1): 93–102.
311. Santos, Milton. 1979. *The Shared Space: the two Circuits of the Urban Economy in Underdeveloped countries*. London: Methuen.
312. Sassen, Saskia. 1991. *The Global City: New York, London, Tokyo*. London: Blackwell.
313. Sassen, Saskia. 1994. *Cities in a world economy*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
314. Satterthwaite, David. 1996. *An Urbanising World: The second Global Report on Human Settlements*. Oxford: Oxford University Press.
315. Saunders, Peter. 1986. *Social Theory and the Urban Question*. London: Routledge.

316. Schübeler, Peter. 1996. *Participation and Partnership in Urban Infrastructure Management*. Washington: World Bank.
317. Scott, Alan. 1997. *The Limits to Globalization*. London: Routledge.
318. Seldon, Arthur. 1977. *Charge*. London: Smith.
319. Shabbir, Cheema G. 1987. *Strengthening urban institutional capabilities: issues and responses*. Manila: Asian Development Bank.
320. Shah, Anwar. 2005. On Getting the Giant to Kneel – Approaches to a Change in the Bureaucratic Culture. V *Fiscal Management, Public Sector Governance and Accountability Series*, ur. Anwar Shah, 211–227. Washington D.C: The World Bank.
321. Shalala, Donna E. 1972. Neighborhood Government: has the time come? *National Civic Review* 61 (4): 185–189.
322. Sharma, Kalpana S. 1989. Municipal management. *Urban Affairs Quarterly – India* 21 (4): 47–53.
323. Sharp, Elaine B. 1984. Citizen-Demand in the Urban Context. *American journal of political science* 28 (4): 654–672.
324. Simmel, Georg. 1903/1964. *Conflict: The web of Group-affiliations*. New York: Free Press.
325. Singer, Eleanor, Hans-Jürgen Hippler in Norbert Schwartz. 1992. Confidentiality assurances in surveys: Reassurance or threat? *International journal of Public Opinion research* 4 (3): 256–268.
326. Smith, David A. in Michael Timberlake. 1995. Conceptualising and Mapping the Structure of the World's City System. *Urban Studies* 32 (4): 287–302.
327. SOLACE. 2004. *Solace member survey 2004*. Dostopno prek: http://www.solace.org.uk/library_documents/SOLACE_Summary_Survey.pdf (2. november 2008).
328. Sosmena, G.C. in Nathaniel von-Einsiedel. 1999. *Improving Urban Management Through Local Government Capacity Building*. Washington: World Bank.
329. Sovani, N.V. 1964. The analysis of over-urbanization. *Economic Development and Cultural Change* 12 (5): 113–122.

330. Spiegel, Hans B. C., ur. 1968. *Citizen Participation in urban development*. Washington: Center for Community Affairs.
331. Splichal, Slavko. 2008. Deregulacija, denacionalizacija, depolitizacija. *Delo*, 5 (6. december).
332. Stein, Ernesto. 1998. *Fiscal decentralization and government size in Latin America*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
333. Steinich, Markus. 2000. *Monitoring and evaluating support to decentralisation: challenges and dilemmas*. Maastricht: ECDPM.
334. Stever, James A. 1988. *The End of Public Administration*. New York: Ardsley on Hudson.
335. Stewart, John. 1983. *Local Government: The Conditions of Local Choice*. New York: Harpercollins.
336. Stoker, Gerry. 1989. *New management Trends*. Luton: Local Government Training Board.
337. Stoker, Gerry. 1990. Regulation Theory, local government and the transition from Fordism. V *Challenges to local Government*, ur. D. S. King in J. Pierre, 55–79. London: Sage.
338. Stoker, Gerry. 1996. Redefining Local Democracy. V *Local democracy and local government*, ur. L. Pratchett, L. in D. Wilson, D., 188–209. Basingstoke: MacMillan.
339. Stoker, Gerry. 2004. *New Localism, Participation and Networked Community Governance*. Manchester: University of Manchester.
340. Stone, Clarence N. 1989. *Regime Politics*. Kansas: University Press of Kansas.
341. Stren, Richard E. in Rodney R. White. 1989. *African Cities in Crisis: Managing Rapid Urban Growth*. New York: Westview.
342. Stren, Richard E. 1993. Urban management in development assistance: An elusive concept. *Cities* 10 (2): 125–139.
343. Stren, Richard E. 1996. Administration of urban services. V *Making cities work: the role of local authorities in the urban environment*, ur. Richard Gilbert, Don Stevenson, Herbert Girardet in Richard Stren, 62–112. London: Earthscan Publications.

344. Stren, Richard E. 2000. *New Approaches to Urban Governance in Latin America*, Dostopno prek: <http://www.hsph.harvard.edu/pgda/working.htm> (11. januar 2009).
345. Svvara, James H. 2003. Effective Mayoral Leadership in Council-Manager Cities: Reassessing the Facilitative Model. *National Civic Review* 92 (2): 157–172.
346. Svet Evrope. 2005. *Experiences of member states with policies for the strengthening of participation at the local level*. Strasburg: Svet Evrope.
347. Svetovna Banka. 1990. *World Development Reports*. Washington, DC: World Bank.
348. Svetovna Banka. 1991. *World Development Reports*. Washington, DC: World Bank.
349. Svetovna Banka. 1992. *World Development Reports*. Washington, DC: World Bank.
350. Svetovna banka. 1993. *The east Asian Miracle*. Washington, DC: World Bank.
351. Svetovna Banka. 1995. *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World*. Washington: World Bank.
352. Svetovna Banka. 1999. *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century: The Changing Development Landscape*. Washington: World Bank.
353. Svetovna Banka. 2000. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington: World Bank.
354. Svetovna Banka. 2006. *World Development Reports*. Washington, DC: World Bank.
355. Swindell, David in Janet Kelly. 2005. Performance Measurement Versus City Service Satisfaction: Intra-City Variations in Quality? *Social Science Quarterly* 86 (3): 704–724.
356. Swinnen, Hugo. 2003. *European Cities and local social policy. Survey on developments and opinions in six European countries*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherung.
357. Swyngedoun, Erik. 1992. The Mammon quest: »Glocalisation«, interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales. V *Cities and regions in the new Europe*, ur. Mick Dunford in Grigoris Kafkalas, 39–62. London: Belhaven Press.
358. Šašek Divjak, Mojca. 1998. Kazalci urbanega razvoja po načelu trajnosti. *Urbani izziv* 9 (2): 39–44.

359. Šmidovnik, Janez. 1980. *Temeljni pojmi o upravi*. Ljubljana: Univerzum.
360. Šmidovnik, Janez. 1990. Lokalna skupnost in lokalna samoupravna občina. *Teorija in praksa* 27 (3–4): 326–338.
361. Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
362. Tanzi, Vito. 1994. *Corruption, governmental activities, and markets*. Washington, DC: International Monetary Fund.
363. Tavčar, Mitja. 2000. *Strateške razsežnosti managementa*. Koper: Visoka šola za management.
364. Tiebout, Charles M. 1956. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy* 5 (1): 416–424.
365. Tönnies, Ferdinand. 1999. *Skupnost in družba: temeljni pojmi čiste sociologije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
366. Touraine, Alain. 1983. *Solidarity, the analysis of a social movement*. New York: Cambridge University Press.
367. UMP (Urban Management Programme). 1989. *Institutional Arrangements, Technical Assistance and Training for Urban Infrastructure Management*. New York: UNCHS (Habitat).
368. UMP (Urban Management Programme). 1991. *Revised Prospectus, Capacity Building for Urban Management in the 1990s*. New York: UNCHS (Habitat).
369. UMP (Urban Management Programme). 1992. *Public-Private Partnerships in the Provision of Urban Infrastructure Services in Developing Countries*. New York: UNCHS (Habitat).
370. UMP (Urban Management Programme). 1993. *Helping to Manage the Future of Cities*. New York: UNCHS.
371. UNCHS. 1984. *Human settlements policies and institutions: issues, options, trends and guidelines*. Nairobi: UN Habitat.
372. UNCHS. 1987. *Environmental guidelines for settlements planning and management: Institutionalising environmental planning and management of settlements development*. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements (Habitat).

373. UNCHS. 1989. *Urban management programme: Overview of programme activities*. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements (Habitat).
374. UNCHS. 1990. *Roles, responsibilities and capabilities for the management of human settlements: recent trends and future prospects*. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements (Habitat).
375. UNCHS. 2004. *The state of the world's cities*. Nairobi: UN Habitat.
376. Urban Audit. 2004. *Methodological Handbook: 2004 Edition*. Dostopno prek http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BD-04-002/EN/KS-BD-04-002-EN.PDF (4. december 2008).
377. Urban Audit. 2007. *State of European cities report*. Bruselj: Evropska Komisija.
378. Uršič, Matjaž in Marjan Hočevar. 2007. *Protiurbanost kot način življenja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
379. Van Assche, Danny. 2004. *In search of the citizens: how to make a city local again?* Uppsala: ECPR workshops. Dostopno prek: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/upsala/ws23/VANASSCHE.pdf> (20. februar 2007).
380. Verba, Sidney in Norman H. Nie. 1972. *Participation in America: Political democracy and social equality*. New York, London: Harper & Row Publisher.
381. Verbič, Dušan. 2003. *Management v samoupravni lokalni skupnosti: organizacijska in informacijska sestavina*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
382. Vlaj, Stane. 1992. Ustavna in zakonska ureditev lokalne samouprave. *Teorija in praksa* 29 (1–2): 49–59.
383. VNG. 2004. *Citizens' Participation in Local Public Policy Making: European Experiences in Global Perspectives*. Hag: VNG International.
384. Vrhovac, Sanda in Irena Bačlija. 2008. An analysis of electoral Abstention in Ljubljana, the capitol of Slovenia. *Lex Localis* 6 (2): 183–204.
385. Walsh, Kieron. 1995. *Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management*. New York: St. Martin's Press.

386. Weber, Max. 1921/1946. *Basic concepts in sociology*. New York: Philosophical library.
387. Weber, Max. 1947. *The theory of social and economic organization*. New York: McMillan.
388. Weber, Max. 1962. *The city*. New York: Collier Books.
389. WECD. 1987. *Our Common future*. Oxford: Oxford University Press.
390. Weikart, Lynne A. 2001. The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City. *Urban Affairs Review* 36 (3): 359–381.
391. Weiss, Linda. 2003. Introduction. V *States in the global economy: Bringing domestic institutions back in*, ur. Linda Weiss, 1–33. Cambridge: Cambridge University Press.
392. Wekwete, Kadmiel H. 1992. Urban local government finance: The case of Harare. *Public Administration and Development* 12 (2): 97–110.
393. Wekwete, Kadmiel H. 1997. Urban management: The recent experience. V *The urban challenge in Africa*, ur. Carole Rakodi, 68–97. Tokyo: United Nations University Press.
394. Werna, Edmundo. 1995. The management of urban development, or the development of urban management? Problems and premises of an elusive concept. *Cities* 12 (5): 353–359.
395. Wescott, Clay. 2007. E-Government And The Applications Of Technology To Government Services. V *Globalization in Transition: Forces of Adjustment in the Asia Pacific Region*, ur. Dennis A. Rondinelli in John M. Heffron, 279–314. New York: Lynne Rienner.
396. Williams, Peter. 1976. The role of the institutions in the inner London housing market: the case of Islington. *Transactions of the Institute of British Geographers* 1 (1): 72–82.
397. Williams, Peter. 1978. Urban managerialism: a concept of relevance? *Area* 10 (3): 236–240.
398. Wirth, Louis. 1928. *The Ghetto*. Chicago: The University of Chicago Press.

399. Wirth, Louis. 1938. Urbanism as a way of life. *The American Journal of Sociology* 43 (1-2): 1-24.
400. Worpole, Ken. 1993. *Towns for people: transforming urban life*. Buckingham: Bristol Open University Press.
401. Yammarino, Francis J., Steven J. Skinner in Terry L. Childers. 1991. Understanding mail survey response behavior. *Public Opinion Quarterly* 55 (6): 613-639.
402. Yates, Douglas. 1977. *The Ungovernable City: the Politics of Urban Problems and Policy Making*. Cambridge: MIT Press.
403. Yu, J. in H. Cooper. 1983. A Quantitative Review of Research Design Effects on Response Rates to Questionnaires. *Journal of Marketing Research* 20 (3): 36-44.
404. Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2). Ur. l. RS 94/2007 (16. oktober 2007).
405. Združeni narodi. 2002. *World Urbanization Prospects: The 2001 Revision*. Dostopno prek: <http://www.un.org/esa/population/unpop.htm> (2. februar 2009).
406. Združeni narodi. 2008. *Demographic yearbook 2006*. New York: United Nations.
407. Žurga, Gordana 2001. *Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

**POVZETEK V SLOVENSKEM IN ANGLEŠKEM
JEZIKU**

SLOVENSKI POVZETEK

Mesta postajajo zaradi vedno večjega števila nalog in pristojnosti, ki so prenesene z nacionalne ravni, tista teritorialna enota, ki vedno bolj samostojno odloča o svojem ekonomskem razvoju in konkurenčnih prednostih, zaradi česar so mesta nosilci ekonomskega razvoja ter hkrati kreatorji strategije, kako privabiti in obdržati vlagatelje ter visoko specializirano delovno silo (Hall 1993). Kot protiutež ekonomski učinkovitosti ter strateški prilagodljivosti se pojavlja tako imenovana urbana problematika. To lahko kategoriziramo kot (1) problematiko neenakomerne polarizacije in fragmentacije (družbe, dobrin), (2) visoko stopnjo onesnaženosti, (3) razkrajajočo se infrastrukturo in (4) visoko stopnjo družbene detoriacije (kriminal in nasilje) (National Research Council 1999; Businaro 1994). Vsi ti problemi so tesno povezani z velikim številom in gostoto prebivalstva v mestih. Različne raziskave kažejo, da je optimalna velikost lokalne entitete, ki še omogoča učinkovito zagotavljanje javnih storitev, med 25.000 in 70.000 prebivalci (Richardson 1993; Dahl 1967; Hirsch 1968; Mouritzen 1989). Večina mest večkratno preseže to število, kar pomeni, da so prebivalci mest prikrajšani za nekatere osnovne storitve. Yates (1977) meni, da so urbani problemi skoraj nerešljivi zaradi prevelike heterogenosti mesta, kar onemogoča koherentno načrtovanje in oblikovanje javnih politik, in prevelike centralizacije, ki onemogoča fleksibilno mestno upravo. Cheema (1993) meni, da sta na urbano problematiko mogoča le dva odgovora, in sicer *»zmanjšati pritisk priseljevanja ali izboljšati urbani menedžment«*.

Osrednji problem urbanega menedžmenta je njegova konceptualizacija oziroma rekonceptualizacija. Vse od Rexa (1967; 1968), Pahla (1970; 1975; 1979) in Williamsa (1976; 1978) dalje koncept urbanega menedžmenta presega tako meje posamezne discipline kot tudi meje prvotnega pomena. Pregled literature pravzaprav odpira več vprašanj kot pa ponuja odgovorov, čeprav se zdi, da je vsem vidnejšim avtorjem skupno poudarjanje nujnosti konceptualizacije. Mattingly (1994) meni, da bi skupna

definicija pomenila utelešenje koncepta, ki bi s tem pridobil praktično vrednost in dobil mesto v javni sferi in politiki. Obenem pa poudarja, da pri (re)konceptualizaciji ne smemo zaiti v preobleko starega, torej že določenih in prepoznanih konceptov javne uprave, temveč moramo znanstveno dokazati primerjalne prednosti novega koncepta.

V disertaciji smo prišli do zaključka, da je urbani menedžment reforma delovanja mestnih uprav, njegova naloga pa je ustvarjati ravnotežje med družbenim in ekonomskim razvojem, ki pa mora biti nujno v sozvočju, saj deluje kot pozitivna povratna zanka. Če v mesto privabimo vlagatelje, morajo ti imeti 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. To ravnotežje lahko ohranimo (ali vzpostavimo) s pomočjo petih glavnih mehanizmov (dimenzij koncepta): decentralizacijo mesta, participacijo, vlogo menedžerja, konkurenčnostjo mesta in trajnostnim razvojem.¹⁴⁰ Vedeti moramo, da je to samo poskus rekonceptualizacije ter da je dopolnjevanje modela vedno mogoče (v stilu novega javnega menedžmenta, ki zajema celo paleto mehanizmov, ki se v realnosti pojavljajo v različnih kombinacijah). Obstaja možnost, da se konceptu urbanega menedžmenta pridruži tudi kakšna druga (doslej v literaturi zanemarjena) dimenzija, zato menimo, da je koncept vedno rastoč in fluiden, saj se okolje mestnih uprav zelo hitro spreminja, prav tako pa tudi izzivi, ki jih to okolje zastavlja (Van Dijk 2006, 4).

Na podlagi empirične raziskave (model smo testirali na reprezentativnem vzorcu 58 mest v Evropski uniji) lahko zaključimo, da je koncept urbanega menedžmenta v mestih EU v precej splošni uporabi. Pri preverjanju ali implementacija predlaganega modela urbanega menedžmenta pozitivno vpliva na nekatere indikatorje (ali

¹⁴⁰ Vse tri dimenzije smo v doktorski disertaciji natančno definirali ter določili indikatorje s pomočjo katerih smo jih lahko merili.

indekse) uspešnosti smo ugotovili da: večje kot je mesto, več elementov urbanega menedžmenta uporablja; bolj kot je mesto ekonomsko uspešno (lizbonski *benchmark*), več elementov urbanega menedžmenta uporablja; in da moč mesta (indeks moči) ni povezana z indeksom urbanega menedžmenta, kar lahko pomeni, da je avtonomija mestne oblasti nepomembna za reformiranje mestne uprave. Na podlagi empirične analize lahko trdimo, da koncept urbanega menedžmenta, kot smo si ga zamislili, obstaja in ima pozitiven vpliv na nekatere aspekte delovanja mesta.

V zaključku pa ostaja še eno odprto vprašanje. Je urbani menedžment nova paradigma ali kot je dejal Williams (1978), konsenzna perspektiva? Paradigma zahteva svoje teoreme, zakone in generalizacijo (Kuhn 1970), ki urbanemu menedžmentu (najbrž zaradi izrazito interdisciplinarne naravnosti ter terminološke *zlorabe*) manjkajo. Obenem se paradigme *rojvajo*, kadar se pojavi nova ideja, ki nasprotuje starim idejam in konceptom (Hughes 2003), in ker pred urbanim menedžmentom ni bilo primerljive *stare* paradigme lokalnega urbanega upravljanja, urbani menedžment ne doživlja *katarzičnega* rojstva. Da bi urbani menedžment prešel na raven paradigme, mora iti skozi štiri faze konvergence (Pollitt 2001, 477–8); skozi diskurzivno konvergenco, odločitveno konvergenco, praktično konvergenco in konvergenco izločkov. Videti je, da je urbani menedžment *izbral* obratno pot. Praktična konvergenca ter konvergenca izločkov sta zelo izraženi, naslednji korak pa je, da začne znanost slediti samoniklim praktičnim pristopom ter da urbani menedžment nadgradi z diskurzivno konvergenco.

SUMMARY IN ENGLISH

Because of the rising number of tasks and competencies that are devolved from the national to the local levels, cities are increasingly more autonomous in creating their own strategies for development. Cities are becoming the »engines of growth« and are attracting investors and highly specialised labour (Hall 1993). Opposed to economic efficiency and strategic adaptability we find growing urban problems, such as: (1) polarisation and fragmentation (of society and public goods); (2) environmental pollution; (3) decaying infrastructure; and (4) high social deterioration (criminal and violence) (National Research Council 1999; Businaro 1994). These urban problems are a consequence of a large and highly dense urban population. Researches show that the optimal city size for local government to successfully provide public services is between 25,000 and 70,000 citizens (Richardson 1993; Dahl 1967; Hirsch 1968; Mouritzen 1989). Since most cities are much larger, the quality of public services is expectably low. According to Yates (1977), the size and heterogeneity of a city prevents coherent planning and policy-making, making urban problems virtually impossible to resolve. Chemma (1993) concludes that there are only two possible answers to urban problems; that is to reduce the pressure of urbanisation or to improve urban management.

Since the works of Rex (1967; 1968), Pahl (1970; 1975; 1979) and Williams (1976; 1978), the concept of urban management and its (re)conceptualisation reaches beyond one discipline and beyond its normative definition. The vagueness of the concept exists not only as a result of definitional ambiguities but, as Stren (1993) notes, also as a result of its use in policy papers without any explanation (especially the *Urban Management Programme*). Such vagueness is related to the complicity of a number of agents and is helping to preserve the status quo. It seems all that the research community has in common is the call for deliberation and consensus-making on the definition of urban management. Mattingly (1994) believes that, without a more

conceptually rich and diverse approach to urban management and support from the research community around the world, the concept has little potential for survival within the rapidly changing international marketplace of development ideas.

The conclusion of this dissertation is that urban management is a reform of city administration and its task is to create a much needed balance between social and economic development. Both fields have a fragile coexistence. In order to attract investors, we have to provide a suitable labour force and the latter can only be attracted with jobs and quality of life (infrastructure, housing, services etc). A balance between both can be established via five dimensions of urban management: city decentralisation; user participation; autonomous manager; sustainable development; and city competitiveness. These dimensions act as a fluid contextualisation of the concept since new dimensions are always possible (depending mostly on the wider socio-economic and regulative framework) (Van Dijk 2006, 4).

Based on empirical research (the model was tested on 58 cities in the EU) it can be concluded that urban management is commonly employed in the EU. The correlation between application of the model and indicators that imply a city's high economic performance was also tested. It may be concluded that: if a city is larger there is a greater possibility that urban management is adopted by the city administration; if the city is more economically successful (*Lisbon benchmark*) there is a greater possibility that urban management is adopted by the city administration; and that city power (index of city power) and urban management (urban management index) are not correlated. This could imply that the autonomy of city government is irrelevant for the implementation of urban management. Based on the conducted survey we can conclude that the urban management concept, as proposed in the dissertation, has a positive effect on some of the aspects of a city's performance.

One question remains open. Is urban management, as Williams (1978) pointed out, just a framework of study or can we talk about a theory or paradigm? A paradigm demands its own theorems, laws and generalisation (Kuhn 1970) which urban management lacks (probably because of its interdisciplinary and terminological misuse). Further, new paradigms are usually born when there is a new idea which defies old paradigm and concepts (Hughes 2003). Since there was no comparable old local management paradigm, urban management cannot be defined by the difference to it. Much alike public management (Pollitt 2001, 477–8), urban management has to go through four stages of convergence: discursive convergence, decisional convergence, practice convergence, and result convergence. However, it seems that urban management chose the bottom-up approach, with practice and results convergence, leaving us to still accomplish the complex task of discursive convergence.

STVARNO KAZALO

- antiurbanizacija 39–43, 142
- Chichaška sociološka šola 27–30, 74
- čuvaji 77–82, 90, 102
- decentralizacija 54–57, 123, 134, 141–142, 154–159, 176, 207–210
 - administrativna 27, 155, 158–159, 185, 191
 - politična 155, 185, 191
 - fiskalna 18, 155
- degradacija okolja 42, 53, 174
- dekoncentracija 156
- demografske spremembe 135, 142
- dobrine
 - javne 50–52
 - urbane 10, 52–53, 80
 - mestne dobrine 53
 - dobrine mesta 53
- donatorji 82–84
- ekonomije obsega 45, 56, 59, 97
- Evropska listina o lokalni samoupravi 54
- fragmentacija družbe 75
- globalizacija 86–88, 106, 118–119, 134–138
- gostota prebivalstva 36, 195
- indeks moči mesta 18, 193, 201–204, 315–317
- infrastruktura 48–49, 50, 142
 - infrastrukturna stimuacija 48–49
- institucionalni izomorfizem 150–152
- integralni urbani menedžment 108
- komunitarno gibanje 30, 163
- koneksiteta 154
- konkurenčnost mesta 31, 88, 119, 148, 175–180, 218–221
- konvergenca 152, 183, 198, 250
- koprodukcijski pristop 163, 212
- liberalno mesto 139
- lizbonski *benchmark* 193, 204–206, 318–320
- lokalna samouprava 35
- lokalna skupnost 28, 35–36, 55–56
- marketing mesta 41
- megamesta 41
- menedžment 10, 113–115
- mestna razvojna strategija 105, 112, 186–188, 218–220, 305
- mestna uprava 17, 69–70, 127, 138, 143
- mestni menedžerski priročnik 103
- mesto
 - status 32–39
 - definicija 32–36
 - gospodarska vloga 43–47
 - servisna funkcija 54–57
 - optimalna velikost 56, 58–62
 - pristojnosti 54–55
 - raziskovanje 27–32
 - upravljanje 62–66
- model razširjenega metabolizma 173
- neoliberalizem 54, 135, 139
- novi javni menedžment
 - definicija 120, 128–129
 - načela 123–124
 - orodja 121–122
 - razvoj 120–121, 124–125, 127–130
- novi mestni menedžment 138
- participacija 58, 146–147, 159–164, 210–214
- politični funkcionar 28, 80, 91, 140, 165–169
- potrošniška demokracija 86
- potrošniške metode 211
- pozitivne eksternalije 47
- preurbanizacija 45
- privatizacija 120–127, 137–139, 157, 234
- sistemska teorija 108
- strateški razvoj 70, 88, 104, 175–180
- subsidiarnost 54, 154
- teorija urbanega režima 29
- tradicionalne metode 211
- trajnostni razvoj 169–175, 221–225
- učinkovitost 29, 72, 121–123, 138, 154, 210

UMP - *Urban management programme*
82–83
Upravljanje 113
urbana ekonomija 46
urbana sociologija
urbane koristi
urbani konflikt 31, 80, 142
urbani managerializem 10, 15, 46, 69,
74, 77–78
urbani menedžer 21, 25, 79–81, 90–93,
147, 165–169, 187, 214–218, 294–298
urbani menedžment
 definicija 71–74
 razvoj 74–88
 študij 110
 dimenzije 153–181, 207–225
 indeks 192, 225–233, 312–314
urbani razvoj 75
urbani stroški 62–63
urbanizacija 7, 39–48, 135, 142, 171
visoki javni uslužbenec 21, 78, 140, 147,
165–167
vladovanje 10, 115–117
 lokalno vladovanje 117
 urbano vladovanje 11, 84–88,
112, 114, 117–120, 125–129
vlagatelji 30–31, 45–46, 48, 134, 138, 190

IMENSKO KAZALO

- Alonso, William 62–64
Bäck, Henry 154, 187
Bartone, Carl 9, 57
Barzelay, Michael 162
Berg Van Den, Leo 178, 218
Borja, Jordi 30, 138, 148, 169
Bramezza, Ilaria 15, 70, 148, 175
Brezovšek, Marjan 136–137
Bučar, France 35, 50
Castells, Manuel 30, 32, 77, 105
Chakrabarty, Bikas K. 71, 108–110, 182
Churchill, Anthony 72
Clarke, Giles 72, 95–96, 112
Cohen, Michael A. 32, 152
Dahl, Robert 28, 61
Davey, Kenneth 15, 69, 73, 168, 245
Davidson, Forbes 71, 94–95, 113–114, 130
Dijk Van, Pieter Meine 11, 15, 68, 73, 110–111, 114, 128, 146
Dillinger, William 141
Durkheim, Émile 34
Farazamand, Ali 134–135, 138, 144
Goldfrank, Benjamin 144–145, 154, 207
Haček, Miro 140
Hall, Peter 8, 147, 176
Hambleton, Robin 17, 76, 125, 128, 134–135, 138, 144–145, 160–161
Harvey, David 30, 151
Hirschman, Albert O. 161
Hogget, Paul 76, 160
Jacobs, Jane 27
Keating, Michael 151
Kotler, Philip 178–179, 187–189, 218–219
Lane, Jan-Erik 122, 214
Leautier, Frannie 28, 166, 187
Lipton, Michael 42, 47
Lowndes, Vivien 162, 211
Mattingly, Michael 71–73, 83, 100–101, 169
McCarney, Patricia 115–117
McGill, Ronald 15, 72–75, 78, 102, 144–146
Mouritzen, Poul Erik 58–61, 145, 155
Osborne, David 119
Pahl, Ray E. 78–81, 86, 89–92
Parker, Simon 85, 138, 183
Pollitt, Christopher 131, 132, 250
Porter, Michael E. 110, 119, 176
Prud'homme, Remy 62–64, 145
Pusič, Eugen 165
Rakodi, Carole 71, 84
Rex, John 78–80
Rondinelli, Dennis A. 110, 156–158
Santos, Milton 29–30, 49
Sassen, Saskia 30–31, 118, 147, 183
Sharma, Kalpana S. 71, 83, 190
Simmel, Georg 10, 79
Stoker, Gerry 76, 129
Stren, Richard E. 12–13, 31–32, 42–45, 74, 83, 96–100, 155, 166, 185
Šmidovnik, Janez 35, 50
Tönnies, Ferdinand 36
Van Assche, Danny 59, 155
Weber, Max 78–80
Wekwete, Kadmiel H. 73
Werna, Edmundo 75–77, 104–107, 242–244
Williams, Peter 81, 92–94, 250
Wirth, Louis 30
Yates, Douglas 17, 56–57

PRILOGA A
SEZNAM ANKETIRANCEV

zap.št.	država	mesto	ime in priimek	pozicija (kot navedena na spletni strani)	odgovor
1	GR	Athina	Theodorou Ilias	General Secretary	NE
2	SI	Ljubljana	Vasja Butina	Direktor mestne uprave	DA
3	SI	Maribor	Milica Simonič Steiner	Direktorica mestne uprave	DA
4	AT	Graz	Mag. Martin Haidvogel	Magistratsdirektor	DA
5	AT	Innsbruck	Dr. Franz Hetzenauer	Magistratsdirektor	DA
6	AT	Linz	Univ. Prof. Dr. Erich Wolny	Chief Executive Director	DA
7	AT	Wien	Dr. Ernst Theimer	Magistratsdirektor	NE
8	BE	Antwerpen	Roel Verhaert	Stadssecretaris	DA
9	BE	Brugge	Johan Coens	Stadssecretaris	DA
10	BE	Brussel	Luc Symoens	Stadssecretaris	DA
11	BE	Gent	Paul Teerlinck	Stadssecretaris	DA
12	BE	Gent	Paul Teerlinck	Stadssecretaris	DA
13	BE	Liège	M. Philippe Rouselle	Secrétaire communal	NE
14	BG	Sofia	Rosen Jeliakov	Municipality Secretary	NE
15	CY	Lefkosia	Eleni Mavrou	Chief Executive of the city administration	NE
16	CZ	Brno	Dr. Ing. Marie Zezulková	Head of the City Strategy Office	DA
17	CZ	Ceske Budějovice	Ing. Zdeněk Řeřábek	General Secretary	DA
18	CZ	Liberec	Marek Řeháček	Tajemník Magistrátu	DA
19	CZ	Plzen	Ing. Radoslav Kozák	ředitel	DA
20	CZ	Praha	Ing. Martin Trnka	Chief Executive (ředitel)	NE
21	DE	Bonn	Volker Kregel	Stadtdirektor	DA
22	DE	Dresden	Mr. Marx	Stadtdirektor	NE
23	DE	Essen	Christian Hülsmann	Stadtdirektor (City manager)	DA
24	DE	Frankfurt am Main	Henning Brandt	Stadtdirektor	NE
25	DE	Karlsruhe	Peter Blank	Stadtdirektor	NE
26	DE	Köln	Guido Kahlen	City Manager	NE
27	DE	Leipzig	Dr Christian Aegerter	Amtsleiter Hauptamt	NE
28	DE	Mönchengladbach	Bernd Kuckels	Stadtdirektor	NE
29	DE	München	Wolfgang Lippstreu	Stadtdirektor	NE

30	DE	Stuttgart	Hans Stradinger	Stadtdirektor	NE
31	DE	Trier	Klaus Jensen	Stadtdirektor	NE
32	DE	Wuppertal	Johannes Slawig	Stadtdirektor	NE
33	DK	Aarhus	Jørn Sønderkjær	Sekretariatschef	DA
34	DK	København	Mikkel Aaro-Hansen	Borgerrepræsentation sekretariat	DA
35	EE	Tallinn	Toomas Sepp	City Secretary	DA
36	EE	Tartu	Jüri Mölder	City secretary	DA
37	ES	Barcelona	Mr Andreu Puig Sabanes	Chief executive	NE
38	ES	Bilbao	Itziar Urtasun Jimeno	Chief executive	NE
39	ES	Las Palmas	Néstor Hernández López	Secretario General	NE
40	ES	Madrid	Maria Pilar Martinez Lopez	Secretario General	DA
41	ES	Palma di Mallorca	Gabriel Alomar	Secretario General de la Administración Municipal	NE
42	ES	Vigo	Albino Rodriguez	Secretario General	DA
43	ES	Zaragoza	Luis Cuesta Villalonga	Secretario General	NE
44	FI	Helsinki	Hakola Juha	City board member	DA
45	FI	Oulu	Oili Helen	Chief Secretary of city administration	DA
46	FI	Turku	Jouko K. Lehmusto	Chief of Administration	NE
47	FR	Bordeaux	Alain de Bouteiller	Secrétaire général	DA
48	FR	Grenoble	Gilles du Chaffaut	Directeur général des services	NE
49	FR	Le Havre	Nicolas Pernot	Directeur Général	DA
50	FR	Lille	Gérard Dumont	Directeur Général des services	NE
51	FR	Lyon	Jean-Baptiste Fauroux	Directeur Général des services	NE
52	FR	Marseille	Jean-Claude Gondard	Secrétaire Général	NE
53	FR	Metz	M. Staehler	Administration Générale	NE
54	FR	Montpellier	Jules Nyssen	Directeur Général des services	NE
55	FR	Nice	Pierre Trautmann	Directeur Général des services	DA
56	FR	Orléans	Patrick Pilot	Directeur Général des services	NE
57	FR	Paris	Véronique Bedague-Hamilus	Secrétaire Générale	NE
58	HU	Budapest	Zsolt Tiba	Jegyző	DA
59	HU	Debrecen	Szekenes Antal	Jegyző	DA
60	HU	Szeged	Mozas Ervin	Jegyző	DA

61	IE	Cork	Joe Gavin	City manager	NE
62	IE	Dublin	John Tierney	City manager, chief executive	NE
63	IE	Galway	Joe MacGrath	City manager	NE
64	IE	Limerick	Tom Mackey	City manager	DA
65	IE	Waterford	Michael Walsh	City manager	NE
66	IT	Bari	dott. Domenico Giorgio	Segretario Generale	NE
67	IT	Bologna	Avv. Marcello Napoli	Segretario Generale	NE
68	IT	Brescia	Dr. Giacomo Andolina	Segretario Generale	DA
69	IT	Cagliari	Dott. Giovanni Battista Vargiu	Segretario Generale	DA
70	IT	Firenze	Carlo Paolini	Segretario/Direttore Generale	NE
71	IT	Catania	Dr.Salvatore Nicotra	Segretario/Direttore Generale	NE
72	IT	Modena	Claudio Forghieri	Segretario Generale	DA
73	IT	Napoli	Gaetano Virtuoso	Segretario Generale	NE
74	IT	Padova	dott. Giuseppe Contino	Segretario/Direttore Generale	NE
75	IT	Reggio di Calabria	Avv. Francesco Zoccali	Direttore Generale	DA
76	IT	Roma	Dr. Liborio Iudicello	Segretario Generale	NE
77	IT	Taranto	Dott.ssa Anna Franchitto	Segretario Generale	NE
78	IT	Torino	Adolfo Repice	Segretario Generale	NE
79	IT	Trieste	Dott. Santi Terranova	Segretario Generale	NE
80	IT	Venezia	Vincenzo Sabato	Direttore Generale	DA
81	IT	Verona	Dott. Francesco Marchi	Segretario Generale	DA
82	LT	Vilnius	Vytautas Milėnas	Director of Administration	DA
83	LU	Luxembourg	Gerardine Knudson	City manager	DA
84	LV	Riga	Juris Radzēvičs	Executive Director	DA
85	MT	Valletta	Simon Cauchi	Executive Secretary	NE
86	NL	Amsterdam	Henk de Jong	Gemeentesecretaris	NE
87	NL	Apeldoorn	Klaas Dekker	Gemeentesecretaris	NE
88	NL	Breda	Nico van Mourik	Gemeentesecretaris	DA
89	NL	Eindhoven	Bert Brunninkhuis	Gemeentesecretaris	DA
90	NL	Groningen	Henk Bakker	Municipal secretary	NE
91	NL	Nijmegen	Pier Eringa	Gemeentesecretaris	NE

92	NL	Rotterdam	A.H.P. van Gils	Gemeentesecretaris	DA
93	NL	s' Gravenhage	A.W.H. Bertram	Gemeentesecretaris	DA
94	NL	Tilburg	Gabriëlle Haanen	Gemeentesecretaris	NE
95	NL	Utrecht	J. Schuilenburg	Gemeentesecretaris	DA
96	PL	Białystok	Krzysztof Marek Karpieszuk	Sekretarz Miasta	DA
97	PL	Bydgoszcz	Jan Stranz	Sekretarz Miasta	DA
98	PL	Kielce	Janusz Koza	Secretary of City Hall	DA
99	PL	Kraków	Paweł Stańczyk	The Secretary of the City	DA
100	PL	Lodz	Jan Witkowski	Sekretarz Miasta	NE
101	PL	Lublin	Krzysztof Łątka	Sekretarz Miasta	NE
102	PL	Olsztyn	Hanna Mikulska-Bojarska	Sekretarza Miasta	NE
103	PL	Poznan	Piotr Kołodziejczyk	Sekretarz Miasta	DA
104	PL	Warszawa	Jarosław Maćkowiak	Sekretarz Miasta	NE
105	PL	Wroclaw	Włodzimierz Patalas	City Secretary	DA
106	PT	Lisboa	Pedro Miguel Santana Lopes	Município Presidente	NE
107	PT	Oporto	Rui Rio	Gabinete do Município	NE
108	RO	Brăila	Iorga Stoian	Secretarul Municipiului	NE
109	RO	Bucuresti	Tudor Toma	Secretar General	NE
110	SE	Malmö	Inger Nilsson	Chief executive officer	DA
111	SE	Stockholm	Anita Lidberg	Administrative manager	DA
112	SE	Uppsala	Kenneth Holmstedt	Chief of executive Office	DA
113	SK	Banska Bystrica	Jaroslav Sihelský	Head of municipal office	DA
114	SK	Bratislava	Ing. Anna Pavlovičová	Riaditeľka magistrátu	NE
115	UK	Birmingham	Dr Mirza Ahmad	Corporate Director of Governance	DA
116	UK	Edinburgh	Tom Aitchison	Chief Executive	DA
117	UK	Glasgow	George Black	Chief Executive	DA
118	UK	Leeds	Paul Rogerson	Chief Executive	DA
119	UK	London	Alison Turner	Member of mayoral team	NE
Skupaj DA					58

PRILOGA B
SPOROČILO ANKETIRANECM

Dear _____,

I would like to draw your attention to a research project on *urban management* in the EU cities, which is conducted by Faculty of Social Sciences (University of Ljubljana, Slovenia).

The project explores the way city administration structures influence quality of life and economic successfulness of the city. There are 185 cities included into this survey (similar target group as for Urban Audit research in which your city is already included) that will help us understand if some administrative dimensions have a distinctive positive influence on city's performance.

I would very much appreciate your support for this initiative by fulfilling short questionnaire by opening this link _____
(after fulfilling it you will also get an option of receiving the final report of the project).

Thank you very much for your co-operation.

Yours sincerely,
Irena Baclija



Research fellow
Faculty of Social Sciences,
University of Ljubljana
Slovenia

Univerza
v Ljubljani Fakulteta
za družbene vede



++386 1 580 5174

++386 51 312716

irena.baclija@fdv.uni-lj.si

PRILOGA C
ANKETNI VPRAŠALNIK (SUMARNIK)

(N=56)

Prikaz rezultatov v odstotkih (valid percent)

I.

V1. Ali ste bili imenovani (ne izvoljeni s strani prebivalcev)?

Da	86
Ne	14

V2. Ali ste pristojni za predlaganje dolgoročnih strategij mesta (razvojne strategija, mestni proračun in podobno)?

Da	71,9
Ne	28,1

V3. Ali ste pristojni za sprejemanje dolgoročnih strategij mesta?

Da	39,3
Ne	60,7

V4. Kako bi lahko najbolje opisali svojo vlogo v mestni upravi (več odgovorov je možnih):

1- uradni odločevalec	33,3
2- neuradni odločevalec	22,8
3- mediator oziroma posredovalec (med različnimi interesnimi skupinami, prebivalci itd.)	22,8
4- izvajalec političnih odločitev	68,4
5- drugo (preparing and realising decision making; officer/ advisor to councillors; head of administration; general secretary of municipality of city; head of city administration (bueracracy); executor of national law, also primal authority)	

V5. Kako bi lahko najbolje opisali svojo moč (formalno in neformalno) vis-à-vis mestnim politikom (župan, mestni svetniki):

1- imam več moči, kot politiki	7,3
2- imam približno enako moč	21,8
3- imam manj moči, kot politiki	70,9

II.

V6. Ali je vaše mesto decentralizirano na okrožja?

Da	53,6
Ne	46,4

V7. Ali je del mestne uprave (na primer skrb za ceste, vodovod, vrtci ipd.) organiziran na ravni okrožij?

Da	55,4
Ne	44,6

V8. Ali imajo okrožja voljene politične predstavnike (t.i. okrožne svetnike/ svete)?

Da	56
Ne	40

V9. Ali so okrožja finančno avtonomna (imajo svoj lasten proračun)?

Da	33,3
Ne	66,7

V10. Ali so odločitve okrožnih svetov obvezne za mestno oblast?

Da	18,9
Ne	81,1

III.

V11. Ali vključujete prebivalce v procese odločanja?

Da	87,0
Ne	13,0

V11a. Če da, v katero fazo procesa odločanja jih vključujete (več odgovorov je možnih):

1-dajanje predlogov/ sugestij/ pripomb	78,2
2-pripravljanju alternativnih možnosti (na primer: popravki proračuna in mestnega načrta)	36,4
3-v fazo evalvacije (raziskava javnega mnenja, javne razprave ipd.)	65,5

V12. Ali vključujete prebivalce, kot uporabnike v proces zagotavljanja javnih storitev?

Da	83,0
Ne	17,0

V12a. Če da, v katero fazo procesa zagotavljanja javnih storitev jih vključujete (več odgovorov je možnih):

1-dajanje predlogov/ sugestij/ pripomb	61,1
2- sodelovanje pri izvajanju storitev (nadzorni odbori uporabnikov)	27,8
3-v fazo evalvacije (raziskava javnega mnenja, možnost pritožbe ipd.)	64,8

IV.

V13. Kakšne socialne politike/mehanizme (ki so v pristojnosti mesta) je vaša mestna uprava sprejela (več odgovorov je možnih)?

1- zatočišča za brezdomce	75,9
2- varne hiše za ženske	72,2
3- socialna stanovanja	87
4- socialne pomoči	59,3
5- brezplačen javni prevoz	31,5
6- brezplačne prostočasne aktivnosti	57,4
7- brezplačne vrtci za revne	42,6
8- nič	1,9
9- drugo (all aspects covered by UK legislation; cheap child care for the poor; Subsidised public transport and leisure activities; nursing homes; free city Magazine; Home care for old people/ free medicine for pensioners; 80% Discount for public transport)	

V14. Kakšne okoljske politike/mehanizme (ki so v pristojnosti mesta) je vaša mestna uprava sprejela (več odgovorov je možnih)?

1- obdavčitev proizvodnje, ki onesnažuje okolje	22,2
2- subvencije za okolju varne proizvodnje	29,6
3-informiranje in izobraževanje potrošnikov in proizvajalcev o posledicah njihovih aktivnosti za okolje in družbo	66,7
4- merjenje, spremljanje in poročanje o emisijah	72,2
5-nič	7,4
6-drugo (regulation within the bounds of UK legislation; environmental Fund in the budget/ green public procurement rules; noise regulation; Making policy on sustainable development; noise policy; participation In EU projects in the field of environment protection)	

V15. Kakšne mehanizme trajnostnega razvoja uporablja vaša mestna uprava (več odgovorov je možnih):

1- ocena vpliva (impact assesments) na okolje	85,2
2- ocena vpliva (impact assesments) na družbo	48,1
3- analiza stroškov in koristi	64,8
4- nič	5,6
5- drugo (equality impact assasments and other relevant UK legislation consideratios; SEA/ SAM; we plan to use sustainable development tool which the city has recently developed)	

V.**V16.** Ali imate strategijo, da v mesto privabite (in/ ali obdržite)

1-turiste

Da 90,7

Ne 9,3

2- ekonomske akterje (vlagatelje, trgovino, proizvodnjo ipd.)

Da 88,9

Ne 11,1

3- nove prebivalce

Da 62,7

Ne 37,3

V17. Ali oglašujete strateške prednosti vašega mesta (na primer podjetjem prijazno mesto, družinam prijazno mesto, oglaševanje turističnih atrakcij)

1-turiste

Da 88,9

Ne 11,1

2- ekonomske akterje (vlagatelje, trgovino, proizvodnjo ipd.)

Da 90,4

Ne 9,6

3- nove prebivalce

Da 52

Ne 48

V18. Ali vaša mestna uprava pripravi letni načrt za indikatorje konkurenčnosti (na primer št. zaposlenih, cene zemljišč, GDP, uvoz/izvoz, ipd.)

Da 59,3

Ne 40,7

V19. Ali vaša mestna uprava pripravi letni načrt za uveljavljanje konkurenčne strategije

(načrt kako se bo konkurenčna strategija realizirala)?

Da 50

Ne 50

V20. Ali vaša mestna uprava oceni letno konkurenčno strategijo?

Da 57,4

Ne 42,6

VI.

V21. Označite do kakšne mere je mestna uprava vpeljala navedene spremembe (v zadnjih štirih letih) (v%)

	nismo razmišljali o spremembah	smo razmišljali o spremembah, vendar še brez realizacije	načrtujemo spremembe	delno smo spremenili	popolnoma smo spremenili	povprečje (lestvica od 1-5)	standardni odklon
izobraževanja zaposlenih za izboljšanje javnih storitev	11,5	1,9	9,6	40,4	30,8	3,60	1,524
usposabljanja za timsko delo in timsko reševanje težav	9,6	9,6	15,4	34,6	25,0	3,38	1,497
samoocenjevanje s primerjavo z drugimi mesti (<i>benchmarking</i>) za boljše ocenjevanje naših produktov	11,5	7,7	11,5	46,2	13,5	3,13	1,560
strateško načrtovanje za določitev jasnih ciljev	7,7	5,8	5,8	42,3	32,7	3,69	1,476
poenostavljanje kadrovskih pravil	21,2	5,8	21,2	36,5	9,6	2,90	1,485
privatizacija večjih javnih programov	26,9	15,4	15,4	25,0	9,6	2,52	1,540
zmanjševanje hierarhičnih ravni v mestni upravi	34,6	23,1	13,5	7,7	17,3	2,38	1,549

PRILOGA D
NACIONALNE DEFINICIJE MESTA

AFRIKA

Botsvana: Aglomeracija z več kot 5.000 prebivalci, od katerih je 75 % zaposlenih v neagrarnem sektorju.

Komoros: Administrativni centri prefaktur in lokalne skupnosti z več kot 5.000 prebivalci.

Etiopija: Lokalne skupnosti z več kot 2.000 prebivalci.

Liberija: Lokalne skupnosti z več kot 2.000 prebivalci.

Nigerija: Glavno mesto, osrednja mesta departmajev in okrožij.

Senegal: Aglomeracije z več kot 10.000 prebivalci.

JAR: Mesta z vsaj neko obliko lokalne oblasti.

Sudan: Lokalne skupnosti, ki so administrativno ali gospodarsko pomembne in imajo več kot 5.000 prebivalcev.

Svaziland: Lokalne skupnosti, ki se razglasijo za urbane.

Zambija: Aglomeracija z več kot 5.000 prebivalci, od katerih je večina zaposlena v neagrarnem sektorju.

SEVERNA AMERIKA

Kanada: Območja z več kot 1.000 prebivalci ter gostoto naseljenosti več kot 400 prebivalcev na kvadratni kilometer.

Kostarika: Administrativni centri kantonov.

Kuba: Naselja z najmanj 2.000 prebivalci.

El Salvador: Administrativni centri občin.

Grenlandija: Lokalne skupnosti z najmanj 200 prebivalci.

Haiti: Administrativni centri občin.

Honduras: Lokalne skupnosti z najmanj 2.000 prebivalci, skupnosti pa imajo osnovne urbane karakteristike.

Mehika: Lokalne skupnosti z najmanj 2.500 prebivalci.

Nikaragva: Administrativni centri občin in skupnosti z najmanj 1.000 prebivalcev, ki imajo ceste in električno osvetljavo.

Porto Rico: Aglomeracije z najmanj 2.500 prebivalci, ki imajo 1.000 prebivalcev na kvadratni kilometer.

Združene države Amerike: Aglomeracije z najmanj 2.500 prebivalci, s 1.000 prebivalcev na kvadratno miljo.

JUŽNA AMERIKA

Argentina: Lokalne skupnosti z več kot 2.000 prebivalci.

Bolivija: Lokalne skupnosti z več kot 2.000 prebivalci.

Braziliya: Urbane cone administrativnih centrov občin in okrajev.

Čile: Naseljeni centri, ki imajo določene urbane karakteristike, kot so nekatere javne storitve.

Ekvador: Prestolnice provinc in kantonov.

Paragvaj: Mesta, kraji ter administrativni centri departmajev in okrajev.

Urugvaj: Mesta.

Venezuela: Centri z najmanj 1.000 prebivalci.

AZIJA

Kitajska: Mesta pridobijo status le z dovoljenjem Državnega sveta. Če ima mesto okrožja, potem mora biti gostota prebivalcev najmanj 1.500 na kvadratni kilometer. Če mesto nima okrožij velja status mesta le za del kjer je locirana mestna oblast.

Indija: Mesta (območja z mestnim svetom), pa tudi vsa območja z najmanj 5.000 prebivalci in gostoto prebivalstva najmanj 1.000 prebivalcev na kvadratno miljo ali 400 na kvadratni kilometer ter vsaj tri četrtine odrasle moške populacije, ki se ne preživlja s kmetijstvom.

Indonezija: Območja z urbanimi karakteristikami.

Izrael: Lokalne skupnosti z več kot 2.000 prebivalci, razen tistih kjer se vsaj ena tretjina gospodinjstev preživlja s kmetijstvom.

Japonska: Mesto z najmanj 50.000 prebivalcev, kjer je 60 % ali več gospodinjstev lociranih v centru mesta in kjer se vsaj 60 % prebivalcev preživlja s proizvodnjo ali prodajo.

Koreja: Območja z najmanj 50.000 prebivalcev.

Malezija: Naselja z najmanj 10.000 prebivalcev.

Turčija: Naselja z najmanj 20.001 prebivalcem.

EVROPA

Albanija: Mesta in industrijski centri z več kot 400 prebivalci.

Avstrija: Skupnosti z več kot 5.000 prebivalci.

Češka: Lokalne skupnosti z več kot 2.000 prebivalci.

Finska: Mestne občine.

Francija: Lokalne skupnosti z več kot 2.000 prebivalci, ki živijo v nepretrganem naselju hiš, kjer ni več kot 200 metrov med posameznimi hišami.

Grčija: Naselja z več kot 10.000 prebivalci.

Madžarska: Budimpešta in vsa mesta s statusom.

Islandija: Lokalne skupnosti z več kot 200 prebivalci.

Irska: Mesta in kraji z najmanj 1.500 prebivalci.

Nizozemska: Lokalne skupnosti z več kot 2.000 prebivalci.

Norveška: Lokalne skupnosti z več kot 200 prebivalci.

Portugalska: Naselja z najmanj 10.000 prebivalcev.

Romunija: Mesta, občine in kraji.

Španija: Lokalne skupnosti z več kot 2.000 prebivalci.

Švica: Naselja z najmanj 10.000 prebivalcev, vključno z obmestjem.

Združeno kraljestvo: Naselja z najmanj 10.000 prebivalcev.

(Združeni Narodi, 2008)

PRILOGA E

STOPNJE PRISTOJNOSTI MEST V EU

Področje	aktivnost	AT	BE	BU	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	GR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK
Načrtovanje in gospodarski razvoj	Razvoj in nadzorovanje strateških mestnih načrtov	4	3	3	1	3	3	3	3	2	4	2	2	2	2	3	2	2	3	1	3	3	2	2	4	3	2	3
	Nadzor nad načrtovanjem razvoja in jurisdikcija nad gradbenimi dovoljenji	2	3	2	1	3	4	4	4	3	4	3	3	4	2	4	4	4	4	1	3	4	4	3	4	4	4	3
	Neposredna pomoč notranjim investitorjem	1	1	1	1	2	2	3	1	2	2	1	0	1	0	3	0	1	2	0	3	2	2	0	2	2	1	2
	Neposredna pomoč malim podjetjem in podjetnikom	1	1	1	1	2	2	4	1	2	2	1	2	2	0	2	0	1	1	0	2	1	3	0	2	2	3	2
Trg dela	Razvoj in nadzor nad zaposlitveno strategijo	1	1	1	0	0	0	2	0	0	2	2	0	2	1	2	0	0	2	0	2	2	2	1	1	1	0	1
	Upravljanje z javnimi službami	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0
	Upravljanje z zaposlitvenimi shemami	1	0	1	0	0	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	0	1	0	2	2	2	1	1	1	0	1
Izobraževanje	Upravljanje vrtcev	4	3	2	0	4	4	4	4	2	4	3	4	4	0	4	3	2	4	1	3	4	2	3	4	3	1	3
	Upravljanje osnovnih šol	4	3	2	0	4	2	4	3	2	4	2	2	3	0	3	3	3	3	1	3	4	2	3	4	3	0	3
	Upravljanje srednjih šol	2	2	2	0	0	0	4	3	2	4	0	2	3	0	3	3	0	3	1	3	3	0	1	4	1	0	3
	Upravljanje z izobraževanji za odrasle	4	2	2	0	0	4	0	3	2	3	0	2	4	1	3	0	0	2	1	3	2	2	1	3	3	0	3
	Upravljanje z visokimi in višjimi šolami	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Promet	Razvoj in nadzor namestno prometno strategijo	4	1	3	0	2	3	2	3	0	3	2	2	3	0	3	3	2	3	2	2	3	2	1	2	3	2	3
	Neposredno upravljanje mestnega prometa	4	1	3	0	4	3	2	2	2	2	2	1	3	0	4	3	1	3	3	2	2	2	2	2	3	2	2
	Načrtovanje in financiranje nove prometne infrastrukture	2	1	2	0	4	3	2	2	2	2	1	1	2	0	2	3	1	3	2	3	2	2	1	2	3	2	3
Stanovanjska politika	Razvoj in nadzor nad stanovanjsko strategijo	4	3	2	1	4	3	4	3	0	4	3	2	3	2	3	3	2	3	1	3	3	3	3	3	3	3	3
	Načrtovanje in financiranje izgradnje socialnih stanovanj	2	3	3	0	0	2	3	3	2	4	2	2	3	1	3	3	1	3	1	2	3	3	2	3	3	3	2
	Lastništvo nad socialnimi stanovanji	2	3	3	0	0	2	2	3	2	4	1	2	3	2	2	3	1	4	0	1	2	3	3	3	2	3	3

Vir: Urban Audit 2007.

Legenda: 0-ni pristojnosti; 1-omejene pristojnosti (svetovalna vloga); 2-delne ali deljene pristojnosti (druge ravni imajo tudi pomemben del pristojnosti); 3-večinske pristojnosti (druge ravni imajo le omejen del pristojnosti); 4-izključna pristojnost mestnih oblasti.

PRILOGA F

INDEKS URBANEGA MENEDŽMENTA

Ocena (N=58)	Avtonomnost menadžerja (rang 1-5)	Decentralizacija mesta (rang 1-5)	Participacija (rang 1-5)	Trajnostni razvoj (rang 1-5)	Konkurenčnost mesta (rang 1-5)	Sum=indeks
mesto						
Aarhus	1	1	5	4	5	16
Antwerpen	2	4	3	2	4	15
Banska Bystrica	4	0	5	2	4	14
Bialystok	2	0	0	4	5	11
Birmingham	2	5	2	4	5	18
Bonn	2	1	0	3	1	7
Bordeaux	3	4	0	5	5	16
Breda	4	2	1	4	3	13
Brescia	2	2	1	3	1	9
Brno	4	5	5	4	0	17
Brugge	2	1	2	5	2	12
Brussels	3	0	0	5	2	10
Budapest	4	4	0	5	2	14
Bydgoszcz	5	5	5	5	5	24
Cagliari	3	3	2	0	2	10
Ceske Budjeovice	2	0	1	1	0	4
Debrecen	4	2	1	5	1	12
Edinburgh	5	3	3	5	3	18
Eindhoven	4	0	4	4	3	14
Essen	1	3	0	5	2	11
Gent	3	0	0	4	4	11
Glasgow	4	3	0	3	4	13
Graz	1	2	1	5	5	14
Helsinki	3	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Innsbruck	1	0	3	2	3	9
Kielce	4	0	3	3	5	15
Kobenhavn	2	3	2	3	2	12
Krakow	3	3	2	5	3	16
Le Havre	5	3	0	5	5	17
Leeds	2	2	5	5	2	16

Liberec	4	5	3	3	1	15
Limerick	5	2	4	3	0	13
Linz	2	0	0	4	2	8
Ljubljana	2	2	3	4	5	16
Luxembourg	4	0	3	4	2	13
Madrid	4	3	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Malmö	2	4	4	5	4	19
Maribor	4	3	3	4	0	13
Modena	0	2	0	2	0	4
Nice	1	2	0	3	0	6
Oulu	5	0	5	4	2	15
Plzen	2	4	3	5	5	19
Poznan	2	0	1	n.p.	n.p.	n.p.
Reggio di Calabria	1	3	4	5	2	15
Riga	4	3	0	3	2	11
Rotterdam	3	4	2	5	5	19
s\ Gravenhage	4	3	5	4	2	17
Stockholm	1	3	5	5	5	19
Szeged	1	2	5	3	1	12
Tallinn	2	3	3	4	5	17
Tartu	6	0	4	3	1	13
Uppsala	2	.	1	2	5	10
Utrecht	3	2	4	3	5	16
Venezia	3	4	0	5	2	14
Verona	1	3	0	3	0	7
Vigo	1	0	0	4	3	8
Vilnius	2	2	3	5	4	16
Wroclaw	0	2	3	3	5	13

PRILOGA G
INDEKS MOČI MESTA

Ocena (N=48) mesto	Mestna populacija (rang 1-3)	Letni izdatki lokalne skupnosti na prebivalca (rang 1-5)	Lokalni izdatki, kot % na celotne izdatke (rang 1-5)	Delež prihodkov lokalne skupnosti iz lastnih davčnih virov (rang 1-5)	Delež dejanskih izvirnih prihodkov lokalne skupnosti (rang 1-5)	Suma	Rang 1-4
Aarhus	2	5	5	5	5	22	4
Antwerpen	3	5	1	4	1	14	3
Banska Bystrica	1	1	2	4	1	9	2
Bialystok	2	2	3	2	2	11	2
Birmingham	3	4	3	2	1	13	3
Bonn	2	4	2	3	1	12	3
Bordeaux	3	4	2	5	2	16	4
Breda	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p
Brescia	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p
Brno	3	4	3	1	2	13	3
Brugge	1	3	1	5	1	11	2
Brussels	3	4	1		1	10	3
Budapest	3	4	3	3	2	16	4
Bydgoszcz	3	2	3	2	2	12	3
Cagliari	2	3	3	4	3	15	4
Ceske Budjeovice	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p
Debrecen	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p
Edinburgh	3	5	3	1	1	13	3
Eindhoven	2	5	3	1	1	12	3
Essen	3	4	2	3	1	13	3
Gent	2	4	1	3	1	11	2
Glasgow	3	5	3	1	1	13	3
Graz	2	5	2	1	2	12	3
Helsinki	3	5	4	5	3	20	4
Innsbruck	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p
Kielce	2	2	3	2	2	11	2
Kobenhavn	3	5	5	5	5	23	4
Krakow	3	2	3	1	2	11	2
Le Havre	2	3	2	5	2	14	3
Leeds	3	3	3	2	1	12	3

Liberec	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p
Limerick	1	1		4	1	6	1
Linz	2	5	2	2	2	13	3
Ljubljana	2	2	2	1	2	9	2
Luxembourg	1	5	2	4	1	13	3
Madrid	3	2	2	4	2	14	3
Malmö	2	5	4	5	5	21	4
Maribor	1	2	2	1	2	8	1
Modena	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p
Nice	3	4	2	5	2	16	4
Oulu	1	5	4	5	3	18	4
Plzen	2	2	3	1	2	10	2
Poznan	3	2	3	2	2	12	3
Reggio di Calabria	2	2	3	2	3	12	3
Riga	3	1	3	5	3	15	4
Rotterdam	3	5	3	1	1	13	3
s\Gravenhage	3	5	3	1	1	13	3
Stockholm	3	5	4	5	5	22	4
Szeged	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p
Tallinn	3	1	3	5	2	14	3
Tartu	1	1	3	5	2	12	3
Uppsala	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p
Utrecht	2	5	3	1	1	12	3
Venezia	2	5	3	4	3	17	4
Verona	2	3	3	3	3	14	3
Vigo	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p	n.p
Vilnius	3	1	3	5	2	14	3
Wroclaw	3	2	3	2	2	12	3

Vir: prirejeno po Urban Audit 2007. n.p. – ni podatka

PRILOGA H
LIZBONSKI *BENCHMARK*

Ocena (N=134)	Delovna produktivnost (BDP na zaposleno osebo)	Zaposleni prebivalci (delež zaposlenih med 15 in 64 letom)	Stopnja zaposlenosti starejših delavcev (55 - 64 let)	Dolgoročna nezaposlenost starejše populacije (55 – 64 let)	Delež prebivalcev, ki se izobražuje višjem in visokem šolstvu (15 -24 let)	Nezaposlenost mladih (15 – 24 let)	Povprečje glede na celoto	ocena
mesto								
Aarhus	3	5	5	5	3	5	4,3	5
Antwerpen	5	2	2	1	3	2	2,5	2
Banska Bystrica	1	4	2	n.p.	4	2	3,0	3
Bialystok	1	1	1	1	5	1	1,5	1
Birmingham	n.p.	2	4	n.p.	2	n.p.	4,0	5
Bonn	4	4	5	4	1	5	3,3	4
Bordeaux	n.p.	3	3	3	4	2	3,0	3
Breda	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Brescia	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Brno	2	5	4	5	5	2	2,3	2
Brugge	5	4	1	1	4	3	3,0	3
Brussels	5	1	2	1	3	2	2,3	2
Budapest	n.p.	3	2	5	5	5	3,4	4
Bydgoszcz	1	2	2	2	4	1	2,0	1
Cagliari	3	1	2	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Ceske Budjeovice	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Debrecen	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Edinburgh	n.p.	5	5	n.p.	2	n.p.	n.p.	n.p.
Eindhoven	n.p.	5	2	n.p.	5	n.p.	4,0	5
Essen	5	4	4	2	2	5	3,0	3
Gent	5	3	1	1	5	2	2,8	3
Glasgow	n.p.	2	2	n.p.	2	n.p.	2,7	2
Graz	n.p.	n.p.	2	n.p.	5	n.p.	n.p.	n.p.
Helsinki	4	5	5	1	5	5	3,7	4
Innsbruck	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Kielce	1	1	2	2	5	1	1,5	1
Kobenhavn	5	5	4	5	3	5	4,2	5
Krakow	2	1	2	3	5	1	2,3	2

Le Havre	n.p.	2	2	1	2	2	4,2	5
Leeds	n.p.	4	5	n.p.	2	n.p.	2,3	2
Liberec	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Limerick	n.p.	2	3	5	1	4	3,0	3
Linz	n.p.	n.p.	1	n.p.	5	n.p.	n.p.	n.p.
Ljubljana	n.p.	5	1	n.p.	3	3	2,3	2
Luxembourg	5	4	3	5	2	5	4,0	5
Madrid	n.p.	4	4	5	1	5	3	3
Malmö	4	4	5	5	3	5	4,3	5
Maribor	n.p.	4	1	n.p.	2	2	3,0	3
Modena	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Nice	n.p.	3	3	3	3	3	2,8	3
Oulu	4	4	5	1	n.p.	4	4,0	5
Plzen	2	5	3	4	4	4	3,8	5
Poznan	2	2	3	4	5	2	1,7	1
Reggio di Calabria	3	1	2	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Riga	2	1	1	4	4	n.p.	2,2	1
Rotterdam	n.p.	5	3	1	4	3	3,4	4
s\ Gravenhage	n.p.	5	4	3	2	n.p.	3,5	4
Stockholm	5	5	5	5	3	5	4,3	5
Szeged	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Tallinn	n.p.	4	5	n.p.	3	n.p.	4	5
Tartu	n.p.	3	5	n.p.	4	n.p.	4	5
Uppsala	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Utrecht	n.p.	5	2	2	5	n.p.	3,2	4
Venezia	5	3	1	n.p.	4	n.p.	3,0	3
Verona	4	4	1	n.p.	n.p.	n.p.	2,3	2
Vigo	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Vilnius	n.p.	2	4	2	3	2	2,8	3
Wroclaw	2	2	2	3	5	1	2,8	3

Vir: prirejeno po Urban Audit 2007.

n.p. – ni podatka