

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
АРХИТЕКТОНСКИ ФАКУЛТЕТ

мр Урош Б. Радосављевић, дипл. инж. арх.

**ФОРМИРАЊЕ МОДЕЛА УРБАНОГ  
МЕНАѢМЕНТА У РЕАЛИЗАЦИЈИ  
СТРАТЕШКИХ ПРОЈЕКТА**

докторска дисертација

Београд, 2014

UNIVERSITY OF BELGRADE  
FACULTY OF ARCHITECTURE

MSc Uroš B. Radosavljević, grad. eng. arch.

**FORMATION OF THE URBAN MANAGEMENT  
MODEL IN THE IMPLEMENTATION OF  
STRATEGIC PROJECTS**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2014

Ментор:

др Владан Ђокић, редовни професор

Универзитет у Београду – Архитектонски факултет

Чланови комисије:

мр Рајко Корица, редовни професор

Универзитет у Београду – Архитектонски факултет

др Нада Драговић, редовни професор

Универзитет у Београду – Шумарски факултет

Датум одбране:

---

## ИЗЈАВА ЗАХВАЛНОСТИ

*ментору и члановима комисије:*

професору др Владану Ђокићу, ментору, за кључне савете, коментаре и подршку у пресудним моментима приликом израде докторске дисертације,

професору мр Рајку Корици, за подстицање израде доктората, праћење моје истраживачке и професионалне каријере на Архитектонском факултету,

професорки др Нади Драговић, на коментарима који су ми помогли у завршетку докторске дисертације,

*колегама:* професорки др Ксенији Лаловић, за савете и иницирање рада на докторату, доценту мр Јелени Живковић, за бригу око мог рада, доценту Зорану Ђукановићу, за охрабривање рада, који су сво троје значајно утицали на моју професионалну и наставничку каријеру на Архитектонском факултету, сараднику м. арх. Александри Ђорђевић, за разговоре током рада на докторату,

*свим колегама, студентима и пријатељима,*

*мојим кумовима:* Ивани за лектуру и коректуру и Небојши за мотивисање израде доктората,

*мојим родитељима:* Нени и Банету, за љубав и све животне могућности које су ми пружили и који су допринели знању уграђеном у докторску дисертацију,

*мом брату Ђорђу,* за братску љубав,

*мојој Биљани:* за сво разумевање и љубав коју ми пружа иначе, а посебно за подршку и стрпљење током израде доктората.

Урош Радосављевић, Београд, новембар 2014.

'мојој Биљани'

'мом Ђорђу, Нени и Банету'

## **ФОРМИРАЊЕ МОДЕЛА УРБАНОГ МЕНАџМЕНТА У РЕАЛИЗАЦИЈИ СТРАТЕШКИХ ПРОЈЕКТА**

### **Резиме**

Сврха и циљ докторске дисертације је формирање модела развијања нових инструмената и принципа урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката у области управљања и планирања урбаним развојем у промењеним друштвено-економским условима у Србији.

Основна теза у докторској дисертацији стоји на становишту да је за успешну реализацију стратешких урбаних пројеката неопходно формирање сопственог модела урбаног менаџмента у управљању урбаним развојем у Србији. Сматрамо да није могуће доследно следити универзалне моделе, већ да могу да се користе поједини принципи и инструменти појединачно и у комбинацији према могућностима и потребама прилагођеним и примереним специфичном контексту.

Проблемски оквир истраживања смештен је у шири друштвени и економски контекст развоја Србије и њених интеграција са светом и Европом, у коме је једна од главних препрека адекватног урбаног развоја превазиђена методолошко-теоријска поставка планерског процеса. Стога су неопходни нови модели, методе и инструменти за трансформативне акције у урбаном управљању, планирању и менаџменту стратешких урбаних пројеката. Нови модели и инструменти урбаног управљања и менаџмента узимају у обзир логику и функционисање глобалних конкурентних тржишта са једне, и одрживе економске и друштвене утицаје, потенцијале и бенефите за локалитет на којима настају са друге стране.

Предмет истраживања је испитивање могућности формирања и примене новог модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката у области управљања и планирања урбаним развојем у Србији. Шири предмет истраживања бави се односом управљања територијом и производњом простора који ствара и позитивне и негативне ефекте. У средишту тог односа налазе се стратегије, механизми и инструменти за операционализацију интереса друштвено-економских актера, чија употреба зависи од специфичног друштвеног контекста. У истраживању је стављен фокус на квалитет решења реализованих стратешких пројеката и ефеката која та решења производе у простору и на различите актере.

Фокус на урбани менаџмент у истраживању односи се на испитивање начина на које актери јавног и приватног сектора уређују односе кроз различите организационе аранжмане, захтеве које имају приликом успостављања правила за сарадњу, и на инструменте и ресурсе које користе у процесу планирања и реализације стратешких пројеката. Важна питања постају активности, обавезе и одговорности које актери преузимају и резултати које постижу, уз анализу ризика и користи, како појединачно, тако и за заједницу у целини. Одговори на ова питања у контексту теоријских и практичних разматрања доприносе формирању модела развијања нових инструмената урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката у промењеним друштвено-економским условима у Србији.

Методологија коришћена у истраживању има квалитативни, прагматични и мултидисциплинарни карактер. На теоријском нивоу коришћен је компаративни критички метод за преглед и критичку анализу теоријских савремених знања у области урбаног менаџмента, управљања и планирања, и то првенствено парадигми праведног града и колаборативно-комуникативног правца са једне, и парадигми урбаног менаџмента и управљања са друге стране. Исходи дискусије теоријског и концептуалног истраживања су коришћењем методе синтезе теоријских налаза употребљени у дефинисању теоријских инпута за формирање модела и инструмената урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката. На прагматичном нивоу истраживања коришћене су одабране студије случајева друштвено-економских контекста Велике Британије и Холандије, као и повезивање са комплексном анализом актуелне ситуације у области управљања и планирања урбаног развоја у односу на одабрану српску студију случаја.

Формирањем модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката и провером његовог функционисања у Европи и Србији, истраживање нуди нове оригиналне налазе за проширивање постојећих и увођење нових теоријских, методолошких и практичних знања и иновација, као и нових инструмената и принципа урбаног менаџмента позиционираних у оквире разумевања операција на тржишту у области урбанистичког планирања и управљања урбаним развојем у Србији.

Резултат истраживања на теоријској и практичној равни је допуна и унапређење постојећих теоријских и практичних знања и модела планирања и управљања просторним развојем у Србији, који су углавном засновани на рационалној, и у последњих неколико година делом на колаборативној парадигми. На тај начин формиран модел урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката успоставља релације и повезује савремене теорије и парадигме праведног града и колаборативно-комуникативног правца са једне стране, са савременима теоријама и парадигмама урбаног менаџмента и управљања са друге стране. Важан научни резултат истраживања је идентификација и дефинисање главних фактора, ограничења и услова приликом прилагођавања и примене модела урбаног менаџмента у конципирању и реализацији стратешких урбаних пројеката у српском контексту.

Применљивост резултата истраживања и модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких урбаних пројеката огледа се у томе што локалним управама у српском контексту нуди проширивање управљачких и планерских активности на читаву палету савремених планерских приступа, метода, алата и инструмената урбаног менаџмента који су позиционирани у оквиру разумевања операција на тржишту.

Кроз истраживање смо потврдили тезу да односи између актера и њихова организација, акције које предузимају и правила која формирају заједно имају кључну улогу у реализацији великих стратешких урбаних пројеката, пре него институционална законска правила и процедуре, иако она представљају контекст и одређују оквиру у којима се акције и одлуке доносе за иницирање, планирање, менаџмент и реализацију стратешких урбаних пројеката.

**Кључне речи:** урбани менаџмент, урбано управљање, урбано планирање, инструменти, реализација, стратешки урбани пројекти

Научна област: Архитектура и урбанизам

Ужа научна област: Урбанизам и просторно планирање

УДК број: 65.012.3:711.4(043.3)



# **FORMATION OF THE URBAN MANAGEMENT MODEL IN THE IMPLEMENTATION OF STRATEGIC PROJECTS**

## **Abstract**

The purpose and objective of doctoral dissertation is the formation of urban management model and development of new instruments and principles in the implementation of strategic projects in the field of urban governance and planning of the development in changed socio-economic conditions in Serbia.

The main thesis in the doctoral dissertation argues that for the successful implementation of strategic urban projects it is necessary to form own urban management model in urban governance and development processes in Serbia. We believe that it is impossible to consistently follow universal models, but instead only use certain principles and instruments separately and in combination according to the possibilities and needs adjusted and appropriate for the specific context.

The problem of the research is framed in the broader social and economic context of the development of Serbia and its integration with the world and Europe, in which one of the main obstacles of adequate urban development is obsolete methodological and theoretical construct of the planning process. Therefore, new models, methods and instruments are needed for transformative action in urban governance, planning and management of strategic urban projects. New models and instruments of urban governance and management consider the logic and the functioning of the global competitive markets on one hand, and sustainable economic and social impacts, potentials and benefits for the locality where they originate on the other side.

The subject of the research is in examining possibility of formation and application of new model of urban management in the implementation of strategic projects in the field of urban governance and planning of the development in Serbia. Wider subject of the research deals with the relation of the territorial governance and the production of space, which creates both positive and negative outcomes. Strategies, mechanisms and instruments for the operationalization of interest of socio-economic actors are at the heart of this relation, and their use depends on the specific social context. The focus of the research is on the quality of created solutions of implemented strategic projects and the effects generated by those solutions within the territory and towards various actors.

Focus on urban management in the research is in examining ways in which actors in public and private sector regulate relations through different organizational arrangements, requirements they have in creating rules for cooperation, and instruments and resources they use in the planning process and implementation of strategic projects. Actions, obligations and responsibilities which actors accept and results they achieve together are becoming important issues, with the analysis of risks and benefits, for each actor and for the community as a whole. Answers to these questions in the context of theoretical and practical considerations contribute to the formation of urban management model and development of new instruments and principles in the implementation of strategic projects in changed socio-economic conditions in Serbia.

The methodology used in the research has a qualitative, pragmatic and multidisciplinary character. We used the critical comparative method on a theoretical level to review and critically analyze contemporary theoretical knowledge in the field of urban management, governance and planning, primarily the just city and communicative and collaborative paradigms on one hand, and urban management and governance paradigms on the other hand. The outcomes of the discussion from the theoretical and conceptual research were used with the method of synthesis of theoretical findings in defining the theoretical input for the formation of model and instruments of urban management in the implementation of strategic projects. Selected case studies from the socio-economic context of Great Britain and the Netherlands were used on the pragmatic level of the research, as well as their connection with the complex analysis of the current situation in the field of urban governance and planning in the relation with the selected Serbian case study.

By forming urban management model in the implementation of strategic projects and verification of its functioning in Europe and Serbia, the research offers new original findings for the extension of existing and introduction of new theoretical, methodological and practical knowledge and innovations, as well as new instruments and principles of urban management positioned in the framework of market operations understanding in the field of urban planning and governance of urban development in Serbia.

The result of the research on theoretical and practical level is the addition and improvement of existing theoretical and practical knowledge and models of governance and planning the urban development in Serbia, which are mainly based on rational, and in the last few years partly on the collaborative paradigm. The urban management model in the implementation of strategic projects in this way establish relations and connects contemporary theories of a just city and communicative and collaborative paradigms on one hand, with contemporary theories of new public management, and governance organizing on the other hand. The important scientific result of the research is the identification and definition of the main factors, conditions and limitations in adapting and applying the urban management model in the design and implementation of strategic urban projects in the Serbian context.

The applicability of the research results and the urban management model in the implementation of strategic urban projects is reflected in the fact that it provides broadening of management and planning activities for local governments in the Serbian context towards the entire range of modern planning approaches, methods, tools and instruments of urban management positioned in the framework of market operations understanding.

We have confirmed through the research the thesis that the relations between actors and their relations, actions taken and rules they create together have the crucial role in the realization of large strategic urban projects, rather than the institutional and legal rules even though they represent a context and determine the framework in which these actions and decisions are made for initiating, planning, management and implementation of strategic urban projects.

**Key words:** urban management, urban governance, urban planning, instruments, implementation, strategic urban projects

Scientific field: Architecture and Urbanism

Specific scientific field: Urbanism and Spatial Planning

UDC number: 65.012.3:711.4(043.3)

## САДРЖАЈ

1. Увод .....	1
1.1. Трансформација глобалног друштва, управљање и планирање.....	2
1.2. Проблемски оквир и предмет истраживања.....	6
1.3. Циљеви истраживања .....	9
1.4. Задаци истраживања .....	11
1.5. Истраживачке хипотезе.....	12
1.6. Методолошки поступак и методе истраживања .....	14
1.7. Структура докторске дисертације.....	16
1.8. Научна оправданост дисертације, очекивани резултати и практична примена резултата истраживања.....	19
2. Концептуални и теоријски оквир истраживања .....	21
2.1. Савремени стратешки пројекти као инструмент развоја града .....	24
2.1.1. Дефинисање појма стратешких урбаних пројеката у истраживању..	25
2.1.2. Карактеристике и ефекти стратешких пројеката.....	26
2.1.3. Промене контекстуалних фактора стратешких пројеката.....	32
2.2. Парадигме урбаног менаџмента, управљања и планирања .....	39
2.2.1. Од колаборативног планирања до праведног града.....	42
2.2.2. Од урбаног менаџмента до управљања и планирања .....	48
2.2.3. Концепт урбаног менаџмента.....	50
2.2.4. Концепт урбаног управљања.....	60
2.2.5. Концепт организовања капацитета .....	75
2.3. Формирање модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката.....	76
2.3.1. Елементи модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких урбаних пројеката.....	78

3.	Провера функционисања модела урбаног менаџмента у стратешким пројектима у Европи .....	91
3.1.	Британски стратешки урбани пројекат: <i>Докови Лондона</i> .....	93
3.1.1.	Урбане политике и инструменти планирања у Великој Британији...	94
3.1.2.	Докови Лондона у контексту развоја Лондона.....	97
3.1.3.	Стратешки урбани пројекат Корпорације за Докове Лондона .....	102
3.1.4.	Дискусија и вредновање стратешког пројекта Докова Лондона .....	109
3.2.	Холандски стратешки урбани пројекат: <i>Коп Ван Зуид</i> .....	114
3.2.1.	Урбане политике и инструменти планирања у Холандији.....	116
3.2.2.	Коп ван Зуид у контексту развоја Ротердама .....	119
3.2.3.	Стратешки урбани пројекат <i>Коп ван Зуид</i> .....	125
3.2.4.	Дискусија и вредновање стратешког пројекта Коп ван Зуид.....	129
4.	Провера примене модела урбаног менаџмента у реализацији стратешког урбаног пројекта у Србији.....	136
4.1.	Српски стратешки урбани пројекат: <i>Београд на води</i> .....	136
4.1.1.	Урбане политике и инструменти планирања у Србији.....	138
4.1.2.	Савски амфитеатар у контексту развоја Београда.....	146
4.1.3.	Иницирање стратешког урбаног пројекта <i>Београд на води</i> .....	149
4.1.4.	Дискусија и вредновање стратешког пројекта <i>Београд на води</i> .....	157
4.1.5.	Прилагођавање модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката у Србији.....	164
5.	Закључци и правци даљег истраживања .....	169
5.1.	Закључци по хипотезама и елементима модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката .....	169
5.2.	Научни и друштвени допринос и резултати истраживања.....	181
5.3.	Препоруке могућих примена резултата у Србији.....	183
5.4.	Правци даљег истраживања .....	185

Литература и извори.....	186
Биографија аутора .....	196
Изјава о ауторству .....	197
Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада .....	198
Изјава о коришћењу .....	199

## СПИСАК СЛИКА

Слика 1. Генерални оквир и структура истраживања.....	19
Слика 2. Генерални концептуални оквир истраживања: однос фундаменталних вредности, урбаног менаџмента, управљања и планирања у реализацији стратешких пројеката.....	22
Слика 3. Однос стратешких урбаних пројеката, планирања, менаџмента и управљања у промењеном друштвено-економском контексту и урбаном развоју, прилагођено према Дејвидсону (Davidson, 1996: 447).....	24
Слика 4. Релације између нових економских политика, урбаних политика и стратешких урбаних развојних пројеката (Swyngedouw, Moulaert and Rodriguez, 2002).....	28
Слика 5. Модел урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката.....	78
Слика 6. Локација стратешког урбаног пројекта докова Лондона (извор: Bing, 2014) .....	93
Слика 7. Хронологија, акције и актери у процесу реализације стратешког урбаног пројекта Докова Лондона, инструменти урбаног менаџмента и измена легислативе на националном и локалном нивоу.....	105
Слика 8. Нови пословни и стамбени центар Лондона – Докови Лондона на јужној обали реке Темзе (извор: фотографија аутора) .....	114
Слика 9. Локација стратешког урбаног пројекта Коп Ван Зуид (извор: Bing, 2014) .....	115

Слика 10. Хронологија, акције и актери у процесу реализације стратешког урбаног пројекта Коп ван Зуид, инструменти урбаног менаџмента и измена легислативе на националном и локалном нивоу.....	126
Слика 11. Нови центар Ротердама – Коп Ван Зуид на јужној обали реке Нови Мас (извор: фотографија аутора).....	135
Слика 12. Локација стратешког урбаног пројекта Београд на води (извор: Bing, 2014) .....	138
Слика 13. Хронологија, акције и актери у процесу у иницирања стратешког урбаног пројекта Београд на води, инструменти урбаног менаџмента и измена легислативе на националном и локалном нивоу.....	150
Слика 14. Стари део Београда – Савамала између Бранковог и Старог савског моста, део стратешког пројекта Београд на води (извор: фотографија аутора).....	164

## **СПИСАК ТАБЕЛА**

Табела 1. Карактеристике и разлике новог јавног менаџмента и управљања, адаптирано по Клијну (Klijn, 2012: 209).....	50
Табела 2. Основне карактеристике урбаног менаџмента .....	55
Табела 3. Четири основна типа инструмената менаџмента и планирања (Tiesdell and Allmendinger, 2005: 64) .....	58
Табела 4. Основне карактеристике традиционалног и савременог урбаног управљања.....	65

# 1. Увод

---

У последњих четврт века велики број светских градова користи стратешке пројекте у међусобној конкуренцији за привлачење инвестиција и интернационалних компанија у промоцији града као квалитетног места за живот становника. Понекад су такви пројекти иницијална каписла за креирање нових урбаних политика које имају шири економски и социјални значај за градове, али често представљају и инструмент реализације већ формираних стратегија. Са друге стране, стратешки пројекти тестирају, а често и прекидају конвенционалне моделе планирања развоја градова кроз традиционалне урбанистичке планове као једини инструмент управљања. Односи улога и моћи јавног и приватног сектора се мењају у менаџменту и реализацији стратешких пројеката, делимично и због глобалних трендова промене од владања ка управљању, али и услед недовољно финансијских ресурса којима градске управе располажу. Из тих разлога се траже партнери у приватном сектору и централној власти кроз форму јавно-приватног партнерства за менаџмент и реализацију стратешких пројеката. Јавно-приватна партнерства скоро по правилу заобилазе стандардне процедуре планирања и законски изабрана институционална тела, а често утичу и на промену националне легислативе. Кроз партнерства се ствара сопствени организациони оквир у виду нових агенција везаних за пројекат са различитим степеном аутономије, моћима и надлежностима за одлучивање и деловање. Цео процес карактерише мала транспарентност донетих одлука и одговорности за успехе или неуспехе. Фокус на урбани менаџмент у овом истраживању односи се на испитивање начина на које актери јавног и приватног сектора уређују своје односе кроз различите организационе аранжмане, захтеве које имају приликом успостављања правила за сарадњу, као и на инструменте и ресурсе које користе у процесу планирања и реализације стратешких пројеката. Важна питања су активности, обавезе и одговорности које преузимају и резултати које постижу, уз анализу ризика и користи, како појединачно, тако и за заједницу у целини. Одговори на ова питања у контексту теоријских и практичних разматрања допринеће формирању модела развијања нових инструмената урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката у промењеним друштвено-економским условима у Србији.



## **1.1. Трансформација глобалног друштва, управљање и планирање**

---

Фундаменталне промене у друштву уопште, као што су глобализација и трансформација ка информационом и мрежном друштву, као и транзициони процеси од социјалистичких централно-планских привреда ка тржишној економији у нашем контексту посебно, намећу потребу урбаним регионима да се организују за даље јачање своје конкурентске позиције.

Широм света формални национални ниво управљања доноси своје одлуке о развоју територије, најчешће без укључивања и консултација са локалним и регионалним актерима развоја и како тврде Инес, Бухер и Виторио (Innes, Booher and Vittorio, 2010: 58), без достизања праве координације, чак и у формалном јавном сектору, а ми оцењујемо да је таква ситуација и у Србији. Обично се такав стил управљања одвија на бирократски начин са стандардним процедурама без прилагођавања јединственим околностима које локални контекст са свим својим различитостима унутар територије поседује. Са друге стране, локалне управе доносе своје урбанистичке планове и усмеравају свој територијални развој најчешће независно од виших нивоа управе, без обзира на законске условљености спровођења планова од виших ка нижим (Radosavljević and Lalović, 2013: 59-60). Такође, врло често се дешава да не постоји место нити иницијатива на коме би учесници у развоју одређене територије могли да раде заједно (Innes, Booher and Vittorio, 2010: 58).

Ситуација се додатно компликује и усложњава јер приватни актери, непрофитне и невладине организације, еколошке групе и грађанске организације такође утичу на развој и квалитет територије (Innes, Booher and Vittorio, 2010: 58). Потреба за другачијим облицима управљања и урбаног менаџмента нарочито је изражена када је реч о темама и аспектима који превазилазе уске надлежности управе одређене административне територије, као што је случај великих стратешких пројеката, социо-економског развоја или ублажавања последица климатских промена на пример, у којима одлуке које се доносе на једној административној територији могу да имају позитивне и негативне ефекте и на њихово окружење.

Све ове сложености, динамика и разноврсности данашњег друштва чине недовољним једносмеран ток између јавног и приватног сектора. Из тих разлога Берг, Браун и Мер (Berg, Braun and Meer, 1997: 10) заузимају став да се појам јавне администрације и менаџмента јавног сектора преселио из домена јавне управе на ширу идеју урбаног менаџмента и управљања, у оквиру које интерактивни процеси између актера јавног сектора и јавних или приватних циљних група или појединаца стварају мрежу међузависности и укључивања свих актера.

Питање моћи се преселио у фокус планерске мисли, делимично и због развоја колаборативног планирања, подизања капацитета и изградње консензуса (Booher and Innes, 2002: 5). У концепту колаборативног планирања, фокус је на комуникацији између свих актера и она се користи као алат за преобликовање постојећих политичких моћи, као и стварање нових моћи кроз умрежавање (Healey, 1993) и дефинисање циљева и средстава кроз такав процес. Снага мреже је посебно критична у савременим условима, где традиционално моћни актери нису у стању да сами остваре своје циљеве. Грађење консензуса и други облици колаборативног планирања се све више користе данас као начин реализације политика у ери која се одликује брзим променама, друштвеним и политичким фрагментацијама, глобалном међузависности и супротстављеним вредностима (Booher and Innes, 2002).

Из свих претходно поменутих разлога, у територијалном развоју се прешло са концепта управе (*government*, енгл.) на концепт управљања (*governance*, енгл.) развојем градова, насеља, села и региона. Та промена од развоја заснованог на хијерархијском, централизованом и финансијски сигурном приступу развоја одозго-наниже (*top-down*, енгл.), кроз формалне урбанистичке и просторне планове као алат, означава прелазак на приступ одоздо-навише (*bottom-up*, енгл.), на лепезу и интеграцију различитих врста политика, програма и акција специфичних за поједине средине и културе кроз садејство формалних, законских, обавезујућих планова и неформалних планова који представљају израз тежњи, жеља и договора светских, националних, регионалних и локалних актера као носилаца развоја, било да су они део јавног сектора и администрације, приватног сектора и грађанског друштва у целини и локалних заједница посебно.

Партнерски приступ у управљању и урбаном менаџменту омогућује додатну вредност у том смислу, померајући се од формалних договора и споразума ка појму културе партнерства у којој се ствара миље не само за јавне и полу-јавне административне структуре, већ и за представнике приватног сектора који директно или индиректно утичу на урбани развој. Организовање капацитета се односи на урбани менаџмент у смислу стратешких мрежа, схваћено у овом контексту „као образац интеракције између међусобно зависних актера који се окупљају око политика или пројеката“ (Berg, Braun and Meer, 1997: 11).

Овде треба напоменути да је овакав приступ различит од традиционалних модела у којима коалиције делују удружено да остваре заједнички интерес, по правилу лобирањем код доносиоца одлука јавног сектора. Уместо тога, нови облици урбаног менаџмента ангажују много шири дијапазон група и јавних агенција, са различитим иако међузависним интересима када је реч о јавним проблемима, и то у великој мери на децентрализован начин. Савремено управљање и урбани менаџмент одговарају тако на комплексности којима тешко може да управља само јавни сектор и у том смислу захтевају изградњу нових веза и релација између независних организација и развијање њиховог капацитета да делују изван својих формалних надлежности и мандата како би се прилагодили свакој специфичној ситуацији и територији (Innes, Booher and Vittorio, 2010: 59).

Идеја урбаног менаџмента и мрежа јавних, полујавних и приватних актера, у којима сваки од њих полази од властитих интереса, циљева и перцепције и, још битније, где је свако од актера зависан за остварења властитих циљева у односу на остваривање циљева других, није нова. Новина је да стратешки приступ урбаном менаџменту и умрежавању наглашава комплементарни елемент за формалне управне структуре у виду неформалних односа који могу имати пресудну улогу за остварење циљева свих актера и доласка до добитне ситуације (*win-win*, engl.) за све стране (Berg, Braun and Meer, 1997: 11). Кроз урбани менаџмент може се креирати широка подршка за постизање политичких циљева, као што су квалитет живота, конкурентни положај градова и дестинација, осигурање реализације политика, планова и решења јавног сектора, али и обезбедити равноправно учешће приватног и цивилног сектора у процесу управљања. Са добијањем подршке од релевантних актера, процес за развијање визија може се покренути у

циљу укључивања различитих интереса у партиципативном процесу користећи успостављене мреже урбаног менаџмента (Radosavljević, 2008: 82).

Са друге стране, урбанистичко планирање напушта свеобухватни стратешки приступ у развоју градова у Европи током осамдесетих година XX века и креће се у правцу великих стратешких пројеката регенерације и трансформације делова градова, уз изговор да је претходни период био закључан у урбанистичким плановима (Healey, 2004: 45). Крајем XX века стратешки планови поново улазе у фокус, због неколико важних разлога: координације јавне политике у специфичним локацијама, конкурентности урбаних региона и увођења појма одрживог развоја. Процес децентрализације и контекст управљања на више нивоа власти је једнако важан разлог, јер постоји могућност приступа финансијским средствима са виших нивоа управљања, попут националних, европских и светских нивоа (Radosavljević, 2008: 82).

Стратешки фокус и приступ се односи на дефинисање приоритета у развоју града са дугорочном перспективом. Стратешко планирање и стратешки урбани пројекти примењују концепт колаборације са читавим низом актера у друштву, с обзиром да велики пројекти имају утицаја на заједницу у целини, како у смислу користи тако и по питању негативних ефеката. Управо из тих разлога дугорочних ефеката развоја, стратешки приступ је окренут резултатима и перформансама приликом планирања и реализације. Дејвидсон (Davidson, 1996: 456) дефинише интеграцију, процес и резултате као кључне аспекте у стратешком планирању града кроз партиципативни процес за реализацију стратешких циљева дефинисаних од стране кључних актера у граду кроз комбинацију физичких, финансијских и институционалних аспеката.

## 1.2. Проблемски оквир и предмет истраживања

---

Проблемски оквир истраживања смештен је у шири друштвени, политички и економски контекст развоја Србије и њених интеграција са светом и Европом, у коме је једна од главних препрека адекватног урбаног развоја превазиђена методолошко-теоријска поставка планерског процеса. Методологија планирања која је превасходно заснована на рационалној теорији планирања више није довољна да одговори на потребе садашњег тренутка у пракси урбаног развоја. Ефекти таквог модела планирања урбаног развоја огледају се директно у физичком ширењу градова Србије, у спорим развојним процесима и неискоришћеним потенцијалима стратешки важних градских локација са једне стране. Са друге стране, непостојање јасно дефинисаних политика на националном нивоу и стратегија за урбани развој на локалном, са старим и компликованим прописима, формалним механизмима планирања у облику традиционалних урбанистичких планова, нерешеним питањима конверзије индустријског земљишта у грађевинско на централним градским локацијама, проблемима бирократизоване администрације и корупције, представљају заједно комплексну ситуацију у којој се одлуке и договори доносе иза затворених врата, често без присуства и укључивања јавности. Често се постојећи закони, прописи, планови и правила не поштују и не спроводе. Таква комплексна ситуација је додатно закомпликована политичким обећањима о реализацији великих стратешких пројеката у централним деловима градова Србије, који у себе укључују обећања о универзалним вредностима социјалне правде и једнакости, привлачење значајних страних инвестиција и отварање нових радних места. Из тих разлога се такав процес одликује брзом израдом стратегија развоја и урбанистичких планова за велике стратешке пројекте који за последицу производи слабо остварљиве документе, без објективно сагледаних и процењених могућности развоја, без дефинисаних јасних визија и приоритета развоја. Стратегије развоја и велики стратешки пројекти постају свеобухватни спискови жеља симболичних политика без јасних смерница, инструмената и механизма развоја за накнадне одлуке заинтересованих актера. Ефекти таквог процеса и докумената чини да су резултати мали, често и немерљиви у односу на

постављене циљеве. Поставља се питање какав приступ у Србији треба предузети да би се понеки успешни појединачни елементи, као што су креирање визија, подизања капацитета одговорне управе и договора / партнерстава са осталим актерима развоја, као и стратегије креиране консензусом, повезали у модел урбаног менаџмента примерен нашем контексту.

Предмет истраживања, у светлу претходно постављеног питања, представља испитивање могућности формирања и примене новог редефинисаног модела урбаног менаџмента у реализацији великих стратешких пројеката у области урбанистичког планирања и управљања урбаним развојем у Србији.

Шири предмет истраживања бави се односима управљања територијом и производњом простора. Под појмом управљања територијом, мислимо на интерактивне процесе који стварају мрежу међузависности између актера јавног сектора и јавних или приватних циљних група, појединаца. Ови актери имају различите интересе, који су често конфликтни. Под производњом простора, подразумевамо различите процесе и механизме креирања простора од стране актера који су директно зависни од економских, социјалних и културолошких вредности, од глобалних кретања и промена, са једне стране, и специфичности локалног контекста са друге. Процеси производње простора стварају и позитивне и негативне ефекте. У средишту тог односа између управљања и производње простора налазе се стратегије, механизми и инструменти за операционализацију интереса друштвено-економских играча, актера, било да су они део управљачких структура, мултинационалних приватних организација или локалних заједница. Употреба различитих приступа управљању, урбанистичком планирању и урбаном менаџменту за артикулацију интереса у процесу производње простора такође зависи од друштвеног контекста и система планирања. Нас посебно интересује у овом истраживању квалитет решења која се реализују и ефекти која та решења производе у простору и на различите актере. Промена са концепта владања на концепт управљања у домену одрживог развоја у Србији је такође могућа и на локалном нивоу уз веће ангажовање локалних самоуправа у сарадњи са различитим нивоима управе и партнерима из приватног и невладиног сектора (Вајић Бркић, 2010: 45). Како наводе Лаловић, Живковић и Радосављевић (2011), мање развијене земље, као што је Србија, суочавају се са великим изазовима, а

посебно на нивоу локалног управљања и планирања развоја. Од локалних управа се очекује да своје планерске активности прошире на читаву палету планерских приступа, метода, алата и инструмента, од стратешких до детаљних уз максимално могућу партиципацију и укључење и приватног и цивилног сектора у читав процес.

Овако постављени проблем и предмет истраживања смештени су у контекст савремених дискусија у светској стручној литератури, и нешто мање у српској, у којој постоји велики корпус знања, истраживања и студија које успостављају релације између урбаног управљања, политика и планирања са једне, и стратешких урбаних пројеката са друге стране.

Одређени број теоријских и истраживачких радова фокусира се на опште, стандардне моделе урбаног управљања и планирања, у покушају да примени такав теоријско-концептуални оквир на стратешке пројекте. У тим радовима, анализа се примарно оријентише на институционални и легислативни контекст, процес планирања и улогу планера, као и на питања партиципације и укључивања јавности у процес планирања. Предмет планирања остаје у другом плану, како то често бива код теоретичара и практичара колаборативног планирања.

Релативно мали број студија истражује стратегије и интересе приватног сектора, начине на које актери јавног и приватног сектора уређују своје односе кроз различите организационе аранжмане, захтеве које имају приликом успостављања правила за сарадњу, као и на инструменте и ресурсе које користе у процесу планирања и реализације стратешких пројеката. Такође, релативно мали број студија истражује какве резултате, ефекте и вредности такве урбане интервенције доносе.

Из тих разлога се ово истраживање фокусира на урбани менаџмент стратешких урбаних пројеката. Неколико је важних аспеката који ће да руководе такву линију истраживања која у центар пажње поставља урбани менаџмент и оперативну компоненту урбаног развоја. Првенствено нас интересује какве утицаје и ефекте стратешки пројекти имају на град и производњу простора, компаније, становнике, грађане и туристе. Следећи ниво анализе односи се на релације које урбани менаџмент пројеката успоставља са урбаним управљањем и планирањем

усмереним ка формулисању визија развоја целог града. Како Салет наводи, стратешки планови и стратешки пројекти покрећу једни друге, често могу бити усвојени истовремено и у савршеном складу, али је чешће случај да се више енергије улаже у индикативне стратешке визије и планове, него на оперативне карактеристике стратешких пројеката (Salet, 2007: 3).

Овакви ставови су актуелни и у садашњем српском контексту, у коме, према Лаловић, пракса планирања у Србији резултира плановима у којима нису формулисани конкретни механизми и инструменти имплементације, као ни улоге, права и одговорности актера развоја, већ се заправо оставља простор да се тек касније у процесу имплементације планова отвара, неформални, политички процес идентификације развојних снага и њених интереса, што се формализује кроз измене и допуне сегмената планова, додатну планску разраду и сл. (Lalović, 2013: 76-77).

### **1.3. Циљеви истраживања**

---

Полазећи од претходно дефинисаних проблема и предмета истраживања, основни циљ овог истраживања је формирање концептуалног модела развијања нових инструмената и принципа урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката у области урбанистичког планирања и управљања урбаним развојем у промењеним друштвено-економским условима у Србији.

У том смислу, научни циљеви односе се на достизање одређеног нивоа научног сазнања и везани су за објашњење и разумевање модела, механизма и инструмената урбаног менаџмента кроз препознавање специфичних контекстуалних фактора у процесима производње простора и социјалних околности у којима настају. Разумевање контекста је значајно за сагледавање транзиционих промена ка тржишној економији у процесу глобалних трансформација како би се уочиле могућности и ограничења урбаног развоја, али и специфичне вредности које стратешке градске локације и њихов развој нуде у смислу остварених вредности за град и његове грађане и за успостављање компетитивне позиције у Европи и свету. Циљ формирања редефинисаног модела урбаног менаџмента је провера квалитета управљања и урбаног менаџмента у



реализацији стратешких градских пројеката у Србији. Модел са једне стране има могућност прилагођавања свакој специфичној ситуацији и територији, док са друге стране нуди градским управама својеврстан алат за транспарентно доношење одлука и праћење и проверу донетих одлука у реалним условима. У односу на овако конципирано истраживање, посебни научни циљеви су:

- 1) Расветљавање улоге и односа јавног и приватног сектора укључених у планирање, менаџмент и реализацију стратешких урбаних пројеката у ширем процесу урбаног управљања и производње простора у транзиционом српском контексту.
- 2) Идентификација карактеристика и објашњење механизма и инструмената урбаног менаџмента у процесима производње простора, од реализације стратешких урбаних пројеката до ширих процеса урбаног развоја.
- 3) Формирање концептуалног модела развијања нових инструмената и принципа урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката у граду.
- 4) Провера функционисања модела развијања нових инструмената урбаног менаџмента за прилагођавање и редефинисање модела у српском контексту.

Друштвени циљеви истраживања односе се на будућу примену резултата и закључака спроведеног истраживања и то доминантно у сфери подизања друштвене свести и одговорности о значају и улози потребе за аутентичним редефинисаним моделом урбаног менаџмента у контексту друштвене трансформације и редефинисања улоге планера, архитеката и урбаниста у савременом српском друштву као лидера колаборативних процеса усмерених ка урбаном менаџменту и специфичностима локалног развоја. Подизање свести одвијаће се на два једнако важна правца: са једне стране у домену подизања знања и капацитета локалне управе, и са друге стране у области едукације. Оба претходно поменута правца ће у дужем периоду повратно имати методолошке импликације у области планирања, урбаног менаџмента, управљања и урбанистичког пројектовања у Србији.

У односу на поменуто, посебни друштвени циљеви су:

- 5) Подизање друштвене свести и одговорности о значају и улози потребе за аутентичним редефинисаним моделом урбаног менаџмента заснованом на резултатима и закључцима истраживања.
- 6) Дефинисање и формирање препорука за примену модела урбаног менаџмента у науци и пракси урбаног менаџмента, управљања и планирања у специфичним транзиционим друштвено-економским условима у Србији и југоисточној Европи.
- 7) Утврђивање методолошких импликација редефинисаног модела урбаног менаџмента у стручној пракси у Србији.

#### **1.4. Задаци истраживања**

---

У складу са претходно дефинисаним основним и посебним циљевима, дефинишу се задаци истраживања који се односе на анализу основних теоријских савремених парадигми урбаног менаџмента, планирања и управљања кроз успостављање релација између управљања територијом са једне стране и производње простора са друге. Посебно ће се анализирати актери, процеси, механизми и модели урбаног менаџмента са својим структуралним карактеристикама који се користе у реализацији стратешких урбаних пројеката, али и ефекти које креиране стратегије производе у простору и на различите актере. У том смислу, дефинишу се следећи задаци истраживања:

- 1) Анализа и компаративни критички преглед основних теоријских савремених парадигми урбаног менаџмента, планирања и управљања у циљу формирања теоријских инпута за формирање концептуалног модела за вредновање студија случајева.
- 2) Анализа и мапирање промењених односа актера укључених у стратешке урбане пројекте, њихових ресурса и интереса, као и политика и стратегије које актери креирају у различитим друштвено-економским условима.
- 3) Анализа и идентификација модела и структуралних карактеристика инструмената урбаног менаџмента који се користе у реализацији

стратешких урбаних пројеката и ефеката које производе на простор и актере.

- 4) Анализа и вредновање студија случајева добрих пракси урбаног менаџмента стратешких урбаних пројеката европских градова.
- 5) Анализа српског контекста и мапирање актера у области управљања, урбаног планирања и урбаног менаџмента на одабраним случајевима стратешких урбаних пројеката у Србији.
- 6) Провера функционисања модела развијања нових инструмената урбаног менаџмента у специфичним контекстуалним условима на студији случаја у Србији у циљу прилагођавања, редефинисања и унапређења модела у српском контексту.
- 7) Систематизација и генерализација резултата истраживања и формирање препорука за примену модела у науци и пракси урбаног менаџмента, управљања и планирања у специфичним транзиционим друштвено-економским условима у Србији и југоисточној Европи.

## **1.5. Истраживачке хипотезе**

---

У складу са проблемом, предметом и циљевима истраживања у раду се постављају две основне истраживачке хипотезе које успостављају релације, са једне стране између управљања територијом и производње простора, а са друге стране између вредносно схваћеног модела урбаног менаџмента и специфичности културно-историјског контекста за постизање већег квалитета живота и остварених вредности праведног града.

Сходно претходно реченом, прва истраживачка хипотеза гласи:

- За успешну реализацију стратешких урбаних пројеката неопходно је формирање аутентичног модела урбаног менаџмента у управљању урбаним развојем у Србији.

Основна хипотеза која се предлаже у докторској дисертацији стоји на становишту да је за успешну реализацију стратешких урбаних пројеката неопходно формирање сопственог редефинисаног аутентичног модела урбаног менаџмента у

управљању урбаним развојем у Србији, односно да није могуће доследно следити универзалне моделе, већ да само могу да се користе поједини принципи и инструменти појединачно и у комбинацији у односу на могућности и потребе примерене нашем контексту. Стандардни модел стратешког планирања и урбаног менаџмента који је развијен у западноевропском и северноамеричком контексту у процесима управљања урбаним развојем у последњих тридесетак година почива на развијеним вредностима демократије, институција и поштовања закона и мора се прилагођавати специфичном транзиционом контексту као што је српски. Стога, специфичан модел урбаног менаџмента и инструменти могу да имају и различит процес реализације појединачних структурних елемената и процедуралних корака у односу на најбоље светске праксе и стандардне моделе. У том смислу, очекује се потврда тезе да локалне управе у процесу управљања територијом, а нарочито када су у питању велики стратешки урбани пројекти, морају да прилагоде своје планерске, управљачке и менаџерске методе, алате и инструменте како би одговориле на фундаменталне промене у друштву.

Друга истраживачка хипотеза гласи:

- За добро урбано управљање мора да постоји усвојена јасна урбана политика развоја за чију је успешну реализацију неопходан а) систем развијања нових инструмената урбаног менаџмента и б) континуалан систем праћења и евалуације ефеката урбаног развоја.

Друга претпоставка је да је за добар урбани менаџмент и добро управљање неопходно постојање јасне урбане политике развоја, конципиране и договорене кроз процес са кључним актерима из јавног, приватног и цивилног сектора и уз креирање додатних вредности за све кориснике. За успешно креирање стратегија и стратешких пројеката, често је, поред укључивања релевантних актера и дужина трајања и отвореност процеса предуслов за њихову ефикасну и ефективну реализацију. Из тих разлога је за успешну реализацију стратешких урбаних пројеката и урбаних политика неопходан систем развијања нових инструмената урбаног менаџмента и континуалан систем праћења и евалуације ефеката које пројекти и политике имају на урбани развој како би се акције и пројекти који у реализацији не одговоре на постављене циљеве и перформансе квалитета на време

могли променити и прилагодити или чак сасвим напустити. За такав нови, редефинисани модел доброг управљања и доброг урбаног менаџмента неопходан је и другачији вредносни систем који подразумева и структурне промене националне и нарочито локалне управе. Вредносни систем у себе треба да укључи и помири и универзалне и локалне специфичне економске, социјалне и културолошке вредности, које трансформишу и културу управљања у институцијама. Другачија, савремена култура управљања и урбани менаџмент подразумевају и креирање нових веза и релација између независних организација и подизање њиховог капацитета да делују изван својих формалних надлежности како би се прилагодили специфичној ситуацији и територији.

## **1.6. Методолошки поступак и методе истраживања**

---

У претходним истраживањима, првенствено у магистарској тези (Radosavljević, 2005), бавили смо се феноменом развоја приобаља, прецизније предуслова који утичу на такав специфичан развој, и стратегија које су урбани актери креирали као одговор на такве предуслове. За разлику од тих сопствених истраживања, и већине других истраживања која у фокус стављају појединачне индивидуалне програме, политике и стратегије и на тај начин стичу искуства за могућу примену у другим друштвено-економским и институционалним контекстима, ово истраживање је, градећи и на тим претходним резултатима између осталих, усмерено првенствено на формирање генеричког модела развијања нових инструмената урбаног менаџмента који стоје на располагању локалним управама и другим актерима у реализацији стратешких урбаних пројеката и у ширим процесима урбаног менаџмента и управљања. За овакве ставове налазимо оправдање у формирању модела и типологије инструмената базирајући се првенствено на ставовима ауторитета који заступају минималистичке свеобухватне типологије, попут Саламона (Salamon, 1981), Ведунга (Vedung, 1998: 50) и Алмендингера (Allmendinger, 2002).

Методологија за коју смо се определили у овом истраживању због проблема и предмета на начин како смо их дефинисали има квалитативни и прагматични карактер. Из тог разлога, како наводи Кресвел „истражујемо проблем који може

да се разуме у односу на постојеће концепте и феномене“ (Creswell, 2003: 83) који су у овој дисертацији смештени у области урбаног управљања и планирања како би смо дефинисали појмове и објаснили концепт урбаног менаџмента великих стратешких пројеката. Методологија коришћена у овом раду има мултидисциплинарни карактер јер тражи одговоре у областима урбаног развоја, управљања и урбаног менаџмента и теоријама планирања, које су све у директној вези са темом и предметом истраживања и представљају научни приступ за формирање концептуалног модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких урбаних пројеката.

Методологија научног истраживања у овој дисертацији може концептуално да се подели на три основна правца: а) компаративни критички преглед теоријских савремених парадигми урбаног управљања и планирања и урбаног менаџмента у односу на инструменте планирања, урбане политике, актере и процес производње простора; б) формирање концептуалног аналитичког оквира и модела урбаног менаџмента стратешких урбаних пројеката на бази теоријских инпута; и в) емпиријско истраживање комплексних стратешких урбаних пројеката кроз верификацију и проверу модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких урбаних пројеката.

Проверу изнетих хипотетичких ставова у складу са три основна правца истраживања вршимо методама научног истраживања који подразумевају метод критичке анализе, метод анализе садржаја, метод студије случаја и метод компаративне анализе.

Метод теоријско-критичке анализе користи се за компарацију области теорија планирања, управљања и менаџмента у циљу утврђивања основних концептуалних елемената, принципа и кључних тема везаних за формирање концептуалног модела развијања нових инструмената и принципа урбаног менаџмента у реализацији стратешких урбаних пројеката.

Метод анализе садржаја користи се у различитим фазама истраживања и биће коришћена различита врста примарних и секундарних извора, попут вести, књига, докумената, часописа, извештаја са конференција, владиних докумената и извештаја, националних политика и стратегија.

Метод студије случаја користи се приликом анализе европских и српских случајева, уз употребу примарних и секундарних извора.

Метод компаративне анализе користи се приликом вредновања европских студија случајева са српским. Кључни критеријуми за избор европских студија случајева из разлога могућности поређења са Србијом су: а) време настанка, тј. транзиције са социјалне државе благостања ка тржишној економији у процесу глобалних трансформација; б) процес децентрализације као последице промена урбаних политика, прелазак са концепта градске управе на шири појам управљања и укључивања актера развоја, и смањење државних финансијских средстава; в) стратешко опредељење градова за потврђивањем или успостављањем своје компетитивне позиције у Европи и свету; г) улога јавног, приватног и цивилног сектора и развојних агенција у процесу урбаног менаџмента стратешких пројеката; и, д) квалитет остварених стратешких урбаних пројеката и додатна вредност коју су произвели за различите просторне нивое.

Метод синтезе и интерпретације резултата истраживања користиће се у завршној фази истраживања кроз критичку анализу и проверу кроз упоређивање са полазним хипотезама и концептуалним моделом развијања нових инструмената и принципима урбаног менаџмента у реализацији стратешких урбаних пројеката.

Током истраживања користиће се основне научне методе анализе и синтезе, индукције дедукције, класификације и генерализације у различитим фазама рада.

## **1.7. Структура докторске дисертације**

---

### Поглавље 1 - Увод

У уводном делу докторске дисертације представљени су контекст урбаног развоја у циљу дефинисања проблема који се јављају и ближе објашњени предмет и проблемски оквир рада на бази резултата претходних истраживања и прегледа литературе. На основу тога су формирано циљеви, хипотезе и методологија истраживања, и приказани научна оправданост, примена и очекивани резултати истраживања.

### Поглавље 2 - Концептуални и теоријски оквир истраживања

У концептуалном и теоријском делу истраживања, разматрају се и дискутују појам великих савремених стратешких пројеката и начини како се концептуализују у овом истраживању. У наставку се анализира глобална друштвено-економска трансформација као узрок промена и утицаја на другачији развој и управљање градом у процесима производње простора. Промене и утицаји представљају контекст у коме се савремени стратешки пројекти планирају и реализују и успостављају релације са урбаним менаџментом. Затим се даје преглед и компаративна критичка анализа различитих теоријских и концептуалних знања и приступа основних парадигми урбаног менаџмента и урбаног управљања и планирања, дискутују разлике између њих, основне околности у којима настају и услови који су неопходни за њихово функционисање и примену. Истраживање се креће у оквиру разматрања савремених парадигми праведног града и колаборативно-комуникативног правца са једне стране, са савременима теоријама и парадигмама урбаног менаџмента и управљања са друге стране. Следећи део поглавља доноси анализу ефеката и утицаја промењених начина урбаног управљања, планирања и менаџмента на развој градова у развијеним земљама које је актуелно за садашњи српски контекст и земље у развоју. На тај начин су препознате и дефинисане специфичне условљености, контекстуални фактори, инструменти и ефекти које урбано управљање има на градове и које су у релацији са урбаним менаџментом и урбаним планирањем у транзиционом српском контексту уопште и у односу на велике стратешке пројекте посебно. Као исход овог дела истраживања дефинише се концептуални модел урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката и појединачни елементи анализе на основу концептуалног оквира истраживања и теоријских инпута.

### Поглавље 3 - Провера функционисања модела урбаног менаџмента у стратешким пројектима у Европи

У практичном делу рада се проверава функционисање концептуалног модела развијања нових инструмената урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката, који је формиран на основу концептуалног оквира истраживања и теоријских инпута. Студије случајева Докова Лондона и Коп ван Зуид-а у Ротердаму су појединачно анализирани у односу на концептуални модел урбаног



менаџмента на такав начин да се анализа случаја заснива на квалитативној процени сваког појединачног елемента модела. Циљ оваквог приступа је оцењивање успешности стратешких урбаних пројекта и начина на који су појединачни елементи модела засебно и у специфичним комбинацијама довели до успеха. Одговори на ова питања у контексту теоријских и практичних разматрања доприносе провери функционисања модела развијања нових инструмената урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката и његовој примени у промењеним друштвено-економским условима у Србији.

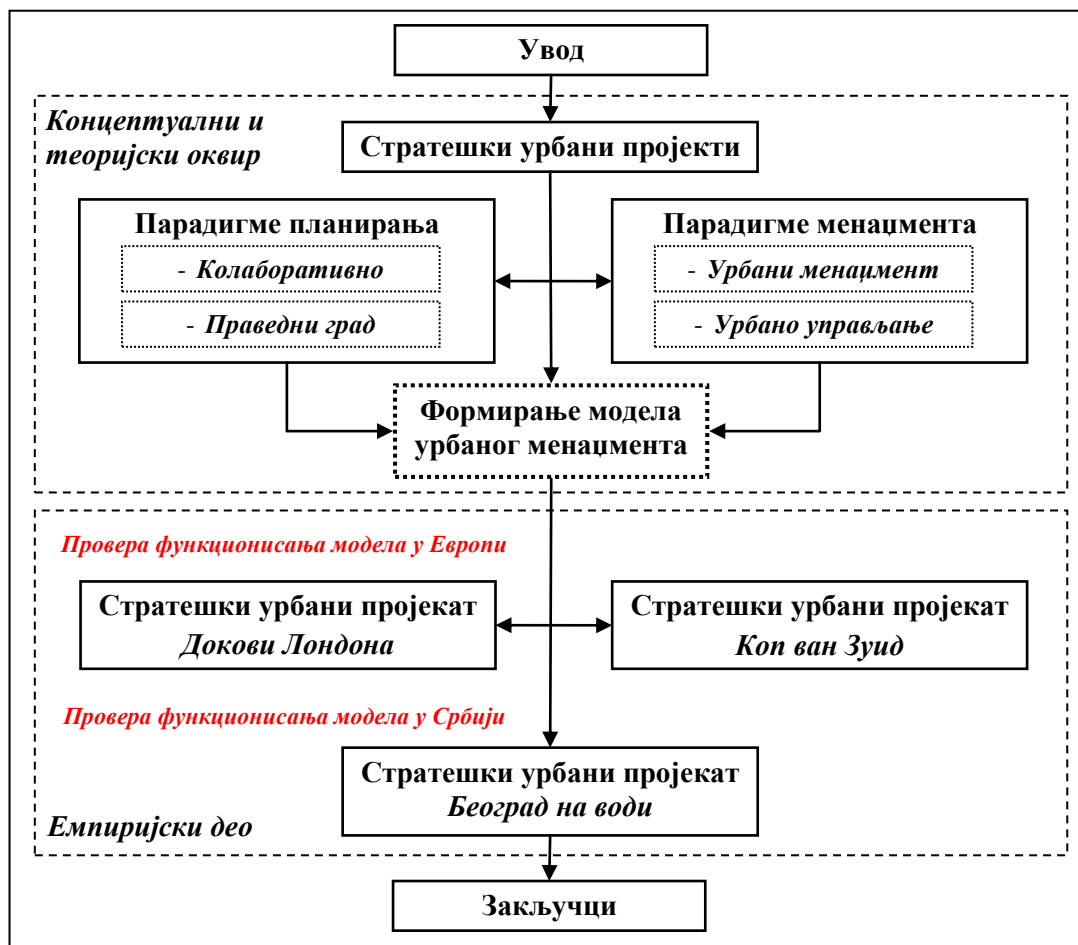
Поглавље 4 - Провера примене модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката у Србији

У практичном делу рада проверава се функционисање и могућност примене модела развијања нових инструмената урбаног менаџмента у специфичним контекстуалним условима у Србији на студији случаја стратешког пројекта *Београд на води*, који је у иницијалној фази. Циљ је да се на основу функционисања и примене модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких урбаних пројеката и главних налаза анализе европских и српског случаја оцени стање модела развијања инструмената урбаног менаџмента у Србији и изврши прилагођавање за редефинисање модела у нашем контексту.

Поглавље 5 – Закључци и правци даљег истраживања

У закључном делу докторске дисертације даје се преглед читавог истраживања кроз кључне резултате по хипотезама и елементима модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких урбаних пројеката. Такође се дају основни научни и друштвени доприноси резултата истраживања, приказ могуће примене резултата и формирања препорука за практичну примену резултата истраживања и модела развијања нових инструмената урбаног менаџмента, нарочито у пракси транзиционих друштвено-економских услова у Србији.

На слици 1 приказан је генерални оквир и структура истраживања.



Слика 1. Генерални оквир и структура истраживања

## 1.8. Научна оправданост дисертације, очекивани резултати и практична примена резултата истраживања

Вишеструка научна оправданост и резултати овог истраживања огледају се у компаративном критичком прегледу научно заснованих концептуалних и теоријских приступа у области урбаног менаџмента, управљања и планирања актуелних у друштвеним контекстима европских развијених земаља и контекста Србије. Такође, и са научне и са практичне стране, ово истраживање даје преглед, анализу и критичку оцену резултата спроведених истраживања примене иновираних методолошких приступа урбаном менаџменту у одабраним случајевима од важности за стратешки развој градова у Србији. Коначно, истраживање предлаже формирање модела развијања нових инструмената и принципа урбаног менаџмента у области урбанистичког планирања и управљања

урбаним развојем у Србији, који је научно заснован, проверен и прилагођен српском промењеном друштвено-економском контексту. Редифинисан модел у себе уграђује инструменте урбаног менаџмента, са једне стране из перспективе парадигме колаборативно-комуникативног процеса планирања и улоге планера, улоге свих заинтересованих страна и улоге развојних планерских агенција, док са друге стране уграђује вредносни систем додате вредности урбаног развоја заснованог на парадигми праведног града.

Практична примена резултата односи се на увођење нових модела, приступа и инструмената урбаног менаџмента на нивоу локалних управа у Србији за одговорније, ефективније и ефикасније планирање и управљање развојем своје територије, заједно са представницима приватног и цивилног сектора друштва. Важно поље практичне примене резултата истраживања је друштвена трансформација и редифинисање улоге планера, архитеката и урбаниста у савременом српском друштву као лидера колаборативних процеса усмерених ка урбаном менаџменту и специфичностима локалног развоја. У том смислу очекује се и промена у едукацији архитеката и урбаниста, али и сродних додирних области, у односу на позицију струке у процесу урбаног менаџмента, управљања и планирања уопште, и у односу на питања урбанистичког планирања и пројектовања стратешких пројеката посебно. Таква улога биће евидентна на различитим нивоима и фазама процеса: од нивоа формулисања интегралних политика, стратегија, урбанистичких планова и решења квалитетног урбаног дизајна; креирања миљеа и арене за укључивање одређених група заинтересованих страна у критичним временским фазама плана и пројеката; до фасилитације читавог процеса кроз креирање, подршку и омогућавање функционисања стратешких мрежа између различитих агенција, институција и заинтересованих страна; и на крају, имплементације, праћења и прилагођавања резултата одрживих решења. Едукација ће, у дужем периоду као фундамент друштва, константно и повратно имати утицај на методологију планирања, урбаног менаџмента, управљања и пројектовања у Србији.

## 2. Концептуални и теоријски оквир истраживања

---

Сврха овог поглавља је анализа, дискусија и критички преглед основних поставки супротстављених савремених парадигми урбаног менаџмента, управљања и планирања важних за ово истраживање. За разлику од већине других фундаменталних природних и друштвених наука, планирање нема сопствене ендогене теорије, већ представља еклектичан скуп различитих теорија из других области које се примењују на планирање (Allmendinger, 2002: 78). Из тих разлога говоримо о парадигмама и дискурсима, пре него о теоријама планирања, и дефинишемо концептуални оквир истраживања из низа различитих теоријских полазишта у истраживачком процесу.

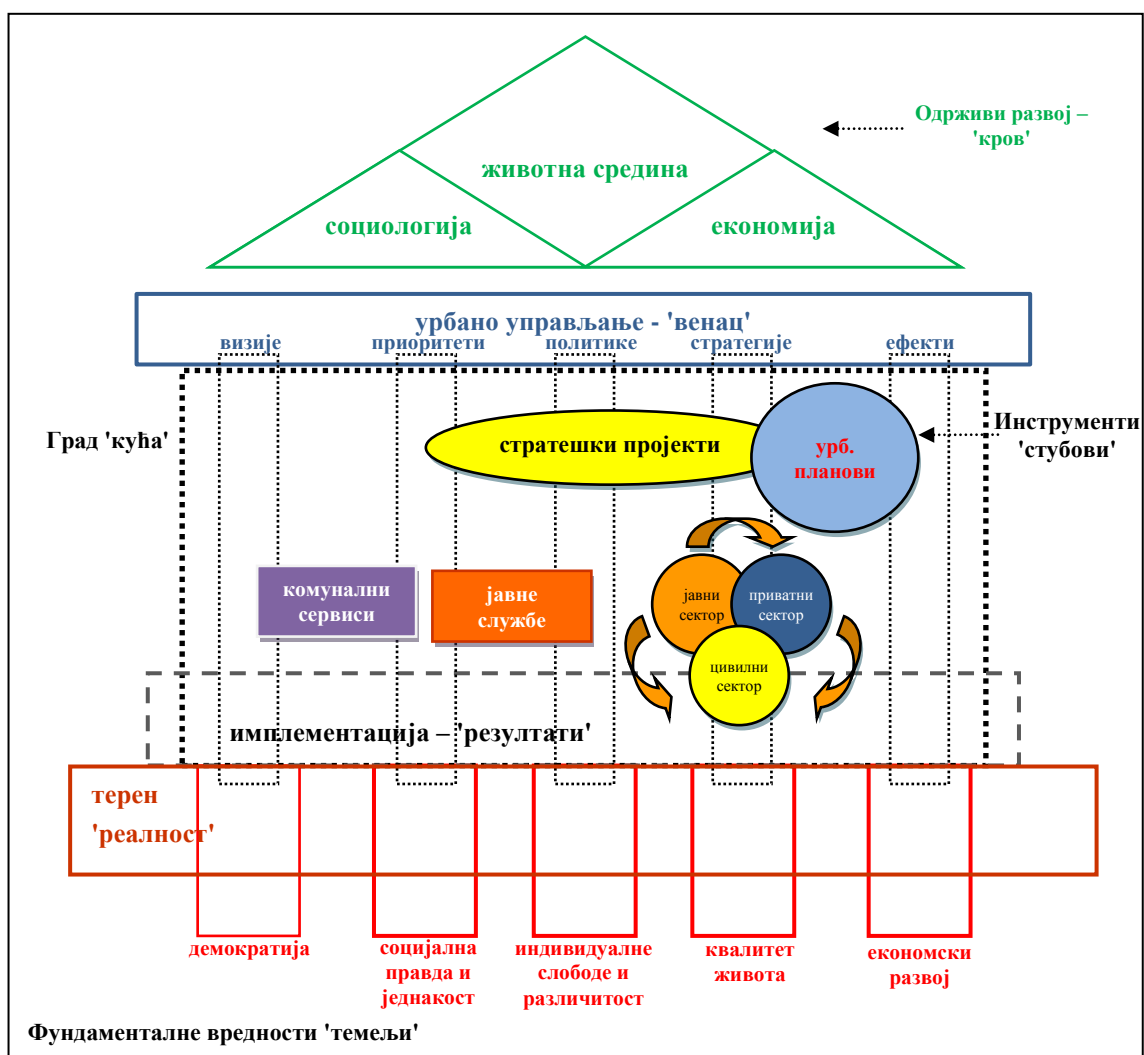
Формирање концептуалног оквира важно је за истраживање реалности на начин који наводи истраживаче да поставе питања која се иначе не би постављала у идентификацији онога што је важно за испитивање, и у том смислу доприносе новом погледу које претходни концепти или нису довољно истражили или уопште разматрали (Judge, Stoker and Wolman, 1995: 3). Сличан став заступа Харви када дискутује комплексност града и проблем да правилно концептуализујемо такву ситуацију, јер како тврди: „ако наши концепти нису адекватни или доследни, не можемо да очекујемо да ћемо идентификовати проблеме и формулисати одговарајуће политике као решења“ (Harvey, 2009: 22).

Стога ће нашу дискусију да води управо низ тема, аспеката и отворених питања из супротстављених теоријских гледишта, пре него директних одговора. Поједине теме нам служе у расветљавању релевантних аспеката препознатих у концептуалном оквиру истраживања. Исходи дискусије овог поглавља су у дефинисању теоријских инпута за формирање концептуалног модела и инструмената урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката у промењеним друштвено-економским условима на глобалном нивоу и у Србији.

Приликом релевантности и избора теорија, ослањамо се на Алмендингерову (Allmendinger, 2002: 89) аргументацију у формирању постпозитивистичке типологије теорија планирања у оквиру које се сматра да је свака планерска теорија у већој или мањој мери нормативна, односно одређена вредностима које

постоје у социјалном и историјском контексту. Узимајући такву контекстуалност као оквир, примена теорије не може се читати из теорија које имају апстрактно, универзално разумевање и опште принципе, чинећи теорије променљивим кроз време и простор и омогућавајући на тај начин различите формулације, тумачења и на крају саму примену теорије.

На слици 2. приказали смо генерални концептуални оквир истраживања: однос фундаменталних вредности, урбаног менаџмента, управљања и планирања у реализацији стратешких пројеката



Слика 2. Генерални концептуални оквир истраживања: однос фундаменталних вредности, урбаног менаџмента, управљања и планирања у реализацији стратешких пројеката

Оваква теоријска полазишта практично значе идентификацију основних принципа и идентификовање и праћење узрока и утицаја на трансформацију и фрагментацију теорија планирања, управљања и урбаног менаџмента у различитим контекстима. Узроке тражимо у дебатама и идејама из области филозофије, социологије, економије, менаџмента и урбаних студија, док утицаје сагледавамо као употребу истих тих теорија у различитим ситуацијама и контекстима на које су примењиване.

Важно питање је и релевантност и избор различитих теоријских становишта везано за предмет анализе са једне стране, који је у овом истраживању урбани менаџмент стратешких пројеката, и специфичности културног, филозофског и економског контекста са друге стране, за који ће резултати и исходи теоријског и концептуалног оквира да се употребљавају за анализу случајева.

Верујемо да једна истина, тј. дефиниција планирања не постоји и да зависи од околности у којој се практикује, односа моћи између социјалних актера који учествују у развоју града, њихове перцепције, културе, интереса и основних вредности средине у којој дејствују. Такође, зависи и од онога ко формира, тј. концепира концептуални оквир анализе.

У том смислу, у следећем делу рада дискутоваћемо на првом месту шта су велики савремени стратешки пројекти и начин како их концептуализујемо у овом истраживању. У наставку ћемо анализирати глобалну друштвено-економску трансформацију као узрок промена и утицаја на другачији развој и управљање градом у процесима производње простора. Промене и утицаји представљају контекст у коме се савремени стратешки пројекти планирају, реализују и успостављају релације са урбаним менаџментом. Затим ћемо приказати основне парадигме урбаног менаџмента и урбаног управљања и планирања из којих дефинишемо основне елементе за формирање концептуалног модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката. Однос између стратешких урбаних пројеката, планирања, менаџмента и управљања у промењеном друштвено-економском контексту и урбаном развоју приказан је на слици 3 коју смо прилагодили у односу на Дејвидсона (Davidson, 1996: 447).



Слика 3. Однос стратешких урбаних пројеката, планирања, менаџмента и управљања у промењеном друштвено-економском контексту и урбаном развоју, прилагођено према Дејвидсону (Davidson, 1996: 447)

## 2.1. Савремени стратешки пројекти као инструмент развоја града

У овом делу рада дефинишемо најпре шта стратешки пројекти значе за нас у овом истраживању. Надаље објашњавамо концепт великих савремених стратешких пројеката и њихове кључне елементе као предмет анализе, тј. полигон на коме истражујемо односе између актера и урбани менаџмент. Затим ћемо приказати карактеристике стратешких пројеката и ефекте које имају на управљање и планирање урбаног развоја, као и на социо-економску ситуацију.

### 2.1.1. Дефинисање појма стратешких урбаних пројеката у истраживању

---

Велики савремени стратешки пројекти се у англосаксонској литератури називају још и мега-пројекти, пројекти великих размера, и пројекти перјанице (*flagship projects*, енгл.).

Савремени стратешки пројекти у овом истраживању представљају комплексне велике пројекте у просторно хомогеном урбаном месту у којима јавни и приватни актери<sup>1</sup> заједно учествују са својим ресурсима, капацитетима, знањем и интересима у одређеној форми партнерства коју ћемо касније представити. Партнери у таквим пројектима директно зависе једни од других за реализацију својих интереса. Дакле, не мислимо на оне пројекте у урбаном развоју у којима један од актера, јавни или приватни, поседује моћ, средства и капацитет на основу којих може сам да реализује своје интересе. У том смислу, у овом истраживању не истражујемо велике капиталне саобраћајне и инфраструктурне пројекте, нити пројекте социјалног становања јавног сектора, у оквиру којих приватни сектор може бити подговорна страна, попут новог моста на Ади или стамбеног комплекса Степа Степановић. Такође, не истражујемо ни пројекте стамбених или комерцијалних садржаја приватног сектора на земљишту које јавни сектор планира, уређује и инфраструктурно опрема, попут стамбено-пословног комплекса Аирпорт сити, тржних центара у Београду Делта ситија, Ушћа, Стадиона, итд.

Ограничавамо са на пројекте *чврсте* физичке урбане трансформације у просторно хомогеном урбаном месту који драстично мењају карактер града у визуелно-физичком, функционалном и симболичком смислу и просторно су лоцирани на стратешким местима у урбаном ткиву производећи на тај начин нови централитет у граду. У том смислу, из наше анализе и фокуса у овом истраживању искључујемо политике развоја за град као целину, у смислу социјалних или економских политика или *меке* стратешке пројекте који подижу капацитет управе или невладиног сектора, који такође могу, али и не морају бити везани за

---

<sup>1</sup> Мислимо на различите нивое власти, од међународних и националних, преко регионалних до локалних актера јавног сектора; и интернационалних, националних и локалних компанија, фирми и инвеститора, приватног сектора.



одређено место или просторни ниво, попут стратешког развоја локалне самоуправе или стратегије развоја туризма поједине општине, државе, итд.

У временском смислу у коме се посматрају пројекти фокусирамо се на савремене велике стратешке пројекте у периоду од средине осамдесетих година XX века до данас у контексту развијених земаља Северне Америке и Европе. У том периоду дешавају се економске промене од фордистичке ка пост-фордистичкој производњи које имају последице на урбано управљање и трансформацију од менаџерског ка предузетном урбаном управљању; друштвене и филозофске промене од модерне ка постмодерној са све већим величањем индивидуалности, културне различитости, права мањина итд. Тај период такође обележавају промене које се дешавају у области урбаног управљања и планирања од рационалног модела ка његовој критици и постмодерној фрагментацији у широки дијапазон различитих типова планирања.

У овом истраживању нећемо посветити пажњу пројектима урбане реконструкције и обнове разрушених европских градова карактеристичним за период после 2. светског рата у европским градовима током педесетих и шездесетих година XX века током фордистичке централно-планске привреде. Такође, из нашег истраживања искључујемо и велике пројекте из седамдесетих година који су везани за протестне генерације које су оствариле политичке моћи и кроз про-развојне режиме захтевале нове политике, програме и пројекте социјалне обнове и ревитализације урбаних четврти (Salet, 2007: 8).

### **2.1.2. Карактеристике и ефекти стратешких пројеката**

---

У последњих четврт века значајан број светских градова користи велике стратешке урбане пројекте у међусобној конкуренцији за привлачење приватних инвестиција и интернационалних компанија у промоцији града као квалитетног места за живот нових и старих становника. Понекад су такви пројекти иницијална каписла за креирање нових урбаних политика и стратегија које имају шири економски и социјални значај за градове, али често представљају и инструмент реализације већ формираних стратегија. Стратешки урбани пројекти такође утичу и на промењене предузетне начине управљања градовима успостављајући тако

повратне узрочно-последичне релације између градова, стратешких пројеката и неолиберализма као доминантног обрасца економског развоја у англо-саксонском контексту (Harvey, 1989). Бренер и Теодор сматрају да градови и локални ниво постају важни у таквом неолибералном контексту из двојаког разлога. Са једне стране, неолиберализам утиче на градове и предузетне стратегије које они формирају кроз стратешке пројекте, док са друге стране градови постају кључне институционалне арене у којима се, и кроз које се, сам неолиберализам развија (Brenner and Theodore, 2002: 345). На слици 4 приказане су релације између нових економских политика, урбаних политика и стратешких урбаних развојних пројеката (Swyngedouw, Moulaert and Rodriguez, 2002).

Истовремено, велики стратешки урбани пројекти тестирају конвенционалне обрасце управљања и планирања развоја градова. У појединим случајевима, такви пројекти утичу на занемаривање конвенционалних планерских инструмената, заобилажење законски изабраних регулативних и институционалних тела, стварање нових агенција везаних за пројекат са специјалним моћима и надлежностима за одлучивање и деловање, па чак и промену националне или регионалне легислативе (Swyngedouw, Moulaert and Rodriguez, 2002: 543).

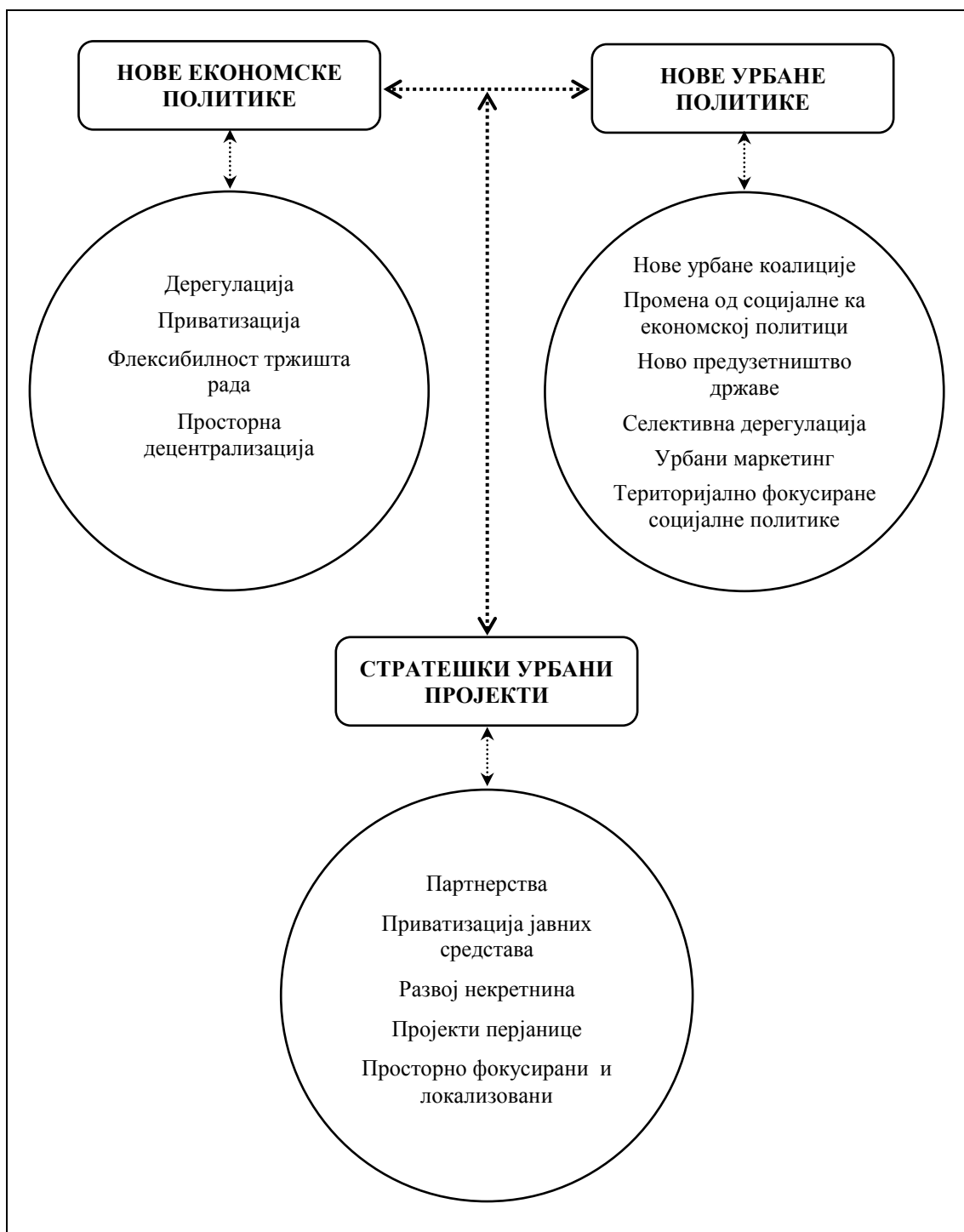
#### **Утицаји глобалног економског реструктурирања на стратешке пројекте**

---

Низ аутора наводи да стратешки урбани пројекти унапређују конкурентну позицију града у глобалном позиционирању, попут Фридмана (Friedmann, 2005: 200), Харвија (Harvey, 1989), Свингедоуа, Мулара и Родригеза (Swyngedouw, Moulaert and Rodriguez, 2002: 546) и Фаинстајн (Fainstein, 2010).

Градске управе се труде да остваре *добру локалну пословну климу* у привлачењу приватног сектора (Harvey, 1989: 11), користећи различите стратегије и фокусирајући урбане инвестиције на производњу простора и конзумирање туризма, објеката спектакла, културних и уметничких садржаја, спортских стадиона, тржних центара и пословних објеката (Harvey, 1989: 13) (Fainstein, 2010: 2). Стога, иако велики стратешки урбани пројекти постају једна од највидљивијих и најчешће коришћених стратегија урбане ревитализације градских елита у потрази за економским растом и конкурентношћу, ове врсте нових урбаних политика производе, омогућавају и обликују нове политичке и економске режиме

који делују и који су оперативни на локалном, регионалном, националном и глобалном нивоу (Swyngedouw, Moulaert and Rodriguez, 2002: 546).



Слика 4. Релације између нових економских политика, урбаних политика и стратешких урбаних развојних пројеката (Swyngedouw, Moulaert and Rodriguez, 2002)

## **Трансформација града кроз пројекте и производња простора**

---

Стратешки урбани пројекти захваљујући својој величини, карактеру и опсегу интервенција најчешће значајно трансформишу град и утичу на урбани развој града у просторно-физичком смислу. Такође, стратешки пројекти креирају и другачију слику града, коју Харви (Harvey, 1989: 15-16) дефинише као појавну, енергичну и наизглед успешну слику урбане регенерације централних градских четврти. Међутим, стратешки пројекти често производе и пејзаж великих пословних зграда који не подстиче урбаност упркос тврдњама власти (Fainstein, 2008: 783).

Са друге стране, Салет тврди на основу компаративне студије седам европских случајева да је улога стратешких урбаних пројеката у трансформацији града понекад пренаглашена, због тога што чине релативно мали проценат укупног развоја града у просторном смислу и не прелазе више од десет посто укупног броја радних места на регионалном нивоу (Salet, 2007: 4). Ми ипак полазимо од претпоставке да је улога пројеката важна с обзиром да представљају нову слику града, заузимају централну позицију у граду и могу значајно да остваре суштинске користи у просторном, економском и социјалном смислу за све актере.

Харви поистовећује пројекте са пост-модерним дизајном урбаних фрагмената (Harvey, 1989: 13), што производи слабу уклопљеност са осталим деловима града (Swyngedouw, Moulaert and Rodriguez, 2002: 542). Додатни инструмент у планирању и менаџменту стратешких пројеката је ангажовање реномираних светских архитеката и архитектонских бироа од којих се очекује да дају незабораван визуелни имиџ читавом подухвату или његовим појединачним фрагментима (Friedmann, 2005: 200).

## **Предузетне форме управљања и партнерства са приватним сектором**

---

Државне и градске управе имају двојаку улогу у односу на стратешке урбане пројекте у контексту неолиберализма. Држава са једне стране кроз своје деловање помаже легални, политички и економски оквир за реализацију стратешких пројеката (Swyngedouw, Moulaert and Rodriguez, 2002), док предузетне градске управе са друге стране остварују све већу интеграцију са приватним сектором у

привлачењу инвестиција и нових извора запошљавања (Harvey, 1989: 7). Такав контекст као ефекат доводи до промене приоритета буџета градских управа. Приоритети се померају од дистрибуције ресурса и социјалних циљева ка инвестицијама у физичко окружење пројеката и реструктурирање тржишта рада (Swyngedouw, Moulaert and Rodriguez, 2002: 542). Сличан став заступа и Харви када наводи да управо из разлога већег фокуса ка предузетним урбаним стратегијама, градске управе мање пажње посвећују својој традиционалној улози редистрибуције ресурса у односу на укупне социјалне и економске циљеве на својој целокупној административној територији. Последица таквог предузетног управљања је да се више јавних средстава градова издваја за локалне субвенције и подстицаје за приватни сектор, док се смањују давања у социјалном сектору за сиромашније слојеве друштва (Harvey, 1989: 12).

У таквом контексту предузетног урбаног управљања који смо претходно описали, често се наглашава улога и значај приватног сектора у почетним фазама, иако је јавни сектор водећи актер у процесу иницирања и планирања стратешких урбаних пројеката (Swyngedouw, Moulaert and Rodriguez, 2002: 552).

Додатна двојност, како Салет наводи, јесте да стратешки планови и стратешки урбани пројекти покрећу једни друге, често могу бити усвојени истовремено и у савреном складу, али је чешће случај да се више енергије улаже у индикативне стратешке визије и планове, него на оперативне карактеристике стратешких пројеката (Salet, 2007: 3). Стратешки урбани пројекти одсликавају серију процеса који су везани за промену просторних нивоа управљања, а те промене са друге стране представљају промене односа моћи у управљању урбаним развојем (Swyngedouw, Moulaert and Rodriguez, 2002: 543).

### **Социјална и економска поларизација градова као последица пројеката**

---

Стратешки пројекти, сем што производе просторне фрагменте у градском ткиву, доприносе у великој мери и трендовима ширих урбаних социјалних и економских проблема који се налазе у непосредном окружењу, као и на читавој територији града стварајући на тај начин двојне и социјално поларизоване градове (Harvey, 1989: 15-16). Харви додаје да фокусирање на слику и спектакл, уместо на суштину социјалних и економских проблема, може имати краткорочне, политичке користи,

али да на дуже стазе није одрживо за читав град и његову заједницу. Са друге стране, Фаинстајн (Fainstein, 2008: 783) у компаративној анализи и поређењу пројеката Лондона, Њујорка и Амстердама, сугерише да савремени стратешки пројекти могу кроз јавно-приватна партнерства представљати инструмент за провизију одређених користи за општу добробит и служити јавном интересу. Поједини елементи у том контексту могу бити обезбеђење одређених послова за ниже сталеже и угрожене групе, културни садржаји и објекти приступачног становања.

У новом миленијуму се велики пројекти разликују у односу на претходни период зато што, бар у развијеном свету, знатно мање утичу на расељавање локалног становништва с обзиром да се смештају на напуштеним индустријским и лучким зонама (Orueta and Fainstein, 2008: 760).

Ипак, остаје отворено питање да ли велики стратешки пројекти као типични примери неолибералних форми урбаног управљања заправо доприносе још већој социјалној искључености и поларизацији или унапређују социјалну интеграцију и промовишу интегрални урбани развој (Swyngedouw, Moulaert and Rodriguez, 2002: 543).

### **Посебни инструменти урбаних политика и планирања стратешких пројеката**

---

Често стратешки урбани пројекти доносе посебне мере и инструменте у урбаном планирању и планерским процедурама. У појединим случајевима, такви пројекти утичу на занемаривање конвенционалних планерских инструмената, заобилажење законски изабраних регулативних и институционалних тела, стварање нових агенција везаних за пројекат са специјалним моћима и надлежностима за одлучивање и деловање, па чак и промену националне или регионалне легислативе (Swyngedouw, Moulaert and Rodriguez, 2002: 543). Такође су приоритети више усмерени ка пословним елитама, а мање ка демократским и партиципативним начинима одлучивања који су често само формално спроведени или који у појединим случајевима чак и нису практиковани. Ипак, повремено локални покрети успевају да преокрену ситуацију ка већој транспарентности и релативно малим социјалним бенефитима.

## **Финансијски инструменти и модели коришћени у стратешким пројектима**

---

У односу на претходне периоде, савремене стратешке пројекте разликује увођење нових модела и метода финансирања, са већом сарадњом између јавног и приватног сектора у форми јавно-приватних партнерстава (Orueta and Fainstein, 2008: 760). У таквом контексту, урбане управе омогућавају субвенције приватном сектору, ослобађање од локалних такси и пореза и промотивни маркетинг, и директно кроз инвестиције у јавну комуналну и саобраћајну инфраструктуру (Fainstein, 2010: 2).

Такође су велики стратешки пројекти ризични и за јавне и приватне учеснике, иако су оријентисани ка профитабилности (Fainstein, 2008: 783), с обзиром да зависе од неизвесности тржишта некретнина и ширих глобалних финансијских кретања. Међутим, без обзира на утисак да су пројекти тржишно вођени и покривени приватним инвестицијама, јавни сектор је увек један од водећих актера у процесу. Ризике преузима јавни сектор, повремено их дели са приватним сектором, али с обзиром на спекулативни и неизвесан карактер тржишта некретнина, најчешће долази до финансијских дефицита (Swyngedouw, Moulaert and Rodriguez, 2002: 552).

### **2.1.3. Промене контекстуалних фактора стратешких пројеката**

---

Тренд коришћења стратешких урбаних пројеката као инструмената предузетних неолибералних стратегија који смо управо описали, одиграва се у времену глобалног реструктурирања и деиндустријализације економије, преласку од индустријског ка постиндустријском, умреженом друштву и процесима урбанизације који доносе све већи број урбанизованих места на свету. Међутим, глобално економско реструктурирање обележавају и многобројне неједнакости између све богатијих и сиромашнијих друштава и људи које се манифестују у градовима. Зато и не чуди оријентација режима светских градова ка доминантно економски оријентисаном приступу развоју и стратешким пројектима као инструментима предузетног урбаног управљања од којих се очекује да остваре социјалне и економске користи свим становницима тих градова, а често и националних држава.

Друштвене науке и дебате о јавним политикама у Европи у протеклих двадесет година фокусирају пажњу на промену управљања градовима и урбаним срединама. Хили наводи да су разлози за то општеприхваћени: нове политике европске интеграције, утицаји глобализације на релативан значај националне државе ка субнационалним регионалним и локалним нивоима управљања, помак динамика локалних економија у контексту преласка од фордистичке ка пост-фордистичкој производњи, промене у облицима дистрибуције социјалног благостања и промене у друштвеним очекивањима креирања друштвених политика и инструментима реализације политика (Healey, 2006: 300). У следећем делу рада размотрићемо на првом месту појединачне аспекте глобалних друштвено-економских трансформација који утичу на урбани менаџмент и урбано управљање и планирање. Затим ћемо приказати политичко-институционалне промене на нивоу националних држава које имају утицај на већи значај и улогу коју градови у таквим околностима добијају. Додатни аспект промена специфично у европском контексту представљају и процеси европских интеграција, али и технолошке новине и развој информационог сектора. Све ове промене имају значајан утицај на управљање и урбани менаџмент и стратешке урбане пројекте.

### **Глобалне друштвено-економске промене**

---

Харви сматра да су главни разлози и импликације промене ка предузетном урбаном управљању на локалном нивоу последица ширих економских и политичко-институционалних трансформација на глобалном и националном нивоу (Harvey, 1989: 5). У економске разлоге сврстава економску рецесију из 1973. године, деиндустријализацију, структурну незапосленост, рационалност тржишта и процесе приватизације, док у политичке разлоге укључује неоконзерватизам, фискална ограничења и строгост националних и локалних управа. Из ових разлога се градови окрећу предузетном урбаном управљању и користе различите стратегије у циљу јачања компететивне позиције градова (Harvey, 1989: 8-11).



## **Националне политичко-институционалне промене**

---

Структура националне државе је територијално врло различита и у оквиру те различитости се, у односу на поделу моћи, формирају савези и опозиције између друштвених интереса, култура, региона и националности који сачињавају државу (Castells, 2010b: 333). Подређене друштвене групе, попут културних, регионалних и националних мањина, имају приступ моћи на нижим нивоима власти на територијама у којима живе. Из свих ових разлога се развија комплексна геометрија између управе, друштвених класа, социјалних група и специфичности локалних идентитета присутних у грађанском друштву у оквиру једне државе. У свакој заједници и сваком региону, социјални савези и њихови политички изрази су специфични и кореспондирају са постојећим локалним / регионалним релацијама моћи, историјом те територије и са специфичном економском структуром. Односно, како то Хили (Healy, 2007: 29) сумира када анализира три европске регије у смислу да је територија мање физички ограничена реалност, а више место са заједничком идејом у коме су многи људи повезани у релационе мреже. Међутим, на националну државу, њену структуру, питање моћи и формирање савеза утиче и неколико кључних фактора који се налазе изван домена утицаја саме националне државе и који утичу на урбано управљање на локалном нивоу.

Слабљење моћи националне државе да контролише међународне токове новца је важан разлог за предузетно урбано управљање, с обзиром да се директни преговори дешавају између крупног међународног капитала и локалних управа. Локалне управе са своје стране чине све да учине атрактивним локације управо за привлачење тог истог капитала (Harvey, 1989: 5). Са друге стране, Харви додаје да је мит да градови могу бити независни, односно да држава више нема редистрибутивну улогу финансијских средстава према градовима у процесима децентрализације, иако постоји тенденција смањења тих прихода (Harvey, 1989: 10).

На сличној линији аргументације стоји и Кастелс када наводи да сви ови процеси не значе да национална држава потпуно нестаје у савременом информатичком и умреженом друштву (Castells, 2010a: 393-394). Улога националне државе се

смањује и мења, јер се мењају и улоге локалних и регионалних управа које недостатак ресурса и моћи не траже само кроз политичке и финансијске аранжмане са државом, већ и кроз преговарање и сарадњу са мултинационалним приватним корпорацијама, међународним наднационалним агенцијама и приватним банкарским и осигуравајућим фондовима. У том смислу, процеси глобализације економије истовремено дају већи значај локалном месту и омогућавају више простора локалним управама за креирање својих политика. Флексибилност у управљању својом територијом и умрежавање са поменутиим актерима са различитих нивоа и сектора чине основне полуге које локалне и регионалне управе имају на располагању и које у потпуности одговарају динамици глобалних мрежа моћи, богатства и информација (Castells, 2010a: 393-394).

### **Промене у контексту европских интеграција**

---

У европском контексту, процеси европских интеграција са једне стране и децентрализација власти са националног нивоа на локални ниво са друге, стварају нове изазове урбаном менаџменту и урбаном управљању и планирању развоја градова.

Контекст трансформација националне државе у умрежену државу, како то Кастелс дефинише у још увек незавршеном процесу уједињења Европе на почетку другог миленијума, када се и ако заврши, биће један од најважнијих трендова у дефинисању новог света и односа у њему (Castells, 2010a: 343). Тај процес ће учврстити систем моћи у полицентричне структуре које би могле да буду значајан извор институционалних иновација и понуде одређене одговоре на кризу националне државе. И управо се око тог процеса формирања и проширења Европске уније стварају нове форме управљања и нове институције управе: на европском, националном, регионалном и локалном нивоу.

Карактеристике умрежене државе се огледају у дељењу ауторитета власти дуж мреже, која по дефиницији има тачке или нодове, а не поседује центар; тачке могу бити различите величине и могу бити повезане асиметричним односима у мрежи, тако да умрежена држава не искључује постојање политичке неједнакости међу својим члановима (Castells, 2010a: 367). Стога, све државне институције нису

равноправне у таквој европској мрежи, а исто се може рећи и за неједнаке позиције у појединачним државама на нижем нивоу управе и управљања као што је то случај и у Србији.

Међутим, без обзира на све ове асиметричности у односима у мрежи, различите тачке у европској умреженој држави су међузависне једне у односу на другу, тако да ни једна тачка, чак и најзначајнија, не може да игнорише друге тачке, укључујући и оне најмање, у процесу доношења одлука. Уколико нека од политичких тачака то и уради, функционисање целог система се доводи у питање, што чини фундаменталну разлику између политичке мреже и централизоване политичке структуре (Castells, 2010a: 368).

Процеси децентрализације власти са националног на локални ниво и преношење одређених овлашћења на ниво Европске уније у земљама чланицама креирају нове изазове урбаном управљању. Упркос чињеници да Европска унија не може сама да развија и имплементира експлицитне урбане политике због принципа субсидијарности<sup>ii</sup>, финансијски фондови и политике Европске уније у области економије, социјалних питања, саобраћаја и заштите животне средине имају све већи утицај на градове (Berg, Braun and Meer, 1997: 5). Управо такве околности доприносе и промењеној улози локалног нивоа и односа према националној држави, јер европски финансијски фондови чине да локалне управе могу саме да аплицирају за средства и улазе у регионалну сарадњу са другим градовима у Европи.

Овакве сложене економске и политичке околности намећу локалним управама нове изазове у урбаном управљању. Харви аргументује три основне дилеме које се постављају пред локалне управе и улогу коју оне треба да имају у урбаном развоју. Једна дилема са којима се локалне управе суочавају односи се на омогућавање развоја или евентуално и преузимање директне улоге у развоју; друга на заштиту и преузимање угрожених економских активности; и трећа на задржавање, као у претходном периоду везаном за бирократске начине управљања, провизије инфраструктурних сервиса и локација за градњу, пореза,

---

<sup>ii</sup> Принцип *субсидијарности*, дефинисан чланом 5. Уговора о Европској унији, осигурава да се одлуке доносе што је ближе могуће грађанима, што практично значи да Европска унија не предузима мере, осим у областима које спадају у њену искључиву надлежност, осим уколико је ефикаснија од акција предузетих на националном, регионалном или локалном нивоу.

социјалних и културних активности које би се задржале у граду и привлачиле нове активности (Harvey, 1989: 4).

### **Технолошке промене и развој информационог сектора**

---

Такође, развој информационог сектора, померање ка економији знања и све већи значај животног окружења, враћа и компаније и породице у централне градске четврти. Са европским интеграцијама и појавом приступачних градова повезаних у мрежу авио-транспортном, друмским саобраћајем и брзим возовима, градови поново постају важна места друштвеног и економског простора за урбане актере да се настане. Мала индустрија и сервисне активности се развијају у централној градској четврти желећи да буду близу својих корисника, али и близу једни другима. На тај начин, компаније које формирају специфичне кластере не посматрају само понуду високо квалификоване и образоване радне снаге у одређеном делу града, већ и локације са квалитетним животним окружењем за своје запослене (Berg, 1987).

### **Утицај друштвених промена на управљање и урбани менаџмент**

---

Све ове фундаменталне глобалне друштвене, економске, демографске, политичке и технолошке промене и трендови представљају нове околности које намећу потребу националним државама и градовима да се организују за даље јачање своје конкурентске позиције (Berg, Braun and Meer, 1997), (Harvey, 1989), (Castells, 2010c: 1-29). Такође, развој информационих и комуникационих технологија, померање ка економији знања и сервисним активностима и умреженом друштву (Castells, 2010c), као и све већи значај животног окружења, чине да знање и информације имају све већу улогу.

Глобализација утиче и на релативан значај и улогу националне државе у процесима децентрализације ка регионалним и локалним нивоима управљања (Healey, 2006: 300) и слабљење моћи националне државе да контролише међународне токове новца (Sassen, 2000: xiii), с обзиром да се директни преговори дешавају између крупног међународног капитала и локалних управа (Harvey, 1989: 5). У таквом контексту економског реструктурирања и процеса приватизације, улоге и односи моћи између и унутар различитих ниво управа

постају сложенији и другачији. Такође се мењају и традиционални односи и улоге између јавног и приватног сектора у развоју, управљању и изградњи градова. То практично значи да улога приватног сектора постаје све већа не само приликом реализације сопствених интереса у менаџменту и изградњи великих стратешких урбаних пројеката, већ и у домену утицаја приликом креирања јавних урбаних политика.

Сви ови трендови и промене утичу на различите начине управљања и планирања урбаног развоја у европским и англосаксонским земљама од средине осамдесетих година XX века до данас.

Са друге стране, управо из разлога већег фокуса ка предузетним урбаним стратегијама, градске управе мање пажње посвећују својој традиционалној улози редистрибуције ресурса у односу на укупне социјалне и економске циљеве на својој целокупној административној територији. Последица таквог предузетног управљања је да се више јавних средстава градова издваја за локалне субвенције и подстицаје приватном сектору, док се смањују давања у социјалном сектору за сиромашније слојеве друштва (Harvey, 1989: 12).

У таквом променљивом друштвеном и економском контексту у националним и глобалним оквирима, градске управе планирају и реализују велике стратешке пројекте урбане регенерације. Стратегије и фокус урбаних инвестиција у оквиру стратешких пројеката усмеравају се на производњу и конзумирање урбаних садржаја и активности забаве, туризма, објеката спектакла, културних и уметничких садржаја, спортских стадиона, тржних центара, пословних садржаја међународног крупног капитала и осигуравајућих друштава (Harvey, 1989: 13), (Fainstein, 2010: 2), (Swyngedouw, Moulaert and Rodriguez, 2002: 543).

## 2.2. Парадигме урбаног менаџмента, управљања и планирања

---

*„Ако је твој једини инструмент чекић, онда су сви твоји проблеми ексери.“ Марк Твен*

Добрим делом XX века урбано управљање и планирање у англосаксонском контексту било је усмерено ка производњи физичког простора кроз урбанистичке планове као доминантне инструменте развоја градова. Стога не изненађује да су кључни проблеми у позитивистичком научном приступу у теоријском и практичном корпусу знања о планирању перципирани првенствено кроз физичке аспекте простора, док су социјални и економски аспекти били предмет анализе социолога и економиста. То не значи да су социјални и економски аспекти планирања и уређивања простора потпуно запостављени, већ да су ти аспекти третирани кроз физички детерминизам у покушају обликовања социјалног простора (Taylor, 1998: 41-42).

Теорије планирања и јавних политика пролазе кроз критичка преиспитивања од деведесетих година XX века у савременом англосаксонском контексту. Преиспитивања су инспирисана постмодерном културном критиком и филозофским променама од логичког позитивизма ка суштинској забринутости за етику и јавне политике, у оквиру којих теоретичари планирања померају своје дебате од метода и програма ка аспектима дискурса и укључености (Fainstein, 2000: 451). У том смислу, теорије планирања и управљања трансформисале су се у последњих тридесет година од рационалног приступа планирању ка, како то Фридман наводи, широкој лепези теорија планирања у социјалној политици, транспорту, становању, јавном здравству, регионалном планирању и развоју заједнице, управљању природним непогодама, решавању конфликта, међународном развоју, инфраструктури и окружењу (Friedmann, 2011: 130).

Са друге стране, одређени број теоретичара и ауторитета у области урбаног планирања сматра да смо заборавили главни предмет интересовања планирања, попут Џона Фридмана и Сузан Фаинстајн (John Friedmann and Susan Fainstein), мислећи на град и урбани ниво, а да смо се исувише посветили анализи институционалног контекста и улози планера у процесу планирања попут Петси

Хили, Џудит Инес, Дејвида Бухера и Џона Форестера (Patsy Healey, Judith Innes, David Booher, John Forester). Како то Фридман и Фаинстајн промишљају када кажу *да вратимо град у моду* приликом теоретисања о планирању, с обзиром да планирање није универзална, фундаментална наука и теорија и да зависи умногоме од онога што остварујемо као резултате из практичне примене, као и искуства и поуке које црпимо из праксе. Из тих разлога, да би теорије планирања биле релевантне у практичном смислу за деловање и реализацију, морају се непрекидно редефинисати у светлу сталних економских, социјалних и просторних промена, што за собом повлачи и редефинисање мисије и циљева планирања (Friedmann, 2011: 129).

Фридман идентификује шест различитих дискурса у оквиру теорије планирања: примењена рационалност, друштвено вођење, позитивистички приступи понашања, комуникативна пракса, социјално учење и радикално планирање или еманципаторска пракса (Friedmann, 2011: 132). Хили (Healey, 1997a) разликује три главне области савременог планирања: економско планирање, физичко планирање и менаџмент јавне управе, и анализу политика. Економско планирање се може схватити као средство за друштвени напредак у држави благостања, управљање производним снагама региона и држава. Физичко планирање урбаног развоја обухвата и регенерацију градова и региона, као средство за постизање здравих и одрживих заједница. Менаџмент јавне управе и анализа политика тежи да испуни циљеве постављене за јавне агенције и од стране јавног и од стране приватног сектора.

Друштвени контекст у коме се планирање одвија умногоме одређује и практиковање планирања. У том смислу није могуће говорити о универзалним теоријама, већ само о томе како се оне практикују у појединим срединама.

Савремена неслагања у теорији управљања и планирања вуку корене из филозофских дискурса. У компаративној анализи мишљења Хабермаса и Фукоа, Флајберг показује да је схватање рационалности и моћи кључно за разумевање актуелног политичког и институционалног понашања, као и да политичка и институционална теорија која запоставља такву реалност прети да буде

ирелевантна или, у најбољем случају, постаје део проблема који жели да реши (Flyvbjerg, 2000: 1).

По Фукоу, не треба разматрати креирање уставних и законских норми, већ се треба фокусирати на формулисање законског оквира у одређеном друштву: како се устав и закони тумаче, како се практикују у стварним институцијама, а посебно, како тумачења и пракса закона могу да се промене. Из тога произилази да је Фукоово размишљање по питању закона, устава и демократије више усмерено у правцу фокусирања како се постојећи устав и институције у одређеном друштву употребљавају на демократски начин, док Хабермас успоставља демократске уставе и институције као дате саме по себи, у оквиру којих се *демократија* дефинише као етички дискурс (Flyvbjerg, 2000: 10).

У том смислу, нас посебно интересује како актери јавног и приватног сектора заиста примењују постојеће законе и институционалне оквире у урбаном менаџменту стратешких пројеката.

Фридман наводи четири основна проблема везана за проблематизацију теорије планирања: 1) проблем дефинисања планирања као објекта о коме се теоретише; 2) искљученост планирања из реалног институционалног и политичког контекста; 3) неколико начина да се конструише теорија планирања - нормативан, позитиван, критичан, и промене парадигме као и дилема избора између њих; и 4) тешкоће укључивања односа моћи у дискурс планирања (Friedmann, 2011: 133).

Форестер се фокусира на дијалог и комуникативне процесе супротстављених позиција и интереса актера кроз медијацију, заступајући став да се кроз структуриран процес дијалогом може постепено, корак по корак, доћи до споразума (Friedmann, 2011: 135). Сандеркок промовише идеју алтернативних историја планирања, стављајући фокус на социјалну правду угрожених и маргинализованих друштвених група становништва чији се гласови не чују, указујући на политички сукоб и промену улоге планера од техничког експерта (Friedmann, 2011: 135) ка планеру заједнице.

У овако широкој лепези теорија планирања, приказаћемо у наредном делу два парадигматска правца, колаборативно-комуникативни и парадигму праведног града.



## 2.2.1. Од колаборативног планирања до праведног града

---

### **Колаборативни процеси и праведни исходи планирања**

---

Фаинстајн наводи (Fainstein, 2005: 121) да постаје кључна полемика везана за раздвајање процеса планирања од контекста у коме се планирање одвија и резултата који се постижу у стварању праведног града. Оно што разликује планерске парадигме јесте да је колаборативно планирање фокусирано на процес планирања, док теоретичари праведног града суштину своје анализе и приступа усмеравају ка исходима и резултатима планирања. И једни и други теоретичари стоје на правцу да је кроз рационалну аргументативност могуће доћи до обостраног разумевања и откривања интереса.

Колаборативно-комуникативни модел планирања појавио се током деведесетих година као реакција на рационални модел планирања у оквиру кога је метод дефинисања циљева и средстава научни. У оквиру колаборативно-комуникативног модела различити интереси актера узимају се у обзир кроз процес и отворену комуникацију за достизање консензуса око циљева планирања (Forester, 1989); (Healey, 1993); (Innes, 1995).

Насупрот томе, као главни заговорник парадигме праведног града, Фаинстајн сматра да је улога планера да заузме активан став који не заступа ниједан интерес осим за добробит заједнице и који не прописује нормативну методологију за одвијање процеса већ покушава да мобилише јавност (Fainstein, 2000: 468).

Фаинстајн, као представник парадигме праведног града, критикује овај модел, сматрајући да су индивидуе заточеници постојећих социјалних односа, институција и идеологија које их спречавају да прихвате пројекте и програме који су супротстављени њиховим дугорочним интересима, поготово када доминанте елите контролишу медије (Fainstein, 2010: 31). Теоретичари колаборативног планирања одбацују могућност да аутократски и бирократски начин производње политика, без партиципативног одлучивања, може да донесе жељене позитивне и праведне исходе (Fainstein, 2010: 32).

## **Интереси, моћ и доношење одлука – формулација вредности и циљева**

---

Посебно важна дебата је о томе да ли средства оправдавају циљеве или не. На линији различитог приступа дефинисању циљева је и полемика која раздваја теоретичаре колаборативно-комуникативног правца и парадигме праведног града у оквиру теорија планирања.

Проблеми у комуникативно-колаборативном моделу планирања заснованом на дијалогу настају приликом практичне имплементације и кроз настављање доминације већ моћних актера (Fainstein, 2000).

Хили користи термин колаборативног планирања да опише процес у којем учесници долазе до договора за деловање и акције који изражава њихов заједнички интерес (Healey, 1997b). Хили је против структуралног и политичко-економског приступа анализи аргументујући тезу да људи немају трајне интересе, односно да одређена структурална позиција, попут капиталисте, не производи одређену позицију у процесу креирања урбаних политика, као на пример у случају дерегулације (Healey, 1997b). Линдблом на сличан начин аргументује да се интереси стварају, односно да се не откривају, иако их он радије назива вољом него интересима (Lindblom, 1990 у (Fainstein, 2000: 457). Фаинстајн закључује да би овакви ставови које заступају Хили и Линдблом практично значили да би капиталисти могли да имају користи од регулативе за заштиту природне средине, иако би се у складу са својим интересима рефлексно противили покушају да се ограничи њихова слободу да загађују.

Флајберг наводи да по Фукоу било која врста власти мора бити предмет анализе и критике засноване не на жељи за доминацијом, већ на јавном критиковању и одбијању давања сагласности свему што је неприхватљиво (Flyvbjerg, 2000: 9). Тако разумемо став Фаинстајн да је планирање оно које је усмерено према исходима и циљевима, вредностима праведног града, које треба поставити унапред да би се имало са чиме мерити у процесу, за разлику од теоретичара колаборативног планирања који тврде да циљеви и вредности нису познати унапред, већ да се они, као и интереси, утврђују кроз процес планирања са свим заинтересованим странама. На истој линији као Фаинстајн стоји и Флајберг када тврди да су једина база коју имамо наша друштвеност и историја у оквиру које су

заједничка гледишта зависна од контекста и интереса међу референтном групом, свесни да различите групе обично имају и различите вредности и различите интересе, и да не постоји општи принцип - укључујући и *снагу бољег аргумента* - по којем све разлике могу да се реше. У том контексту треба тражити основу за акцију и деловање (Flyvbjerg, 2000: 10). Фаинстајн тврди да односи моћи играча морају да се узму у обзир и да зато није могуће само кроз демократију и партиципацију тражити одговоре, јер је скоро немогуће узети све интересе у обзир, поготово на нивоу града, као и да обични људи не знају своје краткорочне или дугорочне интересе и да често раде у супротности са њима (Fainstein, 2000).

Из тог разлога, Фаинстајн поредећи перцепцију америчких и европских интереса пословних актера у односу на интервенцију државе закључује да интерпретација интереса група у сличним структуралним позицијама економије и друштва може да варира, као што је то случај у европским земљама у којима пословне елите више прихватају лидерску улогу државе. Такође, различите перцепције интереса оних који су на различитим структуралним позицијама не могу бити разрешене само кроз размену идеја. Уколико европски и амерички пословни лидери имају различите перцепције интереса, идеје саме по себи нису узрок. Уместо тога, идеје постоје у различитим историјским контекстима и различитим пољима моћи.

Промене у перцепцији интереса захтевају трансформацију као последицу кризе или друштвеног покрета, не само вербалну сагласност у колаборативном процесу (Lukacs, 1971 у (Fainstein, 2000: 458). Чак и уколико је перцепција интереса пристрасна или погрешно вођена искривљеним говором, промена говора сама по себи не трансформише друштвене структуре, већ је неопходан потпуно другачији ниво мобилизације (Fainstein, 2000: 458). Идеје саме по себи могу да подстакну развој друштвених покрета, који за узврат утичу на промену свести што може довести до креирања и усвајања нових јавних политика, али такав процес представља много више од преговарања и изградње консензуса између заинтересованих страна. Фаинстајн наводи да концепт заинтересованих страна<sup>iii</sup> имплицира да појединци и групе имају различите објективне интересе за одређену

---

<sup>iii</sup> Заинтересована страна, '*stakeholder*' у енглеском језику буквално значи страна која има улог, интерес у нечему.

ствар или важно питање, али да садржај тог интереса није фиксан (Fainstein, 2000: 474).

Пробуђена свесност која реализује идеје у праксу захтева лидерство и мобилисање моћи, не само људе који заједно резонују (Fainstein, 2000: 458).

Лидерство урбаних социјалних покрета, по теоретичарима праведног града, односи се на сврху њихове визије која је мобилисање јавности у критици политика јавног сектора, сматрајући да политичари и бирократија не заузимају неутрални став у сарадњи са приватним сектором, већ да, напротив, попуштају и повлађују пословним интересима. Теоретичари праведног града стога заузимају потпуно супротан став у односу на колаборативно-комуникативну парадигму, који прописују методолошки рецепт за управу и јавни сектор и планере јавног сектора (Fainstein, 2000: 468).

Фаинстајн (Fainstein, 2000: 468) критикује марксистичку анализу, која економски развој види као акумулацију капитала и користи само за капиталисте нудећи једнакост а да не нуди унапређење околности за већину људи. Са друге стране, тржишни модел и неолиберализам су постали популарни јер нуде и обећавају унапређење за све људе, чак и у околностима растућих неједнакости. Неомарксистичка анализа показује да неконтролисани и нерегулисани неолиберални модел развоја угрожава природно окружење; углавном помаже богатијим слојевима популације, производећи на тај начин још веће раслојавање становништва и лошије услове за сиромашне; и напада предузетну државу и колаборацију са приватним сектором јер су на тај начин интереси већине углавном запостављени (Squires, 1989. у (Fainstein, 2000: 468). Међутим, Фаинстајн закључује да неомарксистичка критика не пружа одговоре на то како већина популације може да реализује економске добити у односу на своју претходну позицију.

Подстицајна и убедљива визија праведног града требало би да укључи: а) предузетну државу, која обезбеђује повећано благостање и добробит за њене грађане, и б) поготово побољшава стање средње класе у друштву, не посматрајући само унапређење и оснаживање позиције сиромашних и обесправљених (Fainstein, 2000: 468). Савремени политички економисти теже да виде друштво које се

састоји од сиромашних и богатих, игноришући интересе и жеље већинске средње класе и тежње радничке класе за померањем на боље у друштву (Fainstein, 2000: 469). Ипак, још мора да се ради на економском развоју уз једнакост. У том смислу, суштинска демократија представља идеал и конститутивни елемент праведног града, али не уз концепт друштва који је противан интересима већине становништва.

У том смислу, значајно је да су циљеви и интереси у колаборативном моделу променљиви и да се граде кроз комуникацију између свих актера који су једнаки у процесу доношења одлука, за разлику од теоретичара праведног града који прихватају класне и структуралне циљеве, интересе и моћ актера који постоје у друштву. Сходно томе, сматрамо да различитост интереса и моћи актера треба узимати у обзир приликом конципирања стратешких урбаних пројеката.

#### **Демократски процеси, партиципација и мобилизација јавности**

---

Фаинстајн заступа тезу и аргументује да недавни развој теорије у оквиру политичке филозофије и урбаног планирања исувише наглашава демократске процесе као кључ за праведност и идеализује отворену комуникацију и запоставља суштину и садржај дебате (Fainstein, 2010: 23). У том смислу, критичка теорија у оквиру урбаног планирања и политика развоја фокусира се исувише на процес доношења одлука и ка захтевима везаним на транспарентност, укључивање и преговарање у доношењу одлука као реакцију на технократски приступ одозго-наниже које су локалне управе спроводиле у програмима урбане обнове и зонирања моно функционалних намена земљишта. Фаинстајн сматра да је већина критика оправдана, али да процес комуникације у таквом приступу не доприноси почетном неслагању моћи и интереса и помера дискусију и фокус са суштине политика, као и да не доноси кључеве, механизме и инструменте за превазилажење отпора реформама (Fainstein, 2010: 24).

Теоретичари праведног града управо из тих разлога вреднују партиципативно одлучивање уколико су: а) укључене групе без релативне моћи и б) уколико је постигнута једнакост и праведност исхода (Sandercock, 1998. у (Fainstein, 2000: 468). Главна питања стога постају:

- 1) ко доминира, тј ко има моћ, и

2) ко добија,

са тим да је питање 'ко' било постављано углавном кроз призму економских интереса. Фаинстајн наводи да економски аспект није једини који треба разматрати, проширујући анализу на социјалне категорије дефинисане полом, расом, сексуалном оријентацијом, итд.

Партиципација у јавном доношењу одлука јесте идеал праведног града управо због вредности саме по себи, али демократија у исто време представља и низ проблема: преокупација партиципацијом и демократским плурализмом са фокусом на групном процесу и компромисима у одлучивању често не може да се одупре доминацији група које имају највећи приступ организационим и финансијским ресурсима (Fainstein, 2000: 469). Демократска правила и процедуре могу још више да угрозе друштвене мањинске групе и њихов животни простор, слободу или самоизражавање. Стога, одговарајући критеријум за вредновање хтења одређених друштвених група које траже моћ не треба да буду процедурална правила, тј. партиципација и њихово укључивање, већ вредновање могућности реализације њихових циљева не одузимајући права другим категоријама становништва и уз услов да такав сценарио реализације не утиче на принципе социјалне правде. Демократија је пожељна, али не увек.

Демократија има суштински садржај и значење у оквиру праведног града, и не представља само процедуралну норму, као код теоретичара колаборативног планирања (Fainstein, 2000: 469). У оквиру постојећих друштвених односа капиталистичке доминације не може се очекивати да ће партиципација заинтересованих страна утицати на унапређење ситуације већине људи. Из овога као последица произилази да делиберација, тј. разматрање уз договор консензусом у оквиру цивилног друштва, није морално супериорнија у односу на одлуке државе и власти. У аплицирању праведног града морају се гледати резултати, не заборављајући да су резултати који се постижу кроз политике јавног сектора озбиљно ограничене економијом (Fainstein, 2000: 470).

Адекватно заступљени интереси различитих група у широком, социјално поларизованом друштву и спречавање економских или политички јаким актера и њихових интереса од дефинисања приоритета је критично, с обзиром да

комуникативни модел зависи од става и наде да ће рационална комуникација произвести праведне резултате, без дефинисања унапред суштине, циљева и резултата о томе шта је добро или који учесници у дискусији и процесу планирања имају моралну основу за дефинисање доброг (Fainstein, 2010: 29).

Демократска мисао је теоретски слаба у реализацији када није везана за економске програме, јер производи слабе резултате када је притиснута социјалним и економским неједнакостима чинећи је политичким, пре него политичко-економским приступом (Fainstein, 2010: 29). Фаинстајн сматра да ефективност отворене комуникације, коју заступају припадници колаборативно-комуникативне парадигме као продужетак партиципативне демократије, за коју сматра да је по себи добра, игнорише реалност структуралних неједнакости и хијерархију моћи, мислећи на економске неједнакости (Fainstein, 2010: 30). Такође, прелази се олако преко питања да ли грађани могу добро да суде о својим или јавним интересима у специфичном историјском контексту.

### 2.2.2. Од урбаног менаџмента до управљања и планирања

---

Иако се урбани менаџмент у светској стручној литератури делимично, поистовећује са питањима организације, планирања и управљања, постоји суштинска разлика између тих појмова. У нашој средини посебно не постоји јасна дистинкција између појмова управљања, менаџмента и планирања, који се често употребљавају као синоними. Из тих разлога важно је да дефинишемо најпре основне појмове урбаног менаџмента и управљања и планирања, разлике између њих, основне околности у којима настају и услове који су неопходни за њихово функционисање.

Урбани менаџмент или нови јавни менаџмент (*new public management*, енгл.) и урбано управљање (*urban governance*, енгл.) појавили су се у последње две деценије као два нова парадигматска приступа у области политичких студија као алтернатива класичној бирократској управи и администрацији јавног сектора. Клијн (Klijn, 2012) наглашава да иако постоје значајне разлике између ова два приступа, и један и други концепт позајмљују поједине елементе и идеје један од другог и даље их развијају у процесу у коме управе покушавају да одговоре на све

већу сложеност у креирању политика, имплементацији и обезбеђењу услуга и сервиса.

У оквиру концепта новог јавног менаџмента фокус је на формулисању циљева од стране политичких представника, док се процес реализације оставља посебним јавним или приватним организацијама. Урбано управљање је фокусирано на комбиновање различитих перцепција у процесу формулисања циљева и покушају за унапређењем сарадње између различитих институција и актера (Klijn, 2012).

Док је у новом јавном менаџменту посвећена велика пажња принципима ефективности и ефикасности јавних служби у пружању јавних сервиса и услуга, и последично ка резултатима и њиховом мерењу, јавно управљање се фокусира на то у каквој су интеракцији различите организације, грађани и заинтересоване стране у колаборативном процесу приликом доношења одлука за постизање вишег ниво жељених исхода (Bovaird and Löffler, 2003: 8). Додатно се у оквиру јавног управљања наглашава начин на који се формулишу циљеви и доносе одлуке у интерактивним процесима, у којима су различити актери међузависни једни са другима и у којима вредности и циљеви нису унапред познати, без обзира на резултате или исходе који се постижу на крају.

У табели 1 приказане су основне карактеристике и разлике између новог јавног менаџмента и управљања које су важне за истраживање стратешких урбаних пројеката.

Без обзира на поједине сличности и разлике, поједини аутори који заступају перспективу и концепт управљања, попут Роудса (Rhodes, 1997: 55), оспоравају нови јавни менаџмент сводећи своју аргументацију на четири основне мане менаџмента: фокус ка организационим променама унутар јавног сектора; заокупљеност циљевима; фокус ка резултатима; и, противречности између конкуренције са једне стране и руковођења, односно контроле са друге стране.

У следећем делу рада представићемо најпре основне поставке урбаног менаџмента.



Табела 1. Карактеристике и разлике новог јавног менаџмента и управљања, адаптирано по Клијну (Klijn, 2012: 209)

Основне карактеристике	Нови јавни менаџмент	Управљање
<b>Фокус</b>	<b>Организационо унутар јавног сектора</b> – организационе и институционалне промене и прилагођавање	<b>Међуорганизациони фокус</b> – промене и прилагођавање у односима између власти и других актера
<b>Сврха</b>	<b>Унапређење ефективности и ефикасности</b> јавних служби и пружања јавних сервиса и услуга <b>Усмереност ка резултатима</b>	<b>Унапређење међуорганизационе координације</b> , колаборације и квалитета доношења одлука
<b>Кључне идеје / технике менаџмента</b>	<b>Коришћење бизнис инструмената</b> – модерне технике менаџмента, тржишни механизми и индикатори перформанси / учинка за побољшање пружања јавних сервиса	<b>Коришћење умреженог менаџмента</b> – активирање актера, организовање истраживања и прикупљања информација, <b>правила процеса</b>
<b>Политике, циљеви</b>	<b>Изабрани политички представници постављају циљеве</b> – имплементација кроз <b>независне агенције</b> или <b>тржишне механизме</b> на основу јасних индикатора учинка	<b>Циљеви се дефинишу у интеракцији са актерима</b> и у процесу доношења одлука – изабрани политички представници су део процеса
<b>Однос према комплексности модерног друштва</b>	<b>Контрола и управљање друштвом</b> кроз подстицаје Неопходност <b>јасних вредности, циљева и задатака</b> <b>Флексибилна имплементација</b>	<b>Међузависност и интеракција</b> са актерима модерног друштва <b>Вредности и циљеви</b> нису унапред дати <b>Повезаност и сарадња са актерима</b> неопходна за постизање <b>задовољавајућих исхода</b> у имплементацији

### 2.2.3. Концепт урбаног менаџмента

У овом поглављу на првом месту објашњавамо појам, карактеристике и значење менаџмента и његове карактеристике. Затим ћемо приказати и различито схватање суштине урбаног менаџмента, као и нове приступе и инструменте савременог урбаног менаџмента који су важни у реализацији стратешких урбаних пројеката.

## Појам и карактеристике менаџмента

---

Појам менаџмент у етимолошком смислу у англосаксонском контексту потиче од глагола *manage* (енгл.), које долази од италијанске речи *maneggiare*, означавајући руковање, нарочито алатима, која има корен у латинској речи *manus* (ручно). Француска реч *mesnagement* (касније *ménagement*) утицала је на развој енглеске речи менаџмент у XVII и XVIII веку, иако је де факто у енглеском језику настала услед различитог писања и изговора француске речи *menage* означавајући домаћинство, и *manage* (енгл.) која је изворно означавала особу која тренира и брине о коњима (Williams, 1983: 189). Оба претходно поменута схватања појма *manager* у енглеском језику се и данас користе и употребљавају, од спорта до одговорног домаћина.

У српском језику у речнику појмова Вујаклија (1980: 550) на сличан начин разликује појам *менаџера* (*menageur*, фр.) означавајући домаћина који води домаћинство или газдинство, тј. руковаоца менаџом и глагол *менаџирати* (*ménager*, фр.) што значи штедети, чувати и домаћински поступати, тј. руководити менаџом са једне стране; док са друге стране дефинише појам менаџера (*manager*, енгл.) као надзорника позорнице, редитеља, односно техничког управника, пословођу или директора у енглеским фабрикама, тј. приређивача неке спортске утакмице, јавне приредбе и сл.

Појам менаџмента је у српском језику од скоро у употреби, од средине деведесетих година XX века и често се користи као синоним за руковођење или управљање, али без јасно дефинисаног значења.

## Употреба појма менаџмента

---

Значење речи менаџмент током двадесетог века се у најопштијем смислу означава као активност или процес како се нешто употребљава, као пажљива употреба средстава за постизање циља и као активност или способност контроле и доношења одлука у пословању, појединачном одељењу, итд (Merriam-Webster, 2014). Вилијамс (Williams, 1983: 190) наглашава у свом речнику енглеских речи, културе и друштва да се значење појма менаџмент односи на две историјске тенденције током двадесетог века. Прва тенденција је све већи број плаћених

менаџера који администрирају послове великих приватних компанија, који се у англосаксонском контексту разликују по називу у односу на државне службенике, тј. администрацију и бирократију, означавајући још увек идеолошку разлику између јавног и приватног сектора, иако се активности и задаци једних и других претходно поменутих све више изједначавају у последњој деценији двадесетог века. Друга тенденција је мистификација капиталистичких економских односа у оквиру којих су, током такозване *менаџерске револуције*, плаћени менаџери преузели ефективно управљање компанијама од стварних власника или акционара.

Сличан став заступају и Бувар и Луфле (Bovaird and Löffler, 2003: 6) када објашњавају да се појам администрације јавног сектора поистовећивао са имиџом државне бирократије од педесетих до осамдесетих година двадесетог века, након чега је у употреби појам јавног менаџмента (*public management*, енгл.).

Претходно изнесена схватања појма менаџмент указују на три суштинске карактеристике које ће бити пресудне у овом истраживању:

- 1) једна се односи на одређене инструменте и средства која се користе како би се реализовао одређени циљ, задатак;
- 2) друга се односи на процес, у виду активности и организације, руковођења и доношења одлука;
- 3) трећа, не и најмање битна, односи се на одговорност, бригу и домаћинско поступање везано за објекат, односно предмет којим се управља, био објекат физички, економски и социјални простор и актери у њему, финансијска и материјална средства која се користе или ефекти који се очекују у урбаном развоју.

Управо ове карактеристике менаџмента су пресудне у овом истраживању стављајући посебан фокус на просторне, социјалне и економске односе између менаџмента и актера који граде град, средстава и инструмената које користе у том процесу за остварење својих циљева, као и начина на који доносе одлуке.

## **Различито схватање суштине урбаног менаџмента**

---

Иако постоји неслагање око појма урбаног менаџмента (Mattingly, 1994), или навођење да је појам неухватљив и широк (Stren, 1993), ми заступамо тезу да се ради о различитом схватању појма из више разлога. Један је да појам има различито значење у различитим местима и у различито време у коме се употребљава, означавајући на тај начин специфичан временско-просторни контекст настанка. Једно значење има везано за земље у развоју, а потпуно друго за развијене земље.

Почетком деведесетих година XX века Дејвидсон и Нејнтиед (Davidson and Nientied, 1991: 85) наглашавају суштину урбаног менаџмента као предузимање активне улоге у развоју, управљању и координацији ресурса за постизање циљева урбаног развоја. Дејвидсон (Davidson, 1996: 449) надграђује дефиницију урбаног менаџмента кроз проактивну улогу локалне управе према урбаном развоју, наглашавајући да је урбани менаџмент активност која покушава да мобилише различите ресурсе за рад на кооперативан начин у области планирања, програмирања и буџетирања у циљу имплементације развојних циљева града, као и оперативне послове и послове одржавања. Своју дефиницију Дејвидсон заснива са једне стране на личном професионалном искуству, а са друге стране на приступу Светске банке (The World Bank) у сарадњи са Центром Уједињених нација за људска насеља (United Nations Centre for Human Settlements - UNCHS) у оквиру Програма урбаног менаџмента (Urban Management Programme). Фокус програма је на побољшању перформанси и резултата рада локалних управа у кључним областима планирања инфраструктуре, финансирања, управљања земљиштем и управљања животном средином. Призма кроз коју се у оквиру оваквих ставова посматра урбани менаџмент је локална управа и њена предузетничка и иновативна улога у урбаном развоју и свакодневном оперативном функционисању градског живота, без експлицитног наглашавања улоге приватног сектора. Фокус у том смислу је на променама ка квалитету и другачијој радној култури у градској администрацији различитој од традиционалне бирократске администрације.

Иако се Дејвидсон позива на контекст децентрализације, економске трендове, друге кључне актере осим јавног сектора у развоју града и партнерства, при томе не наглашавајући са ким, првенствено се посматра капацитет и улога јавног сектора у управљању, планирању и менаџменту урбаног развоја.

Матингли сматра да је интегрални концепт урбаног менаџмента лишен дефиниције и садржаја до средине осамдесетих година двадесетог века (Mattingly, 1994: 201), и поред популарности Програма урбаног менаџмента, у оквиру кога је пет основних елемената, три оригинална, попут земљишта, инфраструктуре, и општинских финансија и администрације, и два који су касније додати, попут животна средине и сиромаштва.

У том смислу постаје важно комбиновање различитих квалитета у урбаним активностима везаним за управљање и развој, које су у претходном периоду биле раздвојене на физичко планирање градова, менаџмент пројеката, јавну управу и менаџмент приватних компанија (Mattingly, 1994: 202). Кључни квалитети урбаног менаџмента у том контексту су:

- бринути о градским активностима,
- сви актери су вођени жељом за унапређењем живота људи у градовима,
- ради се о променама у урбаном начину живота коме се стреми, не само у промени понашања градских управа или резултатима пројеката,
- заузимање свеобухватног погледа,
- постизање циљева на основу мерљивих резултата.

Урбано управљање даје одговоре на питања *шта* треба да се ради, док урбани менаџмент даје одговоре на то *како* то што је замишљено треба да се реализује. Одговори на питања *како* подразумевају и укључују у себе широку лепезу различитих а) инструмената за реализацију циљева, од институционалних до организационих; б) ресурса који се користе, од земљишта, финансијских средстава, до иновативних идеја; и в) али и ефеката које донете одлуке имају на простор, актере и заинтересоване стране. То практично значи да урбани менаџмент представља оперативну компоненту управљању. У табели 2 приказане су основне карактеристике урбаног менаџмента.

Табела 2. Основне карактеристике урбаног менаџмента

Урбани менаџмент јесте	Урбани менаџмент није
Софт мере	Хард мере
<b>Игра о правилима</b> Организационе мере, преговори, договори и уговори између актера	<b>Игра под правилима</b> Легислативне мере и институционална правила
Пројектно оријентисан	Плански оријентисан
Усмереност ка резултатима и акцијама у складу са циљевима	Усмереност ка циљевима
<b>Инкрементални развој</b> и имплементација корак-по-корак у складу са дефинисаном визијом и циљевима	<b>Дугорочна</b> и свеобухватна визија <b>без инструмената за реализацију</b>
<b>Повезаност и јасне одговорности</b> , задаци и ресурси појединачних актера за реализацију Повезане договорене и уговорене надлежности / тржишне надлежности	<b>Разграничење</b> одговорности актера, без директне надлежности за реализацију Институционалне надлежности / тржишне надлежности под правилима
<b>Ефективност и ефикасност решења</b> кроз оперативне циљеве и мерљиве критеријуме	<b>Немерљивост</b> општих циљева

У оквиру урбаног менаџмента се тражи константна одговорност за активности у постизању циљева везаних за одређени објекат којим се управља. Овако схваћена одговорност подразумева да се одреди шта треба да се уради, да се организује да се то и уради, а затим да је извесно да се то и урадило (Mattingly, 1994: 202).

### Нови приступи урбаном менаџменту

---

Урбани менаџмент, као концепт и сет специфичних инструмената за управљање развоја града и његово функционисање, обликован је кроз време различитим теоријама планирања и управљања, које су често потпуно супротстављене једна другој или стављају фокус на одређене елементе планирања, попут процеса планирања или предмета планирања, средстава којима се остварују циљеви итд.

Такође, теорије планирања су различито примењиване у пракси, у зависности од контекста, времена примене и употребе различитих начина и приступа, производећи на тај начин и различите резултате.

Матингли дефинише нови приступ урбаном менаџменту као концепту у оквиру кога се урбане активности идентификују као предмет који се организује и којим се управља, и када се одговорност у тим процесима схвата као суштинско својство и нераздвојиви део концепта менаџмента (Mattingly, 1994: 201). Тако схваћена одговорност за урбани менаџмент односи се на дужности и обавезе различитих актера које постају предуслови за ефективан урбани менаџмент, тј. онај који даје резултате. Ђокић и Никезић (2007: 16) на сличан начин у српском контексту говоре о менаџменту и управљању развојем града кроз локалне управе, као о активностима које су одговорне пред грађанима, али такође и могућностима кроз које поједине политичке групе, формалне и неформалне коалиције показују своје ставове, вредности и програме ка јавности.

У савременом смислу, стратешки урбани менаџмент представља концепт у коме урбанистички планови чине скуп могућих опција за специфичне акције према Ашеру (Ascher, 2000: 71-75) у (Petrović, 2009: 53):

- „1. планирање кроз развојне стратешке кораке који дозвољавају редефинисање циљева и инструменте за имплементацију,
2. промена са правила шта треба учинити ка томе шта се жели постићи, већи значај на резултатима него на средствима,
3. промена принципа просторне специјализације просторном комплексношћу,
4. трансфер од колективних ка индивидуалним сервисима,
5. помак од фаворизовања општег интереса ка идентификовању процедуре дефинисања конкретних проблема и услова преговарања (од организационих правила ка правилима координације),
6. прелаз од владања ка управљању (док је модерно планирање подразумевало значајни примат политичке моћи, данас идеја урбаног менаџмента и управљања обухвата консултовање заинтересованих страна).“

## **Инструменти урбаног менаџмента**

---

Боље разумевање релације урбаног менаџмента и функционисања тржишта може допринети доносиоцима одлука бољи увид на које начине поједини инструменти урбаног менаџмента појединачно и комбиновано утичу на остварење различитих социо-економских циљева и исхода, попут одрживости, једнакости, социјалне правде итд. (Tiesdell and Allmendinger, 2005: 56-57). У том смислу, нови инструменти урбаног менаџмента у промењеном транзиционом контексту и са већим учешћем приватног сектора утичу на све актере у граду, али и на привлачење инвестиција приватног сектора производећи на такав начин ефекте на постављене циљеве урбаних политика. Међутим, Фаинстајн поставља суштинско питање колико градске управе кроз своје урбане политике заиста стимулишу приватни сектор да инвестира (Fainstein, 2001: 2), као и на основу чега приватни сектор, предузетници и инвеститори у тржиште некретнина бирају своје пројекте у неком граду (Fainstein, 2001: 25). Кључно питање у таквом контексту постаје како посебни планерски инструменти утичу на амбијент у коме тржишни актери заинтересовани за инвестирање у земљиште и некретнине доносе своје одлуке.

Тржишно оријентисани инструменти планирања и урбаног менаџмента добијају велику пажњу широм света у последњих десет година. Иако у већини развијених земаља у оквиру просторног и урбанистичког планирања и даље постоји свест о потреби за равномерним и одрживим развојем, све више се претпоставља да би тржиште, а не држава, требало да решава нагомилане проблеме планирања, било са минималном или чак и без финансијске интервенције јавног сектора (Janssen-Jansen, Spaans and Veen, 2008).

Како би се инструменти планирања разумели изван традиционалног оквира посматрања класичних урбанистичких планова, намене земљишта и регулативних елемената, они се морају сместити у оквир разумевања операција на тржишту. Све већи уплив приватног сектора, не само у провизији урбаних сервиса, већ и у оквиру стратешких урбаних пројеката, доноси све оштрију поделу на тржиште и планирање јавног сектора у контексту урбаног управљања. Тиесдел и Алмендингер (Tiesdell and Allmendinger, 2005: 56-58) наводе ту двојност и поделу која, са једне стране, демонизује тржиште у оквиру које се заступа поглед да



имплементација политика зависи углавном од процеса у којим је доминантна улога јавног сектора, док са друге стране другачији погледи захтевају тржишно вођено планирање приватног сектора за ефективну имплементацију. Ми се слажемо са поменутим ауторима и градимо наше истраживање кроз призму анализе односа државе и тржишта, тј. јавног и приватног сектора, за трансформативну акцију. Различити институционални модели показују како су актери повезани, осим што сваки од њих појединачно има своје мотиве, циљеве, ресурсе и ограничења. Проширујући Гиденсов концепт структурирања, тј. међуоднос између структуре и агенције, Хили и Барет (1990) у (Tiesdell and Allmendinger, 2005: 62) сматрају да је структурални оквир за развој евидентан у:

- „ресурсима до којих актери имају приступ, као што су знање, информације, капитал, земљиште, радна снага, итд.;
- правилима за које сматрају да руководе њиховим понашањем; и
- идејама које имају када развијају своје стратегије“.

Кроз фокусирање на контекст, друштвене односе и димензије процеса државно-тржишних односа и интеракција, Тисдел и Алмендингер дефинишу четири основна типа инструмената менаџмента и планирања: *обликовање тржишта, регулисање тржишта, стимулацију тржишта и изградњу капацитета* (Tiesdell and Allmendinger, 2005: 63). У табели 3 приказана су четири основна типа инструмената менаџмента и планирања.

Табела 3. *Четири основна типа инструмената менаџмента и планирања (Tiesdell and Allmendinger, 2005: 64)*

Карактеристика инструмената за обликовање тржишта	Типични под-типови	Типични примери
<b>Обликовање тржишта</b> (обликовање амбијента за доношење одлука)	<b>Развојни планови</b> (планови развоја инфраструктуре) <b>Регулациони планови</b> (формални законски планови, политике, стратегије) <b>Индикативни планови</b> (неформални планови, политике, стратегије)	<b>Инвестициони планови</b> за саобраћајну инфраструктуру <b>Националне политике</b> планирања и развојни планови <b>Просторне визије подручја</b>

<b>Регулисање тржишта</b> (дефинисање параметара за амбијент у коме се доносе одлуке)	<b>Државне регулације</b> <b>Уговорне (билатералне) регулације</b>	<b>Контроле планирања и развоја</b> <b>Рестриктивни споразуми</b> везани за трансфер земљишта
<b>Стимулација тржишта</b> (реструктурирање контура/лимита окружења за доношење одлука)	<b>Индиректне / фискалне мере</b> <b>Директне акције државе</b>	<b>Субвенције</b> и пореске олакшице за подстицање жељених активности (грантови за напуштене амелиорације) или <b>порези</b> како би се обесхрабриле одређене активности (порез за развој на гринфилд локацијама) <b>Експропријација</b> земљишта <b>Заједничка улагања</b>
<b>Изградња капацитета</b> (развијање способности актера за идентификовање и развијање ефективнијих/ стратегија)	<b>Умрежавање актера</b> <b>Друштвени капитал</b> <b>Културалне перспективе</b>	<b>Платформе</b> за интеракцију/умрежавање <b>Партнерства / партнерски аранжмани</b> <b>Неконвенционално размишљање</b>

### **Ефекти употребе нових инструмената урбаног менаџмента на тржишта**

Нови инструменти урбаног менаџмента производе низ позитивних и негативних ефеката на функционисање градова, тржишта некретнина и одлуке које јавни и приватни актери доносе. Критична функција тржишта у савременој економији, укључујући и урбано тржиште некретнина је омогућавање претварања неизвесности у ризике (Adams, Dunse and White, 2005: 50-51). Како аутори тврде, основни предуслови за сигурност инвестиција приватног сектора и фаворизовани режим за операције тржишта некретнина су: 1) јак формални легислативни систем и владавина права, што укључује и систем планирања, 2) јака власничка права за смањење ризика и неизвесности за приватни сектор кроз смањивање негативних институционалних препрека за очекивани будући повраћај инвестиција и 3) правила, норме и убеђења актера која постају подједнако важне у таквом контексту. Истовремено, честе измене урбаних политика и планова градских

управа узрокују повећану несигурност за приватни сектор о будућим обрасцима развоја градова, поготово по питању вредности земљишта и некретнина. Из тих разлога демократске институције задужене за реализацију политика и планова у таквом, стално променљивом контексту, не могу лако да се носе са неизвесностима у настојањима да одржавају корак са трендовима на тржишту. На тај начин институције могу допринети неизвесностима и подизању трошкова везаним за трансакције приликом промета некретнина и као ограничење иновативним облицима развоја. Као негативан ефекат таквог креирања политика и инструмената, актери приватног сектора имају могућност да брзо остваре профит од непотребних додатних активности и неизвесности.

#### 2.2.4. Концепт урбаног управљања

---

Овај део рада посвећен је на првом месту дефинисању појма и основних карактеристика урбаног управљања<sup>iv</sup> и разлика између појма владања карактеристичном за период до осамдесетих година XX века, ка појму управљања које обележава планерску дебату до данас. У наставку ћемо дискутовати шта савремено урбано управљање представља. Затим ћемо дефинисати нове, промењене начине, стратегије и инструменте урбаног управљања који су важни за урбани менаџмент и урбано планирање у процесима производње простора. Последњи део подпоглавља доноси анализу ефеката и утицаја промењених начина урбаног управљања на развој градова у развијеним земљама које је актуелно за садашњи српски контекст и земље у развоју. У завршном делу очекујемо да ће нам одговори на претходно формулисана питања омогућити да препознамо специфичне условљености, контекстуалне факторе, инструменте и ефекте које урбано управљање има на градове и које су у релацији са урбаним менаџментом и урбаним планирањем у транзиционом српском контексту уопште и у односу на велике стратешке пројекте посебно.

---

<sup>iv</sup> У овом истраживању користимо појам *урбаног управљања* мислећи на *управљање и планирање урбаним развојем* и *урбане политике и планирање* како је схваћено у англосаксонском контексту (*urban planning & governance, urban policy and planning*, енгл., итд.)

## Појам и карактеристике управљања

---

Као што смо претходно навели, фундаменталне глобалне друштвене, економске, демографске, политичке и технолошке промене и трендови намећу нове околности градовима и урбаним регионима и потребу да се организују за даље јачање своје конкурентске позиције (Berg, Braun and Meer, 1997). Сви ови трендови и промене утичу на различите начине управљања и планирања урбаног развоја у европским и англосаксонским земљама од седамдесетих година XX века до данас (Castells, 2010c: 1-29). Концепт урбаног управљања представља промену од концепта владања и управе јавног сектора ка управљању територијалним развојем градова и метрополитенских региона у европским и англосаксонским земљама урбаним развојем од средине осамдесетих година XX века до данас (Harvey, 1989).

Основна карактеристика концепта владања јесте да државна (национална, регионална, локална) управа јавног сектора има доминантну улогу у планирању, финансирању и реализацији урбаног развоја. Развој територије заснован је на хијерархијском, централизованом и финансијски сигурном приступу владању одозго-наниже (*top-down*, енгл.) уз коришћење законских, формалних инструмената развоја, попут политика, урбанистичких и просторних планова. Са друге стране, концепт управљања урбаним развојем означава интегрисање приступа одозго-наниже са приступом одоздо-навише (*bottom-up*, енгл.). Развој територије у концепту управљања комбинује широки дијапазон и интеграцију различитих врста политика, програма и акција специфичних за поједине средине и културе кроз садејство формалних, законских и обавезујућих планова и неформалних планова који представљају израз тежњи, жеља и договора светских, националних, регионалних и локалних актера носиоца развоја, били они део јавног сектора и администрације, приватног сектора и грађанског друштва у целини и локалних заједница посебно.

Урбано управљање одликује низ различитих начина, институција и колективних акција представника јавног, приватног и цивилног сектора у управљању урбаним развојем. У том смислу Хили појам управљања генерално користи да обухвати све облике колективних акција које се одигравају у јавном домену, без обзира да ли се

односе на формалне институције власти, лоби групе приватног сектора или спонтано организоване групе цивилног друштва које пружају отпор или изазивају постојеће доминантне релације у управљању (Healey, 2006: 302). Фаинстајн сматра да управљање није циљ ни сврха само по себи, већ да представља начин и процес доласка до циља одрживости (Fainstein, 2005: 126).

Овако схваћен концепт урбаног управљања различит је од појма владања у оквиру кога управа јавног сектора има доминантну улогу, јер по Стокеру (Stoker, 1998: 17) владање као процес означава државну власт или управу коју одликује способност да доноси одлуке и капацитет да их спроводи кроз формалне институције и процесе како би се одржао јавни ред и омогућиле колективне акције. Појам управљања са друге стране подразумева промену стилова владања, кроз нове процесе, услове и методе којима се влада (Rhodes, 1996: 653). Стога је основна разлика између владања и управљања управо у процесу, а не у резултатима, с обзиром да се и за концепт владања и управљања везује питање креирања услова за колективну акцију и регулисање правила (Stoker, 1998: 17). Роудс наглашава неколико различитих тумачења појма управљања за које се везује неколико различитих значења, као што су минимална интервенција државе, корпоративно управљање приватног сектора, нови менаџмент јавне управе, добро управљање и само-организоване мреже (Rhodes, 1996: 653).

Стокер дискутује неколико аспеката за разумевање промењеног процеса управљања и низ критичних дилема и проблема за сваки од аспеката, наглашавајући да су појединачни аспекти комплементарни један другоме и да се међусобно не искључују (Stoker, 1998: 18-19). Управљање се кроз такав концептуални оквир посматра првенствено као скуп институција и актера из формалне управе, али и изван ње, што са собом носи и критике које се односе на разилажење између комплексне реалности одлучивања везане за управљање и нормативних кодова који се користе за објашњење власти. Следећи аспект управљања је преливање одговорности и смањивање граница између јавног и приватног сектора за решавање социјалних и економских питања који носи опасности од ширења одговорности што може довести до избегавања кривице од стране појединачних актера. Надаље, препознавање међузависности моћи различитих институција и актера који су укључени у колективне акције може

довести до непланираних ефеката за власт. Такође, независне саморегулишуће мреже актера могу створити тешкоће и питања одговорности. Коначно, Стокер као важан аспект управљања поставља и капацитет за реализацију активности који се не односи само на моћ управе да наређује или користи свој ауторитет, већ и на способност управе да користи нове инструменте и начине да усмерава и руководи. Опасности везане за овај аспект су у томе да може доћи до неуспеха током управљања, чак и када се власт труди да руководи на флексибилан начин заједничким акцијама са другим партнерима (Stoker, 1998: 18-19).

### **Савремено урбано управљање и институционални процеси**

---

Хили (Healey, 2006: 302) наглашава двојаку конотацију савременог појма урбаног управљања. Са једне стране се мисли на институционалне процесе управљања за регулисање и мобилизацију друштвеног деловања у специфичном времену и месту. Тако схваћено управљање фокусира се на проналажење политичких и институционалних начина и инструмената као одговор на специфичне проблеме који су присутни у одређеном контексту. Са друге стране, појам управљања се као социолошки феномен истражује и тумачи као специфична трансформација од бирократског начина владања, повезаног са државом благостања која је усмерена на провизију сервиса и услуга грађанима, ка предузетним начинима урбаног управљања које заступају Харви (Harvey, 1989) и Џесоп (Jessop, 1998).

Управљање не може да се посматра само као организациона структура или трансформација формалних институција управе. Како тврди Хили (Healey, 2006: 303), праксе урбаног управљања нису само разграничење различитих нивоа власти или јавних наспрам приватних акција деловања, већ сложена испреплетана друштвена стварност у којој равноправно постоје и интеграције и границе, као и кохезије и искључивања које се не могу једноставно сагледавати само кроз организационе структуре институција. У тако схваћеном управљању заправо постоји читав низ појединачних актера, друштвених мрежа и приватних група које лобирају власт, повезујући на тај начин компаније и грађане у формалним аренама управе у мреже које на комплексан начин преплићу нивое државе, економије и цивилног друштва. Оваква повезивања која Хили (Healey, 2006: 303) назива *од споља ка унутра* ка формалној власти допуњавају се везама *од унутра*

ка споља, у читавом дијапазону у изградњи партнерства са приватним сектором до оснаживања одређених група да директно учествују у управљању, као и у неформалним мрежама које повезују политичаре и представнике управе са компанијама и групама које лобирају.

### **Трансформација ка предузетним начинима урбаног управљања**

---

У таквом контексту Петровић (Petrović, 2009: 34) наводи да Стоун (Stone) дефинише урбани режим као релативно стабилну коалицију са доменом командне моћи за чије функционисање је нужна свест чланова о нужности сарадње, из које произилазе лојалност, поверење и узајамна подршка. У том смислу је од великог значаја разумевање моћи кроз социјалну продукцију и, уместо питања ко управља, основно питање постаје ко има способност деловања, тј. колективне акције и остваривања циљева. Харви поставља питање које рефлектује суштину промена: ко је предузимљив и око чега. Управљање значи много више од саме власти или управе. Стварна моћ за реорганизацију урбаног живота лежи изван власти или бар у широј коалицији моћи у којој управа има фасилитирајућу или координативну улогу. Моћ да организују простор имају различити социјални актери, попут пословних приватних компанија, привредних комора, цркава, едукативних установа, итд. који често имају конфликтне циљеве (Harvey, 1989: 6). На сличан начин, Стокер сматра да постаје важно ко има способност акције, деловања и постизања циљева, а не ко има моћ управљања (Stoker, 1995: 59).

Суштину трансформације управљања на локалном урбаном нивоу у англосаксонском развијеном контексту Харви (Harvey, 1989) и Џесоп (Jessop, 1998) виде као промену од менаџерског начина управљања, које одликује провизија сервиса, услуга и бенефита локалном становништву карактеристичном за период од средине шездесетих до осамдесетих година XX века, ка предузетном урбаном управљању у коме се траже нови начини, стратегије и инструменти за стварање повољног амбијента за охрабривање првенствено локалног економског развоја и повећање запослености од средине седамдесетих и осамдесетих година XX века и надаље. Главне карактеристике предузетног управљања су ризична јавно-приватна партнерства, привлачење инвестиција, локални економски развој и спекулативно креирање места које носе последице по градове и становнике, пре

него што омогућавају побољшање услова на читавој административној територији као политичким и економским циљевима (Harvey, 1989: 8). У табели 4 дате су карактеристике традиционалног и савременог управљања.

Табела 4. Основне карактеристике традиционалног и савременог урбаног управљања

Врста управљања	Традиционално бирократско управљање	Савремено урбано управљање
Друштвено-економски контекст државе	<b>Фордистичка</b> производња и национални капитал <b>Индустријализација</b> , традиционална секторска производња <b>Држава благостања</b> , једнакост, јавни интерес	<b>Постфордистичка</b> производња и глобални капитал <b>Дендустријализација</b> , информациона економија базирана на знању <b>Неолиберална</b> умрежена и предузетна држава и приватни и јавни интерес
Функција, сврха, циљ, фокус	<b>Менаџерска власт</b> - редистрибуција ресурса у односу на социјалне циљеве	<b>Предузетна управа</b> – интегрисана са приватним сектором у привлачењу инвестиција <b>Стварање добре локалне пословне климе</b> Успостављање / јачање <b>компететивне позиције града</b>
Институционални оквир	<b>Централизовано и хијерархијско</b> : национални – локални ниво <i>одозго на доле (top-down, енгл.)</i> : управљање и планирање	<b>Умрежено</b> , истовремено <b>хоризонтално и вертикално</b> : наднационални – национални - локални ниво <i>одозго на доле, одоздо на горе</i> и у свим правцима
Улога јавног сектора	<b>Јавни сектор главни актер</b> који управља, планира, финансира и реализује развој	<b>Јавни сектор један од актера</b> који координира, помаже и фасилитира развој заједно са приватним сектором и цивилним друштвом, често уз конфликтне циљеве <b>Ризична јавно-јавна и јавно-приватна партнерства</b>
Улога планера у односу на политичаре	<b>Стриктна подела на политичаре</b> – доносиоце одлука и <b>аполитичне експерте</b> који припремају одлуке за јавни сектор – рационални модел	Експерти припремају одлуке базиране на <b>идеолошким и политичким вредностима</b> Улога планера: експерт, фасилитатор, заступник програма
Политичка	<b>Фокус ка побољшању услова</b> као	<b>Фокус ка економском развоју</b> са



<p>економија територије</p>	<p>политичким и економским циљевима на <b>целокупној административној територији</b> у надлежности локалне управе</p> <p><b>Статичан и сигурнији</b> национални капитал</p> <p><b>Друштвени бенефити – директни</b> за читаву административну територију у односу на социјалне циљеве</p>	<p><b>спекулативним креирањем места</b> или унапређењем квалитета услова унутар места кроз стратешке пројекте</p> <p><b>Покретљивији и ризичнији међународни капитал</b></p> <p><b>Друштвени бенефити – индиректни</b> већи или мањи за појединачна места, ретко за читаву административну територију</p>
<p>Урбане политике и планови</p>	<p><b>Хијерархија законских, формалних планова</b> усмерених на физички аспект града кроз једнозначно функционално зонирање и намену површина и регулацију простора</p> <p><b>Секторске</b> просторне, социјалне и економске политике и планови (нпр. саобраћај, здравство)</p> <p>Веза традиционалног управљања, свеобухватног планирања и периода модернизма</p>	<p><b>Равноправна улога формалних политика и планова и неформалних стратегија, пројеката</b></p> <p><b>Интегралне</b> просторне, социјалне и економске политике, стратегије, планови и пројекти (нпр. локални економски развој, стратегија развоја туризма...)</p> <p><b>Флексибилност у планирању</b> као одговор на захтеве тржишта</p>
<p>Финансијски ресурси и инструменти</p>	<p>Од централне државе ка локалној управи</p> <p><b>Централизовани финансијски ресурси</b></p> <p>Дистрибуција ресурса у складу са социјалним циљевима</p> <p>Ефекат и последице: уједначени социјални слојеви</p>	<p>Глобални и ЕУ фондови</p> <p><b>Локална буџетска средства</b></p> <p>Финансијски ресурси:</p> <p>Више јавних давања се издваја за локалне субвенције и подстицаје за приватни сектор</p> <p>Смањују се давања у социјалном сектору</p> <p>Ефекат и последице: социјална поларизација и све веће разлике у приходима високо плаћених менаџерских функција и слабо плаћених сервисних послова</p>
<p>Урбани развој и производња простора</p>	<p><b>Свеобухватни простор,</b> индустријски централизован град, потребе становника</p>	<p><b>Полицентрични развој,</b> реурбанизација, економија знања, значај животног окружења, квалитет живота</p> <p>Веза између развоја предузетног управљања и пост-модерног дизајна урбаних фрагмената</p>

## **Начини, стратегије и инструменти урбаног управљања**

---

У процесу глобализације и деиндустријализације урбане политике градова у англосаксонском контексту су доминантно усмерене на привлачење приватних инвестиција и борбу за што бољу компетитивну позицију (Fainstein, 2010: xxx). Харви (Harvey, 1989: 8-11) наводи и аргументује четири основне алтернативне стратегије за предузетно урбано управљање у циљу јачања компетитивне позиције градова.

Прва стратегија односи се на креирање специфичних услова и предности (Harvey, 1989: 8) за производњу добара, сервиса и услуга, које сем традиционалних локалних природних ресурса и локације, значе и ново креиране предности кроз инвестиције јавног и приватног сектора у физичку и социјалну инфраструктуру које истовремено јачају економску базу метрополитенских подручја као извозника добара и сервиса. Кључни аспекти и инструменти за креирање таквог амбијента, како их ми разумемо, су: а) директне економске инвестиције за стимулисање стварања и примене нових технологија, производа и сервиса; и б) смањење специфичних локалних трошкова које градови користе, као што су ослобађање од локалних пореза (у српском случају накнаде за градско грађевинско земљиште), јефтине кредити за прибављање земљишта, итд. Такође, врста и број квалитетне радне снаге, углавном у бизнис и финансијском сектору, представља магнет за привлачење нових економских активности, уз креирање услова за повезивање различитих међузависних економских активности у кластере у одређеном простору за остваривање економије обима производње роба и сервиса која не зависи од одлука појединачних компанија.

Друга стратегија односи се на просторну поделу и дистрибуцију потрошње у оквиру масовне потрошње од педесетих година значајно утиче на другачији и фокус ка квалитету живота у граду. Нови трендови који се огледају кроз центрификацију, културне иновације и физичко унапређење урбаног окружења, потпомогнути потрошачким друштвом, заједно утичу на привлачење корисника путем великих градских догађаја везаних за туризам и забаву (Harvey, 1989: 9).

Град тако постаје или треба да буде место које је иновативно, узбудљиво, креативно и безбедно за живот или посету, за игру или конзумирање. Развој

туризма представља инструмент за привлачење инвестиција, стварање прихода и новокреиране послове. Нови туристички садржаји и активности остварују и индиректне позитивне ефекте на локално окружење и квалитет живота грађана, привлачећи у новом циклусу кроз такву синергију нове активности. Такође, фестивали и културни догађаји креирају климу оптимизма и могу да утичу на иначе лошу или погоршану економску ситуацију чинећи да грађани враћају самопоуздање, веру у себе и своју заједницу.

Трећа стратегија односи се на такмичење градова за привлачење главних командних и контролних центара, као што су: финансијске институције, попут банака и осигуравајућих друштава, владиних тела, информационих и комуникационих технологија, медија (Harvey, 1989: 9). Ови градови, односно, њихове пословне четврти су засновани на информацијама и вредностима у којима корпоративни пословни и финансијски центри великих међународних компанија могу пронаћи и добављаче и високо квалификовану специјализовану радну снагу (Castells, 2010c: 415). Такви градови и њихове пословне четврти представљају мреже производње и менаџмента, а флексибилност мреже им омогућава да не морају да интернационализују раднике и добављаче, већ могу да их употребе у времену и обиму када им то одговара, у сваком конкретном случају. Ова комбинација између агломерације основних мрежа и глобално умрежених центара, као и њихових дисперзованих, помоћних мрежа, далеко је флексибилнија и прилагодљивија захваљујући телекомуникацијама и авио-саобраћају. Оваквим садржајима је са једне стране неопходна скупа и квалитетна инфраструктура и адекватан пословни простор, добро повезан унутрашњим и спољашњим саобраћајним везама за смањење финансијских трошкова и времена. Са друге стране, неопходно је груписање сервисних опслужујућих, финансијских и менаџерских услужних садржаја за омогућавање персоналне комуникације главних доносиоца одлука међу собом, као и са стручњацима који припремају одлуке (Harvey, 1989: 9). Сличан став заузима Кастелс и тврди да су контакти лицем-у-лице неопходни за критичне одлуке у пословном свету, позивајући се на Сасен (Sassen, 1991: 3–4 у (Castells, 2010c: 416) којој је један менаџер признао да су понекад пословни договори често помало илегални и у супротности са законом. Сви ови нови садржаји намећу урбаним управама и обезбеђење додатних

садржаја које ови актери захтевају: квалитетне образовне институције у областима пословања и правима, високо продукционих технологија, у медијима, итд. У том смислу је такмичење градова за привлачење главних командних и контролних центара врло скупо, али очигледно представља златни пут за урбани опстанак. Последица тога је да изгледа као да ће град будућности бити информациони, пост-индустријски град командних и контролних активности и садржаја у коме ће само извоз сервиса, финансија, информација и продукција знања бити економска основа за урбано преживљавање (Harvey, 1989: 9).

У оквиру четврте стратегије, градови се такмиче за финансијска средства са централног нивоа државе. Редистрибуција финансијских средстава, али и спиноф (*spin-off*, енг.), у високо технолошке индустрије, значи да је мит да градови могу бити независни, тј. да држава више нема редистрибутивну улогу финансијских средстава према градовима у процесима децентрализације, иако постоји тенденција смањења тих прихода. Велики број сектора економије, попут здравства и високог образовања, војних и одбрамбених послова и уговора и компанија које су везане за такве садржаје на локалном нивоу, чини да зависност од централне власти и даље представља важан извор прихода (Harvey, 1989: 10). Оваква ситуација и даље оставља могућност урбаним управама да користе редистрибутивне механизме централног нивоа као средства свог опстанка.

Стратегије не искључују једна другу, већ су комплементарне и зависе од фактора попут природе коалиција, комбинације и времена предузетих стратегија, посебних ресурса, као што су природни, локациони и људски, као и јачине конкуренције. Такође, неравномеран развој чини да једна врста стратегије има предност у односу на другу, док позиција и функција у оквиру урбане хијерархије доприноси повољним или неповољним исходима у процесу трансформације од менаџерског ка предузетном урбаном управљању (Harvey, 1989: 10).

Логика екстерне корективне снаге конкуренције између градова намеће појединачним градовима видна ограничења попут логике капиталистичког развоја у виду серијске репродукције: светских тржних центара, нових културних и забавних центара, пројеката развоја приобаља, постмодернистичких тржних центара. Значај квалитета места, мањи транспортни трошкови и уклањање

барјера за кретање људи и роба, као и високо покретљиви токови капитала и прелазак друштва на информационо умрежено друштво, чине да са уклањањем просторних барјера удаљеност од тржишта или сировина не представља више кључне локационе услове (Harvey, 1989: 10). Са друге стране, већи избор који компаније и капитал имају везано за локацију наглашавају значај специфичних производних услова које одређена места имају. Ово значи да мале варијације и разлике у понуди радне снаге, инфраструктури и ресурсима, као и владиним регулацијама и порезима, креирају значајнију улогу него у претходној фази капитализма, када су транспортни трошкови чинили природни монопол у локалној производњи и локалним тржиштима. Оваква другачија логика просторне дистрибуције капитала и компанија доводи до тога да одређена места унапређују или губе своју економску виталност уколико компанијама не нуде услове да дођу или остану у граду. Урбано управљање тако постаје много више оријентисано ка креирању *добре пословне климе* како би се привукли капитал и компаније у град, чинећи предузетно урбано управљање са претходно објашњеним пакетом различитих стратегија потпором капиталистичког развоја. Специфични задаци који се у таквом контексту постављају пред градске управе су де факто усмерени на привлачење високо покретљивог капитала и финансијских и потрошачких садржаја и активности, како их Кастелс назива касније: привлачење токова простора у просторе места (Castells, 2010c). Оно што представља проблем и ограничење јесте да спекулативни квалитети урбаних инвестиција произилазе из неспособности да се предвиди тачно који пакет или комбинација стратегија и мера ће успети, а који не, у светлу значајних економских нестабилности и непостојаности. Овакве околности и нестабилности чине да урбани системи постају више рањиви на брзе промене управо због конкуренције између градова коме и урбано предузетно управљање доприноси (Harvey, 1989: 11).

### **Ефекти и утицаји промена у урбаном управљању на развој градова**

---

Истовремено са процесима глобалних трансформација објашњеним претходно, предузетно урбано управљање има и значајну улогу у трансформацији капитализма од фордистичко-кензијанског режима акумулације капитала ка флексибилној акумулацији, производећи на тај начин и кључне макро-економске

последнице на националном нивоу, али и чинећи узроке те промене капитализма (Harvey, 1989: 5-7) (Jessop, 1998).

Овако схваћено, ново предузетно урбано управљање почива на јавно-приватним партнерствима фокусирајући се на инвестиције и економски развој са спекулативним креирањем места, пре него на побољшању услова у одређеној територији као политичким и економским циљевима (Harvey, 1989: 8).

Конкуренција између градова и предузетно урбано управљање отварају урбани простор новим обрасцима развоја кроз серијску репродукцију, типичну за капитализам: научних паркова, центрификације, светских трговинских центара, културних и забавних центара, тржних центара и стварање добре локалне пословне климе. Таква пословна клима подразумева да јавни сектор врши провизију инфраструктуре, контролу животне средине, односа међу радницима и пореску политику која иде на руку међународном капиталу. Јавни сектор на тај начин преузима ризик, нарочито за обезбеђење инфраструктуре, што као последицу производи да је цена промене локације за међународни капитал и компаније смањена или је нестала, чинећи га покретљивијим у односу на просторно лоцирање него што је то раније био случај. С обзиром да је све већи број градова који на овакав начин креирају своје предузетне акције, овакав начин предузетног урбаног управљања доприноси флексибилности коју међународне компаније имају на располагању када разматрају своје стратегије за лоцирањем (Harvey, 1989: 11). Кастелс, насупрот томе, има алтернативни поглед и сугерише да остали фактори изгледа такође доприносе повећавању концентрације елитних активности на неколико чворишта и локација: једном када се оформе на неком месту, велика улагања у вредне некретнине пословних и финансијских међународних корпорација објашњавају њихову неспремност да се крећу, јер такав потез де факто обезвређује њихова основна средства (Castells, 2010c: 415).

Заокрет ка предузетном урбаном управљању омогућава и олакшава прелаз од локационо строге фордистичке производње подржане кензијанском државом благостања ка постфордистичком, географски и просторно отворенијом и тржишно оријентисаном флексибилном акумулацијом капитала. Такође, предузетно урбано управљање доприноси и има велику улогу и у промени од

модернизма ка пост-модернизму у домену производње простора и урбаном дизајну, културним формама и животним стилевима (Harvey, 1989: 12).

Последице које предузетно урбано управљање производи на локалном нивоу у смислу редистрибуције прихода јавног сектора су вишеструке. У случајевима када градови привлаче или се труде да задрже иначе богате компаније, потрошаче и контролне функције користећи стимулације, пореске олакшице и јавно приватна партнерства, фокус постаје економски развој пре него запошљавање. Овакво фокусирање у времену када су велике међународне компаније покретљивије директно значи да се више јавних давања издваја за локалне субвенције и подстицаје за приватни сектор, док се смањују давања у социјалном сектору за сиромашније слојеве друштва. Као ефекат настаје већа социјална поларизација и све веће разлике у приходима високо плаћених менаџерских функција и слабо плаћених сервисних послова. Оваквим исходима не могу да се одупру ни најпрогресивније урбане управе, када се конкуренција, у оквиру просторних манифестација капитализма, појављује као најмањи заједнички садржилац.

Велики број иновација и финансијских инвестиција за креирање атрактивних локација као културних и потрошачких места се имитира у великом броју градова, чинећи добру конкурентну позицију и успех привременим или скрајнутим ка другом месту. Локалне коалиције и управе су принуђене да наставе са унапређивањем и игром у животним стилевима, културним формама и мешавином производа и сервиса, па чак и новим институционалним и политичким облицима уколико желе да преживе (Harvey, 1989: 12). Све ово чини виталну везу између развоја предузетног урбаног управљања и постмодерног дизајна урбаних фрагмената за разлику од претходног периода модернизма и свеобухватног планирања, и како то Харви дијалектички поставља: између ефемерности и моде и еклектицизма стилова пре него потраге за трајним вредностима; фикције и цитата, пре него иновације и функције; медија и слике, пре него поруке и садржаја.

Предузетно урбано управљање, с обзиром да привлачи такве урбане садржаје и активности, производи као ефекат на локалном нивоу повећање цена некретнина, пореске основе, запослености и циркулисање капитала унутар специфичног

урбаног система. Због тих разлога се карактеристике оваквог начина управљања везују и за изражену везаност урбаних садржаја за место и брзи повраћај инвестиција. Фокус урбаних инвестиција на производњу и конзумирање туризма, објеката спектакла, спортских стадиона, тржних центара, постају крајње спекулативни пројекти са великим макро-економским последицама. Сви ови пројекти финансирани кредитима и уз велике финансијске подстицаје од стране локалне управе имају дискутабилну велику коришћеност садржаја и на ризичан начин доприносе претераном повећању и акумулацији тих садржаја и претераном повећању инвестиција (Harvey, 1989: 13).

Са друге стране, овакви високо ризични пројекти изгледа да имају политичку и социјалну привлачност и поред слабих економских резултата. Брендирање и продаја града као локације за одвијање управо тих садржаја и пројеката зависи управо од стварања атрактивне урбане слике коју градови нуде. Градски лидери и урбане управе могу да посматрају такве високо ризичне пројекте, чак и када показују високе економске губитке, и као магнет за привлачење других сличних развојних пројеката (Harvey, 1989: 13-14). На тај начин се производе физичке и социјалне слике у конкурентском такмичењу између градова.

Унутрашње политичке и социјалне последице које овакав предузетан развој носи са собом је и отварање урбаног простора за презентовање специфичних индивидуалних животних стилова у окружењу спектакла и игре омогућавајући свима учествовање у креирању урбаних слика кроз сопствену производњу социјалног простора. На тај начин гради се осећај припадности месту, солидарности и грађанског поноса у времену у коме претње глобалног капитала, међународне трговине и повећане конкуренције међу градовима подстичу опасност од креирања не-места (Harvey, 1989: 14).

Урбано предузетно управљање постаје тако један од механизма социјалне контроле кроз политичку реторику са наглашеним вредностима: а) локалности б) места и в) заједнице у стварању локалног идентитета као одбране од глобалних опасности, за разлику од претходне безличне менаџерске бирократије (Harvey, 1989: 14).



## **Релације урбаног управљања са урбаним менаџментом и планирањем**

---

Конкуренција између градова показује да привидно независно такво управљање може да се усклади са контрадикторним захтевима континуалне акумулације капитала, истовремено обезбеђујући репродукцију капиталистичких социјалних односа на ширем и дубљем нивоу (Harvey, 1989: 14-15). Харви аргументује да је капиталистички развој увек спекулативан, с обзиром да акције и реаговање долазе након конкуренције, не пре, јер оно што наводи појединачне компаније на конкуренцију јесте да оне траже свој пут за опстанак на тржишту, не знајући унапред шта ће успети. Тек након успостављања конкуренције, прилагођавање наводи компаније на акцију. На сличан због несигурности на тржишту, реагују стратешки пројекти.

Харви (Harvey, 1989: 15-16) дефинише неколико основних негативних и позитивних ефеката које савремено предузетно урбано управљање доноси у таквим промењеним односима. Један негативан ефекат јесте контраст између појавне, енергичне и наизглед успешне слике стратешких великих пројеката урбане регенерације централних градских четврти са једне стране и трендова ширих урбаних социјалних и економских проблема који се налазе у окружењу тих пројеката и на читавој територији града са друге стране, стварајући на тај начин двојне и социјално поларизоване градове. Концентрација на слику и спектакл уместо на суштину социјалних и економских проблема може имати краткорочне, политичке користи, али на дуже стазе није одрживо за читав град и његову заједницу. Други негативан ефекат јесте да макро-економске последице имају погубан утицај на дистрибуцију прихода и нестабилност градова у урбаној мрежи, као и ефемерност, тј. пролазност бенефита и користи које предузетно урбано управљање и велики стратешки пројекти доносе. Позитивне последице предузетног урбаног управљања доносе нову идеју града као колективне корпорације са демократским доношењем одлука. Управо та последица чини потенцијал предузетног управљања за трансформацију у прогресивни урбани корпоратизам са циљем изградње савеза у простору између градова, како би се ублажила преовлађујућа динамика капиталистичке акумулације која доминира просторним односима и социјалним животом (Harvey, 1989: 16).

### 2.2.5. Концепт организовања капацитета

---

Видели смо до сада да организациона структура управе и трансформација формалних институција чини један од важних аспеката савременог урбаног менаџмента и управљања у процесима урбаног развоја генерално. У таквом контексту, организација и односи актера који учествују у реализацији стратешких урбаних пројеката имају кључну улогу за успешност решења.

Ведунг даје значај организационим аспектима и стратегијама које јавни сектор предузима у урбаним политикама и неопходним предусловом за функционисање управе генерално, али искључује организацију као посебан инструмент политика када формира своју типологију и теорију инструмената политика (Vedung, 1998: 37-38). Ведунг аргументује такве ставове јер управе мењају и прилагођавају своје институције и организације по потреби како би покренули и реализовали нове области политика, осигурали поверење јавности и повећали функционалну ефективност, те обезбедили провизију регулаторних и економских инструмената политика, али наводи да организациони аспекти не могу да се сматрају посебним инструментом политика у ужем смислу.

Са друге стране, Берг, Браун и Мер уводе теорију организовања капацитета у студије које се баве урбаним менаџментом (Berg, Braun and Meer, 1997) и дефинишу је као капацитет регионалних и локалних власти да развијају и имплементирају стратегије потребне као одговор на фундаменталне промене у друштву и стварање услова за одржив метрополитенски развој. При томе се у обзир узимају и формалне административне структуре и неформалне мреже јавних, приватних и мешовитих јавно-приватних односа за постизање циљева који су нерешиви само од стране јавног сектора.

Захваљујући фундаменталним друштвеним променама, као што су процеси глобализације, европских интеграција и померања ка информатичком друштву, урбане регије морају да се организују за даље учвршћивање своје компететивне позиције и на тај начин адекватно и на одговарајућем просторно-економском нивоу претпоставе, одговоре и изборе се са променљивим унутрашњим и спољашњим метрополитенским релацијама у односу на кључне унутрашње и

спољашње процесе промена. Организовање капацитета може допринети том процесу и аутори га дефинишу као:

„способност да окупе све укључене актере и уз њихову помоћ генеришу нове идеје и развију и спроведу политику створену као одговор на фундаменталне развојне процесе и створе услове за одрживи развој“ (Berg, Braun and Meer, 1997: 1).

Уводећи појединачне елементе организовања капацитета и приказујући релације између њих, Берг, Браун и Мер (1997) стварају теоретски оквир организовања капацитета. Полазећи од премисе да формални институционални оквир – *административна организација* – са улогама различитих јавних актера у оквиру ове мреже није више само ствар локалне управе и традиционалних процедура планирања, стижу до тога да и други јавни и приватни актери морају такође бити укључени. Из тог разлога *стратешке мреже* између јавних актера, између јавних и приватних актера или између приватних актера међусобно добијају на значају и траже бољу координацију. С обзиром да мрежама недостаје легитимна хијерархијска структура, *лидерство* кључних људи / организација је неопходно да би се искористио потенцијал нових и постојећих мрежа и да би се правилно усмерили напори укључених актера. *Просторно-економске околности* могу да повежу све актере да препознају шансе и опасности за урбану економију и омогуће основу за колаборацију самих актера и интеграцију различитих аспеката: социјалног, економског, саобраћаја и животне средине. Такав приступ може да допринесе формулисању интегралне *визије* која укључује стратегије и циљеве. Без *политичке и друштвене подршке* интересних и циљних група претходни аспекти су безначајни за организовање капацитета и успешну имплементацију великих комплексних стратешких урбаних пројеката.

### **2.3. Формирање модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката**

---

Сврха овог дела рада је формирање концептуалног модела развијања нових инструмената урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката на основу концептуалног оквира истраживања и теоријских инпута. У практичном делу рада

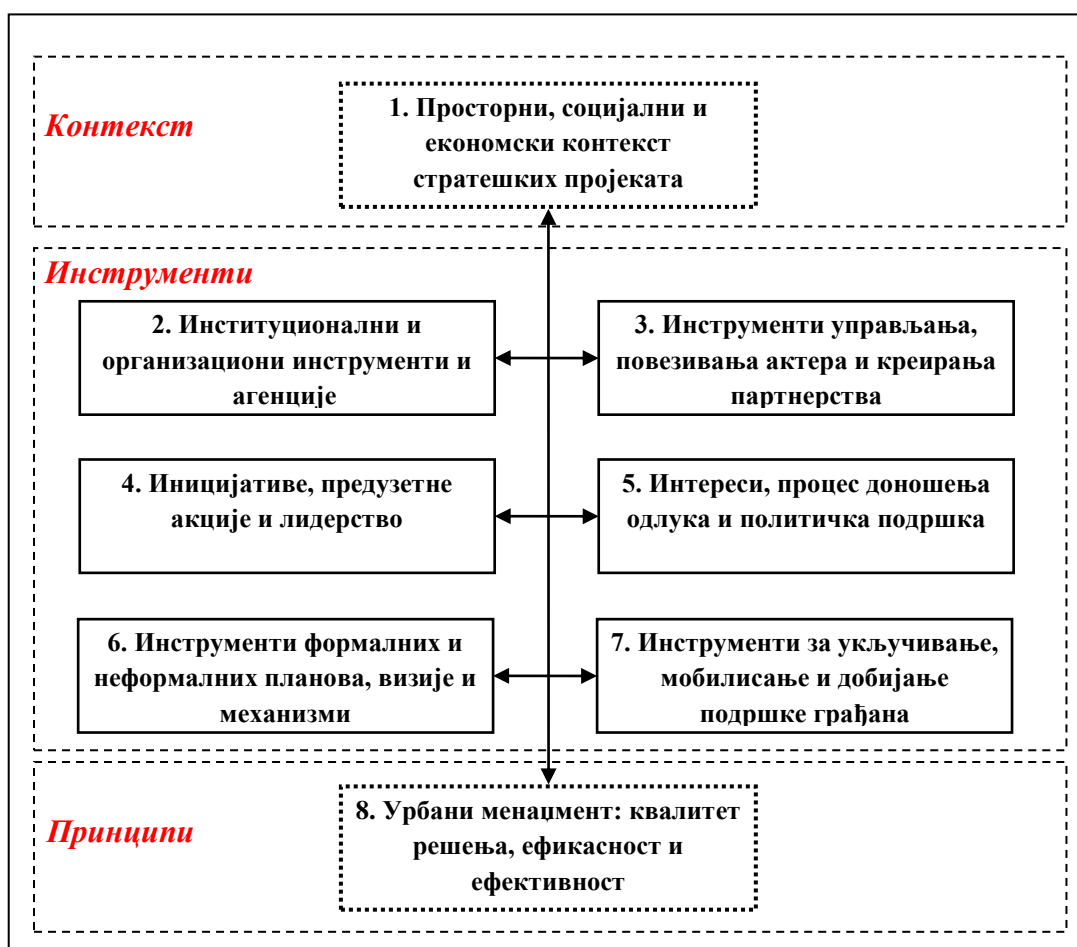
се у наредним поглављима проверава најпре функционисање модела на основу анализе и вредновања студија случајева добрих пракси урбаног менаџмента реализованих стратешких урбаних пројеката европских градова, на примерима Докова у Лондону и Коп ван Зуида у Ротердаму. Затим се проверава примена модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката у Србији на иницираном стратешком урбаном пројекту *Београд на води*.

Урбани менаџмент стратешких урбаних пројеката формулишемо као специфичну комбинацију инструмената урбаног управљања и планирања у развоју града, али и као процесе укључивања, повезивања и организовања различитих актера са често конфликтним интересима, вредностима и циљевима, као и проучавања низа ефеката које њихове одлуке и менаџмент у реализацији стратешких урбаних пројеката имају на шире просторне, друштвене и економске процесе управљања, функционисања и развоја градова. Модел урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката приказан је на слици 5.

Урбани менаџмент значи да су сва средства и инструменти дозвољени, али да њихова употреба зависи подједнако од околности и контекста и, сходно томе, од вредности и циљева према којима су усмерени. У том смислу, посебно важна дебата је о томе да ли средства оправдавају циљеве или не. На линији различитог приступа дефинисању циљева је и полемика која раздваја теоретичаре колаборативно-комуникативне парадигме и парадигме праведног града у оквиру теорија планирања. У том смислу, како Фаинстајн наводи (Fainstein, 2005: 121), постаје кључна полемика везана за раздвајање процеса планирања од контекста у коме се планирање одвија и резултата који се постижу у стварању праведног града. Оно што разликује планерске парадигме јесте да је колаборативно планирање фокусирано на процес планирања, док теоретичари праведног града суштину своје анализе и приступа усмеравају ка исходима и резултатима планирања. И једни и други теоретичари стоје на правцу да је кроз рационалну аргументативност могуће доћи до обостраног разумевања и откривања интереса. Разлику чини да теоретичари колаборативног планирања слушају приче различитих људи и да је улога планера, и то планера из јавног сектора, да се поставља као фасилитатор и медијатор између различитих, супротстављених интереса. Насупрот томе, као главни заговорник парадигме праведног града,

Фаинстајн сматра да је улога планера да заузме активан став који не заступа ниједан интерес осим добробити заједнице и који не прописује нормативну методологију за одвијање процеса, већ покушава да мобилише јавност (Fainstein, 2000: 468).

Нове инструменте користимо када затреба, нпр. само урбанистичке планове, а инструменте попут подстицаја за привлачење приватног сектора у виду пореских олакшица када зависе од понуде и потражње за одређеним садржајима.



Слика 5. Модел урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката

### 2.3.1. Елементи модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких урбаних пројеката

У следећем делу рада формирамо појединачне елементе концептуалног модела развијања нових инструмената урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката на основу концептуалног оквира истраживања и теоријских инпута. На

слици 5 приказан је модел урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката.

Урбани менаџмент великих стратешких пројеката један је од основних предуслова за њихову успешну реализацију. У том смислу, урбани менаџмент у овом истраживању односи се на то како актери јавног и приватног сектора: 1) уређују своје односе кроз различите организационе аранжмане и партнерства; 2) које захтеве имају и каква правила постављају у иницирању партнерстава и у процесу реализације; 3) које организационе, планерске и политичке инструменте користе за иницирање пројеката и инструменте за укључивање грађана; 4) која средства и ресурсе користе, попут земљишта, финансијских средстава, знања; 5) које предузетне акције, обавезе и одговорности преузимају; 6) које ризике преузимају; 7) какве резултате постижу и које бенефите остварују за друштвене и појединачне интересе и 8) како деле приходе.

Све ове појединачне елементе анализирамо јер заступамо тезу да односи између актера и њихова организација, акције које предузимају и одлуке и правила која формирају заједно имају кључну улогу у реализацији великих стратешких урбаних пројеката, пре него институционална законска легална правила и процедуре, иако она представљају контекст и одређују оквире у којима се акције и одлуке доносе за иницирање, планирање, менаџмент и реализацију стратешких урбаних пројеката.

## **1. Просторни, социјални и економски контекст стратешких пројеката**

---

Као што смо анализирали у концептуалном делу истраживања, утицаји глобалног економског реструктурирања у значајној мери утичу и на локалне просторне, социјалне и економске околности и контекст у којима се реализују стратешки урбани пројекти. Локалне управе градова се труде у таквом контексту да кроз стратешке урбане пројекте остваре *добру локалну пословну климу* у привлачењу приватног сектора за унапређење конкурентне позиције и креирање другачије слике града у глобалном позиционирању.

У том смислу, просторно-економски услови и препознавање значајних проблема преведених на могућности и претње за урбане економије су важан фактор за успех урбаних метрополитенских подручја и урбаног управљања уопште и за

велике стратешке пројекте посебно. Полазна теза је да успешан урбани менаџмент стратешких пројеката и организовање капацитета не може бити реализовано без препознавања значајних проблема у граду или региону (Berg, Braun and Meer, 1997: 12). Сходно томе, просторно-економски услови и проблеми који проистичу из њих могу да повежу актере да сарађују, долазе са бенефитима заједно и на основу тога формулишу визије и стратегије.

На основу теоријских и концептуалних разматрања, полазимо од становишта да је за сагледавање просторно-економских услова и успешног одговора на њих неопходно истраживање:

- 1) ширих социјалних и економских проблема и искоришћавање могућности за њихово решавање реализацијом стратешких урбаних пројеката,
- 2) ефеката и утицаја које пројекти имају на непосредно окружење и читав град и
- 3) понуде и потражње за одређеним садржајима и активностима – да ли постоји исказана заинтересованост на тржишту.

Са друге стране, ризик који постоји и који смо приказали у досадашњем делу истраживања везан за реализацију стратешких урбаних пројеката, огледа се у томе да пројекти могу да проузрокују и допринесу у великој мери и трендовима урбаних социјалних и економских проблема у непосредном окружењу и на читавој територији града стварајући на тај начин двојне и социјално поларизоване градове.

Такође, економски циљеви и интереси кључних актера јавног и приватног сектора и могућности и потенцијали који постоје у специфичним контекстима у значајној мери ограничавају могуће правце деловања и утичу на избор предузетих акција, инструмената и стратегија које ћемо приказати надаље у моделу. У таквој поставци, кључни аспект постаје препознавање интереса и циљева актера укључених у реализацију стратешких урбаних пројеката.

## **2. Институционални и организациони инструменти и агенције**

---

Наше разумевање институционалних и организационих инструмената градимо полазећи од Фукоових ставова усмерених на употребу постојећих институција у

одређеном друштву ка више демократским начинима одлучивања, тумачење закона и њихову примену са једне стране, али и евентуалну промену институција и закона са друге стране (Flyvbjerg, 2000: 10). Основне вредности које сматрамо да се тако остваре развијамо на ставовима Фаинстајн која говори о предузетној држави која би требало да обезбеђује повећано благостање и добробит за њене грађане за остварење визије праведног града (Fainstein, 2000: 468).

Не анализирамо креирање институционалног и законског оквира нити читав институционални миље, већ се фокусирамо на то како актери јавног и приватног сектора у специфичним контекстима користе и примењују постојеће законе и институционални оквир и евентуално утичу на њихову измену за урбани менаџмент у реализацији стратешких пројеката. У том смислу, испитујемо организационе и институционалне инструменте и постављамо их у корелацију са употребом других специфичних инструмената урбаног менаџмента у реализацији стратешких урбаних пројеката, на начин како то Ведунг чини када поставља питање да ли и у каквој релацији је избор појединачних инструмената са институционалном и организационом структуром (Vedung, 1998: 39).

Берг, Браун и Мер (Berg, Braun and Meer, 1997: 9-10) наглашавају да су у таквом контексту формална стручност и кооперативно окружење јавне администрације неопходан предуслов за одвијање било ког административног метрополитенског модела и праве разлику између два екстремна теоријска модела метрополитенске администрације која и ми преузимамо за наш модел:

- 1) јака, хијерархијска структура код које је моћ сконцентрисана у градској управи, без аутономије на локалном нивоу и
- 2) хоризонтална структура без метрополитенског контролног капацитета и непостојања шире слике.

Поред ових основних елемената, за наше истраживање биће корисно да анализирамо: 1) финансирање и институционалну поставку организација које су основане са специфичним циљем за урбану регенерацију подручја, 2) задатак фасилитације стратешких мрежа између различитих јавних нивоа управе и између јавних и приватних актера, 3) коришћење различитих инструмената урбаног менаџмента и 4) креирање визија и стратегије развоја за пројекте.



### **3. Инструменти управљања, повезивања актера и креирања партнерства**

---

Као што смо приказали у теоријском делу рада, комплексност, динамичност и разноврсност садашњег друштва чине недовољним комуникацију у једном правцу између јавног и приватног сектора. Појам урбаног управљања прешао је са владања јавне управе на ширу идеју управљања, где интеракцијски процеси између актера, јавног, приватног и цивилног сектора и циљних група или појединаца стварају мрежу повезаности и међузависности и ангажовања. Концептуално постоје два различита типа умреженог управљања: један које се односи на мреже као самоорганизујуће системе и други који укључују активно вођење (Schout and Jordan, 2005: 208). Повезивање и умрежавање актера окупљених око одређеног пројекта, програма или стратегије може доћи из различитих праваца: 1) од националне владе или од локалног нивоа власти; 2) кроз различите институционалне аранжмане, као што су регионалне агенције за управљање развојем или више одељења у општини или 3) од стране приватног сектора (Radosavljević, 2008: 82).

Посебну пажњу у моделу фокусирамо конципирању, успостављању и анализирању две суштински битне мреже:

- 1) јавним мрежама и
- 2) преосталим јавно-приватним и приватним мрежама.

Вертикална интеграција, повезивање, сарадња и колаборација може да се успоставља између виших и нижих нивоа управе и администрације, почев од наднационалних институција, као што су Европска унија, или Светска банка, па све до локалног нивоа управе и појединачних јавних предузећа.

Хоризонталне везе и мреже управљања могу да се успостављају са једне стране, између општина, разних јавних предузећа и организација или у оквиру једне територије која није нужно једна административна целина и са разним заинтересованим актерима по питању неке специфичне теме, пројекта, програма или изазова, као што су невладине организације, приватни сектор, од малих предузетника до великих гигантских фирми и потенцијалних инвеститора, до самих грађана (Radosavljević and Lalović, 2013). Такође, хоризонталне мреже се у зависности од интереса и међузависних акција, као и развијеној свести за

заједничким деловањем, могу развити између националних нивоа или општина у суседним државама, као на пример у програмима преко граничне сарадње коју Европска унија развија и финансијски подржава. Локалне управе у том смислу могу да процене: да ли постоји особа са водећим, менаџерским карактеристикама, заинтересована или способна да буде лидер или фасилитатор у мрежи, било у јавном или приватном сектору (Radosavljević, 2008: 82).

Партнерства и партнерски приступ добијају на вредности у том смислу, крећући се од формалних споразума до појма културе партнерства. То ствара окружење за јавну и полу-јавну административну структуру и за представнике приватног сектора који директно или индиректно утичу на урбани развој. Организовање капацитета односи се на управљање у смислу стратешких мрежа, схваћених овде „као образаца интеракције између међусобно зависних актера који се развијају око проблема политике или пројеката“ (Berg, Braun and Meer, 1997: 11).

#### **4. Иницијативе, предузетне акције и лидерство**

---

Обзиром на контекст у коме се савремено предузетно урбано управљање, планирање и менаџмент одвијају, градови у англосаксонским развијеним земљама све мање делују као административни краци централизоване државе и преносиоци иницијативе са националног нивоа држава (Judd, 2000: 959), а све више као независни политички актери у преговорима са представницима крупног финансијског капитала као што смо приказали у теоријском делу рада. Тако се градови и градски лидери све више баве агресивном промоцијом и маркетингом локалног места у такмичењу за привлачење инвестиција и креирање добре пословне климе.

У таквим околностима, лидерство и предузетни дух кључних лица, личности и институција постају важни за успешно покретање процеса и креирање визија, развој и имплементацију стратешких урбаних пројеката. Лидерство је неопходно, у зависности од специфичних надлежности, као и од места у хијерархији, финансијских могућности, знања или других моћи јавних или приватних лица са харизмом који успешно могу да воде пројекат унапред (Berg, Braun and Meer, 1997: 12). То практично значи да са које год стране да иницијатива долази, из

јавног или приватног сектора, лидерство може да покрене стратешки пројекат на жељени начин у правом смеру.

У том смислу и на основу теоријских и концептуалних разматрања, полазимо од становишта да је основна сврха лидерства проналажење нових предузетних праваца деловања, било да је у питању град, организација, партнерство или појединачни тим (Interact, 2004: 55) и сходно томе анализирамо две основне димензије лидерства кроз:

- 1) препознавање могућности и потенцијала, нових увида или преузимања ризика за проналажење нових начина за иницирање стратешких урбаних пројеката, и
- 2) препознавања кључних актера и заинтересованих страна, и добијања подршке за реализацију и промену правца деловања.

Џад и Паркинсон аргументују да је лидерство у урбаном управљању и у пројектима регенерације централних градских четврти динамичан развојни, а не статичан феномен и да претходна историја и политичке околности охрабрују креирање богатог институционалног контекста (Judd and Parkinson, 1990: 296). Лидерство у конципирању урбаних политика и стратешких урбаних пројеката најчешће долази од политичких представника јавног сектора који имају и највећи легитимитет и зависи од позиције у политичким структурама моћи, поготово на почетку процеса. Касније у оперативној фази током менаџмента и реализације, лидерство може доћи и од других актера укључених у процес реализације.

Из овога произилази да лидерство у нашем моделу доводимо у релацију са снагом институција и организација јавног сектора, и евентуално приватног сектора са једне стране, и са стабилношћу политичких структура са друге стране за предузетне акције и иницијативе у реализацији стратешких урбаних пројеката.

Овакво позиционирање и релације стоје на линији аргументације коју заузимају Џад и Паркинсон на основу истраживања неколико европских и америчких градова где откривају да подељене и нестабилне политичке структуре праћене слабим јавно-приватним организацијама производе реактивне стратегије које креирају повољну *локалну пословну климу*, док са друге стране градске управе са уједињеним или стабилним политичким коалицијама и јаким јавно-приватним

колаборативним институцијама креирају и имплементирају предузетне акције и циљане стратегије усмерене ка одређеним специфичним економским секторима (Judd and Parkinson, 1990: 297).

## **5. Интереси, процес доношења одлука и политичка подршка**

---

Дефинисање интереса у моделу градимо на ставовима Фаинстајн (Fainstein, 2000); (2005); (2010) да интерпретација интереса група у сличним структуралним позицијама економије и друштва може да варира, као и да различите перцепције интереса оних који су на различитим структуралним позицијама не могу бити разрешене само кроз размену идеја, отворену комуникацију и процес доношења одлука. У том смислу, наш модел прихвата различитост интереса актера управо у односу на структуралну позицију којој актер припада и ставља нагласак приликом формирања стратегија и креирања стратешких урбаних пројеката. Сматрамо такође да улога планера треба да буде проактивна и да заузме став који не заступа ниједан интерес осим за добробит заједнице, тј. да не заступа и не фаворизује нити једну страну у процесу доношења одлука. Улога планера стога није само у фасилитацији процеса доношења одлука, већ се огледа и у томе да планер постаје заступник програма и да поседује и експертска социјална знања.

Прихватајући као реалност такве односе моћи и интереса актера, неопходно је креирање стратегија и употреба инструмената модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката који узимају у обзир и препознају интересе актера, али и свих заинтересованих страна, које не морају нужно да буду укључене у процес доношења одлука. Постаје важно разумевање одакле моћ долази, попут позиције у политичким или другим институцијама јавног сектора, легитимитета, оних који имају финансијске ресурсе попут приватног сектора, онима који контролишу медије и токове информација, итд. У таквом контексту треба тражити основ за преговарање за остваривање циљева.

Када укључимо потребу за разумевањем интереса различитих актера и интересних група у модел урбаног менаџмента, можемо да формулишемо различите приступе засноване на односима моћи у специфичним контекстима. Тако разликујемо два основна случаја у различитим окружењима (Interact, 2004: 64) са дијапазоном варијација између:

- 1) окружења у коме доминантно важи консензус као начин за доношење одлука и
- 2) конфликтног окружења у коме актери имају различите приоритете и стечене интересе.

На основу теоријских расправа и осталих елемената модела, видели смо да сви актери који учествују у развоју градова и великих стратешких урбаних пројеката регенерације имају различите интересе и да стварају политички контекст за доношење одлука.

Добијање политичке подршке је важан елемент успешног урбаног менаџмента у реализацији стратешких урбаних пројеката. Подршка може доћи са вишег нивоа власти - наднационалног, националног, регионалног - или локалног нивоа - локалних политичара унутар локалних и регионалних савета – или свих заједно. То може створити и позитивну сарадњу актера и добијање шире социјалне подршке, осигурање учешћа приватног сектора у реализацији пројеката у граду, а не мање важно, такође се може приступити финансијским средствима са виших нивоа власти.

## **6. Инструменти формалних и неформалних планова, визије и механизми**

---

Како смо навели у теоријском делу рада, за разумевање савремених инструмената урбаног менаџмента и планирања изван традиционалног оквира посматрања класичних формалних урбанистичких планова, намене земљишта и регулативних елемената, неопходно је њихово позиционирање у оквиру разумевања операција на тржишту, као и употреба низа комплементарних, неформалних планова попут визија и стратегија које формулишу кључни актери уз укључивање интереса заинтересованих страна.

Визија је кључна полазна тачка за размишљање о било ком дугорочном развоју урбаних подручја у генералном смислу и стратешких урбаних пројеката посебно. Идентификација главних актера је важна у раној фази, јер сваки урбани актер има своје интересе, а самим тим, становиште како би визија могла да изгледа. У том смислу, укључивање заинтересованих страна и изношење стратешких елемената њихове визије на површину на самом почетку процеса може показати које су потенцијалне предности одређене територије. Визија би у идеалном случају

требало да обухвати све различите погледе и интересе актера и заинтересованих страна, као и аспекте политика заједно, кроз формулисање циљева и стратегија, у односу на које ће стратешки пројекти касније, током и након реализације бити вредновани у смислу успешности. Визија развоја стратешких урбаних пројеката требало би да добије широку друштвену и политичку подршку. Из тих разлога, таква визија ће морати да буде реална и добро усмерена ка могућностима и проблемима шире урбане административне територије у циљу задовољења интереса и циљева свих заинтересованих страна на уравнотежен начин. Визију формулисану на такав начин можемо сматрати водећим оквиром релевантних актера у њиховом понашању, као и главним елементом који може да осигура њихову посвећеност у каснијим фазама процеса реализације (Berg, Braun and Meer, 1997: 13). Због тога је важно да се формулишу конкретни циљеви и стратегије за имплементацију. Визију треба превести у конзистентне посебне стратегије, а стратегије додатно у програме и пројекте. Градећи наш модел на основним разликама између новог јавног менаџмента и урбаног управљања, сматрамо да је важно формулисање циљева и коришћење механизма са дијапазоном варијација између:

- 1) политичких представника који дефинишу и постављају циљеве, експерти реализују одлуке, док се флексибилност реализације обезбеђује кроз независне агенције или тржишне механизме кроз економске подстицаје и
- 2) циљева који се дефинишу у интеракцији политичких представника са другим актерима, где повезаност и сарадња са актерима чини главни механизам за постизање задовољавајућих исхода реализације.

Важно је и боље разумевање релације урбаног менаџмента и функционисања тржишта, које може допринети доносиоцима одлука, поготово у јавном сектору, бољи увид на које начине поједини инструменти урбаног менаџмента појединачно и комбиновано утичу на остварење различитих социо-економских циљева и исхода. У том смислу, продубљујемо наш модел на ставовима Тисдела и Алмендингера и њихова четири основна типа инструмената менаџмента и планирања: обликовање тржишта, регулисање тржишта, стимулацију тржишта, и изградњу капацитета (Tiesdell and Allmendinger, 2005: 56-63).

## **7. Инструменти за укључивање, мобилисање и добијање подршке грађана**

---

У теоријском делу рада смо приказали да различите парадигме и практичари праведног града са једне стране и колаборативно-комуникативне парадигме са друге стране дају различит значај врстама и степену укључивања и партиципацији актера, заинтересованих страна и грађана. У савременом западноевропском друштву, грађани све више учествују у јавном животу, креирању политика и имплементацији пројеката, поготово на локалним нивоу у четвртима у којима живе. Партиципација може да обезбеди на тај начин легитимност политика и пројеката, обезбеди јавни интерес и уведе нове креативне идеје и обезбеди прихватање и давање подршке донетим одлукама.

Степен укључивања и различитих инструмената мобилисања грађана и грађанских асоцијација варира у зависности од специфичности културног и друштвеног контекста, политичке воље и значаја и величине пројеката и политика. У том смислу, различити степени партиципације грађана (Interact, 2004: 41) односе се на варијације између:

- 1) информисања и комуникације путем медија и других извора информисања,
- 2) консултација, где грађани дају своје мишљење о политикама и пројектима,
- 3) партиципацији у планирању, где грађани учествују у пројектима и
- 4) учествовању у доношењу одлука, где грађани имају директан утицај на одлуке.

Међутим, када је реч о великим комплексним стратешким урбаним пројектима, градимо наш модел на ставовима теоретичара парадигме праведног града и сматрамо, попут Фаинстајн, да су индивидуе заточеници постојећих социјалних односа, институција и идеологија које их спречавају да прихвате пројекте и програме који су супротстављени њиховим дугорочним интересима, поготово када доминанте елите контролишу медије (Fainstein, 2010: 31). У том смислу, очекујемо и сматрамо да чак и када све заинтересоване стране нису укључене у партиципативне процесе приликом конципирања стратешких урбаних пројеката, аутократски и бирократски начини њиховог креирања могу да донесу жељене позитивне и праведне исходе. Основни предуслов за такве исходе је, како смо већ навели у инструментима за препознавање интереса, процес доношења одлука и

добијање политичке подршке, улога планера који не заступа ниједан интерес осим за добробит заједнице. У таквом контексту, сматрамо да је важно, специфично за стратешке урбане пројекте, обезбеђивање и мобилисање јавности у критици политика јавног сектора уколико не одговарају на сврху визије која је усмерена ка добробитима уже и шире заједнице и заштити јавног интереса на чијој се територији пројекти реализују.

Актери који су директно укључени у пројекат, или су заинтересовани за њега, попут пословних компанија, интересних група, локалног становништва, могу да допринесу креирању и реализацији пројекта (Berg, Braun and Meer, 1997: 13), било кроз уношење својих ресурса и знања, или кроз исказивање подршке. Дакле, цео процес креирања стратешких урбаних пројеката треба да буде транспарентан и комуницира са јавношћу, како би се добила широка социјална подршка грађана. Са друге стране, циљне групе заинтересованих страна треба препознати на самом почетку и део те комуникативне стратегије треба да буде усмерен ка њима. Обезбеђивање шире друштвене подршке могуће је кроз форуме и јавне трибине, презентације пројекта уживо и путем вебa, итд. (Radosavljević, 2008: 82).

## **8. Урбани менаџмент: квалитет решења, ефикасност и ефективност**

---

Поставља се питање на који начин вреднујемо и меримо квалитет и успешност реализованих стратешких урбаних пројеката и решења. Одговор на постављено питање није нимало једноставан. Успешност и квалитет решења зависе од угла посматрања, наиме да ли се успешност посматра из позиције јавног, приватног или цивилног сектора. Такође, успешност зависи и од система вредности, те стога и циљева које сваки од актера понаособ или заједно у партнерству дефинише. На тај начин се отварају и питања ефикасности и ефективности.

Ефективност се односи на питања квалитета реализованих политика и пројеката генерално и стратешких урбаних пројеката посебно. Тако разликујемо два основна елемента који се тичу ефективности, попут:

- 1) реализације циљева, индикатора и жељених исхода који су постављени унапред и директно везани за стратешке урбане пројекте и
- 2) ефеката које пројекти имају у социо-економском смислу на окружење.



Питања ефикасности стратешких урбаних пројеката везана су за вредности које постоје у одређеном друштву и од тога да ли циљеве дефинишу једино политички представници или у интеракцији са другим актерима у друштву на колаборативне начине.

Ефикасност се односи на процес имплементације политика и пројеката генерално и стратешких урбаних пројеката посебно. Тако разликујемо три основна елемента који се тичу ефикасности, попут:

- 1) питања директних трошкова и цене реализације пројекта, али и индиректних трошкова које доносе становницима шите територије,
- 2) карактера и дужине трајања процеса реализације појединих фаза пројекта,
- 3) адекватног избора процеса реализације у односу на могућности које постоје у локалном контексту.

Када је реч о стратешким урбаним пројектима, за њихову успешну реализацију неопходан је систем развијања нових инструмената урбаног менаџмента и континуалан систем мониторинга и евалуације ефеката које пројекти имају на урбани развој. Као што смо напоменули, неопходно је да се направи разлика између циљева које актери појединачно имају и заједно у партнерствима, како би се и исходи мерили према појединачним резултатима, и избегло преливање одговорности на које Стокер скреће пажњу (Stoker, 1998: 18-19).

Праћење ефеката током реализације стратешких урбаних пројеката постаје важно управо због могућности прилагођавања и развијања појединачних инструмената и пакета инструмената урбаног менаџмента у односу на промене и кретања на тржишту некретнина са једне стране. Са друге стране, праћење ефеката је важно и због негативних индиректних утицаја на друштво и простор које пројекти са собом носе. У таквом контексту, мониторинг реализације стратешких урбаних пројеката постаје важан како би се акције и пројекти који у реализацији не одговоре на постављене циљеве и перформансе квалитета на време могли вредновати, променити и прилагодити или чак и сасвим напустити.

### **3. Провера функционисања модела урбаног менаџмента у стратешким пројектима у Европи**

---

Сврха овог поглавља је провера функционисања концептуалног модела развијања нових инструмената урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката који је формиран на основу концептуалног оквира истраживања и теоријских инпута. Студије случаја докова Лондона и Коп ван Зуид-а у Ротердаму су појединачно анализирани на такав начин да је приказана и истражена улога коју су имале урбане политике и инструменти планирања након Другог светског рата у специфичним друштвено-економским контекстима Велике Британије и Холандије. Затим је приказан и однос тих политика према урбаном развоју, посебно у централним подручјима градова Лондона и Ротердама, што представља контекст за различите стратешке приступе у пројектима који су креирани. Надаље се даје опис сваког истраживаног случаја кроз околности, услове и изазове који су утицали на иницирање развоја и креирање стратегија, планова и стратешких пројеката, као и начина на који се вредновало постојеће стање кроз различите планове, и садржај предложених стратегија. Свака студија случаја анализирана је у односу на концептуални модел урбаног менаџмента на такав начин да се анализа случаја заснива на квалитативној процени сваког појединачног елемента модела. Циљ оваквог приступа је оцењивање успешности стратешких урбаних пројекта, али не у смислу најбољих искустава, већ истраживања начина на који су појединачни елементи засебно и у специфичним комбинацијама довели до успеха. У том смислу, искуства и поуке које очекујемо односе се најпре на то које политичке, економске и друштвене околности и услови утичу на одређене другачије приступе приликом креирања стратешких пројеката. Следећи аспект односи се на планерске инструменте и начине на који су главне заинтересоване стране мобилисане, организоване и укључене у креирање визија стратешких урбаних пројекта као одговор на проблеме и могућности развоја у специфичном контексту. У том смислу, такође нас интересује какве односе успостављају актери и како се њихова подршка користи или занемарује. Надаље истражујемо и приказујемо начине на које актери јавног и приватног сектора уређују своје

односе кроз различите организационе аранжмане, захтеве које имају приликом успостављања правила за сарадњу, као и на инструменте и ресурсе које користе у процесу планирања и реализације стратешких пројеката. Додатно, важна питања која ћемо разматрати постају активности, обавезе и одговорности које актери преузимају и резултати које постижу, уз анализу ризика и користи, како појединачно, тако и за заједницу у целини. Одговори на ова питања, у контексту теоријских и практичних разматрања, допринеће провери функционисања модела развијања нових инструмената урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката и његовој примени у промењеним друштвено-економским условима у Србији.

Кључни критеријуми за избор европских студија случајева из разлога могућности поређења са Србијом су: а) време настанка, тј. транзиције од социјалне државе благостања ка неолибералној тржишној економији у процесу глобалних трансформација; б) процес децентрализације као последице промена урбаних политика, прелазак са концепта градске управе на шири појам управљања и укључивања актера развоја, као и смањења државних финансијских средстава; в) стратешко опредељење градова за потврђивањем или успостављањем своје компетитивне позиције у Европи и свету; г) улога јавног, приватног и цивилног сектора и развојних агенција у процесу урбаног менаџмента стратешких пројеката и д) квалитет реализованих решења стратешких урбаних пројеката и додатних вредности које су остварили за различите просторне нивое, актере и заинтересоване стране.

Такође, одабрали смо и неколико специфичних критеријума за избор европских студија случајева из разлога могућности поређења са Србијом. У случају докова Лондона због: а) водеће улоге јавног сектора и сарадње са приватним сектором, у смислу подстицаја и ризика који су пратили овакав приступ; б) улоге развојних корпорација и односа према планерским институцијама јавног сектора и према локалној самоуправи. И у случају Коп ван Зуид-а, у Ротердаму због: а) водеће улоге јавног сектора и укључивања приватног сектора кроз колаборативни процес и б) смањења ризика за приватни сектор кроз инвестиције јавног сектора и инструменте земљишне политике – закуп земљишта и општинско власништво над земљиштем, као и посвећености неколико јавних институција.

### 3.1. Британски стратешки урбани пројекат: Докови Лондона

---

Анализираћемо стратешке урбане пројекте за Докове Лондона (London Docklands) кроз приступ и стратегију коју је креирала Корпорација за развој докова Лондона (London Docklands Development Corporation, у даљем тексту Корпорација) из 1981. године. Међутим, приказаћемо и приступе који су сасвим различити од оних које је спроводила Корпорација. Континуално изграђено урбано подручје стратешког пројекта докова Лондона (The London Docklands Urban Development Area) покрива око 2.146 хектара. Простире се 10,8 километара низводно од реке Темзе, од моста Лондон бриџ (London Bridge) на југу и моста Тауер бриџ (Tower Bridge) на северу, и обухвата делове лондонских општина Саутварк (Southwark), Њухам (Newham) и Тауер Хамлетс (Tower Hamlets). Нећемо анализирати целокупну визију и стратегију развоја Лондона, јер се подручје сматра *градом у граду*. Следећи разлог је непостојање значајне везе између стратегије Корпорације и регионалног плана Лондона, обзиром да је национална влада у административном смислу на позицији изнад управе Лондона и локалних општина, а самим тим и њихових законских планских докумената, као што ћемо видети у наставку. Локација стратешког урбаног пројекта докова Лондона приказана је на слици 6. Пре него што прикажемо случај Докова Лондона, приказаћемо контекст стратешког урбаног пројекта и улогу урбаних политика у Великој Британији после Другог светског рата и однос према урбаном развоју у централним градским деловима.



Слика 6. Локација стратешког урбаног пројекта докова Лондона (извор: Bing, 2014)

### 3.1.1. Урбане политике и инструменти планирања у Великој Британији

---

Основна карактеристика британског система планирања до реформе децентрализације и деволуције крајем деведесетих година, била је одраз јаке позиције националне управе у односу на локалну самоуправу (UN-НАВИТАТ, 2004: 169). Традиционалним приступом одозго на доле у централизованом систему управљања, национална влада је финансирала и спроводила програме урбане регенерације користећи административне механизме у виду регионалних развојних агенција, остављајући мање простора за политике и планове креиране на локалном нивоу. Поред тога, национална влада је додатно спроводила своју моћ кроз мењање територијалних граница локалних управа и именовања урбаних развојних корпорација – регионалних агенција које ћемо представити у овом делу рада.

Стратешко планирање добија све више пажње у Великој Британији, поред коришћења формалних законских традиционалних планова намене површина и структуралних планова. Иако је појам учешћа јавности уграђен у британски систем планирања и у тесној вези са демократским принципима, у периоду који се истражује у овом раду, током осамдесетих година, партиципација се доживљавала као препрека развоја на локалном нивоу и сужена је искључиво на информисање грађана током почетне фазе у изради нацрта плана.

Широк спектар урбаних политика у Британији појавио се у циљу ревитализације и модернизације земље, након разарања у Другом светском рату. Реконструкција великих делова централних градских локација праћена је националним програмом изградње Нових градова на гринфилд (*Greenfield*, енгл.), тј. неизграђеним локацијама у зеленим прстеновима и предграђима градова.

Урбане политике у Великој Британији почетком и средином шездесетих година одликује фокусирање ка економској ефикасности и питањима саобраћаја уопште и јавног саобраћаја посебно, што редефинише и главне циљеве урбаног планирања (Hall, 2005: 148-149). Међутим, значајне промене које су се догодиле 1970. године представљају прекретницу и тренутак у коме се британско друштво окреће држави благостања, која покушава да гради своје фундаменталне вредности на појмовима правичности у дистрибуцији социјалних бенефита и

друштвеном планирању. Друштвени фокус се огледа у циљевима који су више усмерени ка људима и њиховим потребама, а мање ка физичким и економским аспектима планирања. Делови централних градских локација у Британији су такође били под утицајем таквог приступа који ставља фокус на социјалну компоненту, захваљујући коме је створено масовно јавно социјално становање широм Британије. Оно што је уследило био је тај осетљивији, постепени приступ планирању корак по корак, који се појавио напуштањем свеобухватних планова развоја за унутрашњост централних градских локација.

Економски фокус поново долази у центар пажње урбаних политика током осамдесетих година, али овог пута са смањеном улогом и контролом националне владе у односу на период током средине шездесетих. Државне политике у таквом контексту постају снажно анти-интервенционистичке (Hall, 2005: 133) и стављају акценат на приватну иницијативу и окрећу се ка новим формама предузетног урбаног управљања. Делови централних градских локација почели су да губе на вредности у претходном периоду, а велики број напредних индустрија заснованих на информационим технологијама напушта центар града у потрази за квалитетнијим локацијама (Shaw, 1993: 124). За решавање нагомиланих проблема у градовима, нова национална влада Велике Британије из 1979. године са премијерком Конзервативне партије Маргарет Тачер (Margaret Thatcher) уводи током 1980их година две врте инструмената урбаног менаџмента за регенерацију четврти централних градских локација: урбане развојне корпорације и предузетне зоне (Hall, 2005: 133-136).

### **Предузетне зоне – нови инструмент урбаног менаџмента**

---

*Предузетне зоне* (the enterprise zones) су представљале нови инструмент урбаног менаџмента и државне интервенције са националног нивоа у процесу урбане регенерације за најугроженије делове градова и то најчешће за напуштене индустријске четврти са великим површинама неискоришћеног и запуштеног земљишта. У периоду од 1980. до 1983. године формирано је 24 предузетне зоне на различитим локацијама у британским градовима, од централних четврти, периферије, бившим индустријским напуштеним, али и новим планираним индустријским зонама опремљеним инфраструктуром (Hall, 2005: 133).

Суштина коришћења новог инструмента огледала се у томе да се у предузетним зонама у којима се реализују стратешки пројекти дају директна развојна финансијска средства као усмерена помоћ са националног нивоа, као и индиректно подстиче предузетни развој кроз подстицаје приватним компанијама у виду олакшица и ослобађања плаћања имовинске таксе на период од десет година. Такође су ове зоне имале поједностављене и олакшане планерске процедуре за добијање урбанистичких услова и грађевинских дозвола. Међутим, након сагледавања ефеката до 1987. године, процењено је да су предузетне зоне оптерећење за јавна средства у односу на велика издвајања за инфраструктуру, прибављање земљишта и ослобађање од пореза за развој који би се свакако десио, као и мали број нових радних места која су значајно субвенционисана, иако су приватне компаније наглашавале значај ослобађања од пореза и олакшане урбанистичке процедуре као значајан подстицај (Hall, 2005: 134).

#### **Урбане развојне корпорације – нови организациони инструмент планирања**

---

Урбане развојне корпорације (Urban Development Corporations), које је финансирала национална влада, су након 1987. године добиле већи значај широм Британије уместо предузетних зона као нови организациони инструмент планирања и управљања и поједностављених процедура планирања, за брзо и лако укрупњавање, развој и располагање грађевинским земљиштем, укључујући и моћ експропријације приватног земљишта. Као и предузетне зоне, урбане развојне корпорације су формиране углавном у непосредној близини градских центара на напуштеном земљишту претходно намењеном индустријским и саобраћајним активностима (Hall, 2005: 134). На тај начин су урбане развојне корпорације преузеле овлашћења управљања од стране локалних власти, иако су одређени елементи планирања и даље остали на локалном нивоу. Одговорност локалне власти се у таквом односу снага огледала у креирању и спровођењу локалних социјалних и стамбених политика, али без могућности управљања, менаџмента и контроле планирања и уређивања градског грађевинског земљишта. Као последицу и резултат таквог двојног нивоа управљања са различитим моћима и овлашћењима, локални ниво власти је де факто остао без значајне улоге у реализацији социјалних и стамбених политика, поготово што је национална влада

скоро потпуно укинула фондове за програме новог становања у јавном власништву, како би се ослобађале локације за приватне инвестиције. Такав однос моћи управљања на два нивоа, између урбаних развојних корпорација и локалних управа четврти градова, са различитим надлежностима на истој територији, произвео је конфликт између стратешких урбаних пројеката које су корпорације креирале за потребе међународног и националног приватног капитала са једне стране, и локалних политика и формалних постојећих урбанистичких планова што је резултовало конфликтом са локалном заједницом и становницима.

Обзиром на локације у централним деловима градова интересантним за инвестиције приватног сектора, као и због тога што су имале велика средства националног нивоа за покретање процеса регенерације, урбане развојне корпорације су постигле веома значајне резултате за релативно кратко време, у периоду од 1987. године до краја 1990-их.

### **3.1.2. Докови Лондона у контексту развоја Лондона**

---

Осим оваквих другачијих иновативних приступа, иницијатива и инструмената, постојали су и други важни утицаји у случају регенерације докова Лондона. Снажно јачање британске привреде и специфичан ефекат дерегулације финансијских тржишта на Лондон средином осамдесетих година као и пораст броја домаћинстава са једном или две особе које траже космополитенски животни стил у централним деловима градова, порастом броја станова у власништву на стамбеном тржишту и покушаји централне и локалних власти да сместе што више новог становања у градове (Hall, 2005: 131) утицали су у великој мери на предузетни развој и стратегију читавог града и на креирање стратешких пројеката докова Лондона.

Лондон је, поред Њујорка и Токија, један од највећих светских финансијских центара са водећом економском улогом у Европи и остатку света. Међународне компаније у сектору банкарства и осигурања, заједно са скупим некретнинама позиционирају град као финансијски центар главних командних и контролних функција у мрежи светских градова првог реда (Sassen, 2000). Поред финансијских активности, Лондон је такође град са разноврсним мултикултурним



друштвом које доприноси метрополитенском карактеру града. Град привлачи више посетилаца у односу на било који други европски град, од 16 милиона посета у 1991. године до 26 милиона у 1997. години што је 3,5 пута више од броја сталних становника, и поседује аеродром са највећим прометом у свету. Лондон са широм околином представља највећи европски град у односу на просторне карактеристике и покрива територију од 1600 km<sup>2</sup>, са популацијом од седам милиона људи која је непромењена од 1900. године.

Процеси субурбанизације и деиндустријализације утицали су на велике социоекономске промене у другој половини XX века на урбани развој Лондона. До 1970их година британска урбана политика била је усмерена ка иселљавању становништва и економских активности у нове градове изван Лондона (Fainstein, 2010: 113), у складу са изградњом Нових градова у читавој земљи које смо описали претходно.

Саобраћајна загушења и загађења ваздуха стварали су проблеме урбаног развоја. Процеси реурбанизације и деиндустријализације утицали су да нови становници и компаније долазе у центар града тражећи место за стално настањивање. Такав тренд створио је потражњу за квалитетним животним окружењем и стамбеним и пословним простором која се није могла задовољити у постојећем преизграђеном центру града. Истовремено, промене курса британске владе од државе благостања ка предузетној либералној држави, праћени финансијским и наглим развојем тржишта некретнина у раним осамдесетим годинама створили су нове околности и услове који су тражили другачија решења.

Град Лондон је развио низ иницијатива и стратегија као одговор на те проблеме. Већина њих се односила на велике напуштене делове земљишта који су претварани у нове пословне комплексе, стамбена насеља и просторе рекреације и културе. Најближи простор за такве велике садржаје и промену намене земљишта били су докови Лондона површине 22 километара квадратна, што ово подручје чини највећим стратешким урбаним пројектом на свету. Овакав приступ је променио правац развоја Лондона ка источном делу и ка реци Темзи. Процес реализације стратешког урбаног пројекта за Докове Лондона је трајао двадесет година, почевши од 1981. године, и још увек није завршен у неким деловима.

Континуално затварање докова и пристаништа Лондона од седамдесетих година и надаље имало је економски, физички и друштвени утицај на читав град и посебно на источни део Лондона (Innes, 1998). Велике промене на глобалном светском тржишту током тих година и промене у технолошком функционисању луке, као што је складиштење терета у контејнере, допринело је измештању лучких садржаја са простора докова уз реку Темзу ка обали мора, на којој су се налазиле боље везе са железничком и копненом саобраћајном инфраструктуром. Бродови за пренос контејнера који су напустили докове Лондона, оставили су за собом инфраструктуру и складишта заједно са загађеним земљиштем. То је био главни разлог за измештање функције луке и за напуштање докова Лондона када је и колапс економије докова Лондона током седамдесетих година постао очигледан (Brindley, Rydin and Stoker, 2005). Такав економски контекст имао је значајан утицај на локалну економску ситуацију, с обзиром да је већина локалног становништва била запослена у доковима Лондона, било на самим доковима или у сервисним лучким функцијама. Више од 100.000 људи је зависило од функције Луке, од којих је више од 30.000 било запослено на самим доковима (English Partnerships, 1997). При томе је овај део Лондона одувек важио за најсиромашнији део града. Колико је економија Докова Лондона била погођена затварањем функција луке и пристаништа, можемо видети у следећим подацима. Број становника у доковима Лондона пао је за 20% између 1971. и 1981. године, стопа незапослености у 1981. години износила је 17,8%, и за само три године од 1978-1981, изгубљено је 10.000 радних места. У 1981. години, 60% укупне површине је било девастирано, напуштено или недовољно искоришћено (Innes, 1998).

### **Претходни планови на подручју докова Лондона**

---

Недостатак приступачног становања, привлачење финансијских активности и услужних садржаја у Лондон, а самим тим и потреба за креирањем доброг пословног амбијента за такве компаније које захтевају квалитет живота у неком месту, утицао је на развој предузетних политика и стратегије која је била усмерена на регенерацију локације непосредно уз централни део града крајем седамдесетих и осамдесетих година. Једна од таквих могућих локација пронађена је у регенерацији Докова Лондона у циљу привлачења међународних пословних

компанија и високо образованих људи у контексту предузетног економског развоја на тај начин.

Заједно са затварањем првих докова, потребу за регенерацијом вредног урбаног простора докова Лондона препознали су 1971. два нивоа управљања, Министарство животне средине, на националном нивоу, и Метрополитенска управа Лондона (the Greater London Council, у даљем тексту управа Лондона) на градском нивоу. Са тим почетним иницијативама, појавили су се различити сценарији развоја и из тих разлога ангажована је консултантска фирма Траверс Морган (Travers Morgan) која је формирала Пројектни тим за докове Лондона (London Docklands Study Team) са задатком да припреми низ различитих свеобухватних стратегија развоја. Овакве планове подржала је и британска Влада. У оквиру тих стратегија препознат је потенцијал за велике стратешке урбане пројекте у које би инвестирао приватни сектор, док би јавни сектор финансирао и изградио инфраструктуру (Brindley, Rydin and Stoker, 2005: 79-80). Пројектни тим је представио пет концептуалних стратегија, од којих су четири представљале варијанте развоја са комерцијалним садржајима, становање у приватном власништву, луксузне хотеле, марине, пословни простор и тржне центре, са новим брзим системом јавног превоза. Пета варијанта третира је локалне потребе општина које обухваћене стратегијом и односила се на могућности запошљавања, али је имала више симболичне карактеристике традиционалних планова.

Међутим, важно је истаћи да приликом стварања стратегије и формирања стратешких урбаних пројеката и процеса планирања није било консултација са локалним властима општина и локалним становницима, тако да из тог разлога нису решавана питања незапослености и социјалне угрожености (Brindley, Rydin and Stoker, 2005: 80). Ово нас доводи до закључка да је створена основа за нови приступ који је Корпорација практиковала касније у регенерацији докова Лондона, као предузетни приступ у реализацији великих стратешких урбаних пројеката. Економске прилике за такве велике стратешке пројекте су се значајно промениле услед пропадања тржишта и наглог пораста цена некретнина у 1973. и 1974. години, тако да стратегије нису имале обећавајућу будућност.

## **Стратешки план Докова Лондона из 1976. године**

---

Лоша економска и социјална ситуација на простору лондонских докова препозната је у оквиру Стратешког плана Докова Лондона (London Docklands Strategic Plan) у 1976. години. У припреми Стратешког плана учествовали су Заједничка комисија Докова Лондона (Docklands Joint Committee) коју је основао Савет Лондона 1974. године, општине докова Лондона, и придружени чланови из пословног света и крупних међународних финансија. Основан је и Форум Докова Лондона са циљем да процени мишљења јавности о стратешком плану и да их укључи у план. Планирано је такође да се становници и запослени локалних општина у потпуности консултују у свакој фази процеса планирања, од нацрта до коначне верзије плана (Brindley, Rydin and Stoker, 2005); (English Partnerships, 1997). Стратешки план се на тај начин фокусирао на неколико кључних аспеката. Један је био да се створе услови за запошљавање локалног становништва, кроз искоришћавање знања и вештина индустријских лучких радника. Други аспект је био становање, у оквиру кога би се градили станови у власништву локалних општинских власти углавном намењени изнајмљивању с обзиром да је око 80% земљишта било у државној својини општина, као и друштвене установе и унапређење животне средине запуштених подручја (Mcintosh, 1993: 135). Стратешки план је запошљавање у сектору пословања и комерцијалних услуга поставио на друго месту, супротно предлогу сценарија развоја консултантске фирме Траверс Морган. Други главни елемент у оквиру Стратешког плана био је обезбеђивање јавног превоза, као кључни елемент у већини великих стратешких пројеката, са циљем продужетка Јубилеј (Jubilee) линије подземне железнице из центра Лондона.

Сви ови планови остали су нереализовани. Финансијска криза из 1976. године у Великој Британији допринела је смањењу јавне потрошње, што је умногоме утицало и на Стратешки план Докова Лондона да остане без значајних финансијских средстава финансирања од стране јавног сектора, поготово за саобраћајну инфраструктуру. Такве околности су перципиране и као главно ограничење за привлачење приватног сектора за инвестирање у подручје докова Лондона. Додатно ограничење је представљао и процес стварања новог

грађевинског земљишта од реке и укрупњавања земљишта и малих парцела, што се испоставило скупљим од планираног. Сви ови фактори допринели су да Стратешки план никада не постане потпуно оперативан и спреман за реализацију, посебно са новом владом Маргарет Тачер (Margaret Thatcher) 1979. године на централном нивоу власти и владавином Конзервативне партије у Савету Лондона (Brindley, Rydin and Stoker, 2005: 80); (Mcintosh, 1993). Постало је очигледно да ни локална ни национална влада не би могле саме да финансирају пројекте регенерације, као и да колаборација и сарадња са приватним сектором може да донесе неопходне инвестиције.

### **3.1.3. Стратешки урбани пројекат Корпорације за Докове Лондона**

---

Са појавом нове Конзервативне владе на политичкој сцени Велике Британије 1979. године, и анализа проблема и приступи решавању урбаног развоја и стратешким пројектима значајно су се променили (Mcintosh, 1993: 135). Питање и приступ регенерацији централних градских четврти на националном нивоу виђени су првенствено као проблем недостатка инвестиција приватног сектора, те је као основни разлог препознат рестриктиван однос локалних градских и општинских власти према иницијативама приватног сектора за градњу. Једно ограничење тичало се ограничења планирања у смислу урбанистичких показатеља, а друго као високи локални порези на имовину за комерцијалне садржаје и активности. Друго ограничење које је британска влада препознала специфично за докове Лондона, биле су политике локалних општина о планираном повећању зона социјалног становања, које је већ постојало у центру Лондона, што је стварало додатни притисак општинским буџетима који су већ били оптерећени свакодневним потребама и проблемима (Sheppard, 1997). У таквом контексту, британска влада је препознала да је традиционални приступ регенерацији централних градских четврти града био непримерен за докове Лондона који су представљали знатно већу, разноврснију и комплекснију четврт у односу на било које друге велике стратешке пројекте у том периоду. Све ове околности су допринеле стварању нових услова за другачији приступ у реализацији стратешких пројеката. Докови Лондона препознати су као важно подручје и на националном британском и на локалном нивоу Лондона. Иницијатива за решавање претходно

описаних проблема, првенствено за привлачење приватног сектора, као и за креирање партнерства између јавног и приватног сектора, дошла је од стране централне британске владе која је заузела предузетни тржишни приступ у процесу регенерације градских четврти. Из тих разлога формирана је Корпорација за развој Докова Лондона, која је имала правно упориште у новом инструменту планирања у виду Урбаних развојних корпорација. Корпорација је почела са радом 1981. године како би првенствено остварила циљеве привлачења приватних инвеститора. Тако је Корпорација добила моћ која превазилази ограничења локалних политика и законских процедура планирања, и на нивоу општине и на нивоу града Лондона (Brindley, Rydin and Stoker, 2005). Од самог почетка процеса планирања стратешких пројеката регенерације докова Лондона главни актери постали су Корпорација и приватни сектор, остављајући Метрополитенску управу Лондона и локалне општине са стране. Званично објашњење Владе је да је због размера проблема потребно створити агенције са специфичном једнократном наменом које ће превазићи границе постојећих процедура планирања. Додатно иза оваквих објашњења постоји уверење да локалне општине и Заједничка комисија Докова Лондона неће привући приватне инвестиције.

У почетку је финансирање Корпорације у потпуности било од стране британске Владе и кроз приходе од накнада за уступање земљишта на коришћење за становање, индустријске и комерцијалне делатности. Касније су финансијска средства обезбеђивана овлашћењима датим Корпорацији од стране државе и од продаје земљишта за развој и изградњу приватним предузећима.

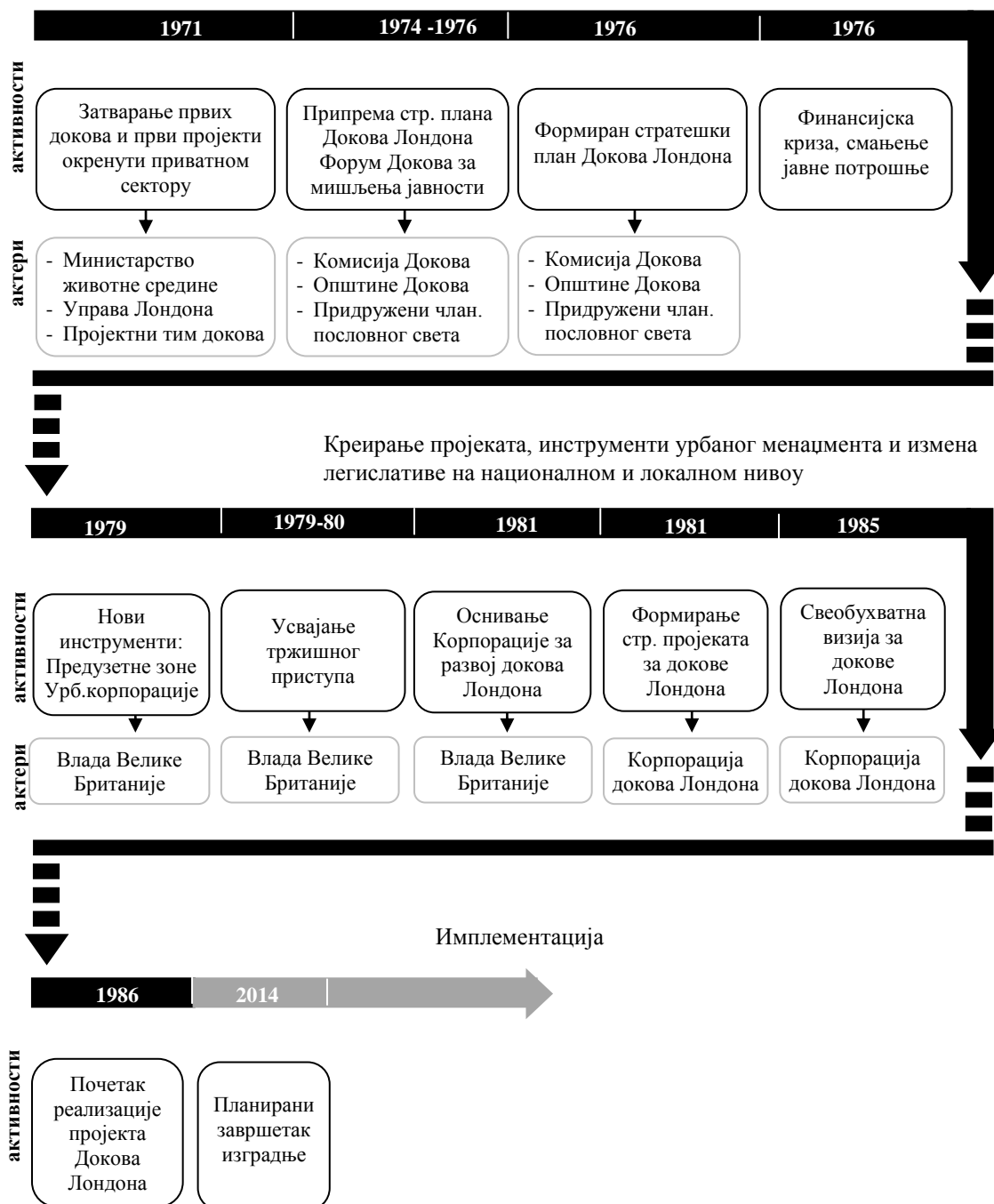
Овлашћења која је добила Корпорација како би остварила циљеве привлачења инвестиција приватног сектора уграђена су у законодавство на националном нивоу у виду Предузетних зона које смо претходно описали. Осим тога, Корпорација је имала моћ стицања власничких права над земљиштем, како од државних институција, тако и поступком експропријације од приватних власника земљишта, и то по ценама које су одражавале постојеће коришћење и вредност земљишта, а не развојни потенцијал и сходно томе већу цену. Корпорација је дефинисала физичку ревитализацију подручја као свој главни циљ с обзиром да је имала овлашћења и контролу управљања и планирања грађевинским земљиштем, у смислу куповине и продаје земљишта, уместо три локалне општине. То је

заправо и била улога Урбаних развојних корпорација основаних на националном нивоу, да обезбеде регенерацију подручја за која су надлежна, кроз ефективну употребу земљишта и објеката, подстицање развоја постојећих и нових индустријских и комерцијалних предузећа, стварање атрактивног окружења и обезбеђивање доступности становања и социјалних установа како би подстакле људе да живе и раде у том подручју (Innes, 1998: 1).

Корпорација је представљала полуформалну организацију јавног сектора коју је основала и финансирала Влада, којој је и била одговорна. Њен главни фокус је усмеравање предузетног развоја и имплементација, а на такав начин је Корпорација, користећи сопствене ресурсе укључујући и експропријацију, привлачила приватне инвестиције. Инструменти за остваривање тих задатака и обављања сопствених активности Корпорације огледали су се у флексибилним инструментима планирања, кроз формирање предузетних зона у једном делу Канари варфа (Canary Wharf) на Ајл оф Догс (Isle of Dogs), пореске олакшице на период од десет година и напуштање стриктног зонирања намене простора (Brindley, Rydin and Stoker, 2005). Важно је нагласити да је Корпорација била релативно мала агенција за тако велико подручје и у 1987. години је имала само 90 запослених (Brindley, Rydin and Stoker, 2005). Као што смо поменули, једна од њених најважнијих особина је била имплементација. Већи део планирања подручја докова Лондона није вршила сама Корпорација, већ је користила консултантске агенције, попут употребе планерских инструмената развојних оквира одређеног подручја с обзиром да није имала моћ израде законских формалних планова, за извођење инжењерских радова, као и за финансијски и маркетиншки сектор.

На слици 7 приказана је хронологија корака у иницирању, предузетне акције и актери у реализацији стратешких урбаних пројеката Докова Лондона.

### Иницирање стратешког урбаног пројекта Докова Лондона



Слика 7. Хронологија, акције и актери у процесу реализације стратешког урбаног пројекта Докова Лондона, инструменти урбаног менаџмента и измена легислативе на националном и локалном нивоу

Корпорација је спроводила овај приступ у пракси обезбеђивањем основних инфраструктурних радова који су омогућавали инвестиције великих приватних



компанија у развој ове области. У таквом контексту, Корпорација је морала да сарађује са приватним сектором од почетка процеса, пратећи њихове потребе, интересе и намере за инвестирањем. Велики стратешки пројекти су у том смислу процењивани заједно са приватним компанијама пре него што су пројекти били завршени и пре него што су подношени захтеви за издавање дозволе код локалних општинских власти (Brindley, Rydin and Stoker, 2005: 92). На тај начин су локалне власти искључене из важних састанака са приватним компанијама.

### **Доминација Корпорације у односима са општинама и локалном заједницом**

---

Корпорација није била у обавези да буде одговорна локалним општинама с обзиром да ју је именovala британска Влада. Пошто је имала надлежности да развија подручје докова Лондона по сопственој вољи, што је у суштини значило да је имала право да игнорише формалне урбанистичке планове, корпорација је и спроводила такав приступ у пракси. Односи моћи огледали су се у томе да локалне општине нису укључиване у процес креирања стратешких пројеката јер су имале само четрнаест дана да одговоре на предлоге. Корпорација је оптуживана да је већина предлога прихваћена без јавне расправе и одобрења планских комисија (Brindley, Rydin and Stoker, 2005: 92-93). Поред тога, централна конзервативна влада усвојила је тржишно вођен приступ у 1980. години у коме је учешће јавности виђено као препрека за ефикасно планирање и развој. Према томе, учешће јавности је било могуће само у фази нацрта плана, не остављајући простор за даље реакције.

Три локалне општине и удружења грађана реаговала су против предлога Корпорације преко Консултативног комитета Докова Лондона (the Docklands Consultative Committee), жалећи се да им планови неће донети користи на локалном нивоу. Те жалбе су донеле промену приступа Корпорације надаље у креирању пројеката кроз оснивање локалних канцеларија на самом подручју Докова Лондона. На тај начин је омогућена комуникација са јавношћу и дата могућност локалној заједници да учествује, али то ипак у суштини није променило начин колаборације Корпорације у пракси, који је подразумевао тесну везу са приватним сектором за реализацију циљева.

## **Стратегија за регенерацију докова Лондона**

---

Правни оквир за стратегију био је План развоја Лондона са широм околином (Greater London Development Plan), који је израдила управа Лондона. Свеобухватна стратегија Корпорације за стратешке урбане пројекте за регенерацију докова Лондона била је припремљена 1985. године. Челни људи Корпорације схватили су да би обнављање таквог великог простора трајало најмање две деценије, с обзиром на потпуну различитост општина. У тако дугом периоду дошло би до политичких, друштвених и економских промена. Стратегија је морала бити флексибилна како би се одговорило на те промене и на нове околности. Сама природа и карактер развоја подручја ће имати утицај на процес израде стратегије и на тај начин произвести постепене, инкременталне промене (Sheppard, 1997); (Shaw, 1993).

Корпорација је користила политику припремања посебних стратегија за сваку развојну област у оквиру Континуално изграђеног урбаног подручја пројекта докова Лондона. Из тог разлога су развојни оквири уведени као инструмент планирања, фокусирани више на имплементацију и реализацију него на стварање свеобухватне велике стратегије. То је такође представљао званични став Корпорације од почетка, односно да има више инкрементални приступ планирању, а самим тим и развоју (Shaw, 1993: 124).

## **Развојни оквири као ефикасан инструмент реализације**

---

Како Корпорација није имала надлежности за планирање, она је на развој подручја могла да делује раније, пре самог процеса израде планова, кроз Развојне оквири и смернице за пројектовање (Development Frameworks and Design Guidelines). Такав приступ је у пракси праћен развојним стратешким пројектима, у складу са циљем регенерације области који је био стављање објеката и земљишта у употребу. На такав начин, Корпорација припрема земљиште у сопственом власништву за приватни развој који ће након тога уследити. То је представљао најмоћнији инструмент управљања развојем. Развој и уређивање јавног земљишта, првенствено у делу саобраћајних и инфраструктурних радова био је ефикаснији у поређењу са типичним урбанистичким плановима у погледу застарелих циљева у измењеним околностима, спорих процедура, итд. Фокус је

на брзој имплементацији, а самим тим и на пројектима у оквиру посебних стратегија и развојних оквира. У таквом светлу, у више пословном приступу, са јасним циљевима управљања, развој је постао ефикаснији.

### **Капиталне инвестиције и промене траса метроа**

---

Видели смо да је обезбеђивање јавног превоза било препознато као главни елемент у Стратешком плану Докова Лондона, али такво решење није било одрживо са предложеним наменама земљишта и моделима финансирања. Саобраћај је био полазна тачка, такође, у стратешким урбаним пројектима Корпорације, директно са циљем да се привуку приватне инвестиције за пословни и комерцијални развој. За то су биле потребне капиталне инвестиције. Јавни превоз, само кроз лаки метро на Доковима (Docklands Light Rail) и плановима за већ планирано продужење Јубилеј линије метроа није био довољан услов. Мекинтош (Mcintosh, 1993: 136) истиче да трасе лаког метроа нису бити одређене оригиналним студијама и да неће бити умрежене са другим јавним превозима. Уместо тога, план је промењен због преговора Корпорације са приватним предузетницима за стицање финансијских бенефита у њихову корист. Интерес приватних предузетника је само мали део економских и социјалних потреба којима треба да служи систем јавног превоза. Дакле, ова ситуација је постала парадокс по себи – приватно финансиран јавни превоз, са приватним сектором који га обликује, док се у исто време државни новац користи за финансирање приватног превоза.

### **Луксузно становање уместо социјалних станова**

---

Основна разлика у приступу Корпорације у односу на претходне политике становања је било омогућавање продаје луксузних, а не изнајмљивања социјалних станова. Разлог за то није био само тржишно вођени приступ са приватним сектором који инвестира новац и очекује високе приходе, већ и чињеница да су локације за пројекте биле на обали реке или доковима у унутрашњости, чиме је наглашен потенцијал и квалитет тих локација. Ипак, то је донело многе конфликте са општинама и многим локалним групама које су очекивале испуњење потреба за социјалним становањем.

Оно што се десило у процесу реализације пројекта јесте да већина локалног становништва није могла да приушти себи нови стан, иако је 1989. године од 11.500 станова, 85%, колико је било за продају, Корпорација покушала да обезбеди приступачно становање по цени од 40.000 фунти за локално становништво. Чак је и тај износ био ван домашаја за локално становништво (Mcintosh, 1993: 137) .

#### 3.1.4. Дискусија и вредновање стратешког пројекта Докова Лондона

---

##### **1. Просторни, социјални и економски контекст стратешких пројеката**

---

Потражња за пословним простором у Лондону након финансијског и развоја тржишта некретнина од раних осамдесетих и недостатак приступачног становања за нове становнике који су се насељавали, створила је потребу за регенерацијом Докова. Како таква потражња није могла да се задовољи у већ густо изграђеном централном делу града, најближи простор за такве велике пројекте урбане регенерације пронађен је на источном крају, на Доковима Лондона, напуштеним од седамдесетих година. Повољна политичка околност за Докове Лондона била је нова конзервативна влада која је повећала значај улоге приватног сектора преко дерегулације тржишта и посебно у областима урбаних политика за урбана развојна подручја, урбане развојне корпорације и предузетне зоне, чиме се ствара окружење за тржишно вођен приступ.

Британска Влада је препознала проблеме Лондона и претворила их у могућности за град и укупну британску економију у смислу привлачења капиталних инвестиција и великих грађевинских активности. Недостатак средстава јавног сектора за финансирање великих стратешких пројеката регенерације у маргиналним и мање атрактивним подручјима за улагање приватног сектора, постао је претња за регенерацију Докова Лондона. Корпорација је основана како би променила неповољне просторне услове кроз блиску сарадњу са приватним сектором и компанијама. Тржишно вођен приступ и флексибилне контроле планирања коришћене су као главни инструменти. Са друге стране, на локалном нивоу су постојали проблеми незапослености и лоше социјалне ситуације

становника Докова Лондона, као и њихова потреба за приступачним становањем која је чекала на решење.

## **2. Институционални и организациони инструменти и агенције - оснивање Корпорације**

---

Из различитих студија и истраживања очигледно је да је улога Корпорације у регенерацији тако велике области као што су Докови Лондона била огромна. Растућа потреба за регенерацијом Докова Лондона виђена је на локалном нивоу општина, на нивоу града, али и на националном нивоу. Мишљења како приступити процесу развоја овако великог подручја су се међутим, разликовала и по питању укључивања различитих актера и у процесу имплементације. Постало је очигледно да јавни сектор, било на локалном или националном нивоу, не може сам да финансира читав пројекат регенерације докова. Неопходно је било обезбедити средства приватног сектора како би се покренуо читав процес. Решење за фасилитацију односа и намера између јавног и приватног сектора пронађено је у формирању Корпорације, организације са јединственим буџетом, постављене од стране саме Владе, не обазирјући се на локално засноване политике и потребе. Иако је испунила свој циљ да привуче приватни сектор за регенерацију подручја, Корпорација је запоставила, оно што је, из данашње перспективе, идеја о партнерству - привлачење приватног сектора у сарадњи са локалном самоуправом и локалним друштвеним групама у циљу регенерације централног дела града на одрживи начин.

## **3. Инструменти управљања, повезивања актера и креирања партнерства**

---

Главни актери у процесу израде стратешких урбаних пројеката за развој докова Лондона и у развоју који је уследио били су Корпорација и приватни сектор, док су локалне власти општина и управа Лондона најчешће биле надгласане. Важне јавне мреже формиране су између британске Владе и Корпорације у смислу формалних и неформалних односа, и у односу националног финансирања корпорације и правног основа који је она имала. Остале јавне мреже између Корпорације и општина су се мењале током времена, али су недостајале, нарочито у почетку процеса, стварајући недостатак политичке и социјалне подршке на локалном нивоу и унутар локалне заједнице.

Корпорација је основана у националном интересу. У том смислу, како би омогућила покретање развоја Докова Лондона, Влада је донела одлуку да поништи поларизацију у Лондону између конзервативне власти у управи Лондона и опозиције радничких општина. Јавно-приватно партнерство је постало најистакнутији и најмоћнији алат за покретање пројекта. Основни циљ формирања Корпорације био је да привуче инвестиције приватног сектора са снагом деловања кроз инвестиције.

Имајући у виду тржишни принцип, видели смо да је Корпорација развила блиске односе са приватним сектором, од почетка процеса - стварањем амбијента кроз планирање и развој субвенција који су омогућили такве односе; блиски, скоро тајни састанци са великим компанијама о трасама за саобраћајну инфраструктуру, како железничких, тако и линија лаког метроа и путних комуникација; и у фази планирања и развоја, одлучујући заједно шта треба да се уради.

#### **4. Иницијативе, предузетне акције и лидерство**

---

Национална влада је иницирала читав процес на почетку и преузела лидерску позицију кроз оснивање Корпорације. Додатна неформална моћ коју је Корпорација имала појачана је именовањем чланова које је поставила Влада Велике Британије. Наиме, руководеће функције Корпорације су углавном биле обезбеђене за актере из пословног света великих финансија и тржишта некретнина, тако да је самим тим и карактер деловања Корпорације био предузетнички (Brindley, Rydin and Stoker, 2005), сем тржишног приступа који је Корпорација спроводила у смислу остварења повољног локалног пословног амбијента, такав састав руководства учино је да је блиска сарадња са приватним сектором додатно учвршћена овом чињеницом. На такав начин су формална и неформална партнерства јавног и приватног сектора покретала процес регенерације и развоја докова у дугом периоду од двадесет година.

#### **5. Интереси, процес доношења одлука и политичка подршка**

---

Препознавање потенцијала који су имали Докови Лондона у то време на националном нивоу дало је овом подручју највиши статус у односу на подручја регенерације у централним четвртима града у то време. Те намере су преведене у

законодавство за урбана развојна подручја и предузетне зоне, чиме је омогућено покретање процеса.

Дакле, политичка подршка за овакав приступ дошла је из националне владе у виду оснивања Корпорације. Поред иницијалних фондова, Корпорација је добила овлашћења од Британске Владе за куповину земљишта које не само што је повећало буџет услед продаје земљишта предузетницима, већ је учинило развој земљишта у сопственом власништву најефикаснијим средством у процесу. Са друге стране, Корпорација није имала политичку подршку управе Лондона и три локалне општине на чијим подручјима се развој дешавао.

## **6. Инструменти формалних и неформалних планова, визије и механизми**

---

Ако на случај Докова Лондона гледамо као на национално и регионално питање Британије, у смислу унапређења економско-финансијског стања Лондона на светском нивоу, може се рећи да је визија добро промишљена и да је шира заједница имала корист од ње, иако није активно учествовала у стварању те визије. Стратегија коју је Корпорација изабрала имала је предност да се концентрише на проблеме, без превише осврта на претходне политике и одлуке закључане у формалним урбанистичким плановима општина. У том смислу, уведене су посебне стратегије за различите области, свака са својим посебним развојним оквиром. Међутим, ако се осврнемо на локалне актере у то време, можемо рећи да ни локалне власти ни грађани, нити њихове друштвене и економске потребе нису укључени у процес израде стратегије и формулације визије. Те потребе су биле признате у претходном плану који никада није дошао до фазе имплементације.

## **7. Инструменти за укључивање, мобилисање и добијање подршке грађана**

---

Корпорација није демократски изабрано тело већ га именује национална влада и у том смислу је била независна и одговорна само британској Влади, а не локалним општинама или управи Лондона. Као што смо већ поменули, Корпорација је имала и моћ контроле развоја и власништва над земљиштем, док су планирање и стамбене политике формално били у рукама општина. Стратешки пројекти, планови и акције Корпорације у пракси нису одговориле на локалне друштвене и

стамбене политике и нису се уклапале у формалне урбанистичке планове. Уместо тога, планови за пројекте су често били у супротности. Искључивање локалних власти и локалног становништва из процеса планирања је виђено као велики пропуст у приступу Корпорације. Слаба комуникација између Корпорације и општина, нарочито на почетку процеса створила је недостатак социјалне подршке на локалном нивоу.

## **8. Урбани менаџмент: квалитет решења, ефикасност и ефективност**

---

Концепт тржишно вођеног приступа за који се определила британска Влада и који је спроводила и усвојила и Корпорација и уградила у своју стратегију у првим годинама реализације стратешког пројекта Докова Лондона, пратила је потражња из приватног сектора. Финансијски и развој тржишта некретнина из раних осамдесетих година, заједно са дерегулацијом финансијског тржишта на град Лондон учинили су тај концепт атрактивним за приватне инвестиције. Кроз јавно покренуте инвестиције углавном за саобраћај и путну инфраструктуру, Корпорација је привукла приватне инвестиције на маргиналним локацијама, као што су Докови Лондона били у то време. Јавно покренуте инвестиције заједно са различитим флексибилним инструментима планирања и пореским олакшицама мобилисали су приватне ресурсе да инвестирају у великој мери.

Са крахом берзе и тржишта некретнина у 1987. години потражња за канцеларијским и пословним простором је смањена у Лондону. То је убрзо постало очигледно и у Доковима и имало је директан утицај на развој. Тада се појављују напуштени пословни простори од око 1,5 милион квадратних метара за првих годину и надаље додатних 0,9 милиона квадратних метара у две године (Mcintosh, 1993: 136). Међутим, реализација је извршена упркос тој чињеници, а очекивања су била да ће се тржиште опоравити. Било је потребно дугих десет година за то, поново са процватом тржишта некретнина. Важно је гледати на пример Докова Лондона кроз ту перспективу, односно имати на уму да је оно што се у једном тренутку посматра као неуспех може сматрати успехом у другом периоду. Међутим, тај успех је дошао услед тржишних околности, а није био намера јасно дефинисане стратегије.



Са свим аргументима изнесеним раније, можемо рећи да се о успешности може судити на два нивоа - на националном нивоу и нивоу Лондона са једне стране, и на локалном нивоу три општине са друге стране. Пошто локални погледи, мишљења и интереси нису били укључени у стратегију, користи и бенефити су углавном отишли за приватне инвеститоре и ширу заједницу – кроз унапређење јаке позиције Лондона и привлачење новог међународног капитала - остављајући сумњу успешног решења на крају. Део реализованог стратешког урбаног пројекта докова Лондона на Канари Варфу приказан је на слици 8.



Слика 8. Нови пословни и стамбени центар Лондона – Докови Лондона на јужној обали реке Темзе (извор: фотографија аутора)

### 3.2. Холандски стратешки урбани пројекат: *Коп Ван Зуйд*

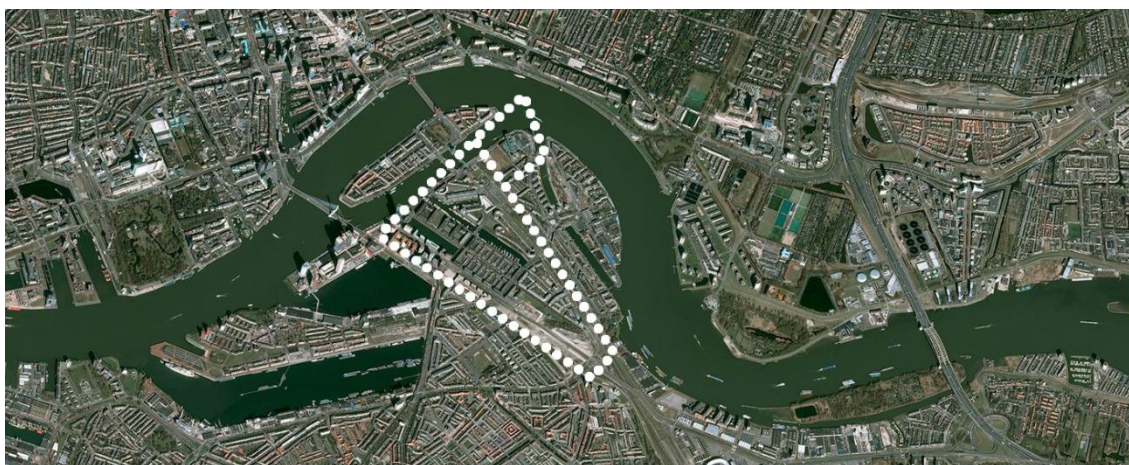
---

Велики стратешки урбани пројекат *Коп Ван Зуйд* (The Kop van Zuid) налази се на централној градској локацији, на полуострву на јужној обали реке Мас (the River Maas), непосредно преко пута постојећег старог центра Ротердама и обухвата површину од 125 хектара на подручју које је до седамдесетих година било намењено функцији луке Ротердам.

Својим највећим делом подручје *Коп Ван Зуйд* припада градској општини Фејенорд (Feijenoord), на којој су се пре реализације пројекта налазиле углавном сиромашне стамбене четврти настањене људима који су некада радили у луци или другим сервисним активностима везаним за луку, пре него што је функција луке

Ротердам са доковима и бродоградилиштем измештена низводно до ушћа реке са Северним морем током 1970-их година (Cadell, Falk and King, 2008: 49). Подручје *Коп Ван Зуид* од тада бива напуштено централно градско подручје на коме су се низ година налазили напуштени лучки објекти и инфраструктура, и изоловано од реке и непосредног окружења железничком пругом и слабо повезано са центром града (Ноек, 2008: 17).

У холандском случају, више пажње ћемо да посветимо визијама и стратегијама које су формиране за читав град Ротердам, а затим ћемо приказати основне карактеристике самог стратешког урбаног пројекта *Коп Ван Зуид*-а. Неколико је разлога за овакав другачији приступ у односу на приказ докова Лондона. Најпре, град Ротердам се простире на пет пута мањој површини од Лондона. Затим, у поређењу случаја *Коп ван Зуид*-а са Доковима Лондона, подручје је приближно двадесет пута мање. Такође је важно што је у време иницирања стратешког пројекта *Коп Ван Зуид*, управа града Ротердама препознала прилике за померање од економије која се доминантно ослањала на луку и лучке делатности ка економији знања, са снажном свеобухватном визијом за развој града у целини. *Коп Ван Зуид* случај представља пример у коме су визија и планови за стратешки пројекат реализовани на неискоришћеном и напуштеном централном градском подручју, на коме су се низ година налазили напуштени објекти и инфраструктура луке Ротердам. Истовремено је визија за подручје била и у складу са стратегијама креираним за читав град. Локација пројекта приказана је на слици 9.



Слика 9. Локација стратешког урбаног пројекта *Коп Ван Зуид* (извор: Bing, 2014)

### 3.2.1. Урбане политике и инструменти планирања у Холандији

---

Урбане политике, инструменти планирања и начин коришћења земљишта у Холандији је фундаментално завистан од неколико околности и фактора. Један кључни фактор односи се на релативно малу површину Холандије од 41.543 km<sup>2</sup>, која је једна од најгушће настањених конурбација у Европи са становништвом које је деведесетих година бројало око 15 милиона, а 2013. године близу 17 милиона људи, што је густина од око 400 становника по km<sup>2</sup> (International Monetary Fund, 2010). Други фактор се односи на традиционални холандски однос суочавања са водом, који се често приписује менталитету везаним за бране и насипе, обзиром да су холанђани кроз историју морали да сарађују у одржавању насипа за заштиту од поплава од мора и од река у унутрашњости земље (Cadell, Falk and King, 2008: 52).

У сагледавању логике и инструмента просторног развоја, важно је напоменути да Холандија има документе националне политике просторног развоја још од шездесетих година. Просторно планирање има јаку традицију у Холандији, а концепти просторне организације и уређења земљишта имали су снажно дејство на националне, регионалне и локалне политике (Healey, 2004: 52). Поред тога, постоје јаке тенденције са националног нивоа на регионалне власти провинција и локалне управе у погледу једнаке подршке и финансирања развоја како би се уједначио просторни развој и смањиле разлике широм земље (Berg, Braun and Meer, 1997: 201). Једна од главних карактеристика холандског система планирања је у томе што се процес измене просторних и урбанистичких планова може урадити релативно лако, иако постоји јасна и строго дефинисана намена коришћења земљишта (Davidson, 1996: 457). Учешће јавности у пракси планирања приликом процеса доношења одлука такође има дугу традицију, иако се често дешава да читав процес често захтева много времена пре него што се донесу одлуке. Стратешко планирање у Холандији је виђено као функција централне владе како би остварила своје циљеве, попут заштите животне средине или креирања функционалних метрополитенских подручја у виду градова-региона за постизање конкурентске позиције града, као што је у случају Ротердама (Davidson, 1996: 455).

После Другог светског рата па све до шездесетих, урбане политике у Холандији биле су доминантно усмерене ка обезбеђивању социјалног становања, стимулисаног и финансираног од стране државе, како би задовољиле потребе тог времена (Hulsbergen and Stouten, 2001: 326) у контексту државе благостања. Просторна манифестација и ефекти таквог приступа урбаних стамбених политика у централним деловима градова огледала се у рушењу постојећих објеката и изградњи нових градских центара.

Проблеми у централним градским језгрима средином седамдесетих у фази деурбанизације, као и стамбене политике које су промовисале приватно власништво довели су до миграција становништва из централних делова градова ка периферији (Hulsbergen and Stouten, 2001: 326). Слично као и у Великој Британији, идеја социјалне државе за достизање једнакости и правичности почела је да се развија. Национална политика државе благостања у Холандији настала је средином седамдесетих (Wigmans, 2001: 221) и имала је снажан утицај на урбане политике. У таквом контексту, урбане политике социјалне оријентације наставиле су креирање социјалног становања у централним деловима градова, кроз специфичне програме попут програма *изградња за суседство* (Hulsbergen and Stouten, 2001: 326). Такви програми били су усмерени на стамбене потребе становника са ниским примањима који већ живе у том подручју, уз њихово активно учешће. Физичка обнова се огледала у модернизацији постојећег стамбеног фонда и у изградњи нових кућа, углавном у социјалном сектору у старим насељима.

Енергетска криза која се десила крајем седамдесетих значајно је променила социјалну оријентацију оличену у држави благостања, нарочито у Ротердаму (Berg, Braun and Meer, 1997), остављајући велики број људи који је зависео од луке и лучких активности незапосленима. Генерално лоша социо-економска ситуација у Холандији је поред незапослености, утицала на просторну сегрегацију становништва и постала је очигледан проблем, нарочито у централним деловима градова. Упркос свим проблемима, урбане политике су од осамдесетих и надаље у свом фокусу биле оријентисане ка обезбеђењу социјалног становања у угроженим централним градским четвртима.

Акумулирани друштвено-економски проблеми великих холандских градова почели су да привлаче све већу пажњу на националном нивоу. Истовремено са процесима децентрализације и дерегулације тржишта, дошло је и до значајних смањења државне подршке са националног нивоа за финансирање великих пројеката урбане обнове. Штавише, све већи трошкови општина за одржавање постојећег стамбеног фонда у јавном власништву, као и промене урбаних политика од обезбеђивања социјалног становања у контексту државе благостања ка предузетном урбаном управљању и већег вредновања животног окружења које подразумева високо квалитетно становање за имућније становнике, створили су потребу за другачијим приступом. Нови начини за решавање нагомиланих проблема у централним деловима градова морали су да се пронађу. Са процесима приватизације, један од нових приступа виђен је у укључивању приватног сектора за делимично финансирање урбаног развоја и обнављања централних градских четврти. Основни институционално-организациони модел и инструмент за реализацију пројеката урбане регенерације постао је модел јавно-приватног партнерства.

### **Јавно-приватна партнерства – нови инструмент урбаног менаџмента**

---

Јавно-приватна партнерства (Public-private partnerships) појавила су се у одређеном облику у Холандији током шездесетих, под утицајем сличних искустава из САД-а и Велике Британије, као иницијални инструмент који би привукао значајнија средства приватног капитала за урбани развој (Priemus, 2002: 198). Јавни сектор је финансирао инфраструктурне системе и субвенционисао стамбену изградњу у сектору социјалног рентијерског становања до осамдесетих година. Међутим, са смањењем буџетских средстава јавног сектора, дошло је до драстичног смањивања поменутих субвенција, док су приватни извори финансирања постали неопходни за реализацију великих пројеката. На почетку примене модела јавно-приватних партнерстава, приватни сектор се укључивао у пројекте у каснијој фази, након започињања великих инфраструктурних пројеката јавног сектора. Недостатак сарадње између јавног и приватног сектора је у практичном смислу значио да јавни сектор није водио рачуна о намерама и интересима приватног сектора, тако да је успех пројеката зависио од кретања

тржишта некретнина. У таквом контексту, јавни сектор није у довољној мери препознао интересе приватног сектора, нити је коришћен увид приватника у функционисање тржишта, као ни њихова знања и перцепције ризика у изградњи и реализацији великих пројеката.

### **Економски фондови – нови инструмент за привлачење приватних средстава**

---

Холандска влада је градећи на таквим искуствима и проблемима касније током деведесетих година створила оквир за јавно-приватна партнерства успостављањем *Фонда за економско јачање* (the Economic Strengthening Fund), са идејом да средствима јавног сектора подржи одабране стратешке урбане пројекте великих размера. Суштинска разлика у односу на претходни период и приступ била је да се партнерство заснивало на блиској сарадњи са тржишним партнерима од самог почетка у циљу привлачења приватних средстава финансирања, као и у обезбеђењу посвећености партнера приватног сектора у фази имплементације и реализације пројеката (Priemus, 2002: 197-198). У таквој форми јавно-приватних партнерстава расположивост средстава финансирања јавног сектора може генерисати већи приватни инвестициони капитал. Сви претходно наведени елементи се морају посматрати у односу на потенцијале, користи и ризике како за јавни, тако и за приватни сектор. Уколико такви принципи нису јасно дефинисани од самог почетка, сваки даљи договор и улазак у партнерство може бити погрешан, а коришћење партнерства као инструмента реализације појединачних интереса може довести до лоших резултата.

#### **3.2.2. Коп ван Зуид у контексту развоја Ротердама**

---

Као што смо навели у уводном делу овог подпоглавља, Коп ван Зуид подручје налази се у самом центру Ротердама. Ротердам се налази на делти река Рајне (the River Rhine) и Мас ка Северном мору на западу Холандије у провинцији Зуид Холанд (the Province of Zuid-Holland). Ротердам са великим холандским градовима Амстердамом, Хагом и Утрехтом и низом мањих традиционалних градова формира Ранштад (the Randstad) област, англомерацију од скоро 7.5 милиона људи што чини готово половину становништва Холандије. Површина Ротердама је око 300 km<sup>2</sup>, од којих једна трећина површине припада луци, са

600.000 становника у самом граду и 1.4 милиона људи у Ријнмонд (Rijnmond) регији (Cadell, Falk and King, 2008) који гравитирају ка Ротерадму као економском, друштвеном и културном центру. Ротерадм је добро повезан са Ранштадом и залеђем Холандије модерним ауто путевима, железницом и унутрашњим пловним путевима на каналима и рекама, Такође на одличну доступност града утичу и мултимодалан систем саобраћаја са аеродромом Шипхол (Schiphol) на 40 km од града и нова линија и станица брзог воза из 2009. године које Ротердам повезују са остатком Европе и света (City of Rotterdam Regional Steering Committee, 2009).

Ротердам има једну од највећих светских лука, што је и била главна економска активност града, која је осамдесетих година доприносила око 8% холандском бруто друштвеном производу (Statistics Netherlands, 2005). Лука у Ротердаму представља поморску капију за улазак у Европу преко реке Рајне, чиме опслужује залеђе скоро половине европског континента. С обзиром да је економија Ротердама била зависна од функције луке као доминантне економске активности до средине осамдесетих година, чинило је град осетљивијим на промене на светском тржишту. Ротердам је управо из тих разлога био тешко погођен рецесијом крајем седамдесетих и почетком осамдесетих година.

Традиционално су централне градске четврти Ротердама до осамдесетих биле претежно настањене радничком класом, што је предграђа и суседне градове у Ранштаду чинило атрактивнијим местом за живот средњег слоја становништва. Иако су и лука и центар града реконструисани од бомбардовања из Другог светског рата, измештање луке ка мору, модернизација докова, рецесија и нафтне кризе из седамдесетих утицали су на погоршање просторних и социо-економских услова, остављајући велике запуштене површине земљишта у центру града и високу незапосленост, посебно међу неквалификованим лучким радницима (Cadell, Falk and King, 2008). Истовремено се дешавао тренд суб-урбанизације и одлива људи у све већа предграђа, као и велики прилив углавном слабо радно квалификованих имиграната из бивших холандских колонија и из других земаља. Током седамдесетих је у Ротердаму посао изгубило 33.000 и још 16.000 људи током осамдесетих, од чега је само у лучким делатностима и транспортном сектору између 15.000 и 20.000 људи изгубило посао (Wigmans, 2001: 221).

Већина незапослених живела је у јужном делу града, преко пута старог центра Ротердама, на левој обали реке Мас. Такви економски утицаји створили су социјалне проблеме, обзиром да су бивши лучки радници обично били слабо образовани и без могућности да пронађу други посао на тржишту.

Као одговор на тешку економску ситуацију након рецесије, градска управа Ротердама креирала је неколико политика и програма за опоравак друштвено-економске базе града, попут програма Нови Ротердам са економском фокусом, и програма Социјална обнова Ротердама.

Градска влада је имала планове за стварање новог пословног центра у Ротердаму почетком седамдесетих година, са радикалним променама уличне матрице и саобраћајне инфраструктуре (Wigmans, 2001: 220). Таквим плановима супротставили су се грађани, који су захтевали давање већег нагласка социјалним аспектима. Аргументи и интереси грађана препознати су доласком нове градске управе 1974. године, која је креирала јаку урбану политику са социјалном оријентацијом за читав град (Berg, Braun and Meer, 1997: 213). Главни циљ урбане обнове била је рехабилитација и побољшање услова живота унутар великих стамбених подручја у централним градским четвртима. Истовремено су препознате вредности и потребе локалног становништва, које су биле у контексту националних урбаних политика које смо описали претходно.

Заједно са претходним трендовима, земљиште намењено лучким делатностима ширило се ка мору у смеру запада током шездесетих и седамдесетих година. Овакве околности имале су просторно-физички утицај како на читав Ротердам и центар града, тако и на само подручје Коп ван Зуид-а, остављајући недовољно искоришћен, вредан простор, са напуштеним лучким складиштима и пристаништима. Ови утицаји су у касним седамдесетим и почетком осамдесетих створили социјално-економску кризу позивајући на нови приступ, истовремено означавајући крај социјалне оријентације урбаних политика (Berg, Braun and Meer, 1997: 214).

### **Нова предузетна интегрална политика урбаног развоја Ротердама**

---

Проблеми који су се појавили у претходном периоду, углавном изазвани измештањем луке и праћени незапосленошћу на локалном нивоу и са глобалним



променама ка друштву које се заснива на економији знања и променама на светском економском тржишту са друге стране, градска управа Ротердама препознала је прилику да прошири своју економску базу и повећа своју конкурентску позицију у Ранштаду, на европском и глобалном нивоу. То је створило основу за нови приступ почетком и средином осамдесетих (Wigmans, 2001: 206).

У таквом контексту, град је прешао са економије засноване примарно на лучкој индустрији и ниско образовном радничком класом, прерађивачким и хемијским индустријама, ка исплативијим функцијама логистичког центра са активностима везаним за лучке делатности. Истовремено је управа Ротердама радила на привлачењу исплативијих функција терцијарног сектора економије, попут глобалних банкарских активности, осигуравајућих друштава и високо технолошких индустрија. Како би се нове исплативе активности привукле, није било довољно само креирати простор за њих, већ је било неопходно створити животно окружење високог квалитета са луксузним становима за људе са високим и средњим приходима који би се настанили, попут високо образованих *радника знања* (knowledge workers) и имућних становника. У светлу таквих промена, Ротердам је од раних деведесетих година знатно променио свој имиџ, као и економску структуру, од радничког и лучког града, ка атрактивном граду са луком са високим квалитетом животне средине и становања, приступачним пословним локацијама и са низом културних манифестација и фестивала.

То се првенствено односило на прављење заокрета од града који зависи од активности луке, у место где нове компаније, становници и породице желе да се лоцирају. Читав процес, кога је иницирала градска управа Ротердама, укључио је широк спектар актера – истраживачких института и консултаната са универзитета, пословног света и компанија кроз остваривање контаката са Привредном комором са циљем успостављања јавно-приватног партнерства за економску обнову; као и друге европске градове у циљу размене искустава о њиховим стратегијама регенерације (Wigmans, 2001: 206-207).

Градска управа Ротердама је препознала све те потенцијале и уградила их у интегралну визију развоја читавог града кроз политику *Обнова Ротердама*

(Renewal in Rotterdam) и извештај *Нови Ротердам* (New Rotterdam) који је уследио у 1987. години (Berg, Braun and Meer, 1997), (Wigmans, 2001). У циљу реализације те визије, идентификован је интегрални приступ урбаном развоју, који је означавао промену од политика усмерених на физички раздвојена подручја ка политикама за развој града у целини и на интегралан начин (Berg, Braun and Meer, 1997: 214-215).

### **Креирање нове административне организације**

---

Како би се реализовао такав интегрални приступ у процесу планирања урбаног развоја, административна структура, а самим тим и одељења градске управе морала су да се промене. Штавише, како Вигманс (Wigmans, 2001: 204) наглашава, ти сложени задаци развоја захтевали су радикалну реорганизацију бирократије до тада засноване на хијерархијском моделу, у умрежени модел са јаком хоризонталном структуром између одељења. То је иницирало градску управу да именује три посебна одељења, свако са посебним задатком, за постизање просторно-економске, социјалне и административне обнове. Уведен је више предузетни став са тржишно оријентисаном општинском организацијом, заснован на савременим аспектима урбаног менаџмента у управљању са бољом сарадњом са тржишним странкама (Berg, Braun and Meer, 1997: 215), а могли бисмо додати, и са заједницом такође.

### **Интегрални приступ и комуникациона кампања**

---

Интегрални приступ је нагласио потребу решавања проблема на колаборативан начин - од градске управе и општинских одељења, локалних организација и грађана до локалних приватних и мултинационалних компанија. Још један аспект било је бављење стратешким питањима на нивоу града и локалним питањима на нивоу општина, кроз посебан холандски начин, *приступ оријентисан ка четврти* (area orientated approach).

Како би добили широку подршку јавности за нову визију и за акције градске управе, *Одељење за урбанизам* градске управе (Town Planning Department, у даљем тексту Одељење за урбанизам) иницирало је комуникациону кампању заједно са Корпорацијом за развој града Ротердама (Rotterdam City Development

Corporation, у даљем тексту Корпорација Ротердама) (Berg, Braun and Meer, 1997: 215). Кампања се обратила многим организацијама: удружењу локалних становника, организацијама малих и средњих предузећа, као и локалним општинским политичарима - са циљем подизања свести о главним аспектима визије и њеном значају за Ротердам. Суштина кампање и самог документа заснивала се на привлачењу нових послова, већем броју образовних установа, разноврсности типова становања и стамбеног фонда, посебно за нове становнике са високим и средњим приходима, као и стварање квалитетних комерцијалних услуга и рекреативних садржаја.

Са идејама за брендирање и рекламирање града, извештај Нови Ротердам је створио добро окружење за каснију кампању како би се ојачао имиџ Ротердама као града културе. То је допринело да 2001. године Ротердам постане културна престоница Европе. Поред тога, организован је низ културних манифестација и фестивала сваке године, више од педесет током године, од великих градских манифестација, као што су Светски дан лука и Летњи карневал, до разних фестивала, попут Ротердамског филмског фестивала, Летњег фестивала итд.

### **Стратегија за развој Ротердама**

---

Како би се проблеми претворили у потенцијале на такав интегрисан начин, квалитет животног окружења Ротердама је морао да се промени да би се привукле нове економске активности. То је значило да је, поред неопходних простора за изградњу пословног простора и пратећих садржаја на стратешким локацијама уз коришћење подстицаја попут пореских олакшица, требало унапредити квалитет простора и животне средине унутар самог градског ткива, укључујући на првом месту обезбеђивање адекватног и квалитетног становања за становнике са високим и средњим приходима (Wigmans, 2001: 204). Пажња је такође била стављена на побољшање укупне доступности и мобилности кроз железнички, водени и ваздушни саобраћај, као и на подизање квалитета образовања, првенствено за информационе технологије, администрацију и рачуноводство.

У таквом окружењу стратешких политика и визија читавог града, стратешки пројекат за јачање конкурентске позиције Ротердама на глобалном нивоу, препознат је у виду стратешког урбаног пројекта регенерације Коп Ван Зуид-а.

### 3.2.3. Стратешки урбани пројекат *Коп ван Зуид*

---

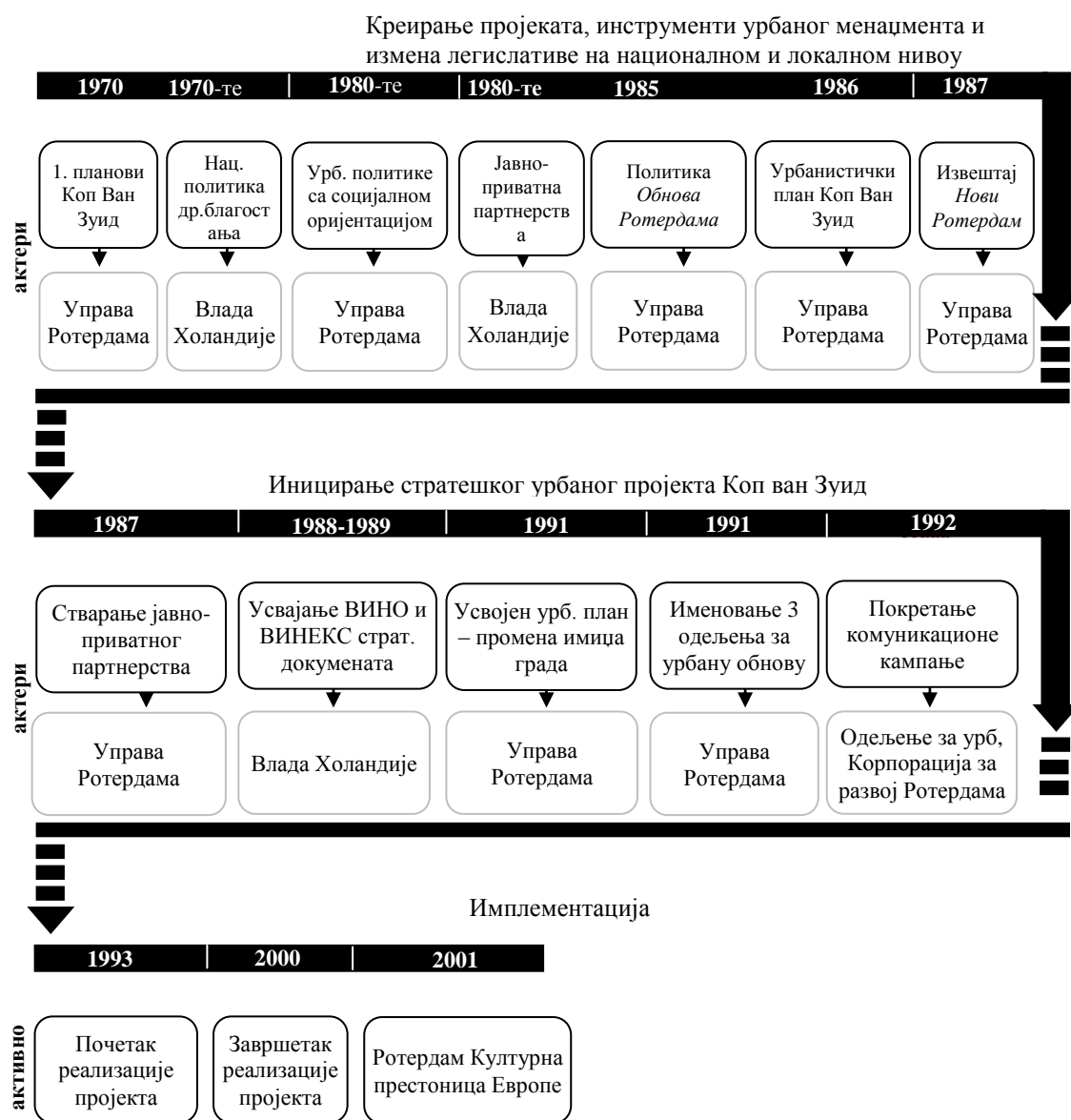
Слично као и у случају Докова Лондона, значај нове визије за развој града и пројекта Коп Ван Зуид уочен је и на националном нивоу. Потенцијали великих урбаних подручја препознати су у погледу важности квалитета животне средине за привлачење нових компанија, са интегралним приступом планирању урбаних функција - саобраћаја и инфраструктуре, становања, пословања и комерцијалних делатности, индустријских зона, рекреативних површина и установа културе. Све те намере су препознате и инкорпориране у ВИНО (VINO - 1988) и ВИНЕКС (VINEX - 1989) стратешким документима (Berg, Braun and Meer, 1997).

Ово су били позитивни екстерни услови који су дошли са националног нивоа. Како би се Ротердам нашао на мапи светских градова, морао је да се представи у новом светлу. У складу са визијом интегралног развоја Ротердама као целине, тест за нову политику урбане обнове постало је подручје Коп ван Зуид: „развијање града у атрактивну област, место које вреди посетити, у коме вреди живети и у који треба улагати“ (Wigmans, 2001: 208). То је призма кроз који се пројекат посматрао у то време и кроз коју треба мерити резултате на крају. На слици 10 приказана је хронологија корака у иницирању, предузетне акције и актери у реализацији стратешког урбаног пројекта за Коп ван Зуид.

#### **Претходни планови на подручју Коп Ван Зуид-а**

---

Прве планове за подручје Коп Ван Зуид-а креирала је градска управа Ротердама у касним седамдесетим годинама, у циљу регенерације овог подручја, и били су првенствено намењени потребама суседних стамбених подручја (Wigmans, 2001: 208) и социјалном становању за бивше лучке раднике. Те намере су преведене на програме приступачног становања за оне циљне групе које су биле укључене у израду планова кроз различите организације становништва. Планови се, делом, нису остварили због финансијских проблема, а делом због неслагања између приватних лучких компанија и градских власти око намене површина (Berg, Braun and Meer, 1997: 214-215).



Слика 10. Хронологија, акције и актери у процесу реализације стратешког урбаног пројекта Коп ван Зуид, инструменти урбаног менаџмента и измена легислативе на националном и локалном нивоу

### Урбанистички мастер план из 1986. године

Неискоришћено градско подручје луке на Коп ван Зуид-у виђено је као прилика за проширење центра града и урбану обнову читавог подручја. Развој је правно био заснован на стратешком документу *Обнова Ротердама* који смо раније приказали. Предложена је комбинација високо квалитетног пословног простора, стамбених објеката и услужних објеката. План је скептично прихваћен, углавном због тога што је подручје виђено као проблематично, неатрактивно, са меморијом бивших

лучких делатности и са низом социјално-економских проблема (Berg, Braun and Meer, 1997: 214-215). Осим тога, простор није био приступачан, посебно из центра града, јер река Нови Мас ствара границу између богатог севера и економски и социјално сиромашног југа. Одељење за урбанизам, заједно са реномираним урбанистом Теун Кулхасом (Teun Koolhaas) 1986. године припремило је Урбанистички мастер план за Коп Ван Зуид подручје. Главни циљеви плана били су стварање јединственог и лако доступног новог центра града са обе стране реке, стимулисање економије околних градских четврти у јужном делу града и стварање одговарајућег окружења за високо квалитетно становање, пословни простор, услуге и рекреацију.

Основни елементи програма мастер плана били су објекти инфраструктуре - нови мост преко реке, нови изглед улица, веза са системом јавног превоза, и са метроом и са трамвајем, и паркирање. У погледу становања, пословних и јавних функција, требало је изградити 5.300 кућа; 400.000 m<sup>2</sup> пословног простора; 35.000 m<sup>2</sup> за комерцијалне пословне радње; 30.000 m<sup>2</sup> за образовне установе; и 30.000 m<sup>2</sup> за рекреативне и друге објекте (Berg, Braun and Meer, 1997).

Урбану регенерацију тако великих размера није могла да уради само општина; укупна инвестиција за пројекат је процењена на више од 2.200 милиона еура (Berg, Braun and Meer, 1997: 216). Како би се пројекат започео, неопходна је била посвећеност и финансијски ресурси од националне владе и од приватног сектора.

### **Формирање јавно-приватног партнерстава и укључивање приватног сектора**

---

Урбана регенерација подручја и однос јавног и приватног интереса били су засновани на заједничком улагању јавно-приватног партнерстава коју смо претходно дискутовали. Одговорности су постављене на тај начин да је задатак општине био да инвестира у инфраструктуру, јавни простор и комуналне објекте, док је приватни сектор инвестирао у објекте (Berg, Braun and Meer, 1997: 217). Са преношењем власништва земљишта од луке Ротердам, градска управа је могла да користи лизинг на земљиште како би дала подстицај приватном сектору, што је и учинила. Поред тога, спремност јавног сектора за развијање овог подручја приказана је у фази реализације када је на Коп ван Зуиду изграђено неколико јавних институција.

## **Обезбеђење финансијских средстава са националног нивоа**

---

Према Бергу, Брауну и Мери (Berg, Braun and Meer, 1997), Ротердам је користио, кроз формалне и неформалне контакте, моменат за добијање финансијске помоћи за стратешки пројекат Коп ван Зуида од стране националне владе. Поред тога што је био други град по величини у земљи и што је поседовао традиционалну економску моћ, Ротердам је искористио нову подршку националне владе за кључне пројекте - пројекте који промовишу интегрални приступ за различите урбане функције. Поред новог моста који је касније добио име *Еразмус мост* (Erasmus Bridge), национална влада је, кроз Министарство становања, просторног планирања и заштите животне средине (VROM), финансирала део инфраструктуре у пројекту (VROM, 2000). Други део јавних средстава дошао је из буџета града Ротердама.

## **Социјални аспекти и укључивање локалне заједнице**

---

Добро окружење за подршку заједнице на нивоу града изграђено је уз кампању за нову визију развоја читавог града *Нови Ротердам*. Међутим, показали смо да претходни планови за развој Коп ван Зуида нису успели, иако су били усмерени на локалне потребе. Нови планови су били намењени развоју високо квалитетне комбинације стамбеног и пословног простора који не би донео директне користи за локалне, ниско образоване становнике који живе у суседним областима. Имајући тај ризик на уму, као и искуства из других међународних случајева у којима нису урачунате локалне потребе (Berg, Braun and Meer, 1997), градска управа креирала је програм *Социјални Повратак* (Social Return) са циљем да се подстакне запошљавање. Како је већина тих становника била незапослена већ дуже време, а осим тога, није имала ни друге квалификације, образовање радника кроз прилагођене курсеве преквалификације виђено је као прилика да се на интегрисани начин реши проблем (Miedema, Engberink and Aa, 2000). Те намере за отварање нових радних места биле су предвиђене за фазу реализације кроз запошљавање локалне радне снаге током грађевинских радова у сарадњи са предузетницима и инвеститорима пројекта; као и након завршетка пројекта, у услужним делатностима у новим објектима у овој области.

## **Имплементација пројекта**

---

Градска управа је 1991. године усвојила урбанистички план, уз процедуру јавног увида, на тај начин остављајући могућност представницима пословне заједнице, организацијама становника, и појединцима да реагују на план (Miedema, Engberink and Aa, 2000). У процесу доношења одлука, организације становника биле су релативно утицајне, с обзиром да су се углавном позитивно изјашњавали о плановима и сагласили да би тако спроведена регенерација имала позитиван ефекат на само подручје Коп ван Зуида, али и на суседне четврти.

Убрзо након тога, оформљена је пројектна организација – Организација пројекта Коп ван Зуйд (the Kop van Zuid Project Organisation), а састојала се од Корпорације за развој града Ротердама која је била званично одговорна за пројекат, неколико општинских служби, Одељења за урбанизам, Управе луке Ротердам (Rotterdam Municipal Port Management) и организација суседства. Реализација стратешког урбаног пројекта започета је 1993. године првим грађевинским радовима.

### **3.2.4. Дискусија и вредновање стратешког пројекта Коп ван Зуйд**

---

#### **1. Просторни, социјални и економски контекст стратешких пројеката**

---

Негативно деловање енергетских криза и измештање луке западно ка мору створили су неповољне социо-економске и просторне услове у Ротердаму уопште, а нарочито су утицали на напуштање складишта и пристаништа на Коп ван Зуиду. Било је потребно да се економија Ротердама, која је зависила од луке, прошири активностима логистике, банкарства и осигурања, а уз то, да се обезбеди висок квалитет становања и животне средине. У циљу претварања негативних услова у могућности, борбе против незапослености и лоше социо-економске ситуације у граду и четвртима у близини Коп ван Зуида, градска управа је изабрала нови приступ. Такве околности и процес реурбанизације, када су људи и компаније почели да се враћају у град, створиле су потребу за интегралним приступом политикама урбане регенерације у градским подручјима.

За разлику од Лондона, где је потражња за пословним и стамбеним простором била велика, јавни сектор у Ротердаму утицао је на стварање амбијента за такву



потражњу, нарочито за пословне активности. У складу са жељеним ширењем економске основе, градска управа је желела да креира понуду пословног простора, као и да задовољи потражњу за ексклузивним становањем на неколико стратешких локација. Могућност за такве планове налазила се на Коп ван Зуиду, одмах на другој страни реке у непосредној близини центра града.

Предност поседовања старих докова и пристаништа напуњених водом, сан старих становника Ротердама да имају близак контакт са водом и уочен квалитет будућих становника средње класе, препозната је као квалитет. Кретања на тржишту некретнина су била таква да није постојала велика потражња за пословним простором, док је са друге стране постојала значајна потражња за високо квалитетним становањем у централним градским подручјима. У фази реализације услови су се мењали, позивајући на прилагођавање и измене стратешког пројекта.

## **2. Институционални и организациони инструменти и агенције – нови умрежени модел**

---

Нови директор Одељења за урбанизам покренуо је идеју за развој визије града у целини и за Коп ван Зуид посебно. Након тога, градска управа је именовала три посебна одељења, а запослени у оквиру одељења постали су фокусирани на напоре у економској, социјалној и просторно-економској ревитализацији града. Осим тога, нови умрежени модел рада био је суштински у постизању позитивне друштвене промене у општинским одељењима. То је директно утицало на сарадњу са тржишним странкама и заједницом. Приступ формирања и именовања Корпорације Ротердама за реализацију стратешког пројекта Коп Ван Зуид, настављен је и унапређен и у фази имплементације. Исто је важило и за Пројектну организацију, која је постављена на исти ниво као и градска одељења. То је учинило процес доношења одлука брзим и ефикасним.

Поред руководства кључних особа у Одељењу за урбанизам, Градском већу и касније у Корпорацији Ротердама, административна реорганизација је била од суштинског значаја за све даље акције. Ти окидачи су олакшали стратешке мреже између националних и локалних актера, али и са тржишним странкама. То је био део стратегије за добијање политичке подршке. Препознавање проблема и њихово претварање у могућности за регион и за Коп ван Зуид, створили су визију и

стратегију која је била у стању да, кроз широке комуникационе кампање, придобије друштвену подршку.

### **3. Инструменти управљања, повезивања актера и креирања партнерства**

---

Показали смо да су градска управа и кључни људи у њој покренули процес у новом начину предузетног урбаног управљања - покушавајући да усмере развој и да утичу на развој града у целини. Избором снажног, јавног и транспарентног приступа, главни циљ је био да се успостави јавна мрежа на свим нивоима власти - националном и локалном, али и да се укључи приватни сектор кроз партнерски однос од самог почетка. Тај процес је ишао кроз успостављене, формалне канале, од званичних састанака и одлука о финансирању, као на примеру од стране националне владе у случају новог Еразмус моста, али и кроз приватни, неформални начин и форуме који су укључивали широку јавност. Предузетни дух које је градска управа спровела у управљању и менаџменту стратешког пројекта, укључивао је и разноврсна мишљења, од пословног света до локалног становништва.

Успостављањем јавне мреже са националном владом, не само да је Ротердам добио велике финансијске ресурсе који су додељени кључним пројектима, већ је смањио ризик за приватни сектор и обезбедио њихову посвећеност. Градско веће је створило добро окружење за сарадњу и фасилитирало јавне мреже са свим општинским одељењима; неки од њих, као Менаџмент луке, преселили су своју управну зграду на то подручје. Осим тога, предлози суседних општина за измене одређених елемената плана су били прихваћени. То је створило добру основу за добијање политичке и друштвене подршке, с обзиром да и гласачи и локалне политичке странке социо-демократа живе у непосредном окружењу и градским четвртима на југу.

У односу на мреже са приватним сектором, градска управа је показала да формална моћ, која је на страни власти, не мора да буде препрека за сарадњу када постоји отворена комуникација и када се препознају користи за све стране. Најбољи примери су формирана јавно-приватна партнерства за реализацију једног дела подручја и прилагођавање стратегије услед повећања тражње приватног сектора за изградњу становања уместо планом предвиђених пословних садржаја.

#### **4. Иницијативе, предузетне акције и лидерство**

---

Нови директор Одељења за урбанизам и градоначелник Ротердама, заједно са неколико људи из градске управе имали су водећу улогу и фокусирали су се на претварање проблема у потенцијале за визију и стратегије развоја града у целини и за стратешки пројекат посебно. У наставку процеса реализације пројекта, у великим комуникационим кампањама, лидерство је било у рукама градске управе у циљу укључивања свих заинтересованих страна и добијања подршке за политику Нови Ротердам. Успостављање Корпорације Ротердама и Пројектне организације било је од суштинског значаја за постизање водеће улоге у фази реализације. Важно је подвући да је руководство све време долазило од људи из јавног сектора и имало флексибилан став за сугестије које су долазиле од стране свих заинтересованих страна, а били у стању да, на један или други начин, укључе све различите ставове, који су понекад чак и били супротни.

#### **5. Интереси, процес доношења одлука и политичка подршка**

---

Политичка подршка са националног нивоа претходно описана, донела је финансијску подршку стратешком пројекту, иако се појавила у време смањења јавног буџета. Користећи добар моменат за кључни стратешки пројекат, средства за реализацију су била на располагању. То је посебно важило за подршку за изградњу Еразмус моста. Остаје питање, поред многих аргумената за одлуку да се изабере најскупље решење између неколико предлога, да ли је унапређење имица и силуете Ротердама толико допринело бенефитима грађана да су трошкови оправдани. У сваком случају, добијена је важна политичка подршка локалних владајућих социјалдемократа који су живећи у том подручју, познавали проблеме и уочавали квалитет решења. Заједно са тим обезбеђена је друштвена подршка, како за визију развоја Ротердама, тако и за пројекат Коп ван Зуид.

#### **6. Инструменти формалних и неформалних планова, визије и механизми**

---

Просторно-економски услови имали су значајан утицај на прелазак са градске политике са социјалном оријентацијом на нову, интегралну визију развоја града оличену у политици *Нови Ротердам*. Предузетна управа Ротердама успела је да створи визију умрежавањем са свим препознатим важним актерима, од

националне и локалне самоуправе, до приватног сектора и локалне заједнице, и да инкорпорира различите визије и интересе у једну визију. Визија и разрађена стратегија биле су у стању да препознају прилике са националног нивоа - од политика које су повећавале улогу приватног сектора кроз јавно-приватна партнерства, до финансирања кључних пројеката. Осим тога, када је то било потребно, тражиле су се могућности за преговарање са националним нивоом за добијање финансијске подршке. Овај процес био је праћен стратегијама за трансформацију напуштених старих индустријских и лучких подручја на стратешким локацијама, као у овом случају- на обали реке у центру града, у места где постоји мешавина становања, пословања и услуга. Циљеви повезивања Коп ван Зуида са центром града и са околним подручјима, како физички тако и социоекономски, учинили су интегрални приступ вредним. Осим тога, то је била добра основа за стварање широке политичке и друштвене подршке.

Снага приступа за Коп Ван Зуид пројекат је у томе што је коришћен законски урбанистички план као основа, са даљим прилагођавањем услед реакција заинтересованих страна, посебно становника околних подручја. Неки од тих елемената били су укључени у план, а неки су иницирали стварање социјалних и програма запошљавања. Како је било процењено да ће развој трајати дванаест година, пројекат је, такође, био у стању да реагује на измењене тржишне услове. Нови захтеви стамбених корпорација и приватних инвеститора, који су се појавили у фази реализације, за изменом односа стамбених и пословних садржаја у корист стамбених услед веће потражње за квалитетним становањем, уграђени су у стратегију. За могућу примену у другим националним контекстима, важно је истаћи да је холандско просторно планирање флексибилан систем, са одређеном локацијом и наменом површина, с обзиром да је простор ограничен ресурс, али да се промене могу лако реализовати, често не и у кратком временском року.

## **7. Инструменти за укључивање, мобилисање и добијање подршке грађана**

---

Са ентузијазмом и лидерством кључних особа у Одељењу за урбанизам, градској управи и касније у Корпорацији Ротердама, способност да се придобију сви актери била је од суштинског значаја за све даље акције - стратешке мреже са тржишним странама, националним и локалним актерима. Са тим је дошла

политичка подршка, препознавање проблема и могућности у региону, граду и у Коп ван Зуиду, њихово превођење у визије и стратегије, комуникациона кампања и на основу тога, добијање друштвене подршке. Социјална подршка и препознавање проблема било је уграђено у стратегију и визију која је добила широку подршку јавности за нови приступ у јавним урбаним политикама захваљујући руководству кључних људи и организационим трансформацијама у јавном сектору.

Вођење рачуна о социјално-економским интересима и проблемима становника који живе у околним подручјима кроз програм *Социјални Повратак* имало је значајну улогу за добијање друштвене подршке за пројекат Коп Ван Зуида. Осим тога, партиципација свих заинтересованих страна је добро урађена у првом урбанистичком плану, а организације становника су имале позитиван став према реализацији. У оквиру реализације пројекта, организације суседства су биле активно укључене у Пројектну организацију. Поред тога, Центар за развој Коп ван Зуида, у суштини информативни центар, формиран је са идејом да се обезбеди пословни простор за различите организације које су укључене, асоцијације становника и инвеститоре, са циљем информисања свих заинтересованих страна.

## **8. Урбани менаџмент: квалитет решења простора, ефикасност и ефективност**

---

Концепт у коме је јавни сектор преузео водећу улогу у иницирању процеса реализације стратешког пројекта покренутог од стране градске управе за Ротердам у целини и за Коп ван Зуид посебно, успешно је повезан са стратегијом. Подсећамо да је јавни сектор у оквиру стратегије развоја читавог града покушавао да креира понуду, и то посебно пословног простора, у складу са визијом Нови Ротердам. Било је очигледно да је већина инвестиција за пословне садржаје дошла из јавног сектора, попут зграда Општинског пореског одељења, Суда, Управе царина, Лучке капетаније, средње школе, а можемо додати и објекат Управе телекомуникација (KPN) и Ново Луксор позориште. Очигледно је да се није привукла ниједна мулти-национална компанија на Коп ван Зуид, осим нове пословне зграде Унилевера (Unilever) у близини, која већ има канцеларију у Ротердаму. Други важан аспект је да је реновирање тржног центра Ентерпорт (Enterport) у то време виђено као могућност за привлачење, не само становника из

Коп Ван Зуид-а, већ из целог региона како би дошли у куповину зачина и забаву у једном од многих ресторана. Данас је већина ресторана скоро банкротирала због ниске потражње, чак и од стране становника Коп Ван Зуида.

Уколико се осврнемо на главни мото стратешког пројекта Коп Ван Зуида за развој: „да се створи атрактивна област, место које вреди посетити, у коме вреди живети и у које треба улагати“ (Wigmans, 2001: 208) свакако можемо рећи да можемо осетити те речи док ходамо по Лабуду, како становници Ротердама називају Ерасмус мост, испред Лас Палмас кафеа и дискотеке (Las Palmas), поред хотела Њујорк или новог Луксор позоришта (New Luxor Theatre), уз разноврсне концепте становања инкорпориране са старим крановима и лепим доковима. Такође су искоришћени славни светски архитекти који су учествовали у пројектовању објеката на Коп ван Зуиду, попут Нормана Фостера, Ренца Пијана, Рема Колхаса и Мекано архитектата.

Приватни сектор инвестира углавном у урбани развој и високе пословне објекте који се налазе у старом центру града у улици Вена (Weena), на месту другог стратешког пројекта у Ротердаму - Централне железничке станице - због станице новог брзог воза. Овом приликом отварају се питања да ли су ове околности могле бити предвиђене приликом формирања стратегије за Коп ван Зуид или не. На слици 11 приказан је изглед Коп Ван Зуид-а, током одржавања трке авиона, једне од низа манифестација које привлаче велики број туриста и посетилаца.



Слика 11. Нови центар Ротердама – Коп Ван Зуид на јужној обали реке Нови Мас (извор: фотографија аутора)

## 4. Провера примене модела урбаног менаџмента у реализацији стратешког урбаног пројекта у Србији

---

Сврха овог поглавља је провера функционисања и могућности примене модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката у Србији на иницираном стратешком урбаном пројекту *Београд на води*. Провера се врши на основу концептуалног модела развијања нових инструмената урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката са једне стране, и на основу провере функционисања модела коју смо извршили на основу анализе и вредновања студија случајева добрих пракси урбаног менаџмента реализованих стратешких урбаних пројеката европских градова, на примерима Докова у Лондону и Коп ван Зуида у Ротердаму.

### 4.1. Српски стратешки урбани пројекат: *Београд на води*

---

Велики стратешки урбани пројекат *Београд на води* предвиђен је у приобаљу реке Саве у Београду на централној градској локацији у најужем центру града, у подножју *Савског амфитеатра* и делу Новог Београда и обухвата површину од 177 хектара (RAPP, 2014: 3).

Генерални план Београда 2021 (у даљем тексту ГП Београда 2021) третира локацију *Савског амфитеатра* као једну од најзначајнијих урбанистичких целина у централној зони старог Београда као *Нови центар града на Сави* и препознаје велике пројекте као инструмент реализације самог плана (Službeni list grada Beograda, 2003: 1003). Пројекат је већим делом, око 116 хектара (RAPP, 2014: 3), лоциран на територији градске општине Савски венац на десној обали реке Саве, и на њему се тренутно налазе Главна железничка и Аутобуска станица, које су планиране за измештање по ГП Београда 2021. Други део пројекта на делу градске општине Нови Београд на левој обали реке Саве планиран је за реализацију на око 27 хектара, испред већ развијеног комерцијалног центра Новог Београда са хотелским и конгресним садржајима.

Простор *Савског амфитеатра* је изузетно вредан простор, како у историјском, тако и у амбијенталном и просторном смислу обзиром да се налази непосредно уз реку Саву и да заузима централну локацију у граду, непосредно уз постојећи стари градски центар.

Управо из тих разлога, искоришћавање стратешких потенцијала овог простора у контексту европских интеграција и изградње новог имиџа и савременог духа Београда и Србије у такмичењу за бољом позицијом у конкуренцији са другим европским и светским градовима представљају императив, али и обавезу свим актерима који доносе одлуке о будућем развоју и изгледу и карактеру овог простора. Нешто приземније од оваквих великих и значајних идеја налазе се и велике могућности у смислу искоришћавања потенцијала вредности земљишта и новог центра на Сави, како за инвеститоре и предузетнике, тако у великој мери и за грађане Београда.

Локација *Савског амфитеатра* и силазак града на реку Саву представљала је изазов генерацијама страних и домаћих урбаниста и архитеката, али и код различитих политичких гарнитура и житеља у историји Београда након Другог светског рата. Неки од стручњака и политичара су имали различите идеје и предлоге за преуређење овог значајног места и повезивања са постојећим старим језгром Београда, док су се неке идеје и предлози развијале и надограђивале на претходне планове и идеје. Локација стратешког урбаног пројекта *Београд на води* приказана је на слици 12.

Међутим, до реализације остварења идеја и планова, и последично до уређења и изградње овог стратешки важног простора Београда и Србије није дошло све до данашњих дана услед различитих друштвено-економских, политичких и просторних околности и услова. Сада су се, изгледа, у периоду од августа 2013. до септембра 2014. године створили услови за иницирање великог стратешког урбаног пројекта *Београда на води* у Савском амфитеатру.





Слика 12. Локација стратешког урбаног пројекта Београд на води (извор: Bing, 2014)

У наредном делу рада најпре ћемо укратко приказати улогу коју су имале урбане политике и инструменти планирања након Другог светског рата до савремених транзиционих промена у пракси управљања и планирања урбаног развоја у Србији. Затим ћемо приказати основне карактеристике процеса иницирања и развоја самог стратешког урбаног пројекта *Београд на води*.

#### 4.1.1. Урбане политике и инструменти планирања у Србији

---

##### **Социо-економски и урбани развој и планирање у Србији након 1945. године**

---

Урбано управљање, планирање и развој у Србији након 1945. године било је типичан пример традиционалног свеобухватног модела са централним хијерархијским процесом доношења одлука одозго – на доле, који производи детерминисане планове као основу за развој жељених циљева развоја.

Поред генералних урбанистичких планова за градове и одређивања намене земљишта, саобраћаја и инфраструктурних коридора кроз стриктну функционалну поделу урбаног зонарања, ниво детерминисаности иде још даље у детаљним урбанистичким плановима (ДУП) на локалном нивоу. Детаљна одређеност планских решења у ДУПовима није омогућавала промену нити једног

аспекта плана, попут намене земљишта, уређења, коришћења, регулације, и обликовања простора. Промена је била могућа једино услед измене или усвајања нових планова у строго утврђеној процедури њихове измене. Такође, недостатак повезаности јавне потрошње и економског и просторног развоја, неразвијеност инструмената за спровођење и фазност реализације, као и споре процедуре за прилагођавање планова измењеним околностима и различитим интересима учиниле су те врсте детерминисаних урбанистичких планова таквим да не могу да прате савремене трендове урбаног развоја (Službeni list grada Beograda, 2003: 35). Идеја такозване социјалистичке "самоуправе" као модела са гласом сваког појединца, који је формално важан, формално је поставила партиципацију у закон. Међутим, она није имала никакав утицај на стварни развој и процес доношења одлука, па ћемо видети како су ствари функционисале у пракси.

Разарања у Другом светском рату и промена политичког система из предратног капитализма у послератни социјализам имао је значајан утицај на урбани развој и урбане политике у Србији од 1945. до средине 1970-их. Централно вођена и планирана економија унутар социјалистичког политичког система је главни и једини покретач развоја, унапређујући процес индустријализације у градовима, па самим тим и урбанизацију земље. Ратна разарања и миграције становништва из села у градове условила су потребу за прихватање великог броја људи.

Урбани развој је, дакле, инициран, планиран, финансиран и спровођен од стране државе. У том контексту, користећи детерминисане урбанистичке планове као оквир, било је могуће креирати и имплементирати урбане политике за пројекте велике урбане обнове земље и смештај великог броја ново придошлих становника у градове. Поред тога, није било никаквих препрека приликом укрупњавања земљишта, јер је власништво градског грађевинског земљишта постало државно након конфискације, експропријације и национализације спроведене након Другог светског рата. На тај начин, нови делови градова су ефикасно изграђени за само неколико година, обично као моно-функционалне зоне становања и основних комерцијалних и рекреативних садржаја за задовољење свакодневних потреба становништва. Обим ових дешавања био је толико велики да, на пример, само део Новог Београда, изграђен на такав начин, за 500.000 становника у размаку од пар деценија.

У 1970-им и 1980-им годинама, почели су да се јављају процеси суб-урбанизације, са урбанистичким плановима за приградско становање на ободима градова, заједно са повећањем броја аутомобила по становнику и бољим квалитетом живота који је пронађен изван загушеног урбаног језгра. Саобраћају, саобраћајној инфраструктури и јавном превозу се даје више пажње у планирању, са плановима за побољшање јавног превоза и изградњу подземног метроа у Београду (који није изграђен до данас). Развој великих размера у унутрашњем градском језгру није више присутан, јер није било хитно као раније, а због недостатка јавног буџета у домаћим и републичким, тзв. стамбеним фондовима. Међутим, и даље постоји јака државна контрола ресурса и коришћења ресурса.

Политичке промене почетком 1990-их година у бившој Југославији и рат који је уследио имали су значајан социо-економски и просторно-функционални утицај на градове. Заједно са тим утицајима, Влада Републике Србије покренула је иницијалну фазу транзиције са формалном, не и суштинском дерегулацијом тржишта. Као последица тога, улога приватног сектора у централним градским четвртима постала је важна у првој половини 1990-их година, са интензивним растом комерцијалних и пословних активности (Lalović and Djukanović, 2003). Са недостатком јасно дефинисане стратегије за урбани развој и са старим механизмима и прописима у форми законских формалних генералних и детаљних урбанистичких планова, урбани развој се није одиграо на жељени и планиран начин. Са друге стране, приватни сектор није имао довољно средстава за капитална улагања у велике стамбене, комерцијалне и пословне пројекте, што је проузроковало две врсте просторно-функционалних утицаја и манифестација на урбану структуру српских градова. Једна врста просторно-функционалних утицаја на урбану структуру огледа се у промени коришћења постојећих стамбених објеката и њихових делова у терцијалне комерцијалне активности, што за собом као последицу повлачи и низ проблема у функционисању и коришћењу. Друга врста утицаја на урбану структуру је заузимање и окупирање јавних градских простора, са непланским ширењем *привремених тржних центара*, попут *Стакленца* на Тргу републике и тзв. *киоск трговачких делатности* са уличним продавцима, попут Булевара Краља Александра, која такође као ефекат производи проблеме у коришћењу и квалитету самих јавних простора.

Ситуација у стамбеном сектору је била још гора. Неколико фактора утицало је на потребу за становањем и повећање тражње. Поменуто смањење у стамбеним фондovima у 1980-им окончало је производњу великих стамбених пројеката. Осим тога, смањење националног буџета у 1990им, када је већина јавних средстава коришћена за ратну машинерију, допринело је недостатку решавања потреба становништва за становањем. Нејасно дефинисане политике изградње приватног стамбеног фонда и дуге процедуре планирања за добијање грађевинских дозвола такође су допринели лошој ситуацији. Додатно су миграције становништва проузроковане ратовима на простору Балкана, са проценама од око 166.000 избеглица само у Београду, утицале на повећање потражње за стамбеним простором.

Са оваквим непредвидивим променама у друштву и економији, урбанистичким плановима који нису могли да одговоре на потребе актуелног тренутка, првенствено за становањем, као и без стратегија за укупан одрживи развој српских градова у ново насталим околностима, долази до непланског ширења на периферији градова изван континуално изграђеног ткива, иако је тај процес покренут још 1970-их и 1980-их година у мањем обиму.

Обзиром да у централним градским подручјима није било довољно простора који би задовољио нове потребе и такав спонтани и велики раст, таква неформална насеља најчешће заузимају пољопривредно земљиште, чиме се формира посебан прстен око градова. Те врсте насеља су се неплански шириле, често без неопходне саобраћајне и комуналне инфраструктуре, као и без икакве планске и правне регулативе нити поштовања грађевинских прописа.

У периоду од 2000. до 2005. године, са новим политичким контекстом и са новом демократском владом, ситуација за урбани развој почела је да се мења. Друштвено-економски проблеми из претходног периода, који нису решавани читаву деценију, оставили су тежак терет за градске власти. Постало је очигледно да стари, традиционални начин планирања и управљања урбаним развојем не може да се носи са новим промењеним околностима. Овај контекст, појачан са процесима напредније и структуралне транзиције из социјалистичког система ка западној тржишној демократији, праћен политичком децентрализацијом,

либерализацијом тржишта и јаком приватизацијом, донео је неопходност примене савремених концепата планирања и управљања у креирању стратегије за развој градова (Lalović and Djukanović, 2003). Концепти е-управе, партиципативно приступа и други инструменти савременог планирања почињу да добијају пажњу у структурама власти на националном и локалном нивоу, у пракси планирања као и међу грађанима.

### **Савремени спољашњи фактори промене управљања и планирања у Србији**

---

У Србији већ читаву деценију новог миленијума различите међународне организације покушавају да заједно са јавним сектором Републике Србије изграде капацитете јавног сектора локалног и националног нивоа за квалитетно и одрживо управљање територијом. Низ међународних агенција задужених за имплементацију разних програма, од подизања капацитета управљања, развоја цивилног друштва, изградње инфраструктуре и решавања питања трајно расељених лица, као што су *VH-Хабитат* у Србији (The United Nations Human Settlements Programme in Serbia – UN-Habitat), *ГИЗ* – програм немачке владе, (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ), *УСАИД-Србија*, (The United States Agency for International Development – USAID Serbia) да набројимо само неке од њих, кроз своје програме интегришу и умрежавају низ партнера и актера и по вертикалном и по хоризонталном нивоу, почев од министарстава до општина и локалних заједница у најширем смислу речи, попут грађана, деце, старих (Radosavljević and Lalović, 2013: 68-70).

Међутим, са једне стране, без обзира на усвојене политике и формиране институције на националном и локалном нивоу у Србији у области просторног, економског и социјалног развоја, примећује се одсуство капацитета за реализацију истих на свим нивоима управљања. Застарело знање, као и недостатак знања управљања у тржишним условима, недостатак локалних и регионалних визија развоја услед недовољне сарадње и координације између министарстава, локалних управа, релевантних интересних група и цивилног друштва; као и још увек недовољно артикулисана и успостављена просторно-урбанистичка регулатива са константним променама закона; илегална градња; као и непримењивање закона, контроле и казнене политике, представљају нагомилане

проблеме за успешно управљање и урбани менаџмент у процесима развоја градова Србије.

### **Унутрашње околности промењених односа јавног и приватног сектора**

---

Улоге и односи јавног и приватног сектора у управљању урбаним развојем у Србији константно се мењају у процесу транзиције од социјалистичког ка демократском и тржишном друштву од 1990их до данас. Главна карактеристика промењених односа је у томе што приватни сектор има све више утицаја генерално приликом креирања јавних урбаних политика, и посебно на реализацију сопствених интереса приликом изградње стамбених, пословних и комерцијалних садржаја и великих урбаних пројеката. Суштина утицаја односи се на честе измене урбанистичких планова у корист инвеститора приликом изградње и то у домену планираних намена земљишта, повећања урбанистичких капацитета, конверзије из индустријског у грађевинско земљиште, итд.

Улога јавног сектора на свим нивоима државне управе се такође променила. Како смо претходно описали, држава је до 1990их година била главни и доминантни актер урбаног развоја који хијерархијски, одозго на доле, планира, финансира, управља и реализује урбани развој и велике стамбене, пословне и комерцијалне пројекте, са незнатним учешћем приватног сектора. Након тог периода, улога државе мења се у том смислу што јавни сектор постаје један од актера урбаног развоја, са већим учешћем приватног и нешто мање цивилног сектора. Таква промена практично значи да се јавни сектор помера од актера који контролише и руководи урбаним развојем ка улози актера који фасилитира, регулише и омогућава развој приватном сектору. Као последица таквог умреженог начина управљања, јавни сектор се све више прилагођава интересима приватног сектора нарочито на урбаном нивоу по питању великих стратешких пројеката. Ова промена се и у Србији означава као промена од владања ка управљању.

Процеси децентрализације власти са централног на локални ниво и по питању одлучивања, али и одговорности; демократски процеси партиципације грађана и невладиних организација у планирању; као и креирање низа републичких и регионалних институција и агенција са различитим степеном моћи и надлежности

сви заједно са претходним чине додатно комплекснију ситуацију у управљању градовима у српском контексту.

Комплексност се огледа у све већем броју актера из јавног, приватног и цивилног сектора који свако појединачно има различите интересе и различита виђења дефинисања и решавања проблема и приоритета развоја. Често се питања економског развоја намећу као главни мотив и приоритет у покретању израде стратегија урбаног развоја, док социјалне и политике заштите животне средине остају у другом плану, што говори о константном кретању ка тржишном систему и вредностима. Ипак, у процесима европских интеграција, српско друштво још увек трага за сопственим социо-економским моделом развоја, за разлику од већине европских земаља које имају развијени социо-економски неолиберални концепт. У таквим околностима, управљање и планирање урбаног развоја у Србији креће се између слободне тржишне економије са мало контроле и регулисања развоја и поред великог броја закона, што више нагиње англо-саксонском концепту, и социо-економског система, карактеристичног за већи део континенталне Европе, у оквиру кога је улога државе већа и у регулативном и у легислативном смислу. У институционалном смислу, како наводи Петровић, урбани развој и управљање градовима у српским условима одвија се у околностима трансформације економије ка тржишним западноевропским моделима пост-фордистичког неолибералног типа, али у контексту наслеђеног социјалистичког институционалног миљеа са одликама бирократизоване управе (Petrović, 2009: 10).

Такође, процеси приватизације друштвене и државне својине и увођење вишепартијског система у Србији 1990их година додатно доприносе овим комплексним процесима.

У пракси урбаног планирања и развоја и изградње градова у Србији ситуација је такође постала сложенија. Велики број урбанистичких планских докумената не реализује се у знатној мери. Углавном се реализују елементи из домена надлежности јавног сектора, попут саобраћајне и комуналне инфраструктуре. Са друге стране, приватни сектор често иницира израду нових или измену постојећих планских докумената у складу са сопственим интересима. Разлози за овакве

промене у изградњи градова и реализацији планова делимично леже у померању ка либералнијим формама тржишно оријентисане државе, које смо претходно описали, али и у новој предузетној улози градских управа у српском контексту које покушавају да креирају добру локалну пословну климу и на тај начин привуку приватни сектор у изградњи градова. Такође, као што смо видели и теоријском и концептуалном делу рада, и српски градови као и велики број светских градова, услед недовољно финансијских ресурса којима градске управе располажу траже партнере у приватном сектору и централној власти кроз форму јавно-приватног партнерства у изградњи градова и реализацији стратешких пројеката.

Приватни сектор углавном реализује појединачне пројекте тржних центара, попут *Делта ситуија*, *ТЦ Ушћа*, *Стадиона*, или велике стамбене пројекте, попут *Аирпорт ситуија*. Стратешке градске локације често остају неизграђене, иако су планским документима предвиђене за изградњу ексклузивних комерцијалних, пословних и стамбених садржаја, чак и када приватни сектор има урађене урбане пројекте, или су расписани урбанистичко-архитектонски конкурси, а често и ангажовани познати светски архитекти. Неки од разлога за такву слабу реализацију пројеката на стратешки важним градским локацијама леже у нерешеним имовинско-правним односима, попут пројеката *Град на води* на простору Луке Београд, и комплекса *Беко*. Међутим, често се дешава и да су разлози недостатак финансијских средстава и инвестиција приватног сектора, попут *Марине Дорћол*.

Главно питање постаје како реализовати такве пројекте и које планерске и финансијске инструменте користити у том процесу?

Урбанистички планови се производе на традиционалан, формалан начин, кроз одређивање намене земљишта које конципирају експерти. Са друге стране, приватни сектор лобира јавни сектор за честе измене урбанистичких планова за реализацију својих интереса, и то углавном приликом конверзије индустријског у грађевинско земљиште за нове мешовите стамбено-комерцијалне централне садржаје. Наизглед читав процес изгледа као стандардни ток ствари у развоју и изградњи града. Међутим, у процесу приватизације друштвених и државних



предузећа која се налазе на индустријском земљишту у граду, приватни сектор приликом куповине таквих предузећа добија и пратеће земљиште. Након завршеног процеса куповине, приватни сектор захтева измене урбанистичких планова по питању намене земљишта, од индустријских ка профитабилним стамбеним, пословним и комерцијалним садржајима, како би добио могућност изградње великих пројеката и остваривања велике финансијске добити на грађевинском земљишту.

Кључна питања постају које бенефите, користи и интересе имају грађани и друштво у целини од тога? Да ли стратешки урбани пројекти остају нереализовани због мањка договора и сарадње између јавног и приватног сектора, услед окренутости ка сопственим интересима и циљевима, или је у питању мањак финансијских средстава. Са једне стране, урбанистички пројекти и планови не подразумевају нужно да ће се и реализовати. Са друге стране, интереси и намере приватног сектора у изградњи не реализују се увек, попут пројекта *ТЦ Аутокоманда*. Ипак, приватни сектор постаје све значајнији у иницирању урбаног развоја кроз велике урбане пројекте, било да су у питању углавном пројекти на локацијама опремљеним комуналном инфраструктуром, или их јавни сектор опрема и наплаћује накнаду за опремање.

#### **4.1.2. Савски амфитеатар у контексту развоја Београда**

---

Београд се налази на тангенти између централне Европе и Балкана, интегришући комбинацију различитих култура и цивилизација. Кроз историју, позиција границе српског царства, са своје две реке, Дунавом и Савом, учинила је Београд важним трговачким градом у југоисточном делу Европе. У деветнаестом веку, трговина са Будимпештом, Бечом и Црним морем преко реке Дунав повећала је развој града на рекама, где је град већ имао развијену луку, комерцијалну и стамбену структуру из средњег века. Упркос снажној, прогресивној визији првог српског урбанисте Емилијана Јосимовића, да тај град треба да се развија на Дунаву, као важном европском коридору, средином и крајем 19. века главни развој је ипак био концентрисан у приобаљу реке Саве. Срце моћи града Београда било је на рекама, у Сава мали и у Савском амфитеатру, где је трговачки центар растао, заједно са Савским пристаништем.

Након што је поново био уништен у Првом светском рату, град је почео да реконструише своју структуру, а заједно са њом и приобаље и обале река, нарочито на реци Сави. Преузимањем српских територија дужином река 1918. године, град би се могао интегрално развијати са обе стране Дунава и Саве. Многи планови су рађени тако да развијају град на рекама, али већина њих није реализована све до 1950их година. Са Јосимовићим плановима од краја 19. века за реконструкцију старог турског Београда, делови обале су реализовани као шеталишта, повезани са центром града мрежом зелених улица.

Са процесом иницијалне урбанизације инициране модерном српском државом током 19. века, и заједно са процесом индустријализације у 19. и 20. веку, индустријски комплекси су били лоцирани на обалама река. Поред тога, лоцирање централне железнице (1884) и аутобуске станице у новом центру града на Сави, масивне структуре су постављене на приобаљу, тако окрећући леђа града реци.

После Другог светског рата, са новим Генералним планом Београда из 1951. године, на начин који је описан за развој Србије, дефинисан је концепт просторног ширења града преко реке Саве, што резултира стварањем Новог Београда на левој обали река. Изграђен за само пар година за смештај близу 500.000 становника, овај велики "пројекат" обележио је ширење Београда у свим правцима. Међутим, развој старог дела унутрашњег града није искористио потенцијал простора на обалама река, на води - да створи нови центар града. То се није десило због раније развијених индустријских и складишних комплекса, Железничке станице са додатним колосецима паралелним Дунаву и Сави; и, делимично, због старих, законом заштићених структура на обалама реке у централном граду. Та непромењена ситуација је остала до данас. Међутим, постоји неколико сигнала да би се ова ситуација могла променити.

### **Подручје Савског амфитеатра у Генералном Плану Београда 2021**

---

Генерални План Београда 2021 третира предметну локацију Савског амфитеатра као једну од најзначајнијих урбанистичких целина у централној зони града у виду пројекта за активирање значајних локација. Заједно са центром старог Београда, Земунa и Новог Београда са планираним Новим центром на Сави на обе обале

Саве, чиниће једно од најмоћнијих централних подручја Београда и земље (Službeni list grada Beograda, 2003: 941).

Такође је планом у делу о туризму предвиђена на простору Савског амфитеатра, између осталих, и трансформација великих привредних, саобраћајних и других комплекса који су изгубили своју функцију у централној зони града, у комерцијалне зоне и градске центре од којих значајан део може бити у функцији угоститељства, туризма и забаве, водени булевари Београда – Сава посебно у централној зони, као и нове локације за веће хотеле уз обале река на простору Карађорђевој улици и Савског амфитеатра (Službeni list grada Beograda, 2003: 944-945). Планом су предвиђене за реализацију и примарне зоне за развој јавних објеката изузетног градског и националног значаја, у шта спадају и Зона Савски амфитеатар I и II део.

У ГП Београда 2021 се у концепцији развоја посебно наглашава контакт нових градских зона са речним обалама који треба реализовати, између осталих и у Савском амфитеатру, на Старом сајмишту, у Карађорђевој улици, итд. као и да обала река треба да буде доступна у сваком градском сегменту у виду пешачких и бициклических стаза (Službeni list grada Beograda, 2003: 967). Аутобуски и железнички саобраћај и инфраструктура се из Савског амфитеатра премештају око центра Новог Београда са новом аутобуском и железничком путничком станицом (Službeni list grada Beograda, 2003: 986-987). Планирано је потпуно укидање старог железничког чвора у Савском амфитеатру, дислокацијом садржаја железнице и смањењем броја колосека, и претварањем постојеће железничке станице у терминал градско-приградске железнице са четири колосека, а њено решење зависиће од решења Савског амфитеатра. Колосеци су у подземном нивоу, како би се обезбедила површинска веза Савског амфитеатра са залеђем. Нове регулације блокова и јавних простора планиране су у зони Савског амфитеатра, где ће се дефинисати нова регулација и одговарајућа парцелација уз велико учешће јавног простора и централних садржаја (Službeni list grada Beograda, 2003: 1002). Савски амфитеатар је препознат и у оквиру великих интегралних пројеката старог дела Београда, као целина која има највеће просторне потенцијале за изградњу нових централних, комерцијалних и јавних садржаја у центру Београда (Službeni list grada Beograda, 2003: 1003, 1043).

Савски амфитеатар и део новобеоградског центра на левој обали Саве се у почетку јединствено решавају, као будући градски центар највишег ранга, путем међународног конкурса, без обзира на различите могућности и касније независне фазе реализације и посебне конкурсе у два дела будућег центра. Површина отворених јавних простора на обе стране улице, тргови, скверови, паркови, кејови је око 50% целе територије. Простор на обе обале је намењен пословању и ексклузивном становању, са односом површина 1:1. Објекти културе и образовања националног и градског значаја треба да нађу своје место у оквиру Савског амфитеатра, али и новобеоградске стране (Službeni list grada Beograda, 2003: 1009-1010).

#### 4.1.3. Иницирање стратешког урбаног пројекта *Београд на води*

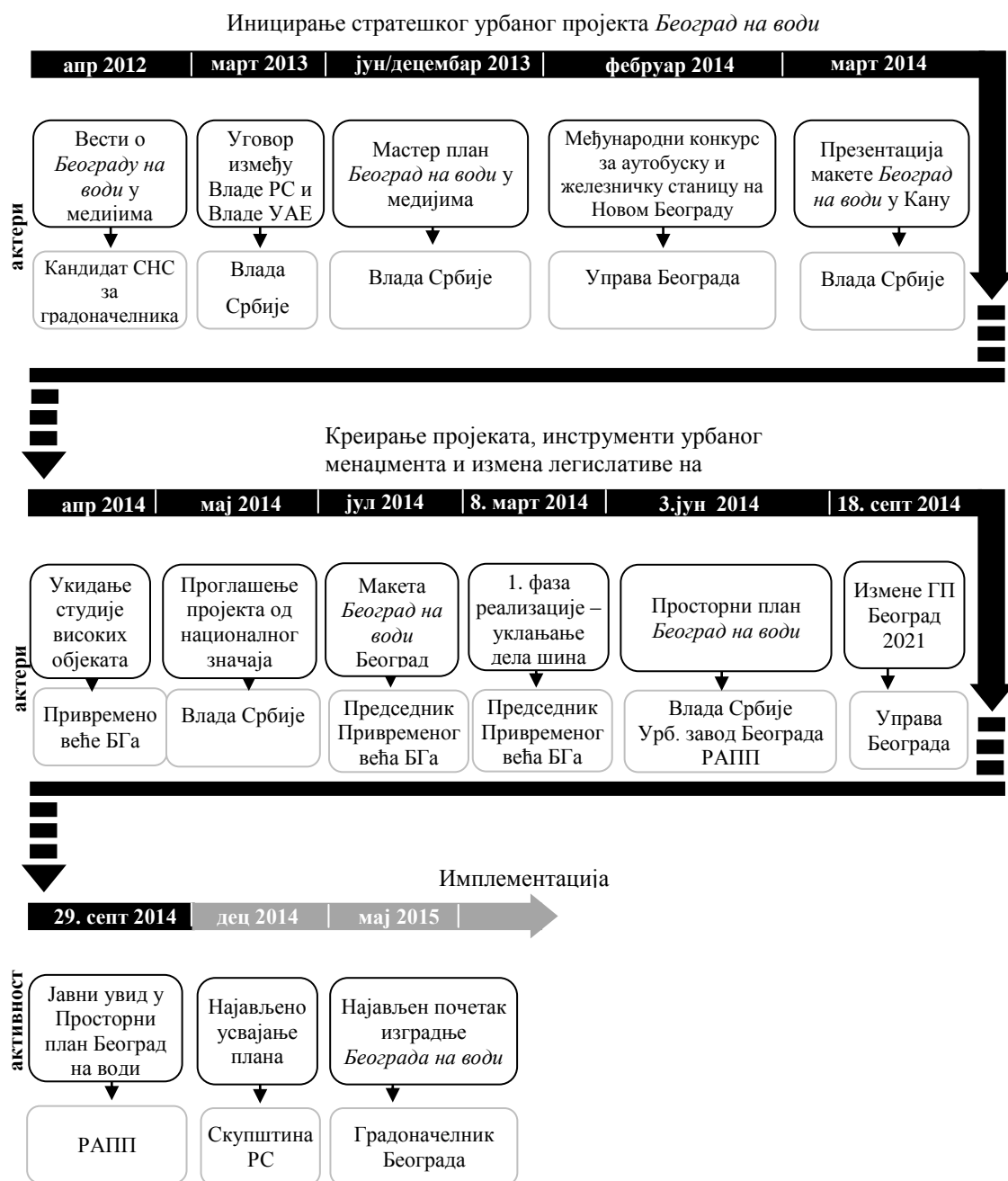
---

У претходном делу рада приказали смо одређене друштвене, социјалне, политичке и институционалне промене које су допринеле креирању услова за покретање пројекта *Београда на води*. У овом делу рада приказаћемо како је текло иницирање пројекта. На слици 13 приказана је хронологија корака у иницирању, предузетне акције и актери за креирање услова за реализацију стратешког урбаног пројекта *Београд на води*.

Неколико српских медија је још у априлу 2012. године током предизборне кампање за градоначелника Београда као ударну вест<sup>v</sup> пренело да је тадашњи кандидат Српске напредне странке (СНС у даљем тексту) за градоначелника Београда представио пројекат *Београд на води*, којим ће запуштено приобаље реке Саве бити реконструисано и претворено у „комбинацију пословног комплекса, хотела луксузне категорије, стамбених блокова, објеката са културним и уметничким садржајем и објеката за спорт и рекреацију, уз велике зелене површине“ (Tanjug, 2012).

---

<sup>v</sup> (Tanjug, 2012).



Слика 13. Хронологија, акције и актери у процесу у иницирања стратешког урбаног пројекта *Београд на води*, инструменти урбаног менаџмента и измена легислативе на националном и локалном нивоу

Према тим првим најавама, подсећамо у време док још није презентована прва верзија Мастер плана Београд на води, тадашњи кандидат СНСа за градоначелника Београда је истакао „да би, према пројекту, граду од такси за грађевинско земљиште требало да остане 451 милион евра и да [...] је овај

пројекат исплатив и не захтева задуживање Београда. [...] Ми хоћемо да понудимо наше ресурсе, а то су атрактивна локација, земљиште и изградња комуналне инфраструктура, и да за то тражимо новац од инвеститора. Инвеститори улажу паре, никоме се не задужујемо, запошљавамо људе, истовремено зарађујемо новац и подмирујемо потребе нашег града“ (Танјуг, 2012).

Анализа просторног развоја, проблема и приступи решавању урбаног развоја и стратешких пројеката значајно су се променили формирањем нове Владе Републике Србије на политичкој сцени Србије у 2013. години. Овакве најаве и ставови кључних српских политичара показују да су питања и приступ регенерацији централних градских четври на националном и градском нивоу Београда виђени првенствено као проблем недостатка инвестиција приватног сектора.

Конечно, у другој половини 2013. године инициран је кроз најаве у неколико српских медија<sup>vi</sup> велики стратешки урбани пројекат *Београд на води* на локацији Савског амфитеатра у виду прве верзије Мастер плана, око кога је најављено формирање партнерства јавног и приватног сектора. У тренутку покретања пројекта *Београд на води* у септембру 2013. године различите политичке опције биле су на власти на републичком нивоу у Србији, окупљене око Српске напредне странке, и на градском нивоу Београда окупљене око Демократске странке. Иако је постојала начелна сагласност Владе Републике Србије и управе града Београда о сарадњи између националног републичког нивоа и града о пројекту, што је и законом дефинисана обавеза о вертикалној координацији<sup>vii</sup>, до формалне, а ни до суштинске сарадње није дошло.

Оно што је необично и различито од великог броја светских искустава јесте да јавни сектор доминантно представља национални ниво државе, а не локална градска власт, док је сличност са светским искуствима у томе да приватни сектор представља крупна међународна финансијска компанија: *Игл Хилс* (Eagle Hills).

---

<sup>vi</sup> Novosti, Mondo.rs (2013) *PROJEKAT: Beograd na vodi, san koji će postati realnost?!*, 2 August. Kurir.rs, [Online], Available: <http://www.kurir.rs/projekat-beograd-na-vodi-san-koji-ce-postati-realnost-clanak-921175> [4 July 2014].

<sup>vii</sup> „Вертикална координација подразумева успостављање веза свих нивоа просторног и урбанистичког планирања и уређења простора, од националног ка регионалном и даље ка локалном нивоу“ по члану 3. Закона о планирању и изградњи у делу 3. Начела за уређење и коришћење простора (Vlada RS, 2009).

Такође, иницијални процес карактерише и мала транспарентност преговора, основни приказ неколико варијанти основних визуелних представа пројекта, као и низ других аспеката која ћемо представити у анализи студије случаја великог стратешког урбаног пројекта: *Београд на води*.

Главна питања постају, на првом месту, како реализовати комплексан стратешки пројекат великих размера на локацији на којој је постојао велики број планова и пројеката у прошлости, а који нису реализовани. Суштинско питање постаје ко шта и колико улаже и добија у реализацији великих стратешких пројеката? Такође, важно питање је и како остварити интерес свих грађана града Београда, а не само елитистичких група, првенствено међународног финансијског капитала приватног сектора, као што је случај у великом броју светских искустава. Које инструменте и механизме користити у процесу планирања, менаџмента и реализације стратешких пројеката како би се остварили шири циљеви и бенефити за град и друштво у целини?

### **Измене националне легислативе за стратешки пројекат *Београд на води***

---

Обзиром да је иницијатива кренула од републичке власти, решење за формално-правно покретање пројекта директно са националног нивоа нађено је у проглашењу пројекта на влади Републике Србије у статусу пројекта од интереса за државу Србију и то као подручје са значајним туристичким потенцијалима.

Иако је у међувремену дошло до смене градске власти окупљене око Демократске странке 2013. године и да је иста политичка опција, партија СНС у коалицији са другим партијама и на градском и на републичком нивоу, покренута је иницијатива за измене и допуне Закона о планирању и изградњи који је у октобру 2014. г још увек у процедури усвајања. Измене поменутог Закона су суштински усмерене за потребе реализације стратешког урбаног пројекта *Београд на води*. У оквиру предложених измена се предвиђа промена по којој се: „Просторни план подручја посебне намене доноси [...] за подручја која захтевају посебан режим организације, уређења, коришћења и заштите простора, пројекте од значаја за Републику Србију [...], а нарочито за:[...] 3) подручје са могућношћу искоришћења туристичких потенцијала; [и] 5) за реализацију пројеката за које Влада утврди да су пројекти од значаја за Републику Србију; [...]“ (Vlada RS, 2014: члан 21).

Влада Републике Србије је ипак донела одлуку да се пројекат Београд на води утврди као пројекат од посебног значаја за Републику Србију и град Београд у мају 2014. године.

### **Измена планских докумената и градске регулативе за Београд на води**

---

Једна од измена градске регулативе за могућност реализације пројекта *Београд на води*, у односу на предложене високе објекте у Мастер плану Београд на води, било је и укидање Студије високих објеката, одлука коју доноси Привремени орган града Београда 17. априла 2014. године (Službeni list grada Beograda, 2014b: 22). Укинута Студија високих објеката је одређивала могућности изградње високих објеката на територији Београда, у које није спадала локација Савског амфитеатра.

Следећи корак у смислу измене урбанистичке регулативе за могућност реализације пројекта *Београда на води* односиле су се на измене ГП Београда 2021.

Предложене и усвојене измене ГП Београда 2021 од 18. септембра 2014. године (Službeni list grada Beograda, 2014a) урађене су без суштинског учешћа стручне и шире јавности, осим формално спроведеног јавног увида. Низ примедби на измене ГП Београда 2021 која су упутила стручна удружења, првенствено Удружење архитеката Србије и Друштво архитеката Београда (Udruženje arhitekata Srbije i Društvo arhitekata Beograda, 2014), и појединачни грађани, углавном нису прихваћена, осим малог броја примедби које су делимично прихваћена од стране Комисије за планове Београда и усвојене на скупштини Београда. Делимично су прихваћене примедбе које се тичу обавезе израде конкурса, правила за препарцелацију парцела јавне намене, и додатни критеријум за лоцирање високих објеката као допринос заштити визура и културно-историјског наслеђа.

Суштинске измене у ГП Београд 2021 односиле су се на укидање обавезе расписивања међународног конкурса за уређење Савског амфитеатра, што је претходно имало за циљ јединственог приступа формирању новог центра на Сави и уређењу обе обале Саве за логичну визуелну и контекстуалну везу између потеза јавних простора београдске и новобеоградске стране, без обзира на



различите могућности и касније независне фазе реализације и посебне конкурсе у два дела будућег центра.

Непостојање обавезе израде конкурса дефинисано је у усвојеним изменама ГП Београда 2021 додавањем члана у поглављу „12.2.3 Подручја за обавезну примену посебних инструмената разраде и спровођења Генералног плана“<sup>viii</sup> која суштински предвиђа да уколико Влада Републике Србије утврди да је локација од значаја за Републику Србију, у шта спада и Савски амфитеатар, да за такву локацију није обавезна израда конкурса. Истина, остављена је формална могућност да се кроз даљу планску разраду преиспита потреба за расписивање конкурса за цело подручје, делове подручја или појединачне локације, у зависности од значаја локације и начина реализације. Такву формулацију видимо као необавезну сугестију која суштински укида институцију конкурса.

#### **Институционални оквир и креирање нове организације за партнерство**

---

Шири правни оквир који је омогућио иницирање пројекта *Београд на води* је и потписан Споразум о сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата у фебруару 2013. године и ратификован у Народној скупштини 15. марта 2013. године.

На тај начин је омогућено да се не примењује *Закон о Јавно приватним партнерствима и концесијама*, у коме се наводи да се „[...] закон [...] не примењује на јавно-приватна партнерства [...] ако [...] би се то партнерство заснивало на међународним уговорима које је Република Србија закључила са једном или више држава ради заједничког спровођења или коришћења пројеката [...]“ (Vlada RS, 2011: члан 3, став 2).

Влада Републике Србије формирала је *Друштво са ограниченом одговорношћу Београд на води* (у даљем тексту Београд на води д.о.о.) које је носилац посла на пројекту уређења савског приобаља *Београд на води*, од Бранковог моста до комплекса Београдског сајма.

У нацрту Просторног плана Београд на води формиран је институционални оквир и препознати учесници у имплементацији за пројекат Београд на води, на првом

---

<sup>viii</sup> (Službeni list grada Beograda, 2014a)

месту Београд на води д.о.о. из Београда, Град Београд преко органа Градске управе, Јавно предузеће Железнице Србије А.Д., Јавна и комунална предузећа чији је оснивач Република Србија или Град Београд.

### **Комуникациона кампања и промовисање пројекта**

---

Мастер план пројекта *Београд на води* је приказан је на отварању једног од највећих сајмова некретнина на свету у Кану у марту 2014 године, где је имао светску премијеру на штанду компаније Игл Хилс из Абу Дабија, која ће градити пројекат у Београду. Мастер план пројекта Београд на води представио је председник Привременог већа Београда, који је новинарима изнео утисак да је пројекат изазвао велико интересовање на најзначајнијој светској изложби некретнина (Politika online, 2014).

Макета стратешког пројекта *Београд на води* приказана је јавности у згради Београдске задруге од краја јуна 2014. године. О заинтересованости јавности можемо закључити из чињенице да је макету Београда на води за два месеца посетило више од 40.000 људи.

Поред Кана и Београда, пројекат је представљен и у Бечу пред градоначелником Михаелом Хојплом, где је градоначелник Београда оценио да је сарадња главних градова битна за побољшање веза међу државама и нагласио да овај пројекат треба да покрене грађевинску индустрију и привреду у Србији. (Тапјуг, 2014). Још један важан елемент који је обликовао комуникациону кампању био је податак премијера да ће у фази изградње и у фази експлоатације у овај пројекат било укључено најмање 200.000 људи (Тапјуг, 2014).

### **Просторни план подручја посебне намене за пројекат *Београд на води***

---

Све ове припремне институционалне, организационе и промотивне активности Владе Републике Србије и града Београда служиле су за покретање израде Нацрта Просторног плана подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат Београд на води (у даљем тексту: Просторни план Београд на води) (RAPP, 2014). Правни оквир за Просторни план Београд на води била је одлука Владе Републике Србије на седници одржаној 03. јуна 2014. године (Službeni glasnik RS, 2014), а за

обрађивача плана је преко Републичке агенције за просторно планирање одабран Урбанистички завод Београда.

Једна од приоритетних активности за иницирање и реализацију пројекта Београд на води, која је уграђена и у нацрт Просторног плана Београд на води (RAPP, 2014), односи се на рашчишћавање терена и измештање постојећих аутобуских станица *БАС* и *Ласта* и железничке станице са припадајућим колосецима и постројењима. Иако је нацрт Просторног плана Београд на води рађен у периоду јун / септембар 2014 године, још фебруара исте године расписан је међународни конкурс за израду аутобуске и железничке станице у блоку 42 на Новом Београду у којем је планирано претходно поменуто измештање станица са подручја Савског амфитеатра. У првој реченици Поведа и циља конкурса јасно се исказују ставови града и тежња да се што пре изврши измештање железничког саобраћаја иако Просторни план Београд на води за Савски Амфитеатар још увек није формално био усвојен. „Развој Савског амфитеатра претпоставља израду урбанистичке и пројектне документације за изградњу комерцијалних, пословних и стамбених садржаја на обалама реке Саве [...] а први услов да се граде нови садржаји је измештање путничке и робне железничке и две аутобуске станице из центра Београда и њихових пратећих садржаја.“ (Program Konkursa, 2014).

Основне претежне намене коришћења земљишта Просторног плана Београд на води су становање и комерцијалне активности – 45%. Од укупне површине обухваћене планом од око 177 ха, површина подручја на десној обали реке Саве су око 116 ха, а на левој обали реке Саве око 27 ха, и акваторија реке Саве око 34 ха. Значајно је истаћи да по важећем закону није могуће извршити експропријацију за стамбене и комерцијалне намене, односно да ове намене не могу бити основ утврђивања јавног интереса, те је Влада пронашла начин у проглашавању локације Савског амфитеатра пројектом од посебног значаја.

### **'Реализација' стратешког урбаног пројекта *Београд на води***

---

Са реализацијом стратешког урбаног пројекта *Београд на води* започето је и пре него што је донета одлука о изради и усвојен Просторни план Београд на води (тренутно у процедури усвајања).

Наиме, радови на првој фази реализације пројекта Београд на води почели су 8. марта 2014. измештањем шина код моста Газела са простора Железничке станице, а планирано је да та фаза буде готова у наредне три године – изградњом *Куле Београд*<sup>ix</sup>. Процес измештања шина прати и процес рашчишћавања локације, на којој је до октобра уклоњено 66 нелегалних објеката (Tanjug, 2014).

По речима градоначелника, усвајање просторног плана је планирано до 1. децембра 2014. године како би се на основу њега, већ почетком марта 2015. године издавале локацијске и грађевинске дозволе (Tanjug, 2014).

#### 4.1.4. Дискусија и вредновање стратешког пројекта *Београд на води*

---

##### 1. Просторни, социјални и економски контекст и околности

---

Нагомилани проблеми из претходних четврт века, оличени у ратовима из 1990-их година, праћени санкцијама и константним политичким нестабилностима, заједно са светском економском кризом са краја прве деценије новог миленијума поставили су значајне социо-економске утицаје на читаво српско друштво генерално и на развој градова посебно. Низ влада Републике Србије од демократских промена из 2000. године је константно, али недовољно брзо, радила на промени социо-економске ситуације и измени легислативног оквира у процесу придруживања Европској Унији.

Нова Влада Републике Србије из 2013. године препознала је потенцијале које стратешка градска локација у Савском амфитеатру нуди у виду могућности за Београд и читаву српску економију у смислу привлачења капиталних инвестиција приватног сектора, и то првенствено међународног финансијског капитала, и најављених великих грађевинских активности домаће привреде. Циљ таквих предузетних акција на нивоу државе односи се на претварање негативних услова у потенцијале и, бар према најавама политичара, ширу борбу против незапослености и социо-економских околности у Београду, али и читавој Србији. Међутим, искуство и законодавство и Србије и Европске Уније нам говори да у пракси српског градитељства да за финансијски велике стратешке пројекте већину тендера добијају стране, а не домаће компаније. Домаће компаније углавном

---

<sup>ix</sup> (Politika online, 2014)

најчешће буду укључене као подизвођачи радова, тако да остаје да се види колико ће *Београд на води* допринети повећању запослености.

Недостатак финансијских средстава јавног сектора и на националном и на градском нивоу за финансирање великих стратешких урбаних пројеката регенерације допринео је да се потраже партнери у виду Владе Уједињених Арапских Емирата и приватног сектора крупне међународне компаније Игл Хилс. Национални ниво у Србији преузео је улогу локалне управе у предузетном урбаном управљању за проналажење нових начина, стратегија и инструмената урбаног менаџмента за стварање повољног амбијента за локални економски развој и повећање запослености. У складу са таквим циљевима и приступом, јавни сектор националног нивоа покушава да активира стратешку локацију у центру Београда, кроз креирање понуде пословних и комерцијалних садржаја и простора намењених за ексклузивно становање. Са друге стране, потражња за пословним и стамбеним простором у Београду у последњих неколико година константно опада. Из тих разлога се поставља питање за које нове становнике и пословне компаније се у толиком обиму конципира и планира за реализацију велики стратешки пројекат *Београд на води*? Суштински ризици који прате стратешке пројекте великих размера, а који су присутни и у српском случају, односе се на то да успех пројеката зависи од неизвесности и кретања на тржишту некретнина и ширих глобалних финансијских кретања.

## **2. Институције и административна организација – Београд на води д.о.о.**

---

Формирањем организације *Београд на води д.о.о.*, од стране Владе Републике Србије, отворена је могућност од самог почетка процеса планирања стратешког пројекта *Београд на води* за сарадњу са приватним сектором. Са друге стране је таквим приступом новоформирана организација постављена на виши ниво одлучивања и деловања, док је управи Београда додељена сервисна улога у обезбеђењу планских аката, а локалне општине Савског венца и Новог Београда потпуно изостављене из институционалног оквира са могућношћу одлучивања. Такву улогу и мали значај града Београда потврђује, сем формалних законских одлука, и председник Скупштине града Београда који је изјавио да „[...] одлуке не би могле да се доносе на седници градске скупштине, јер то није градски пројекат

већ пројекат од националног значаја [...] и Скупштина града има само део надлежности који се тиче урбанизма.“ (Танјуг, 2014). У таквом контексту, креирање агенције са специфичном једнократном наменом превазилази границе постојећих процедура и инструмената планирања и мења легислативни и организациони оквир који се на тај начин прилагођава појединачном пројекту.

### **3. Инструменти управљања, повезивања актера и креирања партнерства**

---

Мишљења како приступити процесу развоја овако значајног и великог подручја Савског амфитеатра су се разликовала, и по питању укључивања различитих актера и у процесу прве фазе имплементације. Српски случај показује да у Србији и даље управа јавног сектора има доминантну улогу у планирању и то на хијерархијски централизован начин владању одозго-наниже од националног нивоа до локалног нивоа Београда. Стога се не може говорити о елементима савременог урбаног управљања на локалном нивоу, обзиром да су локалне власти општина и управа Београда, барем у иницијалној фази коришћене само као средство и сервис за реализацију циљева националног нивоа и крупног међународног капитала.

Чак је и у Просторном плану Београд на води, у делу Институционални оквир и учесници у имплементацији Просторног плана град Београд и његова управа третирана као сервис који „ [...] преко органа Градске управе надлежног за урбанизам и грађевинске послове и јавних предузећа надлежних за урбанистичко планирање и уређење грађевинског земљишта, кроз контролу даљих активности *на изради урбанистичко-техничких докумената и техничке документације*, контролу управног поступка издавања употребних дозвола и одобрења, делимично инвестирање у изградњу појединих инфраструктурних објеката и система и др... [...]“ (додато наглашавање) (RAPP, 2014: 186).

У том смислу, реализација стратешког пројекта заснована је на коришћењу законских, формалних инструмената развоја, који су у овом случају значајно измењени попут урбанистичког плана ГП Београд 2021. и формирани у виду нацрта Просторног плана Београд на води зарад реализације стратешког пројекта, и у низу уступака који ће се, бар према најавама, учинити приватном сектору кога

представља компанија Игл Хилс. Остаје да се види у будућности да ли ће и какво јавно-приватно партнерство бити формирано.

#### **4. Иницијативе, предузетне акције и лидерство**

---

Као што смо показали у теоријском делу рада, уместо питања ко управља, основно питање постаје ко има способност деловања, тј. колективне акције и остваривања циљева. У том смислу, можемо рећи да је Влада Републике Србије показала способност деловања и остваривања циљева кроз препознавање потенцијала и могућности за Београд и српску економију у смислу привлачења капиталних инвестиција приватног сектора и најављених великих грађевинских активности домаће привреде. Међутим, као што смо претходно показали, у колективне акције нису укључени сви актери и заинтересоване стране у процесу иницирања стратешког урбаног пројекта Београд на води. Спроводећи овакве предузетне акције, национални ниво у Србији је преузео улогу локалне управе у предузетном урбаном управљању за проналажење нових начина, стратегија и инструмената урбаног менаџмента за стварање повољног амбијента за локални економски развој и повећање запослености.

#### **5. Интереси, процес доношења одлука и политичка подршка**

---

Промене односа политичких моћи и интереса у управљању урбаним развојем у случају стратешког урбаног пројекта Београд на води одсликавају серију процеса који су везани за промену просторних нивоа управљања у Србији. Политичка подршка и републичког и београдског нивоа за стратешки урбани пројекат Београд на води је формално обезбеђена кроз исту политичку опцију на оба нивоа, док је суштински та подршка везана за хијерархијски централизован начин у владању одозго-наниже од републичке ка локалној власти који смо оценили претходно. Процес доношења одлука у таквом централизованом и хијерархијском контексту тече прилично ефикасно, али није одрживо за читав град и његову заједницу на дужим стазама, поготово што су кроз нетранспарентан начин одлучивања искључени и стручна и шира јавност.

Посебно питање које се намеће јесте да се до краја сагледа могућност дефинисања и спровођења јавног интереса свих грађана у пројекту Београд на води, који је

проглашен одлуком Владе Републике Србије као пројекат од посебног значаја за Републику Србију и град Београд 2014. године. Оно што је необично у српском случају јесте да је за јавни интерес проглашена изградња комерцијалних и стамбених садржаја, која је суштински усмерена на задовољење приватних интереса елитистичких група, првенствено међународног финансијског капитала приватног сектора. Јавни интерес и експропријација се у Србији могу реализовати само за јавне намене, попут саобраћајних и инфраструктурних површина, паркова, јавних служби у надлежности јавног сектора, итд.

Иницијативе и предузетне акције јавног сектора националног нивоа у Србији и на нивоу Београда се тако одвијају да политичари и бирократија не заузимају неутралан став у сарадњи са приватним сектором, већ, напротив, попуштају и повлађују пословним интересима, зарад реализације јавног интереса на индиректан начин. Спровођење јавног интереса се, бар према најавама политичара, може очекивати на индиректан начин кроз порезе од продаје станова, порезе на плате запослених у пословним објектима и комерцијалним центрима након реализације стратешког урбаног пројекта *Београд на води*.

## **6. Инструменти формалних и неформалних планова, визије и механизми**

---

Влада Републике Србије је одлуком да се као пројекат од интереса за државу, подручје Савског Амфитеатра за реализацију Београда на води прогласи као подручје са значајним туристичким потенцијалима и то урбано подручје у самом центру Београда. Такође, донета је одлука и да се изради Просторни план подручја посебне намене за стратешки урбани пројекат Београда на води, а не регулациони генерални или детаљни урбанистички план. Обзиром да измене и допуне Закона о планирању и изградњи који је у октобру 2014. још увек у процедури усвајања, а које су се суштински односиле на део члана 21 „за реализацију пројеката за које Влада утврди да су пројекти од значаја за Републику Србију (Vlada RS, 2014: члан 21) нису донете, пронашла се друга могућност.

Могућност да се одлука о изради Просторног плана за Београд на води смести у оквиру постојећег Закона о планирању и изградњи, који предвиђа да се Просторни план подручја посебне намене доноси „[...] за подручје које због *природних, културно-историјских или амбијенталних вредности*, [...], *искористићења*



*туристичких потенцијала* [...] захтева посебан режим организације, уређења, коришћења и заштите простора или које је као такво одређено Просторним планом Републике Србије.“ (Vlada RS, 2009: члан 21, додат нагласак). Тиме се де факто могућност одлучивања пренела са нивоа града на централни ниво државе.

Овакав приступ показује да се у случају пројекта Београд на води у Србији формално поштују конвенционални планерски инструменти формалних планова, али да се вешто проналазе начини за промену националне и локалне градске легислативе. Додатни инструмент је креирање нове организације Београд на води д.о.о., коју је основала Влада Републике Србије, која представља моћан механизам за реализацију пројекта са специјалним моћима и надлежностима за одлучивање и деловање, посебно моћ контроле развоја и власништва над земљиштем.

## **7. Инструменти за укључивање, мобилисање и добијање подршке грађана**

---

Од самог почетка иницирања стратешког урбаног пројекта *Београд на води*, читав процес карактерише мала транспарентност преговора између партнера на овом пројекту, који су суштински Влада Републике Србије и Влада Уједињених Арапских Емирата, а формално *Београд на води д.о.о.* и компанија *Игл Хилс*. Партиципација свих заинтересованих страна у конципирању и планирању стратешког урбаног пројекта урађене су без суштинског учешћа стручне и шире јавности, осим формално спроведених институција јавног увида током презентовања измена ГП Београда 2021 и Просторног плана Београд на води. Медијска и маркетиншка кампања јавног сектора националног нивоа за пројекат *Београд на води* односила се углавном на промотивне активности од самог почетка, путем појављивања основног приказа неколико варијанти иницијалних визуелних представа пројекта, презентације неколико варијанти пројекта *Београд на води* и у виду макете у згради Београдске задруге, као и кроз презентације на сајмовима некретнина.

На тај начин су приоритети онога што би требало да буде јавни интерес у пројекту Београд на води више усмерени ка пословним елитама међународног крупног капитала, а мање ка демократским и партиципативним начинима одлучивања локалне заједнице и грађана Београда. На такав начин иницирања почетка спровођења стратешког урбаног пројекта Београд на води тешко је

очекивати добијање, не само широке социјалне подршке за читав пројекат, већ и подршке општина и разних организација локалног нивоа.

## **8. Урбани менаџмент: квалитет решења, ефикасност и ефективност**

---

Поред бројних сличности са светским случајевима у процесу планирања и менаџмента у реализацији стратешких пројеката, првенствено иницијативама приватног сектора, српски случај показује снажан предузетни правац који је јавни сектор заузео, и то на републичком, а не на градском нивоу како је то најчешће случај у свету. Приступ који је одабрала Влада Републике Србије за иницирање и реализацију стратешког урбаног пројекта Београд на води је комбинација приступа предузетних урбаних управа развијених земаља у либералном капитализму у случајевима Докова Лондона и Коп ван Зуида.

Формирањем нове владе на политичкој сцени Србије 2013. године, анализа просторног развоја, проблема и приступи решавању урбаног развоја и стратешким пројектима значајно су се променили. Питање и приступ регенерацији централних градских четври на националном нивоу виђени су првенствено као проблем недостатка инвестиција приватног сектора. Са друге стране, потражња за пословним и стамбеним простором у Београду у последњих неколико година константно опада, па се поставља питање за које нове становнике и пословне компаније се у толиком обиму конципира и планира за реализацију велики стратешки пројекат Београд на води. Остаје непознаница за сада ко ће бити власник земљишта у Савском амфитеатру, обзиром да још увек није јасно како ће се тај вредни ресурс на централној градској локацији користити.

У таквом политичком и институционалном контексту, са новоформираном организацијом Београд на води д.о.о. која је носилац посла на пројекту уређења савског приобаља *Београд на води*, Влада Републике Србије и управа Београда потенцијално омогућава субвенције приватном сектору, индиректно кроз рашчишћавање терена и становништва, измештање железничке и аутобуске станице, промотивни маркетинг за потребе пројекта, и директно кроз најављено поклањање земљишта страном инвеститору и ослобађање од локалних такси, као и буџетске инвестиције у планирану комуналну и саобраћајну инфраструктуру.

Осим тога, измене ГП Београда 2021 и процес израде Просторног плана Београд на води, као и брзе процедуре планирања, са формалним јавним увидом, омогућиле су да читав процес доношења одлука буде брз, ефикасан, и ефективан и атрактиван за приватни сектор, барем из угла јавног сектора у Србији са националног и градског нивоа.

Колико ће читав процес бити ефективан по питању ширих друштвено-економских бенефита, нових радних места, прихода града од буџета, социјално приступачних станова, али и трошкова, цени пројекта и преузетим обавезама за грађане Београда и Србије остављамо суду времена. Такве одредбе и анализе се не помињу у Просторном плану Београд на води, али смо их као најаву добили у више наврата од политичара и извршиоца власти, приликом иницирања пројекта у неколико корака, у виду Мастер плана Београд на води, промоције пројекта – макете, Просторног плана Београд на води и низу промотивних активности. Једно је сигурно: уколико дође до реализације стратешког урбаног пројекта Београда на води, имиџ и слика Београда на глобалном нивоу ће се променити. Као и тај део Савамале. На слици 14 приказан је део између Бранковог и Старог савског моста, део стратешког пројекта Београд на води.



Слика 14. Стари део Београда – Савамала између Бранковог и Старог савског моста, део стратешког пројекта Београд на води (извор: фотографија аутора)

#### **4.1.5. Прилагођавање модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката у Србији**

---

На основу теоријски формираног модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких урбаних пројеката и на основу провере функционисања и примене модела пројеката и главних налаза анализе европских и српског случаја, сврха овог дела рада јесте прилагођавање и редефинисање модела за српски транзициони контекст. Прилагођавање модела ћемо да извршимо у форми

преорука које локалним управама у Србији могу да послуже за одговорније, ефективније и ефикасније планирање и управљање развојем своје територије, заједно са представницима приватног и цивилног сектора друштва.

По питању сагледавања просторних, социјалних и економских околности и контекста у коме се конципирају и реализују стратешки урбани пројекат, локалне управе у Србији морају да прилагоде своје инструменте приликом конципирања политика, планова и пројеката динамичним кретањима на тржишту. Просторно-економски услови и проблеми који постоје на локалном нивоу могу да повежу актере, препознају користи заједно и на основу тога формулишу визије и стратегије. У том смислу, значајно је стварање специфичних програма из различитих области политика, као што су политике у области запошљавања, социјалних политика и просторних стратегија постављених у ширем контексту, као и успостављање веза са другим плановима и политикама, везујући их заједно у интегралној политици (Vujošević, 2004), како би се одговорило на шире проблеме који постоје у градовима.

По питању институционалног оквира и коришћења организационих инструмената и агенција, препорука за прилагођавање и употребу модела урбаног менаџмента у Србији односи се на услов и неопходност увођења другачијег вредносног система демократског поштовања институција, принципа једнакости и социјалне правде, транспарентности управе у процесима управљања, итд. Такав, другачији вредносни систем подразумева и структурне промене националне и нарочито локалне управе и у себе треба да укључи и помири универзалне и локалне специфичне економске, социјалне и културолошке вредности, које заузврат могу да трансформишу и културу управљања у институцијама. Иако је сам процес дуготрајан, другачија, савремена култура управљања и урбани менаџмент подразумевају креирање нових веза и релација између независних организација и подизање њиховог капацитета да делују изван својих формалних надлежности како би се прилагодили специфичној ситуацији и територији. Иако у овом истраживању фокус није био на истраживању формирања законског оквира, већ на односима актера у таквим оквирима, препорука је да се закони на националном и на локалном нивоу не мењају за сваку специфичну ситуацију.

По питању употребе инструмената управљања, повезивања актера и креирања партнерства, препорука је да се у Србији, без обзира на подизање капацитета и приближавање европским нормама, не користе само-организујуће мреже управљања, већ теоријски други тип који захтева активно вођење. Неопходни предуслов за потпуно коришћење само-организујућих мрежа управљања у Србији јесу адекватне демократске институције и механизми контроле који постоје у Европској унији.

Комбинација интегрисаног вертикалног и хоризонталног начина повезивања различитих актера и институција дешава се у Србији у последњих десетак година са процесима транзиције, приступања Европској Унији, отварању тржишта и очигледној потреби за подизањем капацитета управе на свим нивоима (Radosavljević and Lalović, 2013: 64), али првенствено у програмима и пројектима које реализују стране међународне донаторске агенције. Са једне стране, националне агенције и даље делују само у оквиру својих надлежности, осим ако то није другачије прописано законом. Са друге стране, њихова обавезна и ефикасна сарадња за одобравање интегрисаних развојних урбаних пројеката често је блокирана услед мањка интересовања за рад других агенција или снажним политичким неслагањима међу различитим агенцијама, која чак спречавају и њихову формалну комуникацију. Препорука у том смислу је најпре иницирање комуникације и успостављање полуформалног повезивања кроз конкретне развојне урбане пројекте, укључујући и ширу јавну партиципацију са циљем изградње заједничког разумевања које је изван традиционалног ограниченог начина рада агенција (Radosavljević, Lalović and Milovanović Rodić, 2013)

По питању употребе инструмената за препознавање иницијатива, лидерство и спровођење предузетних акција видели смо директно вођење, фасилитацију и активну улоге националног нивоа, а не градског нивоа управе како је то најчешће случај у свету (Radosavljević, Lalović and Živković, 2014). Препорука је да се у Србији препознају иницијативе и узму у обзир интереси и локалног нивоа управе и становника припадајућих територија приликом иницирања и конципирања стратешких урбаних пројеката. У таквом контексту могуће је препознати и локалне лидере за предузетне акције, од фазе иницирања до реализације пројеката.

По питању употребе инструмената за препознавање интереса различитих актера и заинтересованих страна, процес доношења одлука и политичку подршку, препорука је да се у Србији првенствено обезбеди заштита дефинисања и спровођења јавног интереса. Опасности за успостављање веза између кључних актера, заинтересованих страна и агенција могу постојати уколико локални лидери или политичка елита покушавају да искористе своју моћ и позицију у односу на друге учеснике за решења која иду у прилог њиховим краткорочним интересима (Radosavljević, Lalović and Milovanović Rodić, 2013). Савремени приступи за транспарентан начин одлучивања, који обезбеђују одрживост за читав град и његову заједницу, могу допринети легитимитету одлука политичара, по потреби и у различитим фазама процеса реализације. На такав начин се обезбеђује и социјална, а са тим и политичка подршка за донете одлуке.

По питању употребе инструмената формалних и неформалних планова, визија и стратегија развоја, као и тржишних механизма, препорука је да се у Србији и у реализацији стратешких урбаних пројеката користе иницирани неформални облици планова, изван традиционалног оквира посматрања класичних формалних урбанистичких планова, намене земљишта и регулативних елемената. То се на првом месту односи на креирање визије која би требало да укључи различите актере и заинтересоване стране на самом почетку процеса на основу којих могу да се формулишу стратешки кораци, програми и појединачни пројекти. У односу на тако формулисану визију развоја, стратешки пројекти ће касније, током и након реализације бити вредновани у смислу успешности. Додатно је неопходно сагледавање и боље разумевање релација урбаног менаџмента и функционисања тржишта, које може допринети доносиоцима одлука, поготово у јавном сектору, бољи увид на које начине поједини инструменти урбаног менаџмента појединачно и комбиновано утичу на остварење различитих социо-економских циљева и исхода.

По питању употребе инструмената за укључивање, мобилисање и добијање подршке грађана, препоруке за унапређење модела у српском контексту односе се првенствено на прва два степена укључивања и мобилисања грађана и грађанских асоцијација. Један се односи на адекватно информисање и комуникацију путем медија и других извора информисања, а други на консултовање са грађанима о

њиховом мишљењу о политикама развоја и стратешким урбаним пројектима. Са развојем цивилног и демократског друштва, очекујемо да ће грађани директније партиципирати у планирању и учествовати у доношењу одлука.

По питању употребе инструмената урбаног менаџмента који утичу на квалитет решења, ефикасност и ефективност, препорука је да би у Србији требало да се снажније отпочне интеграција различитих дисциплина и перспектива у процесу креирања и имплементације стратегија и стратешких урбаних пројеката. На тај начин могу да се остварују нова, креативна, ефективна и ефикасна квалитетна решења. Тиме се омогућава свеобухватна процена ефеката на окружење, сагледавање квалитета, предности и мана свих компоненти стратегија и стратешких урбаних пројеката и обезбеђује добар основ за имплементацију решења. То омогућава бољи увид, а тиме и контролу над свим факторима од значаја за одрживост решења стратешких урбаних пројеката (Milovanović Rodić, Lalović and Radosavljević, 2013).

## **5. Закључци и правци даљег истраживања**

---

Сврха и циљ овог истраживања било је формирање концептуалног модела развијања нових инструмената и принципа урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката у области урбанистичког планирања и управљања урбаним развојем у промењеним друштвено-економским условима у Србији. Валидацију функционисања модела извршили смо у практичном делу рада на европским студијама случајева у стратешким пројектима докова Лондона и Коп ван Зуид-а у Ротердаму. Проверу функционисања и могућност примене модела развијања нових инструмената урбаног менаџмента у специфичним контекстуалним условима у Србији извршили смо на студији случаја стратешког урбаног пројекта *Београд на води*.

У истраживању смо додирнули и поставили у релацију неколико фундаменталних вредности, попут једнакости и правичности, демократичности и разноврсности на сличан начин како их Фаинстајн дефинише (Fainstein, 2010) са једне стране, и исхода везаних за планирање, промишљање и реализацију стратешких урбаних пројеката, урбани менаџмент и управљање са друге стране. Таква призма посматрања је увелико одредила и поставку модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката, његову валидацију кроз вредновање друштвено-економског контекста европских студија случајева, и утицала на анализу српског контекста и специфичног иницираног случаја Београд на води.

### **5.1. Закључци по хипотезама и елементима модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката**

---

У овом, завршном делу приказаћемо и дискутовати кључне резултате истраживања кроз закључке по хипотезама и кроз основне елементе модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката сва три случаја.

У овом истраживању фокусирали смо се на специфичне инструменте управљања и урбаног менаџмента појединачно и специфичне пакете и комбинације



инструментата које смо анализирали у специфичним контекстима Велике Британије, Холандије и Србије.

Прва истраживачка хипотеза коју смо поставили у истраживању гласила је да је:

- За успешну реализацију стратешких урбаних пројеката неопходно је формирање аутентичног модела урбаног менаџмента у управљању урбаним развојем у Србији.

Друга истраживачка хипотеза коју смо поставили у истраживању гласила је да је:

- За добро урбано управљање мора да постоји усвојена јасна урбана политика развоја за чију је успешну реализацију неопходан а) систем развијања нових инструмената урбаног менаџмента и б) континуалан систем праћења и евалуације ефеката урбаног развоја.

На основу истраживања које смо спровели кроз формирање модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката и провере његовог функционисања, закључујемо да модел функционише у сваком појединачном случају. У два реализована случаја стратешких урбаних пројеката потврђују се индиректно прва и директно друга истраживачка хипотеза, *да је неопходно формирање аутентичног модела урбаног менаџмента у управљању урбаним развојем*, уз прилагођавање специфичностима локалног контекста, британском и холандском у овом истраживању. Провера и потврда обе хипотезе у српском случају урађена је за иницирани и још увек нереализован случај, тако да је прилагођавање модела урађено на основу реализованих активности и у форми препорука у завршном делу претходног поглавља. Верификацију обе хипотезе показаћемо надаље кроз основне елементе модела урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката на сва три случаја која смо анализирали, као и специфичности на које начине су инструменти појединачно коришћени у специфичним контекстима.

## **1. Просторни, социјални и економски контекст стратешких пројеката**

---

У теоријском и концептуалном делу рада смо приказали да се тренд коришћења стратешких урбаних пројеката као инструмената предузетних неолибералних стратегија одиграва у времену глобалног реструктурирања и де-

индустријализације економије и преласку од индустријског ка пост-индустријском, умреженом друштву. Из тих разлога се режими светских градова окрећу ка доминантно економски оријентисаном приступу развоју и стратешким пројектима као инструментима предузетног урбаног управљања од којих се очекује да остваре социјалне и економске користи свим становницима тих градова, а често и националних држава.

Закључујемо да су просторно-економски услови и препознавање значајних проблема преведених на могућности и претње за урбане економије важан фактор за успех урбаних метрополитенских подручја и урбаног управљања уопште и за велике стратешке пројекте. Такође сматрамо да успешан урбани менаџмент стратешких пројеката не може бити креиран без препознавања значајних проблема у граду или региону. Просторно-економски услови и проблеми који проистичу из њих могу да повежу актере да сарађују, препознају бенефите заједно, и на основу тога формулишу визије и стратегије.

Кроз истраживање смо видели и да успех стратешких урбаних пројеката често зависи и од кретања и промена на тржишту некретнина у смислу понуде и потражње. Међутим, видели смо и у овом истраживању да стратешки пројекти, нарочито у реализованом британском случају, често могу да проузрокују и допринесу у великој мери и трендовима урбаних социјалних и економских проблема у непосредном окружењу и на читавој територији града стварајући на тај начин двојне и социјално поларизоване градове.

Закључујемо такође да је за успех стратешких урбаних пројеката неопходно формулисање визија, стратегија и пројеката који одговарају на захтеве глобалних тржишта, али и локалних друштвених потреба. Тако смо на примеру докова Лондона, где је потражња и за пословним и за стамбеним простором била велика, видели да је у примеру Ротердама градска управа утицала на креирање амбијента за привлачење нових економских и пословних активности у складу са планираним ширењем економске основе града. Видели смо и на иницираном српском примеру да потражње за пословним и стамбеним простором у Београду у последњих неколико година нема.

Кључно питање које се овим отвара постаје колико су велика финансијска средства која су потребна за реализацију стратешких урбаних пројеката, најчешће кроз улагања јавног сектора у инфраструктуру и субвенције приватном сектору и која падају на терет становника локалне територије, оправдана у економском и друштвеном смислу и колико користи доносе за све становнике локалне територије.

## **2. Институционални и организациони инструменти и агенције**

---

У теоријском и концептуалном делу рада смо приказали два нова парадигматска приступа у области политичких студија као алтернативу класичној бирократској управи и администрацији јавног сектора. Приказали смо концепт новог јавног менаџмента у оквиру кога је фокус на формулисању циљева од стране политичких представника, док се процес реализације оставља посебним јавним или приватним организацијама. Са друге стране, приказали смо основне карактеристике урбаног управљања, које је фокусирано на комбиновање различитих перцепција у процесу формулисања циљева и покушају да унапреди сарадњу између различитих институција и актера (Klijn, 2012). Док је у новом јавном менаџменту посвећена велика пажња принципима ефикасности и ефикасности јавних служби у пружању јавних сервиса и услуга, и последично ка резултатима и њиховом мерењу, јавно управљање се фокусира на то у каквој су интеракцији различите организације, грађани и заинтересоване стране у колаборативном процесу приликом доношења одлука за постизање вишег нивоа жељених исхода (Bovaird and Löffler, 2003: 8).

Показали смо кроз практични део истраживања употребу и формирање различитих агенција са различитим степенима надлежности унутар или изван постојећих административних организација.

Видели смо у британском примеру да су урбане развојне корпорације, формиране и финансиране од британске Владе имале моћ управљања, развоја и намене градског грађевинског земљишта, што је подразумевало и моћ експропријације приватног земљишта. На тај начин су урбане развојне корпорације преузеле овлашћења управљања од стране локалних власти, који је остао без могућности управљања, менаџмента и контроле планирања и уређивања градског

грађевинског земљишта, односно без утицаја на урбани развој своје територије кроз намену површина у урбанистичким плановима.

Холандски пример илуструје промену административне структуре градског нивоа за интегрални приступ процесу планирања урбаном развоју и трансформацију одељења градске управе кроз радикалну реорганизацију бирократије до тада засноване на хијерархијском моделу, у умрежени модел са јаком хоризонталном структуром између одељења. Формирана су три посебна одељења са посебним задацима за постизање просторно-економске, социјалне и административне обнове и тржишно оријентисаном општинском организацијом, заснован на савременим аспектима урбаног менаџмента у управљању и бољом сарадњом са тржишним странама.

Српски пример показује да се у Србији поштују конвенционални планерски инструменти урбанистичких планова, али да се вешто проналазе начини за промену националне и локалне градске легислативе када је то у националном, а често и приватном интересу. У организационом смислу је додатни инструмент креирање нове организације Београд на води д.о.о., коју је основала Влада Републике Србије, која представља моћан механизам за реализацију пројекта са специјалним моћима и надлежностима за одлучивање и деловање, посебно потенцијалну моћ контроле развоја и власништва над земљиштем, у условима у којим градска управа Београда служи као сервис националним интересима.

Закључујемо да је могућа употреба концепта урбаног менаџмента у реализацији стратешких урбаних пројеката, који комбинује приступе новог јавног менаџмента и управљања и различите организационе инструменте на основу спроведеног практичног истраживања одабраних студија случајева из британског, холандског и српског друштвено-политичког контекста.

### **3. Инструменти управљања, повезивања актера и креирања партнерства**

---

Како смо видели у концептуалном и теоријском делу рада, предузетно урбано управљање и реализација стратешких пројеката су ризична, носе значајне последице по градове и становнике, пре него што креирају побољшање услова на читавој административној територији као политичким и економским циљевима

(Harvey, 1989: 8). Кроз јавно-приватна партнерства могу се привлачити инвестиције, подстицати локални економски развој и креирати специфична места.

Такође смо дефинисали успостављање и анализирање две суштински битне мреже: јавне мреже - сарадња унутар јавног сектора, од одељења у јавним институцијама до разних општина у метрополитенском или регионалном подручју; до преосталих јавно-приватних и приватних мрежа.

Видели смо у британском примеру да су важне јавне мреже формиране између британске Владе и Корпорације, као и преостале јавне мреже између Корпорације и општина. Основни циљ Корпорације био је да привуче инвестиције приватног сектора са снагом деловања кроз инвестиције те је јавно-приватно партнерство постало најмоћнији инструмент за покретање пројекта. Корпорација је развила блиске односе са приватним сектором, стварањем амбијента кроз планирање и развој субвенција. Као последицу таквог двојног нивоа управљања са различитим моћима и овлашћењима, са различитим надлежностима на истој територији, произвео је конфликт између стратешких урбаних пројеката које је корпорација креирала за потребе међународног приватног капитала са једне стране, и локалних политика и формалних постојећих урбанистичких планова што је резултовало конфликтом са локалном заједницом и становницима докова.

Холандски пример илуструје да су градска управа и кључни људи у њој покренули процес новог предузетног урбаног управљања са циљем успостављања јавна мрежа на свим нивоима власти - националном и локалном, али и укључивањем приватног сектора кроз партнерски однос од самог почетка. Мрежа се одвијала кроз успостављене, формалне канале, од званичних састанака и одлука о финансирању, али и кроз приватни, неформални начин и форуме који су укључивали широку јавност. Предузетни дух које је градска управа спровела у управљању и менаџменту стратешког пројекта, укључивао је и разноврсна мишљења, од пословног света до локалног становништва.

Показали смо кроз ово истраживање да и поред бројних сличности са светским случајевима у процесу планирања и урбаног менаџмента у реализацији стратешких пројеката, сличностима првенствено у иницијативама приватног сектора, српски случај показује снажан предузетнички правац који је јавни сектор

заузео, и то у домену директног вођења, фасилитације и активне улоге на националном нивоу, а не на градском нивоу како је то најчешће случај у свету.

Стога закључујемо да национални ниво управе у српским условима својим деловањем омогућава и легислативни и политички и економски оквир за реализацију стратешких пројеката, истовремено преузимајући улогу локалне управе, и на такав начин де факто сам врши остваривање интеграције са приватним сектором у привлачењу (потенцијалних) директних инвестиција и нових извора запошљавања.

Такође на једном генералном нивоу закључујемо да добро савремено управљање не може да се посматра само као успостављање организационе структуре или трансформација формалних институција унутар друштвено-политичког система, већ да зависи од културног миљеа у коме се практикује.

#### **4. Иницијативе, предузетне акције и лидерство**

---

У теоријском и концептуалном делу рада смо приказали да су лидерство, иницијативе и способност деловања кроз акције блиско повезане са појмовима управљања. У том смислу, лидерство и предузетни дух кључних личности и/или институција у процесу постају важни за успешно креирање, развој и имплементацију стратешких урбаних пројеката. Лидерство је неопходно, у зависности од специфичних надлежности, као и од места у хијерархији, финансијских могућности, знања или других моћи јавних или приватних лица са харизмом који успешно могу да воде пројекат унапред (Berg, Braun and Meer, 1997: 12). То практично значи да са које год стране да иницијатива долази, из јавног или приватног сектора, може да покрене стратешки пројекат на жељени начин.

У практичном делу истраживања приказали смо различите приступе које су управе користиле.

У британском примеру видели смо да су руководеће функције Корпорације биле обезбеђене за актере из пословног света великих финансија и тржишта некретнина, тако да је и карактер деловања био предузетнички, што је омогућило блиску сарадњу са приватним сектором. На такав начин су формална и

неформална партнерства јавног и приватног сектора покретала процес регенерације и развоја докова у дугом периоду од двадесет година.

Холандски пример илуструје да су лидери процеса регенерације били нови директор Одељења за урбанизам и градоначелник Ротердама, заједно са неколико људи из градске управе. У наставку процеса реализације пројекта, у великим комуникационим кампањама, лидерство је било у рукама градске управе у циљу укључивања свих заинтересованих страна и добијања њихове подршке за Нови Ротердам. Важно је подвући да је руководство све време долазило од људи из јавног сектора, имајући флексибилан став за сугестије које су долазиле од стране свих заинтересованих страна и који су били у стању да, на један или други начин, укључује све различите ставове, који су понекад чак и били супротни.

Српски пример показује лидерство и предузетне акције националног нивоа управљања у Србији, који је преузео улогу локалне управе у предузетном урбаном управљању за проналажење нових начина, стратегија и инструмената урбаног менаџмента за стварање повољног амбијента за локални економски развој и повећање запослености. Међутим, као што смо у анализи случаја показали, у колективне акције нису укључени сви актери и заинтересоване стране у процесу иницирања стратешког урбаног пројекта Београд на води.

Закључујемо да националне, градске и локалне управе у том смислу могу да процене да ли постоји особа са водећим, менаџерским карактеристикама, заинтересована или способна да буде лидер у мрежи, било у јавном или приватном сектору (Radosavljević, 2013).

## **5. Интереси, процес доношења одлука и политичка подршка**

---

У теоријском и концептуалном делу рада смо приказали да односи моћи актера и интереси у урбаном развоју и стратешким урбаним пројектима морају да се узму у обзир, и да зато није могуће само кроз демократију и партиципацију тражити одговоре, јер је скоро немогуће узети све интересе у обзир, поготово на нивоу града, јер, како тврди Фаинстајн, обични људи и не знају своје краткорочне или дугорочне интересе и често раде у супротности са њима (Fainstein, 2000).

На основу спроведеног практичног истраживања одабраних студија случајева из британског, холандског и српског друштвено-политичког контекста закључујемо да питање дефинисања и спровођења јавног интереса може да варира и буде посматрано на више аспеката и нивоа.

У том смислу, друштвени и културни контекст у коме се стратешки урбани пројекти реализују је од изузетне важности за разумевање моћи и односа актера, и формулацију њихових интереса. Тако се у Великој Британији примарно штити приватно власништво над земљиштем и подстиче приватна иницијатива, уз бригу о јавном интересу.

Једна перцепција посматрања односи се на просторне нивое, тј да ли је јавни интерес спроведен зарад националног интереса на том нивоу, као у случају докова Лондона, и наговештаја таквих интереса у српском случају, односно да ли се задовољавају интереси на нивоу града, дела града, локалне заједнице, итд, као што је махом био случај на холандском примеру.

Закључујемо да просторни ниво, али и значај одређене територије одређује директно на тај начин и за које заинтересоване стране су акције и пројекти који се планирају и реализују заправо јавни интерес.

Добијање политичке подршке за стратешке урбане пројекте представља важан елемент успешног урбаног менаџмента. Без обзира који ниво управе иницира стратешке урбане пројекте, подршка може доћи са вишег нивоа власти - наднационалног, националног, регионалног - или локалног нивоа - локалних политичара унутар локалних и регионалних савета – или свих заједно. То може створити и позитивну сарадњу актера и добијање шире социјалне подршке, осигурање учешћа приватног сектора у реализацији пројеката у граду, а на такав начин се може приступити финансијским средствима са виших нивоа власти.

## **6. Инструменти формалних и неформалних планова, визије и механизми**

---

У теоријском и концептуалном делу рада смо приказали основне инструменте планирања и урбаног менаџмента, који добијају велику пажњу широм света у последњих десет година. Иако у већини развијених земаља у оквиру просторног и урбанистичког планирања и даље постоји свест о потреби за равномерним и



одрживим развојем, све више се претпоставља да би тржиште, а не држава, требало да решава нагомилане проблеме планирања, било са минималном или чак и без финансијске интервенције јавног сектора (Janssen-Jansen, Spaans and Veen, 2008). Дефинисали смо, градећи на раду Тисдела и Алмендингера (Tiesdell and Allmendinger, 2005: 63) четири основна типа инструмената урбаног менаџмента и планирања: обликовање тржишта, регулисање тржишта, стимулацију тржишта, и изградњу капацитета.

Закључујемо из теоријских истраживања да је за разумевање инструмената урбаног менаџмента и планирања изван традиционалног оквира посматрања класичних урбанистичких планова, намене земљишта и регулативних елемената, неопходно њихово позиционирање у сагледавање просторних и социо-економских околности и разумевања операција на глобалном тржишту.

Видели смо на примерима Ротердама и Лондона различиту употребу инструмената урбаног менаџмента и управљања и планирања за креирање визија, стратегија и појединачних пројеката.

Предузетна управа Ротердама успела је да створи визију умрежавањем са свим препознатим важним актерима и да инкорпорира различите визије и интересе у једну интегралну визију развоја града. Такође су коришћени различити инструменти за реализацију пројекта попут јавно-приватних партнерстава или формалног урбанистичког плана који је флексибилно одговарао на промене на тржишту некретнина и даље прилагођавање услед захтева становника околних подручја. Неки од тих елемената били су укључени у план, а неки су иницирали стварање социјалних и програма запошљавања.

Са друге стране, у британском случају су доминантно коришћене предузетне зоне као нови инструмент урбаног менаџмента у процесу урбане регенерације захваљујући којима су за стратешке пројекте који се реализују ослобођени стандардних процедура и контрола урбаног планирања, и за које су постојали финансијски подстицаји компанијама кроз пореске олакшице за имовинске таксе.

У српском иницираном примеру, видели смо да се формално поштују конвенционални планерски инструменти урбанистичких планова, али да се вешто проналазе начини за промену националне и локалне градске легислативе.

На основу спроведеног практичног истраживања одабраних студија случајева из британског, холандског и српског друштвено-политичког контекста закључујемо да употреба различитих нових савремених инструмената урбаног менаџмента појединачно и у комбинацији зависе од политичког, друштвеног и планерског контекста у коме се реализују.

## **7. Инструменти за укључивање, мобилисање и добијање подршке грађана**

---

У теоријском и концептуалном делу рада смо приказали да се савремени тренд у управљању и планирању поларизује између приступа који заступају теоретичари и практичари парадигме праведног града са једне стране и колаборативно-комуникативне парадигме са друге стране, који сматрају да процес планирања са неправедним исходима није успешан уколико није отворен или ако учесници у њему нису адекватно информисани услед поремећене комуникације, полазећи од претпоставке да учесници знају своје интересе, или да ће их открити током процеса комуникације који ће успешно трансформисати њихово просуђивање.

У британском случају искључивање локалног становништва и локалних власти општина из процеса планирања виђено је као велики пропуст у приступу Корпорације, тако да је слаба комуникација између Корпорације и општина, нарочито на почетку процеса створила недостатак социјалне подршке на локалном нивоу.

У холандском случају, са добијањем политичке подршке, затим формулисањем визије и стратегије, као и снажном комуникационом кампањом, обезбедило се добијање широке социјалне подршке. Препознавање социо-економских проблема било је уграђено у стратегију и визију захваљујући руководству кључних људи и организационим трансформацијама у јавном сектору.

У српском иницираном случају, партиципација заинтересованих страна у конципирању и планирању стратешког урбаног пројекта урађене су без суштинског учешћа стручне и шире јавности, осим формално спроведених институција јавног увида током презентовања измена ГП Београда 2021 и Просторног плана Београд на води. Медијска и маркетиншка кампања за пројекат односила се на промотивне активности кроз медије.

Закључујемо на основу нашег практичног истраживања и методологије да, упркос ставова колаборативних теоретичара и практичара, није неопходно укључивање шире јавности у партиципативном процесу на градском нивоу, већ фокусирање стратегија и инструмената на фер и правичне исходе у планирању и менаџменту великих стратешких урбаних пројеката.

У том смислу закључујемо и склони смо да прихватимо ставове теоретичара праведног града, који сматрају да планирање и грађење града за користи не-елитних група захтева ојачавање оних друштвених група који су искључени не само из дискусије и комуникативног процеса планирања, већ и из структуралних позиција које им омогућавају стварни утицај. Могућност партиципације је само један од начина у стицању моћи искључених друштвених група. Морају постојати и други начини, попут приступа експертности и финансијским фондовима, ефективној организацији и покривености медијима. Како Фаинстајн закључује, комуникативни планери вероватно не би порекли важност ових ресурса, али се њихова анализа не заснива на томе (Fainstein, 2000: 461).

## **8. Урбани менаџмент: квалитет решења, ефикасност и ефективност**

---

У теоријском и концептуалном делу рада смо приказали основне аспекте урбаног менаџмента: бриге о градским активностима и унапређењем живота људи у градовима, заузимањем свеобухватног погледа и постизањем циљева на основу мерљивих резултата. Такође смо приказали и основне аспекте оперативне компоненте урбаног менаџмента: а) инструменте за реализацију циљева, од институционалних до организационих; б) ресурсе који се користе, од земљишта, финансијских средстава, до иновативних идеја; и в) ефеката које донете одлуке имају на простор, актере и заинтересоване стране. То значи да се ефекти решења која се остварују везују за вредности које имају актери и заинтересоване стране у стратешким урбаним пројектима посебно и у градовима генерално.

На основу спроведеног практичног истраживања одабраних студија случајева из британског, холандског и српског друштвено-политичког контекста закључујемо да питање вредновања и мерења квалитета и успешности решења реализованих стратешких урбаних пројеката директно зависе од угла посматрања, односно да ли се успешност посматра из позиције јавног, приватног или цивилног сектора.

Такође доносимо закључак да успешност зависи и од система вредности, те стога и циљева које сваки од актера понаособ или заједно дефинише. На тај начин се отварају и питања ефикасности и ефективности.

С обзиром на конкуренцију између градова за позиционирањем у мрежи на регионалном и светском нивоу и сталне и динамичне промене у потражњи за одређеним врстама садржаја у градовима, проблем и ограничење за предузетне урбане управе јесте у предвиђању унапред који пакет или комбинација стратегија и инструмената урбаног менаџмента ће успети. Управо из тих разлога, кључни фактори за успех у креирању и реализацији стратешких урбаних пројеката постају прилагођавање и развијање појединачних инструмената и пакета инструмената урбаног менаџмента у односу на промене и кретања на тржишту некретнина.

У таквом контексту поставке квалитета решења, ефективности и ефикасности, релације урбаног менаџмента, управљања и стратешких пројеката са једне стране и функционисања тржишта са друге стране могу допринети бољем разумевању на које начине поједини инструменти урбаног менаџмента појединачно и комбиновано утичу на остварење различитих социо-економских циљева и исхода, попут одрживости, једнакости, социјалне правде, итд.

## **5.2. Научни и друштвени допринос и резултати истраживања**

---

Вишеструки научни и теоријски допринос спроведеног истраживања односи се најпре на важан научни резултат у одабиру различитих теоријских и концептуалних приступа за специфичан проблемски оквир рада, као и предмет самог истраживања, који су смештени у контекст савремених дискусија, истраживања и студија које успостављају релације између урбаног управљања, политика и планирања са једне, и стратешких урбаних пројеката са друге стране.

Заузели смо став да је формирање концептуалног оквира на такав начин нужно из разлога што говоримо о парадигмама и дискурсима, пре него о теоријама планирања, и дефинишемо концептуални и теоријски оквир истраживања из низа различитих теоријских полазишта у истраживачком процесу. Таква поставка читавог оквира истраживања је допринела анализи, дискусији и критичком прегледу основних поставки супротстављених савремених парадигми урбаног

менаџмента, управљања и планирања релевантних за само истраживање, обзиром да, позивајући се на Алмендингера, за разлику од већине других фундаменталних природних и друштвених наука, планирање нема сопствене ендogene теорије, већ представља еклектичан скуп различитих теорија из других области које се примењују на планирање (Allmendinger, 2002: 78).

Други важан научни допринос и резултат истраживања огледа се у компаративном критичком прегледу научно заснованих концептуалних и теоријских приступа у области урбаног менаџмента, управљања и планирања актуелних у друштвеним контекстима европских развијених земаља и контекста Србије.

Трећи научни и теоријски допринос и резултат истраживања односи се на специфичност овог истраживања, у оквиру којег је фокус стављен на расветљавање улоге и односа јавног и приватног сектора укључених у планирање, менаџмент и реализацију стратешких урбаних пројеката у ширем процесу урбаног управљања и производње простора у транзиционом српском контексту. Такође су идентификоване карактеристике и објашњени инструменти урбаног менаџмента у процесима производње простора, од реализације стратешких урбаних пројеката до ширих процеса урбаног развоја. У том светлу, истражили смо стратегије и интересе јавног и приватног сектора, начине на које актери јавног и приватног сектора уређују своје односе кроз различите организационе аранжмане, захтеве које имају приликом успостављања правила за сарадњу, као и на инструменте и ресурсе које користе у процесу планирања и реализације стратешких пројеката. Додатно смо показали какве резултате, ефекте и вредности такве урбане интервенције доносе како за јавне и приватне, тако и за све остале заинтересоване стране.

Четврти научни и теоријски допринос и резултат истраживања остварен је кроз преглед, анализу и критичку оцену резултата спроведених истраживања примене иновираних методолошких приступа урбаном менаџменту у одабраним случајевима у друштвено-економским контекстима Велике Британије и Холандије и нашем контексту који су од важности за стратешки развој градова у Србији.

Коначно, најважнији научни и теоријски допринос и резултат истраживања доноси модел развијања нових инструмената и принципа урбаног менаџмента у области урбанистичког планирања и управљања урбаним развојем у Србији, који је научно заснован, проверен и прилагођен српском промењеном друштвено-економском контексту. Редефинисан модел у себе уграђује инструменте урбаног менаџмента, са једне стране из перспективе парадигме колаборативно-комуникативног процеса планирања и улоге планера, укључивања свих заинтересованих страна и улоге развојних планерских агенција, док са друге стране уграђује вредносни систем додате вредности урбаног развоја заснованог на парадигми праведног града.

### **5.3. Препоруке могућих примена резултата у Србији**

---

Препоруке за практичну примену резултата истраживања у Србији односе се на увођење нових модела, приступа и инструмената урбаног менаџмента на нивоу локалних управа у Србији за одговорније, ефективније и ефикасније планирање и управљање развојем своје територије, заједно са представницима приватног и цивилног сектора друштва.

Важно поље практичне примене резултата истраживања у Србији је друштвена трансформација и редофинисање значаја и улоге урбаних менаџера, урбаниста, планера и архитеката у савременом српском друштву као лидера колаборативних процеса усмерених ка урбаном менаџменту и специфичностима локалног развоја.

Планери треба да науче како да комуницирају са другим актерима за достизање нових вредности и знања, и да поседују и политичка знања, сем чисто техничких и научних знања (Forester, 1989) (Healey, 1993). Из тих разлога, урбани менаџери и планери у оквиру процеса умреженог урбаног управљања и менаџмента стратешких урбаних пројеката могу да утичу на постојеће и формирање нових моћи кроз умрежавање актера и урбани менаџмент. Моћ и решења која се развијају у оквиру мреже могу се посматрати као процес којим фасилитатори, урбани менаџери, дизајнери и планери треба да руководе, али уз свест да не намећу своја решења и експертност унапред, већ да воде читав процес тако да сви учесници имају осећај власништва над решењем (Radosavljević and Lalović, 2013:

78). Такође, једна од улога планера све више ће бити да кроз медијацију и фасилитацију задовоље интересе различитих, често супротстављених актера кроз задовољење њихових појединачних интереса пре него кроз тражење компромиса у процесу изградње консензуса (Forester, 2006: 451).

Очекивано поље научне и практичне примене резултата истраживања у Србији из претходно поменутих разлога очекује се и у промени приступа едукацији архитеката и урбаниста, али и сродних додирних области, у односу на позицију струке у процесу урбаног менаџмента, управљања и планирања уопште, и у односу на питања урбанистичког планирања и пројектовања стратешких урбаних пројеката посебно. Чак и у америчком, уско-специјализованом економском контексту генерално, као и планирања и урбани менаџмент, експерти који у будућности буду претерано специјализовани биће у неповољном положају, јер им је потребан широк спектар знања у вези урбаних тема и питања (Innes, Booher and Vittorio, 2010: 64). Та знања морају бити знања везана за фасилитацију, преговарање, посредовање, као и у учествовање у изградњи мрежа, управљања и урбаног менаџмента, чак и када су у питању технички образовани стручњаци попут саобраћајних и грађевинских инжењера на пример, како би могли да буду добро едуковани за рад на градским и регионалним политикама и да комуницирају и умрежавају се са изабраним представницима јавног сектора као и са инвеститорима и другим регионалним и локалним актерима.

На крају, улога архитеката, урбаниста и планера у Србији у односу на позицију у процесу управљања, планирања и урбаног дизајна генерално, и у односу на питања урбаног менаџмента посебно, биће све више, креирање, подршка и омогућавање функционисања стратешких мрежа између различитих актера. Та улога би требала да се креће од нивоа формулисања интегралних политика, стратегија, урбанистичких планова, као и решења квалитетног урбаног дизајна, преко креирања миљеа и арене за укључивање одређених група актера и заинтересованих страна у потребним фазама, све до фасилитације читавог процеса и имплементације одрживих решења (Radosavljević and Lalović, 2013: 78-79).

#### 5.4. Правци даљег истраживања

---

Кроз концептуални и теоријски оквир истраживања и одабране студије случајева, показали смо да савремено урбано управљање и урбани менаџмент није само предмет интересовања јавног, већ и приватног и цивилног сектора. Боље разумевање релације урбаног менаџмента и функционисање тржишта у реализацији стратешких урбаних пројеката подразумева, како смо у истраживању и показали, анализу и боље разумевање односа између улога актера јавног и приватног сектора. Обзиром да релативно мали број студија поготово у српском контексту истражује стратегије и интересе приватног сектора, као и начине на које актери јавног и приватног сектора уређују своје односе кроз различите организационе аранжмане, један од праваца будућих истраживања би био ка већем броју и обиму сличних истраживања.

То практично значи да би правци будућих истраживања у Србији могли да се крећу ка испитивању улоге планера и урбаниста која није усмерена само на јавни сектор, како прописују као методолошки рецепт за планере теоретичари колаборативно-комуникативне парадигме у свету, а све више и у Србији, нити као сервисну функцију интересима крупног капитала приватног сектора, како смо показали у истраживању, већ ка улози архитеката, урбаниста и планера као лидера урбаних социјалних покрета, која се по теоретичарима праведног града односи на сврху визије која је усмерена на мобилисање јавности у критици политика јавног сектора, те сходно томе и кроз будућа истраживања механизма за добијање социјалне подршке и укључивање грађана у различитим фазама процеса.

У истраживању су приказани савремени инструменти урбаног менаџмента који значајно утичу на планирање, управљање и обликовање тржишта приликом реализације стратешких урбаних пројеката. Обзиром да до потпуне реализације српског анализираниог случаја стратешког урбаног пројекта *Београд на води* није дошло у време спровођења и завршетка овог истраживања, основни правац будућих истраживања би могао да се креће ка сагледавању ефеката употребе савремених инструмента урбаног менаџмента након реализације овог пројекта и на примерима других стратешких урбаних пројеката у српском контексту.



## Литература и извори

---

Adams, D., Dunse, N. and White, M. (2005) 'Conceptualising State–Market Relations in Land and Property: The Growth of Institutionalism – Extension or Challenge to Mainstream Economics?', in Adams, D., Watkins, C. and White, M. (ed.) *Planning, Public Policy and Property Markets*, Oxford: Blackwell, pp. 37-55.

Allmendinger, P. (2002) 'Towards a Post-Positivist Typology of Planning Theory', *Planning Theory*, vol. 1, pp. 77-99.

Bajić Brković, M. (2010) 'Ka održivom razvoju gradova u Srbiji', in Bajić Brković, M. (ed.) *Kreativne strategije za održivi razvoj gradova u Srbiji*, Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu, pp. 1-50.

Berg, L.v.d. (1987) *Urban Systems in a Dynamic Society*, Aldershot: Gower.

Berg, L.v.d., Braun, E. and Meer, J.v.d. (1997) *Metropolitan Organising Capacity: Experiences with Organising Major Projects in European Cities*, Aldershot: Ashgate.

Booher, D.E. and Innes, J.E. (2002) 'Network Power in Collaborative Planning', *Journal of Planning Education and Research*, vol. 21, no. 3, pp. 221-236.

Bovaird, T. and Löffler, E. (2003) 'Understanding public management and governance', in Bovaird, T. and Löffler, E. (ed.) *Public Management and Governance*, London: Routledge, pp. 3-12.

Brenner, N. and Theodore, N. (2002) 'Preface: From the “New Localism” to the Spaces of Neoliberalism', *Antipode*, vol. 34, no. 3, pp. 341-347.

Brindley, T., Rydin, Y. and Stoker, G. (2005) *Remaking Planning: The Politics of Urban Change*, 2<sup>nd</sup> edition, London: Routledge (Original work published 1989).

Cadell, C., Falk, N. and King, F. (2008) *Regeneration in European cities, Making connections*, York: York Publishing Services.

Castells, M. (2010a) *End of Millennium*, 2<sup>nd</sup> edition, Oxford: Blackwell Publishing. (Original work published 1998).

Castells, M. (2010b) *The Power of Identity*, 2<sup>nd</sup> edition, Oxford: Blackwell Publishing. (Original work published 1997).

Castells, M. (2010c) *The Rise of the Network Society*, 2<sup>nd</sup> edition, Oxford: Blackwell Publishing. (Original work published 1996).

City of Rotterdam Regional Steering Committee (2009) 'The City of Rotterdam, The Netherlands: Self-Evaluation Report', in *OECD Reviews of Higher Education in Regional and City Development*, IMHE, Available: <http://www.oecd.org/edu/imhe/regionaldevelopment>.

Creswell, J.W. (2003) *Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, 2<sup>nd</sup> edition, London: SAGE Publications.

Davidson, F. (1996) 'Planning for Performance: Requirements for Sustainable Development', *Habitat International*, vol. 20, no. 3, pp. 445-462.

Davidson, F. and Nientied, P. (1991) 'Introduction, Special Issue: Urban management in the Third World: Developing the Capacity', *Cities*, vol. 8, no. 2, pp. 82-86.

Dokić, V. and Nikezić, Z. (2007) 'Political Circumstances as a Risk Factor in Urban Development of the City', *Spatium*, no. 15-16, pp. 16-20.

English Partnerships (1997) 'Initiating Urban Change - London Docklands before LDDC', in *LDDC Monographs*, English Partnerships, Available: <http://www.lddc-history.org.uk/regenstat/index.html> [29 Apr 2013].

Fainstein, S. (2000) 'New Directions in Planning Theory', *Urban Affairs Review*, vol. 35, no. 4, pp. 451-478.

Fainstein, S. (2001) *The City Builders. Property Development in New York and London, 1980–2000*, 2<sup>nd</sup> edition, revised, Lawrence: University Press of Kansas. (Original work published 1994).

Fainstein, S. (2005) 'Planning Theory and the City', *Journal of Planning Education and Research*, vol. 25, no. 2, pp. 121-130.

Fainstein, S. (2008) 'Mega-projects in New York, London and Amsterdam', *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, no. 4, pp. 768–785.

Fainstein, S. (2010) *The Just City*, New York: Cornell University Press.

Flyvbjerg, B. (2000) 'Ideal Theory, Real Rationality: Habermas Versus Foucault and Nietzsche', in *Political Studies Association's 50th Annual Conference, The Challenges*

*for Democracy in the 21st Century*, 10-13 April, London: London School of Economics and Political Science.

Forester, J. (1989) *Planning in the Face of Power*, Berkeley: University of California Press.

Forester, J. (2006) 'Making Participation Work When Interests Conflict: Moving from Facilitating Dialogue and Moderating Debate to Mediating Negotiations', *Journal of the American Planning Association*, vol. 72, no. 4, pp. 447-456.

Friedmann, J. (2005) 'Globalization and the Emerging Culture of Planning', *Progress in Planning*, vol. 64, no. 3, pp. 183–234.

Friedmann, J. (2011) *Insurgencies: Essays in Planning Theory*, New York: Routledge.

Hall, P. (2005) *Urban and Regional Planning*, 4<sup>th</sup> edition, London: Routledge. (Original work published 1975).

Harvey, D. (1989) 'From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism', *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography, The Roots of Geographical Change: 1973 to the Present*, vol. 71, no. 1, pp. 3-17.

Harvey, D. (2009) *Social Justice and the City*, revised edition, Athens, GA: The University of Georgia Press (Original work published 1973).

Healey, P. (1993) 'Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory', in Fischer, F. and Forester, J. (ed.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, London: Duke University Press, pp. 233-253.

Healey, P. (1997a) 'A Strategic Approach to Sustainable Urban Regeneration', *Journal of Property Development*, vol. 1, no. 3, pp. 105-110.

Healey, P. (1997b) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, London: Macmillan.

Healey, P. (2004) 'The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe', *International journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, no. 1, pp. 45-67.

- Healey, P. (2006) 'Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space', *European Planning Studies*, vol. 14, no. 3.
- Healy, P. (2007) *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for our Times*, London: Routledge.
- Hoek, M.v. (2008) 'REGENERATION IN EUROPEAN CITIES: Making Connections Case Study of Kop van Zuid, Rotterdam (The Netherlands)' *URBED*.
- Hulsbergen, E. and Stouten, P. (2001) 'Urban Renewal and Regeneration in the Netherlands. Integration Lost or Subordinate?', *City*, vol. 5, no. 3, pp. 325-337.
- Innes, J. (1995) 'Planning theory's emerging paradigm: Communicative action and interactive practice', *Journal of Planning Education and Research*, vol. 14, no. 3, pp. 183-189.
- Innes, S. (1998) 'About LDDC - a brief overview', in *LDDC Articles*, English Partnerships, Available: <http://www.lddc-history.org.uk/lddcachieve/index.html> [15 Apr 2012].
- Innes, J.E., Booher, D.E. and Vittorio, S.D. (2010) 'Strategies for Megaregion Governance', *Journal of the American Planning Association*, vol. 77, no. 1, pp. 55-67.
- Interact (2004) *The Fieldbook Urban Governance in Practice*, Funded by the European Commission under the 5th Framework Research Programme within Key action 4 'City of Tomorrow and Cultural Heritage'.
- International Monetary Fund (2010) *2014 IndexMundi*, August, [Online], Available: <http://www.indexmundi.com/netherlands/population.html> [7 April 2014].
- Janssen-Jansen, L., Spaans, M. and Veen, v.d.M. (2008) 'Non-financial Compensation in International Comparative Research', in Janssen-Jansen, L., Spaans, M. and Veen, M.v.d. (ed.) *New Instruments in Spatial Planning: An International Perspective on Non-financial Compensation, Sustainable Urban Areas 23*, Amsterdam: IOS Press BV, pp. 1-16.
- Jessop, B. (1998) 'The enterprise of narrative and the narrative of enterprise: place marketing and the entrepreneurial city', in Hall, T. and Hubbard, P. (ed.) *The Entrepreneurial City*, Chichester: Wiley.

- Judd, D. (2000) 'Strong Leadership', *Urban Studies*, vol. 37, no. 5–6, pp. 951–961.
- Judd, D. and Parkinson, M. (ed.) (1990) *Leadership and Urban Regeneration: Cities in North America and Europe*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Judge, D., Stoker, G. and Wolman, H. (1995) 'Theories of Urban Politics', in Judge, D., Stoker, G. and Wolman, H. (ed.) *Urban Politics and Theory: An Introduction*, London: SAGE Publications, pp. 1-12.
- Klijn, E.H. (2012) 'New Public Management and Governance: A Comparison', in Levi-Faur, D. (ed.) *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 201-214.
- Lalović, K. (2013) *Model teritorijalnih informacionih sistema za podršku održivom urbanom razvoju u Srbiji*, Doktorska disertacija. Beograd: Univerzitet u Beogradu Arhitektonski fakultet.
- Lalović, K. and Djukanović, Z. (2003) 'Possibilities of Applying the E-government Management Concept in Serbian Cities', in *Conference publication CORP 8TH International Symposium on ICT and Planning and Impacts of ICT on Physical Space*, Vienna: Vienna University of Technology.
- Lalović, K., Živković, J. and Radosavljević, U. (2011) 'Izazovi urbanog upravljanja u planiranju i implementaciji mera prolagođavanja i ublažavanja klimatskih promena', in *Zbornik radova međunarodne konferencije: Arhitektura i urbanizam - Građevinarstvo – Geodezija / Juče, Danas, Sutra*, Banja Luka: Univerzitet u Banjoj Luci Arhitektonsko-građevinski fakultet.
- Mattingly, M. (1994) 'Meaning of urban management', *Cities*, vol. 11, no. 3, pp. 201–205.
- Mcintosh, A. (1993) 'Another Point of View on London Docklands', in Bruttomesso, R. (ed.) *Waterfronts: A New Frontier for Cities on Water*, Venice: International Center Cities on Water.
- Merriam-Webster (2014) *Merriam-Webster, Incorporated*, [Online], Available: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/management> [11 April 2014].

- Miedema, F., Engberink, G.O. and Aa, P.v.d. (2000) *Kop Van Zuid: Case study 1. Rotterdam - the Netherlands. Centre for Social Policy Studies*, [Online], Available: [http://www.ifresi.univ-lille1.fr/site/2 Recherche/22 Programmes/225-URSPIC/Index.htm](http://www.ifresi.univ-lille1.fr/site/2_Recherche/22_Programmes/225-URSPIC/Index.htm) [15 Jul 2006].
- Milovanović Rodić, D., Lalović, K. and Radosavljević, U. (2013) 'Proces formulisanja održivih rešenja sa lokalnim inicijativama: zajednički rad i ostvareni rezultati u ribarskom naselju Tekija i Kruševcu', in Pucar, M., Dimitrijević, B. and Marić, I. (ed.) *Klimatske promene i izgrađeni prostor: politika i praksa u Škotskoj i Srbiji*, Beograd: IAUS, pp. 446-465.
- Orueta, F.D. and Fainstein, S.S. (2008) 'The New Mega-Projects: Genesis and Impacts', *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, no. 4, pp. 759–767.
- Petrović, M. (2009) *Transformacija gradova: ka depolitizaciji urbanog pitanja*, Beograd: Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta u Beogradu.
- Politika online (2014) „Beograd na vodi” – hit u Kanu, 12 Mar, [Online], Available: <http://www.politika.rs/rubrike/Beograd/Beograd-na-vodi--hit-u-Kanu.lt.html> [17 Jun 2014].
- Priemus, H. (2002) 'Public-Private Partnerships for Spatio-economic Investments: A Changing Spatial Planning Approach in the Netherlands', *Planning Practice & Research*, vol. 17, no. 2, pp. 197-203.
- Radosavljević, U. (2005) *Analysis of Waterfront Development Strategies*, Master Thesis. Rotterdam: IHS, Erasmus University.
- Radosavljević, U. (2008) 'Conditions Influencing Waterfront Development and Urban Actors Capacity as a Strategic Response', *Spatium*, vol. 17-18, pp. 78-83.
- Radosavljević, U. (2013) 'Umrežavanje međunarodnih, nacionalnih i lokalnih institucija za održivi lokalni razvoj naselja Istočne Srbije', in Bajić-Brković, M. (ed.) *Klimatske promene, nacionalne politike i lokalni razvoj*, Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Radosavljević, U. and Lalović, K. (2013) 'Strateško umrežavanje aktera za održivi razvoj turizma Srbije: put do kvalitetnih održivih rešenja', in Lalović, K. and

- Radosavljević, U. (ed.) *Savremeni pristupi urbanom dizajnu za održivi turizam Srbije*, Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu, pp. 51-81.
- Radosavljević, U., Lalović, K. and Milovanović Rodić, D. (2013) 'Povezivanje ključnih agencija za održive urbane projekte u Golupcu i Negotinu', in Pucar, M., Dimitrijević, B. and Marić, I. (ed.) *Klimatske promene i izgrađeni prostor: politika i praksa u Škotskoj i Srbiji*, Beograd: IAUS, pp. 472-490.
- Radosavljević, U., Lalović, K. and Živković, J. (2014) 'Urban Management Model in the Implementation of Strategic Projects in Serbia', *Proceedings of International Symposium – Research & Design for Industry*, Belgrade, 242-254.
- RAPP (2014) *Nacrt - Prostorni plan područja posebne namene uređenja dela priobalja grada Beograda – područje priobalja reke Save za projekat Beograd na vodi*, Beograd: RAPP, Available: <http://www.rapp.gov.rs/sr-Latn-CS/zasticena-i-turisticka-podrucja/cid324-83596/prostorni-plan-podrucja-posebne-namene-ureenja-dela-priobalja-grada-beograda-podrucje-priobalja-reke-save-za-projekat-beograd-na-vodi>.
- Rhodes, R. (1996) 'The New Governance: Governing without Government', *Political Studies*, vol. 44, pp. 652-667.
- Rhodes, R. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Salamon, L.M. (1981) 'Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action', *Public Policy*, vol. 29, no. 3, pp. 256-275.
- Salet, W. (2007) 'Framing Strategic Urban Projects', in Salet, W. and Gualini, E. (ed.) *Framing Strategic Urban Projects: Learning from Current Experiences in European Urban Regions*, London: Routledge, pp. 1-19.
- Sassen, S. (2000) *Cities in a World Economy*, 2<sup>nd</sup> edition, Thousand Oaks: Pine Forge Press. (Original work published 1994).
- Schout, A. and Jordan, A. (2005) 'Coordinated European Governance: Self-Organizing or Centrally Steered?', *Public Administration*, vol. 83, no. 1, pp. 201–220.

Shaw, B. (1993) 'The London Docklands Experience', in Bruttomesso, R. (ed.) *Waterfronts: A New Frontier for Cities on Water*, Venice: International Center Cities on Water.

Sheppard, H. (1997) 'A Strategy for Regeneration', in *LDDC Monographs*, English Partnerships, Available: <http://www.lddc-history.org.uk/planning/index.html> [3 Mar 2014].

Službeni glasnik RS (2014) *Odluka o izradi Prostornog plana područja posebne namene uređenja dela priobalja grada Beograda - područje priobalja reke Save za projekat "Beograd na vodi"*, Beograd: Službeni glasnik RS broj 58/14, str.3.

Službeni list grada Beograda (2003) *Generalni plan Beograda 2021*, Beograd: Službeni list grada Beograda, br. 27/03, 25/05, 34/07 i 63/09.

Službeni list grada Beograda (2014a) *Izmene i dopune Generalnog plana Beograda 2021*, Beograd: Službeni list grada Beograda, br. 70/14.

Službeni list grada Beograda (2014b) *Odluka o prestanku važenja Studije visokih objekata Beograda*, Beograd: Službeni list grada Beograda br. 36/14.

Statistics Netherlands (2005) *Statistics Netherlands*, 27 June, [Online], Available: <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/dossiers/conjunctuur/publicaties/artikelen/archief/2005/2005-06-27-f.htm?RefererType=Favorite> [12 May 2014].

Stoker, G. (1995) 'Regime Theory and Urban Politics', in Judge, D., Stoker, G. and Wolman, H. (ed.) *Theories of Urban Politics*, London: SAGE Publications, pp. 54-71.

Stoker, G. (1998) 'Governance as Theory: Five Propositions', *International Social Science Journal*, vol. 50, no. 155, pp. 17–28.

Stren, R. (1993) "Urban Management" in Development Assistance: an Elusive Concept', *Cities*, vol. 10, no. 2, pp. 125–138.

Swyngedouw, E., Moulaert, F. and Rodriguez, A. (2002) 'Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy', *Antipode*, vol. 34, no. 3, pp. 542 - 577.



Tanjug (2012) *Vučićev projekat "BeoGRAD na vodi"*, 12 April. B92.net, [Online], Available:

[http://www.b92.net/info/izbori2012/vesti.php?yyyy=2012&mm=04&dd=12&nav\\_id=599907](http://www.b92.net/info/izbori2012/vesti.php?yyyy=2012&mm=04&dd=12&nav_id=599907) [5 July 2014].

Tanjug (2014) *Nikodijević: "Beograd na vodi" je projekat od nacionalnog značaja*, 22 July. Blic online, [Online], Available:

<http://www.blic.rs/Vesti/Beograd/482327/Nikodijevic-Beograd-na-vodi-je-projekat-od-nacionalnog-znacaja> [12 August 2014].

Tanjug (2014) *Vesić: Beograd najatraktivnije mesto za investiranje*, 9 October.

Tanjug.rs, [Online], Available: <http://www.tanjug.rs/novosti/148393/vesic--beograd-najatraktivnije-mesto-za-investiranje.htm> [12 Oct 2014].

Taylor, N. (1998) *Urban Planning Theory Since 1945*, London: SAGE Publications.

Tiesdell, S. and Allmendinger, P. (2005) 'Planning Tools and Markets: Towards an Extended Conceptualisation', in Adams, D., Watkins, C. and White, M. (ed.) *Planning, Public Policy and Property Markets*, Oxford: Blackwell, pp. 56-76.

Udruženje arhitekata Srbije i Društvo arhitekata Beograda (2014) *Primedbe tokom javnog uvida na Nacrt IZMENA I DOPUNA GENERALNOG PLANA BEOGRADA 2021*, 16 Sep, [Online], Available: <http://dab.rs> [12 Oct 2014].

UN-HABITAT (2004) *The State of the World's Cities 2004-2005. Globalization and Urban Culture*, London: Earthscan.

Vedung, E. (1998) 'Policy Instruments: Typologies and Theories', in Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R.C. and Vedung, E. (ed.) *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, Piscataway, NJ & London: Transaction Publishers, pp. 21-58.

Vlada RS (2009) *Zakon o planiranju i izgradnji*, Beograd: Službeni glasnik RS 72/09, 24/11, 121/12.

Vlada RS (2011) *Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama*, Beograd: Službeni glasnik RS, broj 88/11.

Vlada RS (2014) *Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji*, Beograd: Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Available:

<http://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-planiranju-i-izgradnji>.

VROM (2000) *Compact Cities and Open Landscapes - Spatial Planning in the Netherlands publication*, Ministry of Housing, Spatial Planning & the Environment, the Netherlands.

Vujaklija, M. (1980) *Leksikon stranih reči i izraza*, Beograd: Prosveta.

Vujošević, M. (2004) 'The search for a new development planning/policy mode: Problems of expertise in the transition period', *Spatium*, vol. 10, pp. 12-18.

Wigmans, G. (2001) 'Contingent governance and the enabling city - The case of Rotterdam', *City*, vol. 5, no. 2, pp. 203-223.

Williams, R. (1983) *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*, London: Fontana.

## Биографија аутора

Урош Радосављевић дипломирао је на Архитектонском факултету Универзитета у Београду (1999), специјализирао *Јавни менаџмент и управљање градом* (2003) и магистрирао *Урбани менаџмент и развој* (2005) на Еразмус Универзитету у Ротердаму, Холандија.

Запослен на Департману за урбанизам Архитектонског факултета Универзитета у Београду, најпре као асистент приправник (од 1999), а потом као доцент (од 2009), реализује наставу као руководилац студија, теоријских и изборних предмета. Члан је менторских комисија за одбрану дипломских радова, ментор је на тринаест дипломских, једном специјалистичком и на студентским радовима који су освајали награде на неколико међународних студентских конкурса. Гостује као наставник на *Факултету за урбано и регионално планирање* Ајова Универзитета, САД (2011) и међународној летњој школи Архитектонског факултета Алгеро Универзитета у Сасарију, Италија (2013).

Учествује у међународним и националним научно-истраживачким пројектима УН ХАБИТАТ-а (2006-2008), ФПБ ЕУ (2006-2009), и на два пројекта Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (2006-2007 и 2011-2015). Руководи израдом *Плана за туристичко активирање Голубачке тврђаве* (2009-2010) и *Интегралним планом за активирање сеоског туризма источне Србије* (2011-2012) на Архитектонском факултету Универзитета у Београду у оквиру GIZ пројекта *Општински економски развој у Подунављу*.

Уредник је научне монографије *Савремени приступи урбаном дизајну за одрживи туризам Србије* (2013) са Ксенијом Лаловић, коаутор пет поглавља у монографијама, три рада у часописима и осам радова са конференција. Коаутор је две урбанистичке студије, четрнаест просторних и урбанистичких планова, два урбанистичка пројекта, три архитектонска идејна и главна пројекта и осам урбанистичко-архитектонска конкурса. Добитник је девет награда и два признања на међународним салонима урбанизма, архитектуре и конкурсима.

Члан је *Америчког удружења планера* (од 2011) и *Удружења урбаниста Србије* (2008-2013 члан председништва). Активно говори и пише на енглеском језику.

Прилог 1.

## Изјава о ауторству

Потписани: Урош Б. Радосављевић, мр

број индекса \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

### Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

ФОРМИРАЊЕ МОДЕЛА УРБАНОГ МЕНАЏМЕНТА У РЕАЛИЗАЦИЈИ  
СТРАТЕШКИХ ПРОЈЕКТА

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанта

У Београду, 29. децембра 2014. године



Прилог 2.

## Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: Урош Б. Радосављевић, мр

Број индекса \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

Студијски програм \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

Наслов рада: ФОРМИРАЊЕ МОДЕЛА УРБАНОГ МЕНАџМЕНТА У  
РЕАЛИЗАЦИЈИ СТРАТЕШКИХ ПРОЈЕКТА

Ментор: др Владан Ђокић, редовни професор Универзитет у Београду –  
Архитектонски факултет

Потписани: Урош Б. Радосављевић, мр

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанта

У Београду, 29. децембра 2014. године



\_\_\_\_\_

Прилог 3.

## Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

ФОРМИРАЊЕ МОДЕЛА УРБАНОГ МЕНАџМЕНТА У РЕАЛИЗАЦИЈИ  
СТРАТЕШКИХ ПРОЈЕКТА

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио.

1. Ауторство

2. Ауторство - некомерцијално

**3. Ауторство – некомерцијално – без прераде**

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима

5. Ауторство – без прераде

6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанта

У Београду, 29. децембра 2014. године



1. Ауторство - Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

3. Ауторство - некомерцијално – без прераде. Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

4. Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

5. Ауторство – без прераде. Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

6. Ауторство - делити под истим условима. Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.