

Franklin OBENG-ODOOM

## Upravljanje za razvoj mest v korist revnega prebivalstva (o knjigi *Governance for pro-poor urban development: Lessons from Ghana*)

**Naslov:** Governance for pro-poor urban development: Lessons from Ghana

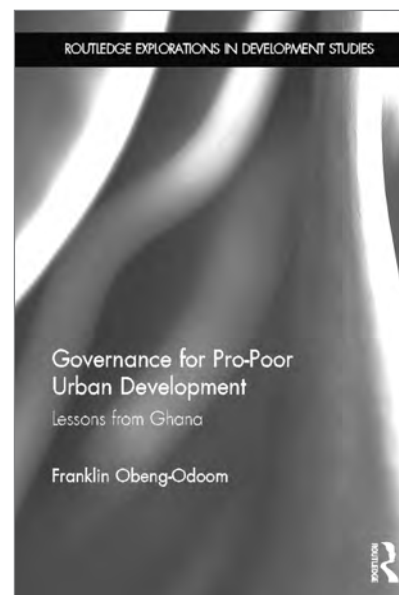
**Avtor:** Franklin Obeng-Odoom

**Založnik:** Routledge

**Kraj in leto izdaje:** London, 2013

**Število strani:** 258

[ISBN: 978-0-415-83376-9]



### Uvod

Rad bi se zahvalil urednikom revije *Urbani izziv*, ki so mi dali priložnost, da lahko predstavim svojo knjigo z naslovom *Governance for pro-poor urban development: Lessons from Ghana* (Upravljanje za razvoj mest v korist revnega prebivalstva: primer Gane). Najprej bom predstavil, kakšno je zanimanje za mesta in upravljanje po svetu, nato bom prikazal trenutno poznavanje tega področja, na koncu pa bom razložil, kako knjiga prispeva k razpravam s tega področja.

### Vse večje zanimanje za mesta in upravljanje

V 21. stoletju so mesta in njihovo upravljanje pritegnili svetovno pozornost, na podlagi česar je Edward Glaeser, ekonomist s Harvarda, leta 2011 objavil knjigo *Triumph of the city* (Zmagoslavje mest). Mesta svojim prebivalcem ne zagotavljajo vedno najboljših storitev, udobja, zamisli, družbe, blagostanja in zadovoljstva v življenju, toda v splošnem velja, da lahko z upravljanjem, še posebej z »dobrim upravljanjem«, še tako neuspešno mesto postane zmagoslavno. »Dobro mesto« (Ash, 2006), »mesto

prihoda« (Saunders, 2012) in »srečno mesto« (Leyden idr., 2011) so izrazi, ki ponazarjajo, kako lahko mesta z dobrim upravljanjem kar najbolj izkoristijo svoje zmožnosti. Ne glede na to, od kod prihajamo, živimo v dobi upravljanja, v obdobju mest in v času dobrega upravljanja mest.

### Trenutno poznavanje področja

Naše poznavanje upravljanja pa je kljub temu popolnoma razdrobljeno. Vlaka z upravljavskimi orodji je prispel v mesto, vendar je popolnoma razglašen. Francis Fukuyama, priznani strokovnjak z univerze Stanford, je v novejšem članku v reviji *Governance* obsodil zmedo, ki vlada na področju raziskav upravljanja (še zlasti to, kako se upravljanje pojmuje in meri), ter pozval k nujnemu celostnemu pristopu pri preučevanju tega področja. Fukuyama (2013: 347) poudarja, da »moramo najprej bolje opredeliti, kaj je to dobro upravljanje, saj ga bomo le tako lahko tudi merili«. V članku predstavi nekaj smernic za opredelitev in merjenje pojma. V zvezi z njegovo opredelitvijo poudarja, da je treba upravljanje razumeti kot državo oziroma »delovanje izvršnih vej oblasti in njihovih organov« (2013: 347).

Sklicuje se na starejše razprave o vladi in upravljanju, vendar na koncu najde rešitev, ki poruši to dihotomijo: vlada je država in država je upravljanje. Vlada in upravljanje imata torej enak in zamenljiv pomen. V zvezi z merjenjem pa Fukuyama ni zadovoljen z obstoječimi kvantitativnimi in nerealnimi indeksi in merili. Zagovarja uporabo kvalitativnih meritev, pri čemer poudari ključni pomen merjenja zmogljivosti, avtonomije in izida. Vse tri podrobno analizira in oceni. Na koncu zavrne merjenje izida, saj ugotovi, da je izid težko pripisati državi ali upravljanju. Cilje upravljanja ne moremo vedno pripisati državi, ne glede na to, kako so opredeljeni; poleg tega z osredotočanjem na cilje spregledamo težave, ki se pojavijo v procesu in izvedbi. Zaradi tega bi se moral nov pristop merjenja upravljanja osredotočiti predvsem na zmogljivost (vire) in avtonomijo (kako država oziroma vlada izbira in določa svoj program dela ter nadzoruje upravne organe za doseganje vnaprej določenih izidov) ter na odnose med njima.

### O čem govori ta knjiga?

V knjigi obravnavam pojmovanje in merjenje upravljanja v kontekstu razvoja mest v Gani, čeprav se na kratko po-

svetim tudi izkušnjam iz drugih afriških držav. Izbor tega geografskega območja je pomemben zaradi vse večjega pomena mest v Afriki ter rabe upravljanja kot političnega in ekonomskega pojma oziroma rešitve vseh težav na celini. Glede pojmovanja oziroma opredelitve pojma upravljanja se strinjam s Fukuyamom, da »preobrat« iz vlade v upravljanje in posledično v miselnost, da je država oslabela ali se deteritorializirala do te mere, da so postali drugi akterji pomembnejši, prinaša veliko težav. Ne strinjam pa se, da bi morali posvetiti pozornost različnim virom oblasti na lokalni in mednarodni ravni. Tako kot država je tudi vlada še vedno pomembna, vendar v tem procesu nastopajo tudi drugi pomembni akterji. Na primer, Svetovna banka je zelo dejavna pri oblikovanju narave države. Manipulira z državnimi ustanovami in ne podpira samo marketizacije politik, temveč tudi državnih ustanov, ki naj bi te politike izvajale. Poleg tega so zgodovinski pritiski ter pritiski lokalnih medijev in aktivistov povzročili, da država ni več samo vlada, zato država in vlada ne morata biti zamenljivi. Zahteve Organizacije združenih narodov in drugih držav po demokratizaciji in izpolnjevanju pogojev za nudenje mednarodne pomoči vlado prisilijo, da nekatera pooblastila prenese na druge državne organe zunaj izvršne veje oblasti. Zato države ne moremo obravnavati samo kot vlade, čeprav je njena pristojnost vladanja nedotaknjena, v nekaterih primerih pa se celo poveča. Pri vsakršnem pojmovanju upravljanja, ki se osredotoča samo na lokalne ustanove in ne upošteva mednarodnih sil in zgodovine – kot to počne Fukuyama –, zato manjka velik del celotne slike.

Knjiga nudi bolj celostno pojmovanje upravljanja. To je opredeljeno kot demokratizacija, podjetništvo in decentralizacija (DPD). Vsaka od teh sestavin ima drugačen pomen, vendar je pomembna tudi celota in ne samo posamezne zamisli. Tovrstno pojmovanje

se osredotoča na posamezne sestavine, celoto in povezave med sestavinami. Na ta način se spreminjajo depolitizirani pogledi na upravljanje ter priznava in presega stališče, da je upravljanje samo neoliberalni projekt, kot je to nakazano v delih, kot je *Good governance in the era of global neoliberalism* (Dobro upravljanje v dobi globalnega neoliberalizma; Demmers idr., 2012). Poleg tega pomaga DPD analizirati, kaj se zgodi, ko se upravljanje mest poruši. Gredo ljudje protestirati, se odločijo, da bodo ostali v mestu ali da ga bodo zapustili? Če se ga odločijo zapustiti, ali se preselijo v drugo mesto? Kako torej mestni prebivalci izražajo svoje zadovoljstvo in nezadovoljstvo?

V zvezi z merjenjem predstavim dodatne predloge za preučevanje upravljanja. Pri tem uporabim analizo končnega izida – ki jo je Fukuyama zavrnil –, saj pokažem, da merjenje izidov pri analizi kakovosti upravljanja mest ni izključevalna ali izolirana naloga. Namesto da bi se spraševal samo o tem, ali so bili pri upravljanju postavljeni cilji (izidi) doseženi ali ne, kot to predlaga Fukuyama, preučujem tudi družbene, gospodarske in politične pomene »uspeha« in »neuspeha« ter kako se spreminjata v času, za koga (posameznike ali družbene razrede), zakaj in kako (z vidika avtonomije, zmogljivosti ali gospodarske strukture). Z analizo se torej izognem preprosti dvojici »uspeh in neuspeh« in namesto tega preučujem, kako sta »uspeh« in »neuspeh« zgrajena, kako sobivata in kako sta povezana in med seboj odvisna. Fukuyama priporoča, naj meritve izidov zavrremo, ker na izide vpliva preveč dejavnikov, ki presegajo lokalno raven. Zame pa je prav to razlog, zaradi katerega so meritve izidov vendarle potrebne. Mednarodne razvojne agencije upravljavskim organom obljublajo veliko, zato bi morali te obljube preučiti z vidika njihovih izidov. Z drugimi besedami, meritve izidov pomagajo določiti skladnost in razlike med vizijo, poslanstvom, obljubi

bami in materialnimi pogoji različnih skupin mestnih prebivalcev.

Kot pri mnogih politično-ekonomskih vprašanjih so dostopnost in kakovost podatkov ter ustaljeni načini razmišljanja tudi pri analizi upravljanja precejšnja ovira. Običajno je na voljo in uporabljen samo določen pristop, vendar – kot to pravilno ugotavlja tudi Fukuyama – temelji ta samo na izsledkih anket in uporabi določenih statističnih ali ekonometričnih analitičnih tehnik, zaradi česar je popolnoma neprimeren za preučevanje vprašanj, ki se trenutno pojavljajo v zvezi z urbanimi okolji. Zato v knjigi uporabljам najrazličnejše podatke, vire, ankete, vladne statistične zbirke in študije primerov. Pri analizi sem moral uporabiti različne poglede, še posebej svoje veščine iz ekonomike nepremičninskega trga, urbane ekonomike in politične ekonomije. Kot strokovnjak s področja ekonomike nepremičninskega trga dobro poznam delovanje gospodarskih, socialnih, političnih in kulturnih ustanov ter to, kako so te povezane z mestnimi zemljišči ter kakšno vlogo imajo zemljišča v življenju različnih družbenih razredov in mestnem gospodarstvu. Kot strokovnjak s področja urbane ekonomike, ki so ga naučili, da so mesta v središču procesov družbenega, okoljskega in gospodarskega razvoja, se moj pogled razlikuje od neoklasičnih ekonomistov, ki uporabljajo metodološki individualizem kot svoje epistemološko in analitično orodje. Ni skrivnost, da ne odobravam njihovih metod, ki se pri mestih in mestnih sistemih, ki so nastali pod kolonialnimi in imperialističnimi vplivi, izkažejo za neučinkovite. Čeprav te metode v knjigi priznavam, se njihovi rabi izogibam.

Kot politični ekonomist »urbano« razumem kot sistem, na katerega vplivajo lokalne, regionalne, nacionalne in mednarodne silnice sprememb. Stalnost je izjemno pomembna, kot tudi ustvarjanje in razporejanje ekonomskega presežka v procesu urbanističnega na-

črtovanja in družbenih sprememb. Kot politični ekonomist razumem lokalno zgodovino kot svetovno zgodovino in trenutne razvojne procese kot procese, ki so tesno povezani z nacionalnim in mednarodnim razvojem. Če so ti procesi kapitalistični ali vsebujejo močna kapitalistična gibalna in logika, moramo pri njihovem preučevanju razumeti, kako delujejo različne oblike kapitalizma v družbah, ki dejansko obstajajo. S povezovanjem teh znanj v »kritični imanentistični« pristop lahko pridobimo svež in uporaben analitični vpogled v obravnavano problematiko, saj gre za mešanico spretnosti in pogledov, ki se le redko uporabljajo skupaj.

Knjiga empirično temelji na izkušnjah iz Gane. Meni se zdi ta izbira ustrežna, saj je v literaturi Gana splošno priznana kot ena od štirih afriških držav z najvišjo kakovostjo upravljanja (Naudé, 2011). Med temi štirimi državami v knjigi analiziram tudi Južnoafriško republiko, vendar večino pozornosti namenjam Gani. David Cameron je to državo pred kratkim hvalil zaradi odlične gospodarske rasti in zavidljivega uspeha ter jo poimenoval kot »otok miru in stabilnosti« (*Voices of Ghana*, 2013), poleg tega pa velja za »zglede, /.../ katerega demokratične vrline bi morali jemati veliko resneje« (Bierschenk in Spies, 2010: 4). Slovi kot »najboljša učenka Mednarodnega denarnega sklada« (Hutchful, 1995), zato je primerna za preučevanje upravljanja v Afriki. Zadnji opis se nanaša na gansko podjetniško upravljanje ali neoliberalizem, vendar pri slednjem ne gre samo za »običajno različico privatizacije in liberalizacije« (Koechlin, 2011: 253). Gre za širše pojmovanje: za ideologijo, družbeno gibanje in niz političnih praks (Stilwell, v tisku), ki nastajajo na lokalni ravni, so podedovani od kolonizatorja in se uveljavljajo od zunaj. Podjetništvo je ključni del pojmovanja upravljanja v tej knjigi, vendar ni njegova edina značilnost. Pomembni sestavini sta tudi decentralizacija in demokratizacija.

V knjigi so obravnavana težavna vprašanja, ki jih je Fukuyama odprl v svojem novejšem članku, vendar pa so razumevanje, merjenje in vrednotenje upravljanja preučeni širše. Med drugim preučujem, kako se ekonomski presežek ustvarja in porazdeljuje ne samo med revnimi in bogatimi prebivalci in državami, temveč tudi znotraj drugih družbenih skupin in med njimi. Ne preučujem samo preobrazbe ključnih družbenih in gospodarskih razredov s prostorskega in časovnega vidika ter vprašanja stalnosti in sprememb v urbanizmu, temveč analiziram tudi, kako lahko presežemo trenutno delovanje in pomene upravljanja v procesu razvoja mest.

## Sklep

Zanimanje za upravljanje in mesta je veliko in bo najverjetneje še naraščalo, vendar vprašanja pojmovanja in merjenja še naprej ovirajo pravilno razumevanje te privlačne teme. Reševanje teh težav pomeni velik izziv, ki ga knjiga *Governance for pro-poor urban development: Lessons from Ghana* -poskuša premagati. Upam, da bo zares osvetlila naše trenutno razmišljanje in prispevala k razpravi o upravljanju, mestih in razvoju s konceptualnega, z metodološkega in empiričnega vidika.

.....  
Franklin Obeng-Odoom  
University of Technology, Sydney, School of  
the Built Environment, Sydney, Avstralija  
E-pošta: Franklin.Obeng-Odoom@uts.edu.au,  
odoomj6@yahoo.co.uk

## Viri in literatura

Ash, A. (2006): The good city. *Urban Studies*, 43(5–6), str. 1009–1023.  
DOI: 10.1080/00420980600676717

Bierschenk, T., in Spies, E. (2010): Introduction: Continuities, dislocations and transformations: 50 years of independence in Africa. *Africa Spectrum*, 45(3), str. 3–10.

Demmers, J., Jilberto, A. E. F., in Hogenboom, B. (ur.) (2012): *Good Governance in the era of global neoliberalism: Conflict and depolitisati-*

*on in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa*. London, Routledge.

Fukuyama, F. (2013): What is governance. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3), str. 347–368. DOI: 10.1111/gove.12035

Glaeser, E. L. (2011): *Triumph of the city*. New York, Penguin Press.

Hutchful, E. (1995): Why regimes adjust: The World Bank ponders its "star pupil". *Canadian Journal of African Studies*, 29(2), str. 303–317. DOI: 10.2307/485246

Koechlin, T. (2011): Book review essay: Superior alternatives: Three takes on the failure of neoliberalism. *Review of Radical Political Economics*, 43(2), str. 253–259. DOI: 10.1177/0486613410391410

Leyden, K. M., Goldberg, A., in Michelbach, P. (2011): Understanding the pursuit of happiness in ten major cities. *Urban Affairs Review*, 47(6), str. 861–888. DOI: 10.1177/1078087411403120

Naudé, W. (2011): Economic development in Sub-Saharan Africa: The case of the big four. *Maastricht School of Management Working Paper no. 2011/34*. Dostopno na: <http://econpapers.repec.org> (sneto 20. 10. 2013).

Saunders, D. (2012): *Arrival city*. New York, Vintage Books.

Stilwell, F. (v tisku): Neoliberalism and the city: Economic theory, class interests and political practices. *Housing, Theory and Society*. DOI: 10.1080/14036096.2013.841554

Voices of Ghana (2013): *Britain pledges free port to service Ghana's burgeoning oil industry as Tullow project approved*. Dostopno na: <http://voicesofghana.com> (sneto 20. 6. 2013).

## Podatki o avtorju

Franklin Obeng-Odoom je postdoktorski štipendist na visoki šoli za grajeno okolje tehnološke univerze v Sydneyju, kjer raziskuje politično-ekonomske vidike razvoja, mest in naravnih virov. Je avtor prihajajoče knjige z naslovom *Oiling the urban economy: Land, labour, capital, and the state in Sekondi-Takoradi, Ghana* (Vpliv nafte na mestno gospodarstvo: zemljišča, delovna sila, kapital in država v ganskem mestu Sekondi-Takoradi; Routledge, 2014). Več informacij o njegovem delu lahko najdete na njegovi spletni strani <http://obeng-odoom.com>. Pišete mu lahko na e-naslov Franklin.Obeng-Odoom@uts.edu.au.

## Dodatne informacije

Spletna stran knjige: <http://www.routledge.com/books/details/9780415833769/>

Popust: na voljo je koda za 20-odstotni popust, ki velja do 31. januarja 2014: GPU13.