

Miodrag Vujošević
Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije
Beograd
Ksenija Petovar
Arhitektonski i Geografski fakultet
Univerzitet u Beogradu

Izvorni naučni članak
UDK: 502.131.1:711
Primitljeno: 23. 11. 2006.

JAVNI INTERES I STRATEGIJE AKTERA U URBANISTIČKOM I PROSTORNOM PLANIRANJU

Public Interest vs. Strategies of Individual Actors in Urban and Spatial Planning

ABSTRACT Here a preliminary hypothesis is used, viz., that the concept of ‘postsocialist’ public interests is disputed in each and every aspect, implicating that a new theoretical and heuristic framework is needed for urban planning. This framework ought to be developed in a way to render it acceptable as a common denominator for the majority of urban actors, on the one hand, and to help balance individual (partial) and collective interests in the preparation and implementation of planning decisions at various planning levels, on the other. Under the current conditions of transition, there are very few elements that could in advance and with certainty be ascertained of public or general interest. The quality and societal relevance of planning decisions would basically depend on the quality of planning communication and interaction, also being relevant for the developing of a public interest. In the contribution, it is particularly emphasized that, following the collapse of the former (‘socialist’) public interests, the very legitimacy of planning is endangered as well. We direct attention to a number of new approaches, with a view to make use of their respective rational, productive, emancipatory and modernizing potential. Here, it is almost the last ‘resort’ for one to insist on the publicity and public control in planning decision-making, especially in terms of the role of laymen – versus the more powerful and influential stakeholders – as the key direction in developing of new modes of planning. In this context, of crucial importance is to develop a new theoretical articulation of the concept of ‘postsocialist’ public interests, as this concept is constituent for developing democratic planning during the transition period. The key aspect here pertains to balancing a large number of emerging and legitimate individual interest vis-à-vis public (collective, common, and similar) interests. This also applies to developing new institutional and organisation arrangements and support that are needed, to direct the ‘societal game’ of individual interests to collective public purposes. Particularly, effective arrangements of the kind are needed to prevent the ‘game’ ends in destructive outcome, in the first place for the already well established public interests that will predictably keep such status.

KEY WORDS *new planning approaches, public interest, legitimacy of post-socialist planning, participation*

APSTRAKT *U radu se polazi od hipoteze da je koncept "postsocijalističkih" javnih interesa otvoren u svakom od osnovnih i glavnih značenja, što implicira da na teorijskom nivou i u planskoj heuristici treba izgraditi okvir koji bi bio prihvatljiv i kao zajednički imenitelj za većinu aktera, i za uravnoteženje individualnih (parcijalnih) i zajedničkih interesa u donošenju, pripremanju i ostvarivanju odluka na raznim nivoima planiranja. Izvesno je da u postojećim tranzicijskim uslovima ima malo toga za šta se unapred sa sigurnošću može ustvrditi da predstavlja javni ili opšti interes, a šta, pak, to nije. Kvalitet odluka i njihova šira ili uža društvena relevantnost suštinski zavisi od kvaliteta planske komunikacije i interakcije, pa su stoga njene karakteristike jednako važne za konstituisanje javnog interesa. U radu se naročito ukazuje na ugroženi legitimitet planiranja koji prati slom ranijih ("socijalističkih") javnih interesa. Nastojimo da pokažemo da se, usprkos manjkavostima novih pristupa, u planiranju veoma dobro može iskoristiti njihov racionalni i produktivni potencijal. Na koncu, za razvoj emancipatorskog i modernizatorskog planiranja i "ne ostaje ništa drugo" nego da igraju na kartu javnosti, kontrole od strana javnosti, zaštite javnog interesa i participacije koja tome vodi, a naročito one u kojoj važnu ulogu imaju tzv. obični građani, pored svih drugih, moćnijih "stejkholdera". Teorijska artikulacija javnog interesa suštinski je važna za konstituisanje demokratskog planiranja u uslovima postsocijalističke tranzicije, naročito sa stanovišta usklađivanja velikog broja novonastalih, legitimnih individualnih interesa i javnih, odnosno kolektivnih/zajedničkih interesa. U tome, centralni problem je: kakvi institucionalni i organizacioni aranžmani su neophodni, i koje podrške su nužne, da bi se kroz "društvenu igru" individualnih strategija došlo do novih, legitimnih opštih/javnih interesa? Još pre toga, šta treba preduzeti da ta "igra" ne postane destruktivna po već uspostavljene javne interese, naime, one za koje se osnovano može očekivati da će to biti i ubuduće?*

KLJUČNE REČI *novi planski pristupi, legitimitet postsocijalističkog planiranja, javni interes, participacija*

Uvodne napomene

Možda nijedna druga promena nije toliko uzdrmla, po samorazumevanju neupitnu a često i narcisoidnu, ubeđenost planera da oni rade u ime 'višeg' razloga kao što je to krunjenje uverenja o jednom, jasnom i neporecivom javnom dobru (javnom interesu). Tokom nekoliko decenija nakon Drugog svetskog rata javni interes služio je kao glavni legitimizacioni osnov planiranja, a kada je taj 'udobni tepih' izmaknut ispod nogu planera, ponovo je otvoreno osnovno pitanje koje je u središtu planiranja od samih njegovih početaka: na čemu se zasniva i čime se opravdava planska akcija? U jednom delu, osnovna uloga planiranja pratila je 'misiju' države javnog staranja (društvenog blagostanja) i njenu krizu, a tako i dinamiku traženja alternativnih odgovora na tu krizu (Allmendinger, 2002).

Na Zapadu, planiranje je u visokoj meri delegitimisano krizom države socijalnog staranja (blagostanja) i dolaskom Nove desnice na scenu u mnogim razvijenim zemljama od početka 1980-ih godina naovamo. Na Istoku, pak, ono je znatno delegitimisano slomom realnog socijalizma. I u jednom i u drugom slučaju, međutim, zajednički osnov delegitimizacije čini osporavanje, odnosno narušavanje političke ravnoteže u pogledu razumevanja javnih (opštih) interesa koji bi bili prihvaćeni od većine ključnih društvenih aktera.

Nešto slično desilo se i u našoj zemlji. Činjenica da je taj 'udobni tepih' neporecivog i samorazumljivog javnog interesa (ili više njih) kao glavnog legitimizacionog osnova planiranja odavno izmaknut ispod nogu planera i u planskom sistemu i praksi u Srbiji (Jugoslaviji) – naprosto je izmakla pažnji najvećeg broja planera, a i samim planskim vlastima (Vujošević, 1997; Vujošević, 2001).¹ Planeri se pretvaraju da ne primećuju ovakve radikalne promene, pa i nadalje sopstveni profesionalni angažman obavijaju 'aurom' javnih odnosno opštih interesa, iako, zapravo, praktikuju puko strančarstvo i rade u korist raznih parcijalnih interesa.²

U ovom prilogu polazimo od toga da je koncept 'postsocijalističkih' javnih interesa otvoren u svakom od osnovnih i glavnih značenja, što implicira da treba izgraditi, na teorijskom nivou i u planskoj heuristici, nekakav zajednički imenitelj, koji bi mogao poslužiti kao šire prihvaćen okvir, a moguće i kao zajednički imenilac za većinu aktera, za kako-tako prihvatljivo uravnoteženje individualnih (parcijalnih) i zajedničkih interesa u donošenju, pripremanju i ostvarivanju odluka na raznim nivoima planiranja. S druge strane, takođe ne smatramo da javni interes čini "sumu" pojedinačnih interesa, već ukazujemo na suštinski značaj planske komunikacije za konstituisanje javnog interesa iz interakcije individualnih. U tome polazimo od jednog pojednostavljenja za koje većina autoritativnih komentatora

¹ Uopšte uzev, ovo se u velikoj meri tiče društvene pozicije planera, odnosno tzv. "začaranog krug"/"zamršenog čvora" planerske profesije. Za detaljniju raspravu o ovom važnom pitanju, a naročito o tome kako planeri nastoje da postignu ravnotežu između stavova tzv. "politokratije", "tehnokratije" i "ekonokratije", s jedne strane, i razloga i kriterijuma tzv. "običnih" ljudi, s druge, videti: P. Allmendinger (2002); Forester (1991); Albers (1986); i Vujošević (2004).

² Ako se to teže dá uočiti kod prostornog i generalnog urbanističkog planiranja, sasvim je evidentno u slučaju regulacionog, odnosno detaljnog planiranja. Valjda nema boljeg primera nego što je to ostvarivanje interesa tzv. 'građevinske mafije', kada se očividno parcijalni interesi jedne posebne sociopolitičke odnosno ekonomske grupe predstavljaju kao opšti interesi društva. Reč je, nema sumnje, o velikom broju individualnih i grupnih interesa koji su takoreći nedavno zadobili 'pravo građanstva', a time se i 'legitimisali', naime, tokom 1990-ih godina u kriminalizovanoj državi, ili/i koji svoju moć zasnivaju na društvenim i političkim pozicijama koje su stečene još u vreme, barem nominalno, socijalističkog/komunističkog poretka.

smatra da je, *grosso modo*, opravdano, naime, izjednačavamo pojam javnog interesa i javnog dobra.³

Izvesno je da planeri nemaju mnogo sredstava da utiču na tok – evidentno, “divlje” – liberalizacije, privatizacije i marketizacije i sve rašireniji antiplanski stav u javnosti. U frontalnom nastupu svojevrsnog socijaldarvinizma, u uslovima nekonsolidovane demokratije, “divljeg” tržišta i “divlje” privatizacije, nerazvijenog građanskog društva, a naročito na sve načine ograničavanog javnog uvida u procedure donošenja odluka, sadržaje samih odluka i relevantne informacije, većina aktera ne drži se pravila Habermasove “nesputane komunikacije”, već se vlada prema drugim društvenim obrascima, za koje su karakteristični individualna i grupna sebičnost, manipulacija i tzv. “sistematska i organizovana mobilizacija pristrasnosti”. U takvim okolnostima, šta se uopšte može očekivati od novih pristupa u planiranju, a naročito od paradigme komunikacijskog odnosno kolaborativnog planiranja? U istom kontekstu, na koji način može šira participacija javnosti pomoći boljoj, tj. demokratskoj i kvalitetnijoj planskoj praksi?

Nastojimo da pokažemo da se, usprkos manjkavostima novih pristupa, u planiranju veoma dobro može iskoristiti njihov racionalni i produktivni potencijal. Za razvoj emancipatorskog i modernizatorskog planiranja, ključno je da planeri igraju na kartu javnosti, kontrole od strane javnosti, zaštite javnog interesa i participacije koja tome vodi, a naročito one u kojoj važnu ulogu imaju tzv. obični građani, pored svih drugih, moćnijih “stejkholdera”⁴. Šta je, međutim, javni interes? I u interpretaciji ovog problema, komunikacijska paradigma je pobudila nova interesovanja i donela nove nade, nakon krize “mejnstrim”, racionalističkog planiranja, iako su se ove nade pokazale samo delimično opravdanim. Ona je, nema sumnje, unela nove interpretacije u sagledavanje ovog problema, ali je i kritikovana, da je samo za “naivne”, ili za “cinične”, u uslovima globalizacije i dominacije neoliberalnog diskursa u politici i ekonomiji, gde njena uloga, tobože, ne može biti ništa više – osim “podmazivača neoliberalne ekonomije” (“lubricating the neo-liberal economy”, prema T. Sager, 2005).⁵

³ Za detaljnu diskusiju o ovom problemu i o odnosu između raznih srodnih kategorija, videti R. Dahl (1989). Autor konfrontira stanovišta triju imaginarnih sugovornika (“Tradicionaliste”, “Moderniste” i “Pluraliste”) i komentariše niz poteškoća na koje se nailazi u pokušajima davanja odgovora na pomenuta pitanja i skicira mogućna rešenja, te naporedo postavlja distinkcije u odnosu na srodne pojmove (“opšte”/“general”, “javno”/“public”, “interes”/“interest”, “htenja”/“aspirations”, “blagostanje”/“welfare” i dr.), iako u tome naglašava da ove pojmove vrlo često nije moguće razlučiti, naročito u praktičkom delanju.

⁴ U nedostatku boljeg izraza na srpskom jeziku, koristimo ovaj izraz, u značenju svih zainteresovanih, odnosno neposredno ili posredno motivisanih i pogođenih aktera (engl.: “stakeholders”), što je, opet, šire i različito od “shareholders”.

⁵ U radu se više bavimo stranom, odnosno ulogom planera, a manje ulogom novih ekonomskih i političkih elita u konstituisanju novog upravljačkog modela. Ovde samo usput ukazujemo na ključni problem iz ovog konteksta, naime, da li nove privredne i političke menadžerske klase

Teorijska artikulacija raznih planskih pristupa suštinski je važna za konstituisanje demokratskog planiranja u uslovima postsocijalističke tranzicije, naročito sa stanovišta usklađivanja velikog broja novonastalih, legitimnih individualnih interesa i javnih odnosno kolektivnih/zajedničkih interesa. Nadasve, ostaje centralni problem: kakvi institucionalni i organizacioni aranžmani su neophodni, i koje podrške su nužne, da bi se kroz "društvenu igru" individualnih strategija došlo do novih, legitimnih opštih/javnih interesa? Još pre toga, šta treba preduzeti da ta "igra" ne postane destruktivna po već uspostavljene javne interese, naime, one za koje se osnovano može očekivati da će to biti i ubuduće?

U prvom delu rada komentarišemo glavne teorijske interpretacije legitimiteta javnog/opšteg interesa i usklađivanja individualnih interesa, a zatim njihovu korespondenciju s glavnim teorijama planiranja. Potom prikazujemo glavne probleme tzv. "komunikacijskog obrta u teoriji i praksi planiranja", Nakon toga, razvijamo novi pristup u definisanju i uspostavljanju javnog dobra u urbanoj sredini i urbanističkom planiranju. U zaključnom delu izlažemo implikacije nekoliko modela razvoja, odnosa prema planiranju i relevantnosti participacije najšire javnosti u pripremanju, donošenju i ostvarivanju planskih odluka.

Glavne savremene koncepcije javnog i opšteg interesa

Danas postoji mnoštvo interpretacija pitanja javnog odnosno opšteg interesa, u okviru triju dominirajućih političko-filozofskih koncepcija opšteg (javnog) dobra i borbe "između paradigmi" (prema: W. Urlich, 1994: 171-177):

Habermasove koncepcije legitimnih potreba i individualnih interesa koji se mogu "poopštiti" ("generalizability of individual interests").⁶

("nomenklatura") imaju emancipatorski i modernizatorski potencijal za čitavo društvo? U tom pogledu je sve otvoreno, kao što kaže M. Jackson (2002), gde su izgledne sledeće mogućnosti: (1) Nove menadžerske klase mogle bi evoluirati od sadašnjih 'rent-seekers' u 'profit-seekers', tj., u preduzetnike-inovatore (u smislu koji je definisao J. Schumpeter). (2) Nova generacija dobro obrazovanih ljudi mogla bi prednjačiti u uvođenju novih tehnologija (po uzoru kako se to desilo u Silicijumskoj dolini, odnosno na drugim sličnim mestima). (3) Povratnici iz inostranstva (ekonomske 'dijaspore'). (4) Uporedo sa svim pobrojanim mogućnostima, strani investitori i menadžeri bi polako peuzimali pojedine domaće kompanije, među njima i one kojima se sada loše upravlja.

⁶ Društveni legitimitet nekog interesa znači da je u zajednici rašireno faktičko uverenje o prihvatljivosti interesa i dopustivosti nastojanja interesenata da ga ostvaruju u okviru postavljenih normi i pravila. Prihvatljivost je determinisana okvirima koje pruža (a) vladajuća ideologija i (b) skup dominantnih vrednosti i normi. Legitimitet sistema moći i interesa doći će u pitanje ako on ne uspeva zadovoljiti određena osnovna očekivanja i potrebe, odnosno ako je poljuljano široko rasprostranjeno uverenje da su upravo postojeće institucije i organizacije najprikladnije za društvo i da one funkcionišu ispravno. Ovo ima najvažnije implikacije upravo u postsocijalističkom periodu, jer je sa slomom socijalističkog ideološkog i političkog monopola na javnu scenu stupio ogroman broj novih, ranije

Marksove koncepcije klasnog interesa, prema kojoj se razni pojedinačni interesi mogu generalizovati u najviše dve grupe, međusobno konfliktnih socioekonomskih (klasnih) interesa.

Savremenog liberalističkog (pluralističkog) modela, prema kojem su svi razni pojedinačni interesi legitimni i opravdani po sebi (osim, naravno, onih duboko destruktivnih).

W. Ulrich kao glavni problem vidi to što svaka od triju naznačenih koncepcija ima teškoća u definisanju opšteg (javnog) dobra, a za planiranje koje teži postizanju javnog dobra kaže da pati od objektivizma, te da time gubi svoju (re)distributivnu funkciju, budući da prenebregava da od planske akcije ne mogu svi imati jednake koristi.

O otvorenosti i složenosti ovog pitanja pisala je još V. Held (1970), koja je isticala da je značenje pojma "javni interes" promenljivo, te da zavisi od konkretnog sociopolitičkog konteksta u kojem se on nastoji ostvariti i od postupka pomoću kojeg se to pokušava postići. Njeni komentari ovog problema još su relevantni, gde ona sve teorije javnog interesa svrstava u tri velike grupe:

Teorije "prevage" ("preponderance"), koje javni interes poistovećuju sa zbirom individualnih interesa (alternativno, sa interesima koji pretežu), mereno na osnovu kakvog kriterijuma sumiranja ili korisnosti (na primer, većinsko odlučivanje, rezultat nadmetanja između interesnih grupa, analitičko izračunavanje preferencija i dr.).

Teorije zajedničkog ("common") interesa, koje javne interese poistovećuju sa onim interesima koji su zajednički za sve članove zajednice (na primer, sistem vladavine/vlasti, skup pravila prema kojima se rešavaju sporovi i dr.).

Za pristalice tzv. unitarnih teorija ("unitary theories"), javni interes predstavlja određen skup uređenih i međusobno usklađenih vrednosti, a sve druge pojedinačne zahteve smatraju nevaljanim/nelegitimnim (na primer, kao u tvrdnji tradicionalnih marksista da interes revolucionarne radničke klase predstavlja javni interes).

skrivenih ili latentnih, a sada legitimnih individualnih interesa, što iziskuje potpuno nove mehanizme za njihovo artikulisanje, balansiranje i izgradnju novih javnih interesa, odnosno novi model političkog odlučivanja, kao i novu kompoziciju upravljačkih mehanizama u uspostavljanju nove političke, socijalne i ekonomske ravnoteže. Kao što to kaže T. Sager (1994: 151-156), sâm način na koji se uspostavlja ravnoteža između latentnih i manifestovanih konflikata u regulisanju interesa u velikoj meri utiče na ukupnu društvenu dinamiku, dok E. Pusić (1989, 70-71; i 310) ukazuje na ulogu ideologije u zamagljivanju interesne strane u regulisanju ovog pitanja. Naime, kao što naglašava R.A. Beauregard (1982: 131-137), u društvenoj praksi politički mehanizam najčešće omogućava reprezentovanje zapravo samo onih interesa iz širokog sociopolitičkog spektra, ili samo onog njihovog dela ili aspekta, koji su prihvatljivi regulatorima. Za detaljniju raspravu o pitanju legitimnosti interesa, takode videti S. Lipset (1969) i J. Habermas (1982).

Svaka od navedenih teorija, međutim, sadrži nedostatke zbog kojih nijedna, zapravo, ne može računati na univerzalno važenje. Na takvu relativnost ukazuje i R. Dahl (1989: 280-98; 367), kada kaže da se u raspravi o zajedničkom dobru ("common good"), te i o mogućnostima i načinima za dostizanje zajedničkog dobra, potežu manje ili više tri osnovna pitanja:

Čije (kojih aktera) dobro je ujedno i zajedničko dobro?

Kako se na najbolji način dolazi do saglasnosti o zajedničkom dobru u procesu donošenja kolektivnih odluka?

Šta je sadržaj zajedničkog dobra, tj. u čemu se ono sastoji?

Imajući sve navedene kontroverze u vidu, pojedini autori (na primer, P. Healey, 1997) smatraju da je bolje izbegavati da se govori o javnom interesu, već da je u određenoj političkoj zajednici bolje imati u vidu određeni "zdrženi interes" ("an aggregate interest"), "interese u kojima zajednički učestvujemo" ("our shared interests"), "našu zajedničku brigu" ("our common concern") i sl. Ili, kako to kaže C. Hoch (1994), možda planiranje može da napreduje a da se i ne poziva na sveobuhvatnost planskih odredbi i javni interes kao njihov osnov?

Ovde je takođe važno istaći da su tzv. "fukoovski obrt" i uvođenje rasprave o "tamnoj strani planiranja" veoma mnogo uticali na razumevanje uloge interesa i moći u planiranju. Naime, kao što kažu B. Flyvbjerg i T. Richardson (2002: 44-62), Habermasov pristup je jednostran i nepotpun, dok Fukoovo učenje o moći, kao i docnije interpretacije njegovih sledbenika, pružaju bolja analitička teorijska objašnjenja ključnih pitanja u planiranju, na primer, legitimiteta, racionalnosti, znanja i odnosa znanja i akcije, prostornog aspekta ("spatiality") i dr.: "Moć može postati lakmus-test teorije planiranja" (*op. cit.*, 44). Ovde je naročito važna tzv. "tamna strana planiranja", posebno za raspravu o korišćenju opresije i prinude u planiranju. Osnovna kontradikcija Habermasovog pristupa sastoji se u tome što on prenebregava da je prinuda nužna da bi se ostvarili uslovi neprinudne, tj. "nesputane" komunikacije. Ako se hoće ograničiti moć, potrebna je neka (druga, jača itd.) moć!⁷ Kao što naglašava B. Flyvbjerg (1998: 209), upravo se u planiranju

⁷ Verovatni izvor ove slabosti Habermasovog učenja jeste upravo to što se on veoma retko bavi stvarnim odnosno konkretnim političkim procesima. Nasuprot tome, Fuko nalazi da su moć i znanje korelativi i da ne postoje jedno bez drugog: moć oblikuje i kontroliše kako se znanje koristi u diskursu, samo stvaranje znanja i tzv. društvenu konstrukciju (raznih) prostora ('the social construction of spaces') (*op. cit.*, 46-51). Na taj način shvaćena, racionalnost je kontingentna, određena je odnosima moći i nikako nije slobodna od konteksta i tobože 'objektivna'. Fukoov ideal nije Habermasova utopija o savršeno transparentnoj komunikaciji, već o pravnim pravilima, upravljačkim tehnikama i etičkoj osnovi društvene regulacije, usredsredeno na mikro politiku, za razliku od Habermasa, koji naglašava proceduralne aspekte makro politike (*op. cit.*, 52-55). Fuko je verodostojniji i u razmatranju konflikata u društvenoj regulaciji. On nalazi da konflikti, jednom legitimizovani, mogu biti od velike koristi, dok ih Habermas posmatra pretežno kao opasne, 'korozivne' i potencijalno destruktivne po društveni poredak. Smisao ukupne planske akcije,

uvek mora računati sa upotrebom moći, a naročito kada je ona potrebna da se ograniči neka druga moć.

Naime, vrsta moći koja se koristi suštinski određuje i vrstu znanja koje se koristi – kada dominiraju prinuda, manipulacija i lažni autoriteti s njima korespondira korišćenje određenih vrsta znanja, dok nemanipulativno ubeđivanje, participacija i saradnja s drugim pretpostavlja korišćenje sasvim drugih znanja. U tome, odlučujuće je važno da je moć neophodna (i) da se ograniči druga moć, jer nekog drugog sredstva naprosto nema. Centralno je pitanje, zapravo: kako ograničiti manipulativne i potencijalno destruktivne vrste moći, a još važnije – kako konstruisati one vrste i forme moći koje su kompatibilne sa demokratskim vrednostima? To se u planiranju svodi na pitanje – kako koristiti moć, i koju, kao i koje oblike sazajne podrške (znanja) za demokratski pripremljene i donete kvalitetne odluke. U tome je važna uloga participacije, jer ona pruža mogućnosti da se u *agonu* planiranja (kao jednoj vrsti društvene "igre") potencijalno destruktivni konflikti prevedu u konstruktivne (na osnovama udruživanja, saradnje, kompromisa i konsensusa), kao i da se smanje, odnosno ukinu nepotrebne distorzije (iskrivljavanja) koje sputavaju komunikaciju i povećavaju stepen neracionalnosti (ograničene racionalnosti). Uz to, posebnu i važnu ulogu dobija i javna kontrola moći, što je u velikom broju slučajeva omogućeno upravo polazeći od raznih međunarodnih konvencija koje to podržavaju i obezbeđuju.

Na osnovu svega rečenog, treba upitati – da li je javni interes još uvek glavni legitimizacioni osnov planiranja?

Lakonski odgovor bi glasio – da, ali uslovno, odnosno uvek kada je moguće jednoznačno pokazati da je reč o nesumnjivo javnom interesu! Suština problema jeste upravo u tome da najmoćniji parcijalni interesi teže da se obaviju "aurom" javnog (zajedničkog, opšteg i sl.) interesa, u nastojanju da time osvoje 'prazan prostor' u kojem mogu da se nametnu kao hegemon i da se ostvare. Prema tome, uvek je prvo i osnovno da se definiše šta planiranjem treba da se postigne (uloga, cilj, misija i sl.), a zatim kome služi planska akcija (kojim interesima, koja mu je vrednosna osnova i pozadina, kako se uravnotežuju javni i privatni/individualni interesi itd.). Ovde, međutim, uvek treba voditi računa o problemu na koji je ukazao još G. Saltzstein (1985: 283-306), pitajući se kako se aproksimira opšte dobro u političkom procesu, odnosno šta je to "volja naroda". Imajući u vidu nesmanjenu relevantnost njegovih upozorenja, još jednom ćemo ukazati na raznovrsnost zahteva i mogućih pozivanja na izvore javnog interesa: (1) Opšte javno mnjenje. (2)

međutim, sastoji se u tome da se, primenom odgovarajućih i primerenih demokratskih postupaka, potencijalno destruktivni konflikti prevedu u konstruktivne, jer ovi predstavljaju motor društvene dinamike. Samo tako planersko približavanje 'asimptotskom idealu' nesputane odnosno idealne komunikacije dobija svoj puni smisao, naime, kada se u što slobodnijoj komunikaciji koristi što više onih oblika moći čija primena vodi donošenju legitimnih i kvalitetnih odluka (op. cit. , 61-62).

Najartikulisaniji ("najglasniji") stavovi. (3) Stavovi manjina, odnosno deprivilegovanih. (4) Neiskazani stavovi apatične javnosti (koje je, dočim, moguće 'rekonstruisati', ali i žestoko manipulirati njima). (5) "Stavovi pobednika", tj., najjačih interesnih grupa, i sl. U ovako ocrtanim okvirima, treba ukazati i na posebnu relevantnost stanovišta W. Urlicha (1994: 171-177), koji nalazi da je mnogo bolje, profesionalno korektnije i etički utemeljenije ako planeri otvoreno zauzmu zastupničku ("advocative") i strančarsku ("partisanship") ulogu, odnosno da se deklarirano i stvarno stave na stranu nekog pojedinačnog/posebnog interesa, sa racionalizacijom da se tom interesu može bolje služiti nego nekom drugom – nego da se pozivaju na fiktivne i fingirane opšte interese.

‘Komunikacijsko-kolaborativni obrt u planiranju’ i njegova teorijska i praktička kritika

Idealnotipski, ovaj pristup, razvijen od J. Habermasa, koji se ponekad označava i kao "kritički pragmatizam", odgovara situacijama u kojima: (a) postoji uzajamno razumevanje između aktera, (b) dogovoru se teži bez prinude, i (c) ima malo tzv. "distorzija u komunikacijskom procesu". Zasniva se na sledećim pretpostavkama (prema Sager, 2005; i Sager, 1994): (1) Postojanje neotuđivog prava (autonomije) pojedinca da kaže 'da', odnosno 'ne', određenim zahtevima i vrednosnim pretpostavkama društvene komunikacije/interakcije. (2) Mogućnost da on/ona prevaziđe svoje egocentrično stanovište, što pretpostavlja uvažavanje istovrsnih prava drugih (u okolnostima kada postoji međusobno razumevanje između pojedinaca i solidarnost u zajednici, u kojoj se, na osnovu poštovanja individualnih interesa, teži porastu blagostanja, povišavanju kvaliteta života i ostvarivanju opšteg interesa u tome). (3) Javnost diskursa. (4) Ne-prinudnost diskursa (komunikacija mora biti slobodna i jednaka) – jedina dozvoljena prinuda jeste "snaga boljeg argumenta". (5) Saradnja među akterima: akteri moraju saradivati u traženju istine. (6) Postojanje tzv. "prosvećene političke volje" ("enlightenment of political will"). Uz to, definišu se i opšti uslovi za situaciju tzv. "idealnog govora", to jest: razumljivost, iskrenost/otvorenost, legitimnost i preciznost/tačnost (accuracy) (prema: W. Outhwaite, 1998).⁸

⁸ Sastavni deo ovog modela čine i određeni proceduralni uslovi i zahtevi za nesputanu komunikaciju: (1) Niko od aktera kojih se diskurs tiče ne sme biti iz njega isključen (uslov opštosti). (2) Svi učesnici moraju imati jednake mogućnosti da iznose svoje mišljenje i kritikuju tuđe (uslov autonomije). (3) Akteri učestvuju dobrovoljno i raspoložu sposobnošću da shvate validnost stavova drugih (uslov tzv. "idealnih uloga"). (4) Postojeće razlike u moći među učesnicima moraju biti neutralisane, tako da ove razlike ne utiču na stvaranje konsensusa (uslov neutralnosti moći). (5) Učesnici moraju otvoreno izložiti i objasniti svoje ciljeve i namere i odustati od strateške akcije

U komunikaciji, odnosno interakciji, kada primenjuju Habermasov "model saradnje", akteri polaze od sledećih principa:

Unapred definisati, barem preliminarno, kriterijume za docniju evaluaciju (uz očuvane mogućnosti za kasnije promene u broju i važnosti kriterijuma, aspekata i sl.).

Veća usmerenost na ciljeve nego na sredstva (upravo zbog toga da sredstva ne postanu ciljevi, da se ne zamagli osnovna svrha procesa itd.).

Važno je imati potpunije i kvalitetnije informacije, a ne pristrasne informacije.

Nastojati na ravnoteži između kvalitativnih i kvantitativnih informacija (podataka).

Od navedenog modela svakako je realističniji koncept tzv. "ograničene komunikacije", koji, u jednom pluralističkom kontekstu, počiva na pretpostavkama o uticaju raznih faktora, među kojima su najvažniji: (1) Uticaj asimetrije moći. (2) Dominacija pojedinačnih (grupnih, korporativnih) interesa. (3) Ograničeno znanje odnosno neznanje. (4) Uticaj socijalne diferencijacije. (5) Uticaj konflikata. (6) Uticaj tzv. strukturnih faktora (na primer, ekstremnih nejednakosti u dohocima, bogatstvu i društvenom položaju, pred-modernog državnog aparata itd.).

Zbog uticaja gore navedenih faktora, upravo ovaj model (tzv. "model neprijatelja") dominira u pristupu većine aktera u prvom periodu postsocijalističke tranzicije, čiju okosnicu čine sledeći principi (prema Vujošević, 2004, na osnovu MacRae, 1993; i Hillier, 2002).

U raspravu uvoditi samo one vrednosti koje favorizuju sopstveni predlog (u odnosu na druge aktere i, posebno, u odnosu na najširu javnost uopšte).

U argumentaciji se usredsrediti na konkretan predlog i njegov značaj, te pri tom izbegavati raspravu o mogućnosti uvođenja alternativnih ciljeva i sredstava, što može samo da zbuni i podeli one aktere na čiju podršku se računa.

Nastojati da se vlastiti predlog ne upoređuje sa drugima koji su mu slični, odnosno analogno poželjni.

Ako se već dođe u situaciju da se sopstveni predlog mora upoređivati s alternativama (budući da protivnici insistiraju na tome), izabrati svoje kriterijume, tj., one na osnovu kojih se može ubedljivo pokazati prednost sopstvenih predloga (opcija).

Birati, odnosno koristiti samo one činjenice ("informacije") za koje se osnovano može pretpostaviti da će biti podržane u javnosti.

Da bi se poboljšali "nativ", "dramaturgija" i ubedljivost sopstvene argumentacije, treba se usredsrediti na posebne, odnosno pojedinačne primere ljudi

(uslov transparentnosti). (6) Vreme koji učesnicima stoji na raspolaganju je neograničeno (uslov vremenske limitiranosti).

koji bi bili pogođeni (oštećeni, osujećeni itd.) ako bi predlog protivnika bio prihvaćen, a naročito u odnosu na postojeću situaciju.

U svemu, statističku (kvantitativnu) argumentaciju koristiti odmereno i selektivno jer "previše statistike" može da zbuni i da bude manje ubedljivo.

U najvećem broju slučajeva, dakle, planska praksa znatno odstupa od uslova "idealne diskurzivne komunikacije", kako ju je definisao J. Habermas. Stvarnu politiku najčešće određuju najmoćniji akteri, tipično koristeći neko od sredstava iz bogatog arsenala raznih tradicionalnih i novih makijavelističkih paradigmi. Birajući između naglašeno komunikacijskog pristupa i pristupa kritičkog pragmatizma (tj. "realne politike" koja prihvata tek podnošljiv stepen političkog oportunitizma), ima razloga zalagati se za traženje nekakve srednje mere. Naime, u demokratskoj planskoj praksi gotovo uvek je važnije praktičko ubeđivanje ("nemanipulativna persuazija"), pri čemu se ne može računati na nekakav univerzalni konsensus, jer sve do čega se dođe u komunikaciji i interakciji jeste privremeno i ograničeno na dati prostor i vreme, te podložno novom propitivanju i dogovaranju. Velika većina situacija ne odgovara teorijskim uslovima "ili-ili", tj. instrumentalnoj ili supstantivnoj racionalnosti. Ljudska praksa najviše odgovara propozicijama koje je formulisao još J. Dewey, naime, da je u projektovanju budućnosti najuputnije početi od kakvih "zamislivih ciljeva" ("ends-in-view"), kao svojevrsnih hipoteza koje mogu biti opovrgnute, odnosno pokazati se ne u svemu ostvarivim, ali koje ipak daju pouzdan pravac strateškog delovanja. Njih je tokom vremena moguće modifikovati, korigovati, pa i odbaciti, u procesu "društvenog eksperimentisanja i učenja". Ova propozicija je od suštinskog značaja upravo u planiranju, kao svojevrsan "srednji put" između dveju isključivosti, tj. unapred definisanog proceduralnog racionalizma, koji utvrđuje ciljeve pre samog procesa, i beskonačnog komuniciranja koje za ciljeve zna samo nakon postizanja konsensusa (videti: P. Harrison, 2002: 170-171).

Sumarno, nema sumnje da je teorija komunikacijske akcije J. Habermasa veoma inspirativan "asimptotski ideal" za svako slobodarsko planiranje. Kada se heuristički predlošci koji su na osnovu nje izvedeni u novijim pristupima komunikacijsko-kolaborativnog planiranja (na primer, J. Forestera, T. Sagera, P. Healey, J. Innes itd.) primenjuju u planskoj praksi, međutim, uvek treba imati u vidu ograničenja Habermasovog pristupa:

U većini slučajeva, prvi, osnovni i glavni cilj planiranja jeste rešavanje problema, a ne postizanje validne argumentacije i konsensusa, pa ni "kolektivnog učenja" (ili, na širem planu, "društvenog učenja"). Teza o pretežnoj važnosti komunikacijske racionalnosti (u odnosu na instrumentalnu), koja omogućava da se dođe do zajedničkog razumevanja situacije od strane svih uključenih aktera, nije od veće koristi u rešavanju ključnog pitanja (ali to ništi glavna polazišta kritičke teorije), koje glasi: kako doći do uzajamnog razumevanja u svetu koji je toliko

pluralistički i heterogen, socijalno i kulturno fragmentisan i determinisan datom strukturom moći (na raznim nivoima)?⁹

Habermasov koncept ne pomaže razrešavanju osnovne tendencije koja postoji kod planske participacije, a to je da se participacija mora organizovati, što, verovatno, odmah prethodi njenoj birokratizaciji.

Nadalje, čini se da je koncepcijsko odvajanje komunikacijske i instrumentalne racionalnosti kontraproduktivno za planiranje, jer ih stalno međusobno suprotstavlja: ako je jedna na delu, to ništi onu drugu, i obratno. Reč je, međutim, o tome da se planska interakcija ne može zasnivati samo na razumu, već da su jednako relevantne mnoge druge kategorije, što se zbirno mnogo bolje aproksimuje uslovima pomenute "kvazi-racionalnosti".

Ono čemu se od Habermasovog stava u ovom pitanju treba bespogovorno privoleti jeste njegova teza da treba praviti razliku između dve vrste moći, one koja označava nepotrebna "sistemska" iskrivljavanja komunikacijske akcije, i one koja se ne može izbeći, te je u tom smislu neophodna i prihvaćena od najšire javnosti kao legitimna. S druge strane, Fukoova opšta teorijska razmatranja nisu od veće koristi za konkretnu plansku akciju, osim u tom značenju što je neizostavno za svaku pojedinačnu akciju da se raspolože datom (konkretnom i sl.) "mapom moći i interesa", kao polazištem za svaku potonju moguću akciju.

I u naznačenim okvirima, međutim, za planiranje ostaju otvorena četiri ključna pitanja: (1) Kako se formira javni (ili zajednički) interes i ko je njegov reprezentant? (2) Kako najbolje iskoristiti vladine interencije, sa stanovišta upravljačkog nivoa (problem centralizacije/decentralizacije, odnosno supsidijarnosti)? (3) Koliko nametljive smeju biti intervencije vlasti sa viših upravljačkih nivoa, naime, da ne dovedu u pitanje interese aktera sa lokalnih nivoa, odnosno da ne onemoguće njihove akcije i kontrolu koju oni vrše u svojim lokalnim zajednicama? (4) Da li odluke, bez obzira na to gde su i kako su donete, tj. koji mehanizam i postupak u tome ima prevagu, doprinose stvarno održivom razvoju?

⁹ Prema: R. Mäntysalo (2002: 117). Autor naglašava da se ovde ne vidi kako bi ostvarivanju tog cilja bolje doprineo dijalog (u značenju 'komunikacije koja stvara značenje'), u odnosu na drugi od dvaju glavnih oblika diskursa, tj. raspravu ('discussion'), pogotovo što je Habermasovo razumevanje dijaloga suviše usko i nedinamičko, tj. prenebregava njegovu ulogu u formiranju tzv. 'sveta života'. On takođe naglašava da, imajući u vidu determinante moći, i 'patološko ponašanje', bez obzira na to koliko to nekome može smetati, treba smatrati jednom od konstanti planske (i mnoge druge, uostalom) interakcije, budući da ovo pitanje nije moguće izbeći u teorijskom diskursu.

Glavne teorije planiranja, demokratija i javni interesi

Sve danas dominantne teorije planiranja uključuju svojevrsno promovisanje demokratije, a time i javnih interesa (interpretirano na osnovu Sager, 2005, i Vujošević, 2004):¹⁰

U sinoptičkom (sveobuhvatnom, racionalističkom, komprehenzivnom itd.) planiranju, demokratsko odlučivanje najbolje se jača tako što se poboljšava pripremna faza u donošenju odluka, kroz visoki profesionalizam planova, koji se zatim daju na odlučivanje (javni interes definisan je unapred, a dobar planski proces doprinosi da se oni promovišu i zaštite, izborom najpogodnijih sredstava, budući da primat ima tzv. instrumentalna racionalnost, "racionalnost sredstava", u odnosu na ciljnu/supstantivnu racionalnost, "racionalnost ciljeva"). U celom periodu rekonstrukcije nakon II svetskog rata nekako je bilo samorazumljiva važnost tehničko-ekonomske ekspertize, koja je bila visoko vrednovana u svemu tome kao odlučujuće važna za sinoptičko planiranje.

U pristupu tzv. "nepovezane postupnosti" ("disjointed incrementalism"), planiranje treba da omogući da svaki interes ima svog "psa-čuvara", a demokratski planski odluka doprineće širenje kruga međusobno konkurentnih interesa raznih pojedinaca, grupa i organizacija (ako se tako postupa, biće zaštićeni i javni interesi, ako već postoje, ili će se do njih doći kroz postupak odlučivanja). Na svoj način, ova teorija je značila prelazak od prevashodne ekonomsko-tržišne logike i diktata ka "tržištu ideja" koje je neophodno da bi se legitimisao jedan širi planski pristup.

Zastupničko planiranje ("advocative planning") postulira sledeće: ako planiranje pomaže da se jača dimenzija jednakosti i društvene pravde demokratskog poretka, ono je prihvatljivo i za demokratiju, a naročito ako omogućava da se u javnom polju i procesu demokratskog odlučivanja čuje i glas slabih i deprivilegovanih. Na taj način će biti zaštićen i javni interes, ili će kroz taj proces biti konstituisan. U suštini, ovaj pristup bio je pokušaj odgovora na krizu u urbanim jezgrima («inner cities») u SAD ranih 1960-ih godina, za koje se sinoptički/racionalistički pristup pokazao manje relevantnim. Kao jedna od njegovih grana, tzv. "transaktivno planiranje" ("transactive planning"), koje je razvio J.

¹⁰ Naravno, problem adekvatnog profesionalnog angažmana ima i etičku stranu. Kao što pokazuju T. L. Harper i S. M. Stein (1992), između glavnih etičkih teorija i glavnih teorija planiranja postoji određena korespondencija i korelacija, što se naročito manifestuje u praksi. Detaljno smo o ovom problemu raspravljali u Vujošević (2004). Među glavnim normativnim etičkim teorijama, obuhvatili smo: utilitarističku teoriju; teoriju negativnih prava R. Nozicka; etičku teoriju J. Rawlsa; etičku teoriju J. Habermasa; i komunitarističku etičku teoriju. Od glavnih grupa teorijskih planskih paradigmi, komentarisali smo: reformističko planiranje; tzv. "analizu politike"; planiranje-kaoučenje; progresivno planiranje; radikalno planiranje; i liberalno planiranje.

Friedmann na kraju 1960-ih i u prvoj polovini 1970-ih godina, takođe se bavilo pitanjem položaja najugroženijih grupa i insistiralo je na potrebi šire i intenzivnije participacije.

Prema pristupu kritičkog pragmatizma (koji objedinjuje razne grane komunikacijskih, kolaborativnih i srodnih pristupa), za planiranje je odlučujuće važno da planski proces bude što manje podložan manipulaciji i drugim oblicima represivnih, odnosno prinudnih strategija moći. U ovom pristupu, imperativ je da se primenom odgovarajućih postupaka smanje tzv. komunikacijske distorzije, u što široj participaciji i kroz što širi dijalog. Što više planski proces i odlučivanje zadovoljavaju navedene uslove, to će i javni interesi biti bolje zaštićeni, odnosno do njih će se doći u zbilja demokratskom procesu.¹¹

Prethodne naznake imaju veoma veliku važnost za konstituisanje novog planiranja kod nas, jer su neposredno u vezi s vrstom problema koji će biti legitimisani kao najvažniji, kao i sa vrstom sredstava (odnos planiranja i tržišta, više ili manje planiranja, planiranje kao emancipatorski mehanizam ili kao "tehničko" sredstvo, itd.). Naime, planiranje mora ponovo zadobiti legitimitet, ili zadobiti novi, time što će se pozicionirati i pronaći svoju ulogu u novonastalim okolnostima dominirajućeg neoliberalizma, koje su u mnogom pogledu "neprijateljske" i nepovoljne za njega. Naravno, ostaje otvoreno pitanje da li je pristup kritičkog pragmatizma taj koji ovo omogućava, u društvu koje je, s jedne strane, u mnogom pogledu predmoderni i u kojem naporedo haraju nekontrolisani tržišno orijentisani

¹¹ Treba primetiti da, kao što kaže T. Sager (2005), bez obzira na brz uspon i velik uticaj kritičkog pragmatizma od kraja 1970-ih godina, izvorno, ovo planiranje nije imalo toliko direktnih veza s tada nastupajućim neoliberalnim političkim i ideološkim udarom, već je nastalo kao posledica sledećih okolnosti: (1) U mnogim društvima Zapada, koja su postajala sve heterogenija u etničkom, kulturnom i drugom pogledu, bilo je potrebno sve više pogađanja, dogovara i sličnog u komunikaciji i interakciji za pripremanje planova, programa, projekata i drugih odluka u javnom domenu. (2) Građanstvo je bilo sve bolje obrazovano, zapravo bolje nego ikada pre toga, pa je sve više ispostavljalo zahteve za javnošću u pripremanju odluka. (3) Širilo se i jačalo je i građansko (civilno) društvo, i sve se bolje organizovalo kroz razne oblike grananja, umrežavanja i pokreta, koji su se sve bolje umeli nositi s upravom ('birokratijom') i političkom klasom. (4) Tako je evoluiralo i planiranje, naime, s onu stranu posebnih planskih pristupa, budući da je sve više važnih aspekata trebalo uzimati u obzir prilikom pripremanja i donošenja odluka, a kao poseban problem u prvi plan je došlo pitanje objektivizovanih standarda za evaluaciju envajronmentalnih i socijalnih posledica odluka. Naime, pored već uobičajenih i etabliranih tehničkih i ekonomskih principa i kriterijuma, sve više su postajali važni pojedini sociopsihološki momenti, a najpre preferencije raznih grupa i neophodnost da i one budu uzete u obzir u fazi *ex ante* evaluacije odluka. (5) Nadasve, osim porasta značaja evaluacije, od kraja 1970-ih/početak 1980-ih godina efikasna implementacija onoga što je odlučeno dobija sve više na značaju, pa je pristup kritičkog pragmatizma nastao i na tom talasu prilagodavanja u planiranju. Efikasna implementacija čini jednu od suštinskih karakteristika neoliberalnog pristupa, što je zajedničko za njega i za nove komunikacijsko-kolaborativne pristupe. Sumarno, neoliberalno političko okretanje ka desnici u 1980-im i 1990-im godinama podudara se sa sve glasnijim nastupom planskih teoretičara i praktičara koji izlaz iz pre toga nagomilanih 'Gordijevih čvorova' planiranja nalaze u njegovom 'komunikacijskom obrtu'.

neoliberalizam i faktori koji šire proces globalizacije, s druge strane. Možda je, pak, komunikacijsko-kolaborativno-pragmatički pristup samo još jedna ideologija planiranja, iako nastoji da se prikaže kao nova teorija? Veoma je važno raspraviti ovo pitanje jer u našoj zemlji traje produžena kriza planiranja, gubitak samopouzdanja i opšta zapitanost o svrsi i koristima od ove profesije.

Naime, kako ističu pojedini kritičari (na primer, C. Bengs, 2005), i pored svih pomaka u "mainstream" planskim teorijama (bez obzira na to u kakvu auru se zavijaju), većina danas praktikovanih pristupa najpre služe i podržavaju neoliberalne tokove i globalizaciju u upravljanju razvojem, a posebno liberalizovan režim upravljanja gradskim/građevinskim zemljištem i tržišta nekretnina, i to upravo tako što potenciraju značaj podrške komunikaciji među stejkholderima – u odnosu na javnu kontrolu tržišnih interakcija ("katalaksije", u značenju ovog pojma koji mu je pridavao F. fon Hajek), ili širu participaciju javnosti, ili širu demokratsku kontrolu od strane izabраниh predstavnika javnosti. Prema njihovom mišljenju, i kritički pragmatizam predstavlja sastavni deo razvoja neoliberalnog društva, time što podstiče što intenzivnije investiranje (odnosno time što ukida prepreke za što efikasnije investiranje, nastojanjem da minimalizuje ograničenja za "slobodno investiranje"), više ide na sporazume/dilove među lokalnim akterima. Upravo na taj način, nastavlja C. Bengs, u pristupu kritičkog pragmatizma tradicionalni javni interes se poriče jer se vidi kao suma ekonomskih interesa biznisa (investitora, preduzetnika, izvođača i dr.), a ne kao nešto što tek treba uskladiti s javnim interesima. Javni interes je nešto o čemu će se dogovoriti akteri koji su uključeni u "planski dijalog".

Takođe je indikativno da u ovom pogledu ima sličnosti između teorije kritičkog pragmatizma i trenda koji se označava kao "novo upravljanje u javnom sektoru" (*New Public Management, NPM*). Kao što kritički pragmatizam na građanina-učesnika u odlučivanju gleda najpre kao na stejkholdera, tako i NPM redukuje ulogu građanina na ulogu pukog potrošača (javnih usluga). Novo menadžerstvo ("new managerialism") u državnom i drugim delovima javnog sektora kao svoje sastavne poluge ima naglašavanje važnosti procedura, operativnog menadžmenta i tehničkih strana (instrumentalna racionalnost), u odnosu na političke i socijalne aspekte odlučivanja (ciljna/supstantivna racionalnost). Funkcije javnog sektora sve više se disperguju na druge aktere izvan vlade, u skladu s deljenjem i fragmentisanjem kompleksnijih problema na veći broj manjih, koji se rešavaju pojedinačno. Ovo menadžerstvo je, nema sumnje, ušlo i u planiranje, gde se manifestuje kroz nebrojene oblike umrežavanja ("networking"), ortakluka ("partnership"), posebnih postupaka za rešavanje pojedinačnih slučajeva itd. i – u svemu tome – silnu plansku komunikaciju i interakciju među učesnicima, a u prvom redu među "stejkholderima".

Treba, ipak, naglasiti da motivi proponenata kritičkog pragmatizma u planiranju i novog menadžerstva u javnom sektoru ne moraju biti identični. Komunikacijsko-kolaborativni planeri na njemu insistiraju upravo zato da se u planskom procesu ne zanemari interesna strana, odnosno eminentno socio-politički naboj u pripremanju i donošenju odluka – proces mora da bude participatoran i fer upravo zbog toga što to predstavlja “vrednost po sebi” i što je to jedini način da se “čuje glas svih aktera”, što sve skupa na najbolji način obezbeđuje početni demokratski legitimitet procesu. U tome planer ne može imati nekakvu posebnu ulogu, već je njegova glavna misija da obezbeđuje što nesputaniju komunikaciju za uspostavljanje kompromisa i traženje konsensusa među akterima. Posebno važna je uloga planera u tome da akteri budu “potpuno” informisani, tj. da im se obezbedi sazajna i druga podrška da mogu donositi kvalitetne i implementabilne odluke, osim što su one i demokratske. To, naravno, ne mora imati nikakve veze s njihovom naivnošću ili lošim namerama jer se pretpostavlja da oni imaju uvida u delovanje svih faktora koji su važni za ceo proces, kao i da nastupaju *bona fide*. Osim toga, to je i način da se uopšte zadrži bilo kakva važnija uloga planera u sve široj deregulaciji odlučivanja u javnom sektoru, koristeći svoja neosporna iskustva – upravo u strukturisanju i usmeravanju pregovaranja i održavanju što nesputanije planske komunikacije. Na drugoj strani, “novi menadžeri” u javnom sektoru, zbilja, mnogo manje se bave tom stranom procesa, nego u njemu najpre gledaju proceduralnu strukturisanost i uređenost sa stanovišta efikasnog operativnog rukovođenja (upravljanja) i implementacije odluka (sve prema Sager, 2005). Dok planeri u ovom pristupu nastoje da unaprede proces participacije, šire i produbljuju demokratska prava, daju podršku građanstvu i usmeravaju raspoloživa sredstva ka širokom krugu aktera, te na taj način jačaju deliberativnu demokratiju, “novi menadžeri” na državu javnog staranja gledaju isključivo kroz lupu sistema isporuke zasnovanog na tržištu (“*a market-based delivery system*”), čiji je smisao i cilj da se ojačaju potrošači, a da se menadžeri oslobode stega politike i sindikata. Menadžeri u prvi plan stavljaju ekonomske vrednosti, principe i kriterijume, a najpre odnos troškova i efektivnosti (“*cost-effectiveness*”), sve na fonu ideološkog pokrića o tobožnjoj “depolitizaciji odlučivanja u javnom sektoru”. Planerima, pak, u komunikacijsko-kolaborativnom pristupu važni su i drugi kriterijumi u javnom diskursu, budući da ciljaju upravo na politizaciju postupka, u uslovima značaja raznih i različitih interesa. Važnost ovih momenata naročito naglašavaju nordijski teoretičari planiranja i velik broj anglo-saksonskih teoretičara (Sager, 2005).

Kritičari su, međutim, ovde samo delimično u pravu, jer, ako planska komunikacija stvarno zadovoljava inače veoma zahtevne uslove za postizanje tzv. “nesputane komunikacije” (slobodno i jednako, u saradnji i zajedničkom traženju rešenja, polazeći od “snage argumenta, a ne argumenta snage” itd., sve u smislu Habermasa), to znatno obećava da bi ishod takve komunikacije mogao biti u javnom interesu. Opet, evidentno je da većina planera nema tu moć da znatnije ispravlja

uvek postojeću asimetriju moći, koja je glavno sredstvo moćnih da nametnu svoje interese. Jedino što planeri mogu postići jeste da utiču na smanjivanje manipulacije, a time i na snižavanje političkih transakcionih troškova. Pitanje je, međutim, koliko mogu i na to uticati, jer – gotovo uvek važi “Što je dobro za Forda, dobro je i za Ameriku!”. Bilo kako bilo, planeri ostaju u vrlo komplikovanoj poziciji sa pojavom “novog menadžerstva” na političkoj sceni i opštim pomakom ka tzv. “novoj desnici” (*New Right*). Ostaje otvoreno pitanje, zaključuje Sager (2005, *ibidem*), da li su ova dva pristupa uopšte međusobno kompatibilna? Naime, “novi menadžerijalizam” je nastao upravo u pomaku od starog “profesionalizma birokratije” (“bureau-professionalism”), čije je eminentni deo činilo upravo tradicionalno planiranje, ka upravljanju u kojem dominiraju biznis i korporacijske vrednosti, kao i tehničko-ekonomske procedure, kriterijumi i način razmišljanja. Sada “novi menadžeri” diktiraju tempo planerima, upravo time što požuruju rad na planskim odlukama, insistiraju na bržem izdavanju planskih i građevinskih dozvola, pojednostavljaju i redukuju procedure pripremanja i donošenja odluka, participaciju svode na puke javne konsultacije o već pripremljenim odlukama (u podmaklim fazama odlučivanja) itd. – što, međutim, sve zajedno ostavlja sve manje prostora i vremena za široku, produbljenu i kvalitetnu javnu participaciju.

Javni interes i javno dobro u gradskom prostoru

Na tragu teze o preklapanju pojmova javni interes i javno dobro, pokušaćemo da do upotrebljivog koncepta javnog interesa dođemo preko pojma javno dobro.

Javna dobra su artefakti i vrednosti koje zajednički koristi veliki broj potrošača/korisnika. Razlog tome su dva njihova bitna svojstva: (1) Nerivalnski odnos – potrošnja od strane jedne osobe ne smanjuje količinu dobra za druge potrošače. (2) Neekskluzivnost – jednom kada je dobro na raspolaganju nije moguće ograničiti/zaustaviti njegovo korišćenje, čak i kada nije plaćeno. To su dobra iz čijeg korišćenja nije moguće isključiti ostale, bilo zato što je to nemoguće ili suviše skupo, kao i dobra koja su namenski izgrađena/postavljena/urađena tako da budu dostupna svim građanima, odnosno pripadnicima ciljne grupe, kao javno dobro. Ovo je izvorna, ekonomska definicija javnog dobra (Samuelson, 1954; Begović, 1995; Providing Global Public Goods, 2003; [http://en.Wikipedia.org/wiki/public good](http://en.Wikipedia.org/wiki/public_good)).¹²

Promene u drugoj polovini 20 veka, naročito širenje koncepta ljudskih prava (građanska i politička, ekonomska, socijalna i kulturna, envajronmentalna i druga) i njihova međunarodna zaštita i monitoring, razvoj civilnog društva, globalizacija, partnerski odnos između državnog/javnog, komercijalnog i civilnog sektora u

¹² Naglašavamo još jednom, u okviru teorije javnog izbora, budući da postoji veći broj definicija ove vrste koje su druge teorijske provenijencije.

mnogim oblastima života itd. – modifikovale su razumevanje pojma javno dobro, kako u pogledu značenja tako i u pogledu odgovora na pitanje ko obezbeđuje/stvara javna dobra i ko utvrđuje status i režime korišćenja javnog dobra?

Mnoga javna dobra nisu plod državne intervencije niti, pak, pojedinačne akcije. Takođe, mnoga javna dobra ne mogu biti omeđena kao pojedinačni proizvodi/artefakti. Javno dobro se javlja (u gradskom, lokalnom, nacionalnom prostoru) i kao skup/rezultat različitih aktivnosti koje ga (javno dobro) formiraju u zajedničkoj interakciji. Javno dobro može biti i proizvod prirode, u kojem je iz različitih razloga prepoznat javni interes (prirodna dobra, resursi i sl.). S druge strane, bez kolektivne akcije, javni problemi kao što su zagađenje, buka, ulični kriminal i sl., ne mogu biti rešeni. U literaturi se pored pojma javno dobro (*'public good'*), raspravlja i o pojmu javna šteta/gubitak (*'public bad/public ill'*) (Providing Global Public Goods, 2003; Kaul, 2003). Javne štete su posledica nedostatka odgovarajućeg znanja, propusta u politici ili kršenja uspostavljenih propisa i regulacija. Mnoga privatna dobra doprinose javnim štetama (negativne tržišne eksternalije), naročito u oblasti životne sredine.

Etimologija termina "javno" (*'public'*) ukazuje na značenje koje se odnosi na zajedničke, univerzalno pristupačne dimenzije zajedničkog života građana, kao i na sve one stvari koje imaju opšti uticaj na interese svih ljudi (Kuper, 1991: 661-2), odnosno pojedinih grupa stanovništva koje definišemo kao ciljne grupe (deca i omladina, lica sa posebnim potrebama i sl.). Kuper navodi i dva grčka ekvivalenta iz ranijeg doba: "koinos" i "demosios" (Kuper, ibid., 662). Oba se odnose na ono što je zajedničko, i na sve ono što je od javnog ili opšteg interesa, što se zajednički koristi i što je opštepristupačno. Ruso kaže da građanin mora i da stvara i da bude ograničen "najvišim upravljanjem opšte volje", odnosno koncepcijom opšteg dobra koju je narod stvorio (Rousseau, 23-25). Opšta volja (*'volonte generale'*) je sinteza, kumulativ razmišljanja o opštem dobru, što ukazuje na uticaj društvenih vrednosti i istorijskog karaktera ovog pojma i njegovog značenja. Kuper pokazuje kako su se tokom istorije smenjivale dominacije privatnosti i javnosti i kao dobar primer navodi Vornerovu analizu evolucije ovih pojmova u američkom gradu Filadelfiji. Od jedinstvene zajednice sa aktivnom sferom javnog u 18 veku, Filadelfija je krajem 19. veka postala grad u kojem je privatnost i težnja ka jačanju privatnosti zadobila dominantnu ulogu (Kuper, 1991: 666). Zaokupljenost i jačanje "carstva privatnog" tokom celog 19. veka i socijalnih trauma koje je tadašnji kapitalizam nosio doveo je do suprotstavljanja sfere javnog i sfere privatnog, uz jasan prioritet privatnih, odnosno individualnih interesa. Uvećavanjem funkcija države, pojam privatnog povezuje se sa poslovnim (biznisom) i tržištem, a pojam javnog sa vlašću, odnosno intervencijom javnog sektora/države (Kuper, 1991: 667). Kao što primećuje Giddens (Giddens, 2004/2001: 20), "...tržište ne može da obezbedi javni sektor. Tržište ne može da stvori sigurno susedstvo ili čiste ulice i trotoare".

Razvoj kulture i civilizacije donosi nove sadržaje pojma javno dobro. Mnogi artefakti koji su rezultat privatnih aktivnosti i privatnih interesa, vremenom zbog svog značaja i značenja (kulturnog, estetskog, socijalnog, istorijskog, ambijentalnog i dr.) mogu postati i postaju javno dobro. Sličan je proces i sa mnogim prirodnim dobrima, koja odgovarajućim procedurama i formalno bivaju proglašena za javna dobra (zaštićeni parkovi prirode, nacionalni parkovi, rezervati, pojedinačna stabla itd.). Nesumnjiv je uticaj društvenih vrednosti na formiranje koncepta, sadržaja i obima pojma javno dobro. Ulično svetlo, biblioteke, obavezna/javna zdravstvena zaštita, nezavisno sudstvo, osnovno obrazovanje, obezbeđenje zdravstveno ispravne vode, danas se uzimaju kao javna dobra koja se podrazumevaju. U velikom broju evropskih gradova koncept gradskog prostora kao javnog dobra (pešačke zone, trotoari, javne zelene površine, prioritet javnog prevoza, ograničavanje korišćenja privatnih automobila u centralnim gradskim zonama i sl.) zasniva se na vrednostima koje polaze od korpusa osnovnih ljudskih prava, odnosno od prava građanina na kvalitetnu i bezbednu socijalnu i životnu sredinu. Nema sumnje da je u savremenim demokratskim državama (i gradovima) ogromna lista kako artefakata, tako i nematerijalnih vrednosti, koje se razumevaju kao javno dobro, iako takav njihov status nije formalizovan, što je posledica odgovarajućih društvenih, kulturnih i civilizacijskih vrednosti koje se uspostavljaju i neguju u konkretnoj zajednici. Na primer, bezbednost građana (od kriminala, uličnih bandi, saobraćajnih udesa i sl.) je javno dobro *par excellence*.

Procesi demokratizacije, globalizacije i pluralizacije donose nove interese i nove aktere i u domenu javnog dobra i javnog interesa. U klasičnoj definiciji, javna dobra su rezultat državne intervencije (Begović, 1995). U izdvajanju države kao jednog od aktera treba imati na umu da država nije vrednosno niti ideološki neutralan konstrukt. U socijalističkoj/komunističkoj državi pojam javnog dobra bio je izjednačen sa državnom akcijom – samo je država mogla biti protagonist javnog dobra i javnog interesa, i samo su objekti u svojini države mogli imati status javnog dobra, a kao takvi i biti zaštićeni (Petovar, 1998). Takav pristup je umnogome osakatio sadržaj javnog dobra i javnog interesa u socijalističkoj državi, jer je koncept javnog dobra redukovao na objekte u vlasništvu države i na aktivnosti od interesa za državu, odnosno njenu političku nomenklaturu i administrativno-upravni aparat. "Proizvodnja" mnogih javnih dobara u savremenom svetu je multiakterska aktivnost, u koju su uključeni država i njene službe, civilni sektor, privatni preduzetnici i drugi akteri. Partnerski odnos, kao i javnost i transparentnost donošenja odluka, su glavni načini da se unapredi javno dobro i zaštite (legitimni) interesi pojedinačnih aktera u prostoru, koji su kompatibilni i usklađeni sa konceptom javnog dobra (Edwards and Zadek, 2003; Barrett, 2003). Pokušaj da se definiše i kontroliše javno dobro, kao i javni interes od strane samo jednog aktera, na primer, države, na način kao što je to praktikovano u socijalističkoj državi ili

liberalnom kapitalizmu, očigledno je doživeo neuspeh.¹³ U savremenim demokratskim, pluralističkim državama, sa jakim civilnim sektorom i građanstvom, koncept javnog dobra je kategorija koja se podrazumeva budući da je direktno povezana sa nivoom kvaliteta življenja. Bezbrojni su primeri podsticanja aktivnosti kojima se unapređuju i štite javna dobra, čak i po cenu ograničavanja mnogih prava i aktivnosti koja su koliko do juče smatrana neotudivim pravom pojedinaca ili grupa (režimi korišćenja i održavanja objekata u privatnoj svojini građana, na primer i sl.).

U savremenom, politički i kulturno pluralnom društvu, građanin i korpus ljudskih prava (građanska i politička, ekonomska, socijalna i kulturna, envajronmentalna i dr.) čine osnovu širenja koncepta javnog dobra i njegovo razumevanje kao opšteprihvaćene i neupitane društvene vrednosti. Širenje korpusa ljudskih prava neposredno utiče na redefinisavanje obima i sadržaja pojma javno dobro, naročito u pogledu dostupnosti javnih dobara (prostorne, socijalne) i prava korišćenja pod jednakim uslovima, bez diskriminacije i socijalnog isključivanja. Širenje koncepta javnog dobra u poslednjim decenijama 20. veka dodatno je podstaknuto problemima nastalim ugrožavanjem životne sredine i pretnjama po kvalitet življenja, pa čak i ugrožavanjem života na planeti. Nije slučajno što se sve veći broj stručnjaka, nacionalnih i međunarodnih organizacija, uključiv specijalizovane organizacije Ujedinjenih nacija, bave ‘globalnim javnim dobrima’ (Providing Global Public Goods, 2003).

Status javnog dobra i odnos javnog i privatnog u gradskom prostoru posredovan je osobenostima grada kao ljudskog, društvenog i istorijskog artefakta. Zbog toga pojmovi javno i privatno dobro nemaju samo ekonomski sadržaj, niti mogu biti svedeni samo na ekonomsku dimenziju. Ambijentalne karakteristike gradskih zona nisu prost zbir privatnih dobara, nego posebne vrednosti koje čine javna dobra jednog grada, odnosno jedne državne zajednice, ili pak međunarodne zajednice. Svi pojedinačni objekti u Knez Mihailovoj ulici, na primer, mogu da budu u privatnoj svojini, ali je ceo potes Knez Mihailove ulice javno dobro, čiji se režim korišćenja, uključiv i režime održavanja i rekonstrukcije privatnih zgrada, određuje na osnovu utvrđene procedure. U pogledu svojinskog statusa, javno dobro može biti u javnom i/ili u privatnom vlasništvu (zaštićena kulturna dobra, privatne galerije, privatni parkovi itd.). Javni interes u dobrima koja su u privatnom vlasništvu utvrđuje se putem uspostavljanja statusa dobra i režima njegovog korišćenja, koji propisuje nadležna institucija, na osnovu zakonskih propisa. Privatizacija spomenika kulture u Italiji (na primer, galerije Ufiči u Firenci, Koloseuma u Rimu i mnogih drugih objekata kulturnog nasleđa najvišeg ranga) pokazuje kako se koncept javnog dobra uspostavlja kao norma jača od vlasništva, u smislu slobode raspolaganja ili korišćenja. Nadležni zavod za spomenike kulture utvrđuje režim korišćenja ovih

¹³ Ovde samo usput spominjemo da su u ogromnoj većini zemalja tek akcije međunarodnih organizacija počele da daju prve dobre rezultate u ovim oblastima.

objekata, koji je obavezujući za vlasnike, akcionare i lokalnu upravu. Nacionalna i lokalna uprava imaju pravo da propisuju režime korišćenja javnih i privatnih dobara, sa ciljem da se zaštiti javni interes i javno dobro, s jedne strane, i da se zaštite privatna dobra, s druge. Primera radi, u mnogim državama i njihovim lokalnim zajednicama na snazi su rigorozni propisi o korišćenju i održavanju stanova i stambenih zgrada, koji ponegde idu dotle da se kod prodaje odnosno izdavanja stana u zakup mora pribaviti saglasnost vlasnika svih ostalih stanova. Sličan smisao imaju rigorozni propisi u pogledu održavanja i rekonstrukcije objekata u zaštićenim gradskim zonama, građevinski, tehnički i urbanistički standardi i propisi za građenje itd.

Pored materijalnih dobara, u prostoru grada, dakako, postoje i nematerijalna javna dobra, pa se prethodna razmatranja odnose i na takva dobra. Na primer, urbanistička norma je javno dobro kojim se obezbeđuju odgovarajući standardi i kvalitet življenja. Urbanističkom normom se štite različiti interesi, kako pojedinačni interesi građana, tako i javni interesi grada kao zajednice. Nematerijalne vrednosti koje gradu daju odgovarajući nivo urbanosti i posebnosti, na primer, ambijentalne vrednosti i ambijentalne celine, urbana matrica, memorija grada, gradski simboli, slika grada, siluete grada, itd., takođe su javna dobra jednog grada, koja zahtevaju definisanje statusa i zaštitu na isti način kao i materijalna dobra.

Da sumiramo: osnovni stubovi koncepta javnog dobra u savremenim državama su: (1) Civilno društvo i njegove organizacije i aktivnosti. (2) Ljudska prava (građanska i politička, ekonomska, socijalna i kulturna, envajronmentalna i druga prava), odnosno društvene vrednosti koje stoje u osnovi koncepta ljudskih prava. (3) Pravna država i vladavina prava ("uređen i čvrst pravni poredak"), uključiv efikasnu i odgovornu sudsku i izvršnu vlast. (4) Norme i standardi uređenja i korišćenja prostora zasnovani na civilizacijskim tekovinama i društvenim vrednostima građanskog društva.

Zaključne napomene

Kao i za većinu bivših socijalističkih (komunističkih) zemalja, i za razvoj Srbije u postsocijalističkom periodu od značaja su tri bazična hipotetička scenarija (prema: Vujošević, 2003, na osnovu: Čaha, 1994): (1) **Status "ekonomske i envajronmentalne kolonije"**, koji je nužna posledica: (a) "mekog" odnosno "fleksibilnog" envajronmentalnog i prostorno-urbanističkog zakonodavstva, i/ili nedosledne primene boljeg, "evropskog" zakonodavstva. (b) Odustajanja od znatnijeg i sofisticiranog planiranja. (c) Prakse da se u postupcima *ex ante* evaluacije stvarni troškovi eksploatacije prirodnih resursa umanjuju, a da se naporedo moguće ili izgledne koristi prikazuju većim. (d) Netransparentnog pristupa eksploataciji

domicilnih prirodnih resursa za strane investitore, u prvom redu za multinacionalne kompanije (uz depresiranu cenu resursa, smanjenje ograničenja u pogledu stepena eksploatacije, manje obaveze u pogledu saniranja negativnih posledica i šteta izazvanih eksploatacijom itd).¹⁴ (2) **Razvoj potrošački orijentisane tržišne ekonomije, uz nizak stepen planske i druge regulacije.** Ovaj scenario je u pojedinim elementima kompatibilan sa prvim. U ideološkoj racionalizaciji ovakvih zahteva prednjače političke i ekonomske elite, vođene svojim interesima i nezainteresovane za pitanja novih pristupa u planiranju održivog socijalnog, ekonomskog i envajronmentalnog razvoja, u zaštiti životne sredine i očuvanju biološke raznovrsnosti. (3) **Razvoj ekološki (prostorno, urbano i sl.) i socijalno održive ekonomije** je hipotetički scenario najpoželjniji sa stanovišta najvećeg broja pojedinaca i društvenih grupa i društva kao celine, ali najmanje izgledan. U bivšim socijalističkim društvima dominantne političke, ekonomske i kulturne grupe politizuju i ideologizuju ova pitanja, i sistematski "guraju pod tepih" socijalne i prostorno-urbanističko-envajronmentalne implikacije ekonomskih i političkih reformskih poteza, osim u onim slučajevima kada se njima manipuliše u konfrontacijama u političkoj areni.

Iz prethodne analize sledi teza o ključnom značaju kriterijuma na osnovu kojih se preduzimaju i izvode reforme u periodu tranzicije (1), kao i na osnovu kojih se pripremaju i donose razvojne i druge odluke (2), i društvenih vrednosti koje stoje u osnovi ovih kriterijuma ("Bez jasnih i ekspliciranih kriterijuma, sva rešenja mogu se učiniti/prikazati povoljnim"). Stoga treba stalno upozoravati na ključna pitanja planske evaluacije, što mi ovde još jednom činimo: 1) Na osnovu kojih kriterijuma se vrši evaluacija i da li su oni precizno utvrđeni? 2) Kojim postupkom se utvrđuju ovi kriterijumi i ko su učesnici u tom postupku (lokalne uprave, angažovani eksperti, vlasti na višim nivoima upravljanja/planiranja, nezavisni stručnjaci, NVO, komercijalni sektor itd.)? 3) Ko i kojom procedurom donosi odluku o izboru kriterijuma? 4) Kako se ponderišu međusobno nesaglasni (ili isključujući) kriterijumi? Pretpostavka ostvarivanja ovog stava jeste angažovanje nezavisne i nepristrasne ekspertize i kompetentnog znanja, stvaranje institucionalnog i organizacionog okvira i pretpostavki koje to omogućavaju. Drugim rečima, za konstituisanje novih, "postsocijalističkih/ranokapitalističkih" javnih interesa, kao i za definisanje i odgovarajuću zaštitu javnih dobara (uključiv i urbana javna dobra),

¹⁴ Ovaj model neposredno korespondira sa navedenom dominacijom tranzicijskih dogmi, te je izgledno da bi jačao upravo naporedo sa njihovom nekritičnom primenom. Arhitekti reformi u tranziciji, inače mahom ekonomisti i politikolozi neoliberalne provenijencije, u svoje modele promena teško uključuju socijalne i prostorno-ekološke aspekte. Oni pretpostavljaju da će privrednom reformom biti stvorena materijalna osnova za kasnije regulisanje socijalnih i prostorno-ekoloških konflikata, odgovarajućom preraspodelom dohotka. To doduše zvuči razumno, ali pod pretpostavkom da socijalna i prostorno-ekološka diferencijacija ne premaše prag kontrolisanosti pre nego što bude dostignuto materijalno obilje koje je potrebno za savladavanje tog problema!

odlučujuće je važno da u tom složenom procesu učestvuje što šira javnost i što veći broj aktera. Imajući u vidu da je stvaranje pluralističkog i demokratskog "postsocijalističkog" – dakle, građanskog/civilnog – društva eminentno emancipatorski proces, u kojem jednu od glavnih uloga treba da imaju građani, nije izgledno da se ono može formirati bez strukturisanog procesa u kojem na demokratski i kompetentan način učestvuju "obični" ljudi, uz to na način da budu što potpunije obavešteni o svim ključnim aspektima.

Iz svega što je rečeno sledi da je nužno što pre doći do koncepcije novog planiranja, odnosno upravljanja razvojem, koja bi bila prilagođena dejstvu ključnih faktora tranzicije i prihvaćena od većine političkih, profesionalnih i drugih aktera. Nova planska heuristika mora se zasnovati na modelu proaktivnog planiranja, usklađenog sa ključnim tranzicijskim faktorima (politička pluralizacija i demokratizacija, dominacija privatne svojine, privatne inicijative i tržišno zasnovanih odluka, selektivna re-regulacija u uslovima sve šire liberalizacije odlučivanja itd.) i mora podržavati dejstvo ovih faktora. U tom smislu, nedopustivo je minimalizovanje uloge planiranja, kojem je toliko sklona većina "arhitekata" tranzicijskih reformi u našoj zemlji, a naročito ekonomisti neoliberalne ideološke provenijencije.¹⁵

Bibliografija

- Albers, G. (1986), "Changes in German town planning. A review of the last sixty years", *Town Planning Review* (57/1)
- Albrechts, L. (2002), "Power and planning", *Planning in Border Regions*, XVI AESOP Congress, Volos, (pp.10-15)
- Allmendinger, P. (2002), *Planning Theory*. Hampshire: Palgrave, Houndmills, Basingstoke
- Allmendinger, P. and M. Tewdwr-Jones (eds.), (2002) *Planning Futures. New Directions for Planning Theory*. London and New York: Routledge
- Barrett, S. (2003), "Creating Incentives for Cooperation". In: *Providing Global Public Goods. Managing Globalization* (2003). Ed. by: I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven, R. Mendoza. The United Nations Development Programme. Oxford: Oxford University Press (308-328)
- Beauregard, R.A (ed.), (1989) *Economic Restructuring and Political Response*. Newbury Park: Sage Publications
- Bengs, C. (2005), "Time for a critique of planning theory", Editorial, *European Journal of Spatial Development*, No. 3, June, 2005
- Begović, B (1995), *Ekonomika urbanističkog planiranja*. Beograd: CesMecon

¹⁵ Detaljnije o ovom pitanju u: Vujošević (2003).

- Brody, S. D., D. R. Godschalk, and R. J. Burby (2003), 'Mandating Citizen Participation in Plan Making. Sex Strategic Planning Choices', *APA Journal*, Summer 2003, Vol. 69, No. 3, pp. 245-264.
- Convention on Access to Information, Public Participation in Secision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*. UN ECE. Fourth Ministerial Conference 'Environment for Europe', Arrhus, Denmark, 23-25 June 1998
- Dahl, R. A. (1989), *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven and London
- Desai, Meghnad (2003), 'Public Goods: A Historical Perspective'. In: *Providing Global Public Goods. Managing Globalization* (2003). Ed. by: I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven, R. Mendoza. The United Nations Development Programme. Oxford: Oxford University Press (63-77)
- Edwards, M. And S. Zadek (2003), 'Governing the provision of Global Public Goods: The Tole and Legitimacy of Nonstate Actors'. In: *Providing Global Public Goods. Managing Globalization* (2003). Ed. by: I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven, R. Mendoza. The United Nations Development Programme. Oxford: Oxford University Press (200-224)
- Fischer, F. (1990), *Technocracy and the Politics of Expertise*, Newbury Park: Sage
- Friedmann, J. (1987), *Planning in the Public Domain*. Princeton: Princeton University Press
- Flyvbjerg, B. (2003), *Making Social Science Matter. Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge University Press
- Flyvbjerg, B. (1998), *Rationality and Power: Democracy in practice*. Chicago: University of Chicago Press
- Flyvbjerg, B. and T. Richardson (2002), 'In Search of the Dark Side of Planning Theory'. In: P. Allmendinger and M. Tewdrw-Jones (eds.), *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*, London, New York: Routledge, pp. 44-62.
- Gams, A. (1990), *Društvena norma. Pojava, nastanak i značaj*. Beograd: Savremena administracija
- Giddens, A. (2004/2001), *The Third Way and its Critics*. Oxford: Polity Press
- Evropska socijalna povelja/ European Social Charter (Revised)* (1996). Savet Evrope
- Habermas, J. (1982), *Problemi legitimacije u kasnom kapitalizmu*. Zagreb: Naprijed
- Held, V. (1970), *Public Interests and Individual Interests*. New York: Basic Books
- Hillier, J. (2002), 'Direct Action and Agonism in Democratic Planning Practice'. In: J. Allmendinger and M. Tewdrw-Jones (eds.), *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*, London, New York: Routledge, pp. 110-135.
- Hoch, C. (1994), 'What planners do: Power, politics and persuasion', Chicago, *APA Planners Press*, p. 42, 1994

- Jackson, M. (2002), "Politics and Transition Lags in Southeastern Europe: Will, Ability, or Possibility". In: Kotios, A., Petrakos, G. (eds.): *Restructuring and Development in Southeastern Europe*, SEEDC, University of Thessaly Press, Volos, 2002. (pp. 73-113)
- Kaul, I. (2003), Introductory Statement on The UNDP Forum on Global Public Goods for the Millennium Development Goals, u: Kaul, Inge (ed.), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, New York: Oxford University Press
- Kaul, I. (2001), "Global Public Goods: What Role for the Civil Society?". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 30, no. 3, September 2001. Sage Publications (588-602)
- Kuper, T. (1995), "Javne obeveze javnog administratora: Kontinuum javno-privatno u demokratskom društvu". U: M. Damjanović i S. Đorđević, *Izazovi modernoj upravi i modernom upravljanju*. Hrestomatija. Beograd: TIMIT, Beograd (str. 661-688)
- Lipset, S. M. (1969), *Politički čovek*. Beograd: Rad
- MacRae, D. Jr. (1993), "Guidelines for Policy Discourse: Consensual versus Adversarial". In: F. Fischer and J. Forester (ed.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, pp. 291-318, London: UCL Press
- Mäntysalo, R. (2002), "Rationality concepts in planning theory since WW II", *Planning in Border Regions*, XVI AESOP Congress, Volos
- Mouffe, C. (1999), "Deliberative democracy or agonistic pluralism?", *Social Research*, 66, 3/1999. (pp. 745-758)
- Outhwaite, W. (1998), *Habermas: A critical introduction*, Stanford: Stanford University Press
- Petovar, K. (2005), "Urbanizacija bez urbanosti – bilanca rasta gradova u Srbiji". *Sociologija sela*. Godina 43, Zagreb srpanj-rujan 2005, br. 169 (3) (str. 725-750)
- Petovar, K. (2004), "Građanska inicijativa i koncept javnog dobra u planiranju i korišćenju prostora". II naučno-stručni skup *Lokalna samouprava u planiranju i uređenju naselja*. Zlatibor, 13-15 maj 2004. godine
- Petovar, K. (1998), "Usklađivanje javnih i pojedinačnih interesa u Generalnom urbanističkom planu Beograda". u: *Socioekonomski i ekološko-prostorni aspekti u generalnom urbanističkom planiranju* (ur. M. Vujošević). Beograd: Urbanistički zavod (29-39)
- Providing Global Public Goods. Managing Globalization* (2003). Ed. by: I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven, R. Mendoza. The United Nations Development Programme. Oxford: Oxford University Press
- Pusić, E. (1989), *Društvena regulacija*. Zagreb: Globus, Zagreb
- Rousseau, J.-J. (s.a), *Du Contrat Social*. Paris: Editions G. Ratier
- Sager, T. (2005), "Communicative Planners as Naïve Mandarins of the Neo-liberal State?". *European Journal of Spatial Development*, December 2005, <http://www.nordregio.se/EJSD/>
- Sager, T. (1994), *Communicative Planning Theory*. Aldershot: Avebury

- Samuelson, P. A. (1954), "The Pure Theory of Public Expenditure". *Review of Economics and Statistics* 36: 387-89.
- Saltzstein, G. (1985), "Conceptualizing bureaucratic responsiveness". *Administration and Society*, 17 (3), 1985, (pp. 283-306)
- Sennet, R. (1974), *The Fall of Public Man: On the Psychology of Capitalism*. New York: Vintage Books
- Ulrich, W. (1994/1983), *Critical Heuristics of Social Planning, A New Approach to Practical Philosophy*, Chichester: Wiley&Sons
- Voogd, H. (2001), "Social dilemmas and the communicative planning paradox", *Town Planning Review*, 72 (1), 2001, (pp. 77-95)
- Vujošević, M. (2004), *Racionalnost, legitimitet i implementacija planskih odluka. Novije teorijske interpretacije i pouke za planiranje u tranziciji*, IAUS, Beograd
- Vujošević, M. (2004), "Otvorena pitanja rekonstituisanja javnih interesa u Srbiji: narušeni legitimizacioni osnov i obnova proaktivnog planiranja", u: *Komunikacije 2004, Javno dobro*, CEP, Beograd, novembar
- Vujošević, M. (2003), *Planiranje u postsocijalističkoj političkoj i ekonomskoj tranziciji*, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd
- Vujošević, M. (1996), *Uloga prostornog planiranja u odnosu na druge instrumente razvoja*. Doktorska disertacija. Beograd: Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd
- Wilson, R.W., M. Payne, and E. Smith (2003), "Does Discussion Enhance Rationality? A Report from Transportation Planning Practice", *APA Journal*, Volume 69 (4/Autumn), (pp. 354-367)
- Warner, S. B. (1968), *The Private City*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press