



Миодраг Вујошевић

**О новим методолошким и другим
стандардима у планирању.
Поводом Генералног плана
Београда 2021.**

**On New Methodological and other
Standards in Planning.
The Case of the Master Plan
of Belgrade 2021**



Архитектура и Урбанизам
фeбруар 2002.

О НОВИМ МЕТОДОЛОШКИМ И ДРУГИМ
 СТАНДАРДИМА У ПЛАНИРАЊУ.
 Поводом Генералног плана Београда 2021.

On New Methodological and other Standards in Planning.
 The Case of the Master Plan of Belgrade 2021

Abstract

As elsewhere in the ex-communist/socialist countries, the former planning system in Yugoslavia has been dismantled as from the beginning of 1990s, and the planning practice has from then onwards been steered by an apart mixture of old habits, few institutional innovations and the social, economic and political turbulence of the transition period. The previous system and practice of socioeconomic planning collapsed, so far not to be substituted for by new arrangements, to match the impact of the key factors of the transition period, i.e., political pluralisation, privatisation and marketisation. On the other hand, albeit the system of spatial/urban and environmental planning has been 're-touched' in the 1990s, the adjustments undertaken have not either been harmonised with the factors mentioned. What can now be recognised as the existing 'planning system' is, however, a strange mix of heterogeneous elements from a number of disparate modes, i.e., 'crisis-management-planning', 'planning-supported-wild-marketisation-and-privatisation', 'project-based-planning', etc. In effect, there is no overall professional and political consensus on the direction and content of reform in this field (which also applies to other key issues). In sum, the existing situation in the planning system and practice reads as follows: (1) The system has almost **lost its legitimacy**, partly because the majority of the former public interests collapsed, and new, indisputable public interests still not being established. Under such circumstances, new roles of planning are hardly known to the public at large, in part as a consequence of an overall anti-planning stance among the majority of political, economic and expert elites. (2) The inertia rules the professional landscape, since there has been **a lack of new approaches and methodologies**, to match the impact of new dominant factors and the miserable social and economic conditions in the country. Regarding the approaches and methodologies applied, the traditional *ex ante* planning evaluation still prevails, and more *ex post* and *ex continuo* evaluation is still missing. (3) The **planning system is too centralised** (within the two republics), since the radical recentralisation of Serbia was undertaken in 1990, and subsequently the sub-national tiers were deprived of almost any effective planning instruments. In addition to this, the majority of regional entities ('districts') and communes lack a competent administrative machinery and expertise, as well as other support (e.g., research, planning information support etc.) for effecting autonomous planning policies. (4) There has been **no more ambitious strategic planning** (which is, however, somehow understandable vis-à-vis only now ended international sanctions and isolation of the country). On the other hand, the majority of the development documents that have been passed in the meantime, grossly lack elaborated **implementation devices** (policies and instruments). Especially in the field of urban planning, the detailed ('land use') schemes prevail over

the more strategic development schemes for larger urban and regional areas. Specific development projects (and, only sometimes, more harmonised programmes) by far outnumber other planning schemes. (5) The **integration and harmonisation of various aspects of planning and policy**, i.e., social, economic, spatial/urban, environmental, is very poor. In effect, physicalism still dominates the scene in spatial and urban planning, and the elements of socioeconomic development and environmental policy are scarce within this block. (6) The stipulated legal propositions pertaining to the **openness, participativeness and transparency of the planning/policy procedures** fall easily frail in the planning practice, resulting in the very poor content in this regard. (7) There has been **a lack of planners and other experts experienced and knowledgeable in practicing planning under the new circumstance of political pluralism and radically changed structure of stakeholders and concomitant institutional arrangements**. This also applies to 'educators' in general, because the prolonged international isolation of the FR Yugoslavia has caused the gross of their knowledge and capabilities irrelevant. In sum, it seems that many planners would not be able to assume new roles that they are expected to on the part of the society at large. (8) The **planning/policy information, research, institutional and other support** provided by the state and other agents often does not satisfy even the most basic needs in this fields, partly for a general scarcity of resources concomitant to the overall and deep social, economic and political crisis the society found itself in the 1990s. (9) Most frightfully, **manipulation, paternalism and clientelism** still represent dominant forms of power, which is a problem by itself in Yugoslavia being one of the most corruptive countries in the world. What is now most missing is a **non-manipulative persuasion**, as well as the **authority of professional values**, as the communication and interaction forms that seem only promising for and supportive to developing of a democratic, emancipatory and transformative planning mode.

A number of attempts during the last decade to embark upon the preparation of the new "Master Plan of the City Belgrade" (in the sequel: MP) came into realisation not before the democratic political changes of October 2000 took place in Serbia. However, the so far undertaken steps do not seem promising, as they failed to satisfy a number of methodological and other standards, as well as to introduce necessary innovations. Unfortunately, the MP was commissioned to the Bureau of Urban Planning of the City of Belgrade (otherwise a 'faithful ally' of all non-democratic regimes in the City's urban planning and related matters over the last more than ten years now, during which there has been a so far unrecorded squandering and illegal privatisation of public urban assets, mostly uncontrolled and not paid-for). Similarly, vested are to lead and complete the work mostly the experts/planners who 'controlled' and still

'control' the academic and professional scene in the same period (notwithstanding that were compromised and their abilities proved *passé* on many occasions), now recycled to perform new mission. Albeit the entire project had not been adequately prepared, already two interim documents have been elaborated now, viz., "A Hypothesis of the Master Plan of Belgrade 2021", and "A Concept of the Master Plan of Belgrade 2021". In what follows, a brief review of the work done so far is presented: (1) The **role of the MP** is poorly defined, which is strange vis-à-vis the pronounced thesis on the 'insuperable role of market', which one renders puzzle about the veritable role of the MP. In addition to this, **physicalism** features as the key characteristic of this document: social and economic aspects of development are insufficiently present and poorly integrated into the MP, and so are the environmental aspects. The MP will however have to assume a part of socioeconomic development planning and policy as well, because the latter is predictably not likely to get recuperated in some time to come. Furthermore, the social, economic and environmental problems of Belgrade are so tremendous (e.g., extremely high rate of unemployment, probably around 40% of the total work force, obsolete technological, market and other structure of the larger part of Belgrade economy, prolonged crisis of economic growth, overall pauperisation of the overwhelming majority of people, many hundred thousand refugees, few hundred thousand of young and educated people who left the country, disproportionate environmental pollution as compared to the level of economic development, etc.), that they must not be ignored in the development documents like the MP. (2) There is **no sound conception on the public interests**, particularly under the circumstances of a large number of legitimate individual interests fast emerging on the political scene, some of which also persisting to impose themselves as new and legitimate public interests. This results in a feeble notion on the **existing and predictable future conflicts**, as well as on the planning mechanisms and instruments that will be used in their control and management. (3) The **concept of sustainable development** has been only 'flirted with' in the MP, whereby a sound doctrine upon which development is to be directed and articulated is also missing (i.e., that which is of relevance for a territorial entity with the GDP of not more than some USD 1 500 per capita). (4) No efforts have been made to **introduce more relevant methodological approach**, i.e., those which would contrast the miserable socioeconomic and environmental fixities, viz.: (i) A more rigorous *ex post* evaluation of past decisions has not been performed, implying that future steps will be undertaken upon rather anecdotal insights in the existing power structure, institutional and organisational arrangements and dominant communication and interaction

modes in planning. In the same context, the most significant problem of Belgrade area, i.e., how to approach the economic and ecological renewal and rehabilitation of its economy, has been hardly paid sufficient attention to. (This also applies to the position of Belgrade in the broader regional Euro-Asian context, which has terribly eroded over the last decade). (ii) Although the intention of the whole exercise is to work out a 'hard product', i.e., a urban development plan, no *ex ante* evaluation scheme has been produced so far, implying that the job is not being performed *lege artis*. Apart from other implications, this failure is particularly handicapping regarding the criteria of *ex ante* evaluation, leaving the professional audience and the public at large without the sound answers on key questions: What are the criteria upon which the evaluation has been undertaken? Whose are they? What interests stand behind them? Who decides on the criteria that will be applied? Apart from softening the rigour of the expertise, this flaw also allows for too ample 'maneuvering space' for the subsequent arbitrating to be performed by the politicians. (5) A trend-based extrapolation has been used as the **key prognostic technique**, which is absolutely unacceptable, keeping in mind the poor predictive power (i) and unstable institutional arrangements in planning and elsewhere (ii). Instead, the political community would necessitate a number of **veritable alternative scenarios of possible/desirable future development** elaborated and presented for discussion, deliberation and decision-making in expert arenas and public forums. (6) Perhaps the weakest part of the MP goes to the issue of implementation of planning decisions, giving way to 'visioning' (in effect, to another planning 'phantasmagory'), which is again unacceptable vis-à-vis the pressing and burning realities of Belgrade and its broader surroundings. (7) Finally, an open, transparent and publicly verified '**offer to strategic partners**' would also be needed, as the City does not have enough internal resources to cope with the problems of its economic, social, physical and environmental renewal.

To conclude, **major improvements are needed regarding the planning approach and methodology** applied in the preparation of the Master Plan of the City of Belgrade 2021. As this project is likely to carry considerable demonstrational effects throughout the planning scene in Yugoslavia, its highly professional execution is of necessity, so that a major damage is avoided, i.e., that of a further loss of the legitimacy of planning and erosion of the planning profession.

Key words: New heuristics of planning in transition; integrative approach in strategic urban planning; public versus individual interests; planning/policy evaluation; alternative scenarios; implementation of development planning/policy decisions

Уводне напомене

У овом раду сумирани су и интерпретирани налази из неколико новијих ауторових радова о проблематици трансформације планирања у периоду транзиције, поједине раније тезе проширене су зарад убедљивије аргументације, а додата су и нека нова тумачења. У тим радовима био је дат критички приказ новијих тенденција у европском планирању и извучене су могуће поуке за заснивање новог планирања у периоду транзиције. Зашто су те тенденције од значаја за тзв. бивше социјалистичке/комунистичке земље (у наставку: БКЗ)? Зато што су промене у европском планирању настале као резултат унутрашње еволуције планске теорије и приступа/методологије, али још више као резултат дејства тзв. ванпланских фактора (жедпра-планинг факторс¹), тј., промена у четвороуглу: држава социјалног благостања - тржиште - приватизација/денационализација - планирање, и покушаја тражења нове политичке равнотеже. Све ово управо је карактеристично и за бивше социјалистичке/комунистичке земље у периоду након слома социјализма/капитализма. Како у ранијим радовима, тако и сада у овој реинтерпретацији, аутор налази да је новије искуство развијених европских земаља релевантно и за БКЗ, да га стога треба систематски и исцрпно изучити и да је немало од тога упутно користити у концепирању новог система просторног, урбанистичког, енвајронменталног и другог планирања.

Оваквог 'понављања' аутор се прихвата у уверењу да је неопходно стално одржавати критичку расправу о кључним питањима планирања, јер је то одлучујуће важно за његову обнову, можда управо због тога што су промене у планирању недовољне, на страну то што су споре и тегобне. Ми верујемо да се у тој обнови не може преценити значај независног и критичког мишљења. Додатни разлог тиче се пуне чињенице да су услед изолованости Југославије током периода санкција многи актери у планирању, а међу њима и немали број оних који се налазе на утицајним местима, можда пропустили да уоче и да се обавесте о новијим трендовима у теорији и пракси планирања на Западу, што може представљати знатнији хендикеп у земљи која се полако окреће према западним узорима. Утолико, један од циљева нашег рада јесте, најпросто, да се још једном информише ('образује') део домаће експертске јавности о тим трендовима, што нужно повлачи да ћемо овде морати расправљати и о неким питањима која су већ позната појединим експертима и коментаторима у земљи.

Још један мотив за разматрања која су предочена овде тиче се и великих очекивања експертске, политичке и друге јавности у Југославији од београдског генералног урбанистичког плана, што је саморазумљиво, јер је реч о документу развоја за који је изгледно да би у погледу приступа, метода и садржаја могао имати утицаја и на друге урбанистичке планове у земљи. Ако би били ваљани, методолошки стандарди успостављени овим пројектом

засигурно би били релевантни за мноштво других планова ове врсте. Ако се, пак, испостави да је реч о неваљаном приступу, који уз то није могуће поправити, већ га треба одбацити и израдити који други, бољи, од овог покушаја треба искористити поуке. Поуке би се, наравно, састојале најпре у томе како избећи примену оних приступа за које се унапред може оценити да неће имати добре резултате.

У нашем случају, општа теоријска и методолошка разматрања илустрована су, дакле, на примеру једног урбанистичког стратешког документа, наиме, Генералног плана Београда 2021. Коментари у нашем раду односе се на два документа који су досад израђени у оквиру овог пројекта у Урбанистичком заводу Града Београда, наиме, на Хипотезу Генералног плана Београда 2021. године (у наставку: Хипотеза) и Концепт Генералног плана Београда 2021. (у наставку: Концепт).

1. Друштвени контекст транзиције и његов значај за нове планске приступе

Да бисмо дефинисали модел планирања који је могуће и упутно развијати од почетка периода посткомунистичке/социјалистичке транзиције (у наставку: ПСТ), неопходно је претходно оцртати **социополитички и економски оквир у којем се таква трансформација предузима**. Овде су важна најмање три контекста, наиме, глобални, регионални и национални/државни:

- На глобалном нивоу, ПСТ се одвија у условима тзв. процеса глобализације и поларизације светског поретка на тзв. пребогати и моћни Свет Давоса и сиромашни и немоћни Свет Порто Алегреа, где Југославија припада другом од наведених кругова.¹
- На регионалном нивоу (који има и нешто од глобалних димензија), реч је о тзв. напуштању (большевичког) социјализма и његовој рекапитализацији (Ковач, 1987). Постсоцијализам (Ковач, 1990) се описује на различите начине, од којих је за наше разматрање овде најважнија констатација да је реч о суштински нарушеној ранијој политичкој равнотежи у четвороуглу држава (моћ) - тржиште - планирање - власнички систем.

¹ Глобализација је противуречан процес универзализације тзв. 'западног модела' и прерасподеле глобалне моћи који је прати, на једној страни, и локализације односно потврђивања локалних вредности/идентитета, на другој. Ова двострукост манифестује се као убрзана модернизација заснована на технолошком и научном прогресу, ширење светског тржишта и глобалне економске утакмице, либерализација економског и политичког живота, (барем номинално/формално) ширење односно увођење плурализма, парламентаризма и демократије, правне државе и људских права, развој грађанског друштва итд., али и као ограничавање суверенитета услед експанзије и доминације Запада, структурна зависност и подређеност читавих држава и региона светским центрима моћи, репресивна међународна подела рада, појачана дужничка зависност, технолошка подређеност, неконтролисана и несмиљена експлоатација природних ресурса и људског фактора, уништавање природе и друга еколошка угроженост, заустављање раста и развоја читавих држава и региона итд.

- На локалном (националном) нивоу, реч је о једном осиромашеном друштву које се налази у дубокој социјалној, економској и свакој другој кризи и које је тек онедавно почело решавати такође дубоку политичку кризу у којој је од краја осамдесетих година прошлог века. Наиме, иако су транзиционе реформе у Југославији биле започете још 1990. године, оне су у неколико наврата прекидане и делимично обнављане током 1990-тих година, а њихово последње обнављање тече од почетка 2001. године.²

Генерално узев, **могући правци еволуције или инволуције социјализма/комунизма су отворени и разни**, од прогресивних и модерних, на једном крају, до ретроградних и предмодерних облика, на другом. Стога је неопходно постулирати на какву врсту пост-социјалистичке/комунистичке трансформације се мисли. Значај и тежина избора потенцирани су и пуком чињеницом да се сва кључна обележја онога што би био доцнији 'капитализам', на почетку транзиције у Југославији још увек налазе у својеврсној 'прото' фази, што се односи на политичку плурализацију и демократизацију, тржишне механизме и институције, систем власништва и друго. Наиме, неопходно је констатовати да су реформе у периоду ПСТ у Југославији у неколико наврата започињане (наиме, барем поједини реформски кораци), потом прекидане или обустављане, да би поново биле обновљене од почетка 2001. године, али, опет, парцијално и селективно. Утолико, чини се основаним да се стање у последњих неколико година означи као период 'супендованих транзиционих реформи', што нам је и послужило за тезу о неопходности реформисања планирања 'од самог почетка периода транзиције'.³

У погледу разумевања и дефинисања процеса транзиције, овде наглашавамо неколико момената који су релевантни за разматрања могуће еволуције планирања у периоду након окончања социјализма/комунизма (према: Hiber, 1998, 25):

- Општа сагласност о неопходности транзиције као скупу пожељних промена праћена је низом посебних несагласности, почев од формално-логичке дефиниције садржаја и обима појма 'транзиција', преко тога да су релативно неодређене и карактеристике онога од чега се у транзицији полази, да су различите и идеје о процесима који треба да се догоде да би се из полазне тачке стигло у жељену тачку, до 'циља' на који треба стићи.
- У одређивању свега наведеног неминовно има вредносних судова и интересне условљености.
- Процес није једносмеран ни неповратан.

Овде се претпоставља - што је, несумњиво, и својерстан политички избор - да је циљ постсоцијалистичке транзиције прелазак из ауторитарног у грађанског друштво, тј., **развој грађанског друштва**. За развој таквог друштва, привреда приватне својине и слободног тржишта, иако битни, представљају тек предуслов индивидуалног и општег богатства. Уједно, они су и претпоставка 'финалног' циља, а то је општа демократизација друштва (тј., друштво слободних појединаца и демократских институција) и његова комплексна трансформација и модернизација. Саставни део овог процеса чини и освајање, остварење и поштовање људских права, као главни атрибут демократског грађанског друштва. Он, такође, истовремено представља и циљ и средство за комплексну и свестрану модернизацију и трансформацију друштва. У Србији/Југославији, био би то трећи покушај модернизације у последњих стотинак година (оба само делимично успела и у више наврата прекидана), где је први био у периоду до II светског рата, у оквиру својеврсног монархистичког капитализма, а други након II светског рата, у оквиру републиканско-социјалистичког/бољшевичког друштвеног пројекта, а оба у оквиру ауторитарних политичких поредака (према: Srbija u modernizacijskim procesima XX veka, 1994; Samardžić S., Nakarada R., Kovačević Đ., 1998).

² Међу главним факторима акутне друштвене кризе који утичу на планирање у југословенским/србијанским условима, а који ће највероватније и убудуће утицати на сличан начин, јесу следећи: (1) Огромно осиромашење друштва, државе и највећег броја друштвених група (пад друштвеног производа, пад личних доходака/примања, пад животног стандарда и квалитета живљења итд.), а у томе, посебно, погоршање свих кључних социјалних, здравствених, образованих и културних индикатора. (2) Огромно социјално раслојавање. (3) Заостала и на друге начине неодговарајућа привредна структура, нужност и проблеми тржишног и програмско-технолошког реструктурисања и изгледне неповољне последице (нпр., пораст незапослености, барем у првом периоду). (4) Структурна криза јавних финансија (прихода и расхода) и проблеми финансирања државних, социјалних и других издатака. (5) Трајан проблем продуктивног запошљавања, насељског/стамбеног смештаја и социјалног збрињавања великог броја избеглица. (6) Општи недостатак домаћих и иностраних средстава за капитално и текуће инвестирање, као и опих за рехабилитацију изграђених фондова. (7) Релативно висока загађеност животне средине и деградираност простора/насеља - у односу на достигнути степен социоекономске развијености. (8) Опасност од обнављања економског раста под перигорозном еколошко-просторном

политиком. (9) Несавремен државни апарат и његова висока коруптивност. (10) Партијархални, патримонијални и клијентелистички тип политичке културе - зависност највећег броја социјалних група од власти и других моћника. (11) Нестабилност демократских институција. (12) Висок степен социјалне, националне и верске конфликтности, екстремизма и нетолеранције. (13) Висок степен поларизованости и непостојање основног друштвеног консензуса међу релевантним политичким актерима, односно међу члановима политичке заједнице, о основним вредностима заједнице, циљевима друштвеног уређења и правцима и средствима за њихово реализовање. (14) Доминација партијских афилијација и уских страначких елита са изразито ауторитарним менталитетом, у односу на друге облике управљања и контроле у јавном животу. (15) Неразвијеност аутономног грађанског друштва као тржишно посредоване и правно регулисане заједнице претежно приватних власника-предузетника и грађана. (16) Непостојање општеприхваћених механизма за разрешавање друштвених конфликта, нарочито сложених и потенцијално деструктивних конфликта. Видети: Trkulja (2001) и Vujošević, Spasić, Petovar (2000).

³ Ово никако не имплицира да тзв. шок терапија у овом часу представља бољи приступ и решење, већ се само констатује какво је стање реформи у овом часу у Југославији.

Проблем компатибилности између могућне еволуције друштвеног система и система планирања има и другу, једнако важну страну: не само што замисливи постсоцијалистички модели друштвеног уређења нису ускладиви са свим замисливим моделима планирања (као пасивна релација), него ни сваки од замисливих модела планирања не мора нужно подржавати реализовање одређених социјалнополитичких избора (као активна релација). По свему судећи, основано је утврдити да 'модели' планирања који доминирају од краја 1980-тих година могу само у краћем периоду помоћи трансформацији према облицима грађанског друштва, а на дужи рок ће то моћи само какав нови модел. Наш избор је управо нови модел, с једне стране, као циљ, а с друге, као средство и медијум реализације политичког пројекта грађанског/цивилног друштва. Неко ће рећи, вероватно основано и са dobrим аргументима, да постојећа ситуација и оно што нас очекује у предвидљивом периоду, не пружају много могућности за афирмисање једног демократског модела планирања. Ми, међутим, управо наглашавамо да постојећа ситуација мора представљати одговарајући изазов за оне планере и друге експерте чији је избор, такође, развој грађанског друштва. Осим тога, а што ћемо показати на самом крају овог рада, ако се хоће повратити жестоко пољуљани друштвени легитимитет планирања, можда се тако нешто и не поставља као ствар избора, већ као питање нужности и 'опстанка' активистичког планирања.

2. Који модел планирања развијати и коју му друштвену улогу одредити?

Још пре десетак година у једној прогнози било је предвиђено да ће се током ПСТ планирање мењати у оквирима **трију модела планирања** (Vujošević, 1993: 131):

- Планирање као регулациони/управљачки блок чија се основна улога састоји у управљању друштвеном кризом у њеној целокупности и у њеним појединачним манифестацијама, тј., у решавању проблема кризе на начин да се максимизују позитивни ефекти и минимизују негативни ефекти прилагођавања у периоду транзиције (у наставку: ПУК).
- Планирање као механизам помоћу којег се обезбеђује подршка и санкционише трансформација власничког и политичког система (у наставку: ППП).
- Планирање као механизам за усмеравање и остваривање комплексних и свестраних друштвених промена, тј., свестране друштвене трансформације (у наставку: ПКП).

Током 1990-тих година, у Југославији прва два 'модела' манифестовала су се кроз многе облике тзв. 'псеудо/квази-планирања' (Vujošević, 1996, на основу: Sillince, 1986), а у пракси су довели до немилосрдног харчења јавних природних, урбаних и других добара и њиховог масовног приватног присвајања, често уз неадекватну или никаву накнаду, а неретко

и до једва прикривене пљачке. Томе су одлучујуће допринели: (1) Ерозија и колапс великог броја ранијих ('социјалистичких') јавних интереса. (2) Недефинисаност и неједнозначност нових ('пост-социјалистичких') интереса. (3) Велики број легитимних нових индивидуалних интереса, очигледне намере појединих аспираната да наметну своје парцијалне интересе као опште и намерно и ненамерно заматљивање граница између јавног и индивидуалног/приватног. (4) Прећутна легализација корупције и узурпације јавних и туђих индивидуалних добара од стране власти на разним нивоима управљања, а неретко и учествовање планских и других власти у томе.

Два 'модела' такође су довела до ерозије јавних добара уопште, незапамћене нелегалне стамбене и друге изградње итд., а посебно треба нагласити да су се разни облици псеудо/квази-планирања некако 'природно' слагали са половицим решењима у погледу политичке плурализације/демократизације, приватизације и маркетизације, која су у Југославији била карактеристична током читавих 1990-тих година.⁴ Као да је југословенска верзија политичког и економског постсоцијалистичког *laissez-faire-a* свој пандан имала у одговарајућем облику 'планирања'. Иако није неосновано очекивати да би назначени 'меланж' могао потрајати и у дужем периоду, стварна друштвена модернизација и еманципација не може се постићи уз помоћ псеудо-планирања. Иначе, **посебне манифестације 'квази-планирања'** о којима је овде реч обухватају следеће:

- План (односно који други одговарајући институционални аранжман) који садржи јавно прихватљиве циљеве као покриће за намере које су за јавност мање прихватљиве или нису прихватљиве за већину учесника.
- План као средство за стварање иницијалног поверења међу актерима планског подручја.
- План као резултат намере моћника да се прикаже 'да се нешто ради', тј., без стварног и ефективног инструментаријума за решавање горућих проблема.
- 'Одговор', барем делимичан, на социјално и политички интониране критике око решавања/нерешавања неког проблема.
- План као сума махом парцијалних подршки решавању појединих проблема.
- У ситуацији када махом нису познате скале преференција већине учесника, заинтересованих и

⁴ Бесправна изградња стамбених, половних и других објеката представља једну од типичних манифестација деградације јавних добара. О њеном обиму, злоупотребама које су је пратиле и другим питањима у вези с бесправном изградњом, видети: *Opiranje pranju* (2001). Према процени Министарства урбанизма и грађевина, у Србији има око 1 милион бесправно подигнутих објеката (тј., без грађевинских дозвола, или са дозволом али без поштовања услова из ње), где се категорија 'објект' односи на разна здања: куће, виле, трафике, станове, зграде, кафиће, складишта, друге индустријске и трговинске објекте итд. Видети: *Uz krov i klozet, Urbanistički haos* (2001).

погођених актера, план може постати својеврсни катализатор, тј., средство подстицања актера да дефинишу своја одређења и да их јавно декларишу.

- План као средство преговарања или 'улог' у преговарачкој игри са актерима са разних нивоа (локалним грађанством, предузетницима, властима на вишим нивоима итд.).

- План као 'иницијална инвестиција' за привлачење страних инвестиција у подручје.

Насупрот томе, овде се има у виду једна сложеност, обухватнија и друштвено одговорнија улога планирања, па се постулира да планирање мора имати уравнотежену проактивну (ко-активну, иновативну, промотивну итд.) и реактивну (рестриктивну, регулативну и сл.) страну. У таквом приступу (Vujošević, 1998: 11, 14, на основу: Healey, 1997; Pusić, 1989; Reade, 1987), нагласак се такође ставља на регулисање екстерналија, али у једној много широј интерпретацији, у чему су дефинисани следећи основни 'задачи'/мисије' планирања (наиме, за трећи од наведених модела, тј., ПКП):

- Планирањем се 'одговара' на промене које су створене деловањем других управљачко-регулативних механизма, нпр., промене изазване тржишним одлукама, одлукама државних тела итд.
- Планским одлукама изазивају се ('стварају') нове промене, дакле, селективно и програмирано.
- Планском акцијом тежи се остваривању одређених будућих стања, тј., циљева, који се могу разумети на разне начине (као 'оптимални', или 'задовољавајући', или на који други начин 'рационални').
- Приликом припремања, доношења и остваривања планских одлука, неопходно је водити рачуна и о последицама планских одлука и промена које су њима изазване на трећа лица (тј., на актере који нису укључени у припремање и доношење одлука).
- Планском акцијом организује се коришћење расположивих природних, створених и људских ресурса, зарад реализовања претходно назначених циљева/улога планирања.
- Уопште узев, планским одлучивањем се, посредно или непосредно, увек врши и одређена контрола тзв. 'политичког дневног реда' (нпр., преко легитимисања одређених проблема, спречавања да поједини проблеми постану предмет разматрања у политичким институцијама, тзв. 'неодлучивањем'/'non-decision making' итд.). У наведеним и сличним случајевима, управо планирање може представљати једну од еманација тзв. 'скривених лица моћи'.

На тај начин, планирање би могло да испуни своје четири основне и опште улоге у једном друштву економског, својинског и политичког плурализма, тј., оног у којем доминирају тржишно засноване одлуке, приватна својина и демократски политички плурализам (према: Healey, 1998, модификовано):

- Регулисање и заштита имовинско-власничких права и конфликта у коришћењу ресурса (у случају урбанистичког планирања: урбаних ресурса), у условима датих односа моћи.

- Планско односно стратешко регулисање економски, социополитички и еколошки-просторно одрживог развоја, на основу консензусом донетих политичких одлука.

- Заштита јавних добара и квалитета живљења појединаца, група и читаве заједнице.

- Остваривање еквивалентних услова живота и рада свим актерима планског подручја (у смислу обезбеђивања барем приближно једнаких могућности за продуктивно запошљавање, становање, образовање, снабдевање робама и услугама, рекреацију, квалитет животне средине и др.).

Овде ће још бити наглашено да већина планских пропозиција (тј., исказа који се тичу циљева, стратегија, политика, подршки и др.) имају условно значење, према логичком и временском следу 'ако...онда', тј., оне представљају формулисане условне намере планских власти и других актера који учествују у припремању, доношењу и остваривању планских одлука. Оне важе све док се остварују претпоставке на којима су засноване.⁵

Сумарно, премда се рачуна да би модел ПКП био увођен постепено и систематски, он би представљао и радикалан отклон од минималистичких верзија планирања у разним неолибералним интерпретацијама, чије заједничко језгро чини формула 'минимум планирања и другог државног интервенционизма - максимум тржишта'. Ми ћемо овде још утврдити да је само ПКП компатибилан са развојем цивилног/грађанског друштва и да му је уједно и подршка. Уз то, додаћемо да је стари/постојећи систем планирања, најпре социоекономског, али и просторног/урбанистичког/енвајронменталног, доживео колапс, те да треба тражити нови систем, који ће одговарати дејству доминантних фактора и подржавати доминантне процесе периода транзиције. Остаци старог система су у највећем делу неупотребљиви, па 'дотеривање' тих остатака које је предузето последњих година представља својеврсно непотребно и скупо 'шминкање мртваца'. Кључни утицај на формирање новог система имаће управо следећи фактори и процеси периода транзиције:

⁵ Овде само успут наводимо да је, најпре са становишта очувања стабилности, тј., заштите имовине и доходака актера у условима непредвидивих промена и неизвесности и ризика, као и са становишта очувања инвестираног капитала и других ресурса, планским одлукама неопходно постићи одређену равнотежу између робустности/чврстине и гипкости/еластичности у тим одредбама. Уз то, такође је важно да се дефинише које одредбе стратешког значаја неће бити мењање 'ни под којим условима', на једној страни, а шта је то што ће бити могућно (и упутно) мењати, ако се прилике толико промене да битно одступају од предвиђених претпоставки, на другој. Осим што се мора прецизирати шта ће се сматрати битно измењеним претпоставкама, такође се мора прецизирати и поступак којим је дозвољено мењање појединих одлука (па, ако то непредвиђене прилике наметну, и њихово напуштање).

- Политичка плурализација и демократизација.
- Јачање тржишног система и изградња тржишних институција и инструмената.
- Јачање приватног сектора (наглашена или, чак, радикална приватизација).
- Огроман пораст легитимних индивидуалних интереса, нестајање већег броја ранијих тзв. 'општих' интереса и формирање низа нових јавних (општих, заједничких и сл.) интереса.

Остаје отворено питање могућних начина помоћу којих би било изводљиво **легитимисање новог модела планирања**, тј., обезбеђивање широко распрострањеног уверења у експертској, политичкој и најширој јавности да он збиља представља најбољи и уз то прихатљив механизам за решавање акутних и очекиваних проблема друштва и саставних друштвених група, сектора и подручја. Утолико, за сваки од скицираних хипотетичких модела планирања неопходно је претходно истражити/оценити тзв. политички физибилитет његовог инаугурисања, изградње и примене. Напореда с тим, треба радити на формирању политичке арене и политичких ритуала односно поступака који омогућавају квалификован политички и научни/стручни дијалог о кључним проблемима друштва. Сада такви поступци једва да су успостављени, па се велик део политичког адреналина у Југославији у разним сучељавањима троши на расправу о питањима која нису најважнија за садашњост и будућност планирања и његову друштвену улогу. Поред тога, правна неуређеност државе, политички волонтаризам и вулгарни економизам, који доминирају од самих почетака ПСТ, такође чине суштинску препреку успостављању бољих облика планирања.

Овде треба истаћи још једно ограничење, које је, заправо, принципијелне и методске природе. Наиме, планске одлуке, међу другим облицима одлучивања, треба да се односе само на оне ситуације, појаве и процесе који недвосмислено јесу **'планибилни'**, наиме, којима је упутно и рационално управљати помоћу планских механизма и инструмената. Ово налаже селективност у погледу предмета/садржаја планске интервенције, на једној страни, али и на њену потпуност у погледу ангажованих ресурса за 'одабране' садржаје, на другој. У случају конкретних планских акција, међутим, ово изискује да се експлицира на који начин ће планским инструментаријумом бити утицано на ситуације, појаве и процесе,

те и како ће се приступити регулисању очекиваних, вероватних и изгледних конфликта међу разним интересним групама у вези с тим.⁶

3. Коришћење парадигме одрживог развоја у планирању

Упутно је да планери експлицирају доктрину развоја од које полазе у конципирању планских пропозиција (или више таквих, ако је то у питању) и изведу операционализацију њених аксиома, принципа и критеријума који ће бити примењени у датом планском подручју. Тим пре је то важно ако је реч о парадигми одрживог развоја, која не представља само једну нову доктрину развоја и раста, већ и **нови културолошки концепт у разумевању веза између друштва, развоја и природног окружења** (према: Вајић-Brković, 2000).⁷ На другој страни, нема сумње да је одрживост само једна од међусобно конкуришућих теоријских апроксимација ове врсте, релативно нова и утолико слаба у односу на традиционално разумевање економског раста. Њена слабост је додатно потенцирана искључивошћу економиста неолибералне школе ('фундаменталиста тржишта', 'неолибералних талибана' и сл.) и њиховом несклоношћу, као и несклоношћу већине политичара у бившим социјалистичким земљама, ка започињању озбиљне експертске и политичке расправе о развоју и његовом планирању и другом усмеравању у новонасталим условима пост-социјалистичке транзиције. Овај моменат пред планере и друге експерте поставља обавезу да најширу експертску, политичку и другу јавност на адекватан начин обавесте ('образују') о овом питању, те и да покушају да активирају тзв. критичну масу актера која је неопходна за легитимисање друштвене потребе за њом. Један од најпогоднијих начина јесте тзв. 'неманипулативно убеђивање' у оправданост и валидност ове доктрине/приступа. Зашто је овде проблем око одрживости додатно усложен? Најпре због тога јер је, када је реч о решавању појединих кључних проблема у БКЗ, у постојећим околностима маневарски простор политичких власти и привредних управљача веома мали. На једној страни, огромна незапосленост и с њом повезани проблеми намећу продуктивно запошљавање незапослених скоро 'по сваку цену' (па тако и без обзира на просторно-еколошке импликације), управо да би се

⁶ За овакав приступ се свакако може очекивати да допринесе обнови легитимитета и друштвеног значаја планирања, а представљао би и јасан, иначе толико неопходан отклон од својерсног 'аутизма' који влада у србијанском просторном (регионалном) и урбанистичком планирању. Опет, иако је неопходно да у просторно и урбанистичко планирање буду 'увучени' одређени елементи социоекономског, културног и енвајронментално-еколошког планирања, то мора бити учињено селективно. Ново планирање мора бити интегрално, али не у значењу ранијег/традиционалног свеобухватног планирања ('сви проблеми', 'сви аспекти', 'свуда', 'увек', 'сви актери' итд.). Насупрот томе, смисао новог приступа састоји се у томе да се планирањем обухвате (само) кључни проблеми и аспекти раз-

воја и заштите (наиме, они 'планибилни'), те да се расположиви плански ресурси ангажују превасходно за њихово решавање.

⁷ Управо је за једну еминентно 'економско-неоекономску' категорију као што је то одрживост илустративно оно што DiMaggio (1994) наводи у тези о конститутивности доминантног културног обрасца за економику. Култура је конститутивна за разумевање економског развоја и раста барем на три начина: (1) Култура је конститутивна за мишљење, осећања и понашање индивидуалних актера привреде. (2) Култура је преко својих идеја, стратегија, концепата и других симболичких структура конститутивна за велике друштвене (интересне) групе и за друштво у целини. (3) Култура је основно и опште 'средство' које односима и формама живота у савременом друштву даје смисао.

избегло најгоре, а то је даље некоришћење људског потенцијала и сви ретроградни процеси који с тим иду, те и да би се избегао могућан социјални бунт ширих размера и катастрофичних последица. На другој, ригорозна примена еколошко-просторних принципа и критеријума у великом броју случајева ограничава избор економских одлука, нарочито у сиромашним земљама.⁸

Било како било, **општи принципи и критеријуми одрживости једва да су од користи без њихове операционализације у конкретном друштвеном (историјском) и природном (географском) контексту** (Vujošević, 1998). Пуки експертски и политички слогани и поштапалице о одрживости су неупотребљиви у планирању; уместо њих, потребни су одговарајући аналитички концепти који омогућавају конкретизацију општих концепата. Према томе, неопходно је развити све конкретне димензије социјалне, економске, политичке, еколошко-просторне и друге одрживости које су од значаја за подручје о којем је реч, већ због тога што се, уопште узев, садржај, значење и смисао одрживог развоја може знатно разликовати од места до места. Нарочито је неопходно развити системе индикатора за конкретно планско подручје, за сва три слоја евалуација (*ex ante*, *ex post* и *ex continuo*) као и према типовима, тј., 'стање', 'притисак'/'оптерећење' и 'одговор' (видети: Praper, 1999).

4. Конфликти, друштвена моћ и јавни и индивидуални/приватни интереси

4.1. Конфликти и улога моћи у планирању

Разуђена проблематика управљања конфликтима ('conflict management'), односно споразумевања и договарања у њиховом решавању, присутна је од раних дана теорије планирања, да би већ од почетка осамдесетих година задобила једно од централних места. Она је од средишње важности и за планирање у ПСТ, управо због промене идеолошких, политичких и институционалних претпоставки планирања. Уопште узев, **релевантност конфликта за планирање** огледа се у следећем:

- Најпре, конфликти доносе неизвесност у погледу преференција актера у будућности и тиме чине основни извор неодређености (амбигуитета) у планирању. Како каже Etzioni (1968: 470), "...неслагање као врста друштвене ентропије увек

постоји; консензус се не налази, већ мора бити постигнут".

- Разни типови конфликта од различитог су значаја у планирању.
- Конфликти могу имати разне улоге у планирању (према Sager, 1994: 143-4).
- Разрешавање конфликта не одвија се у тзв. 'интересном вакууму'. Насупрот томе, тзв. 'мобилизација интереса' и 'мобилизација пристрасности' представљају типичне манифестације који иду уз сукобљавање интереса (на основу: Rees, 1994).

Иако су конфликти "...скоро свуда присутни и неограничено различити", све их је могућно сврстати у **три основне групе** (Coombs, Avrunin, 1988):

- Типу I, који је парадигматичан за конфликте уопште, припадају конфликти у појединцу, када га раздире немогућност да донесе одлуку о циљевима који нису међусобно ускладиви у истом степену (нпр., у случају избора између леговања, где је једно јефтиније а незанимљиво а друго скупље а занимљиво). Код овог типа, главни концептуални и емпиријски проблем представљају различите преференције у истог појединца.
- Тип II тиче се конфликта између појединаца: они желе различите ствари, док се морају сложити само око једне (нпр., када муж хоће нову кућу, а жена нови ауто; или када се радници и управа гложе око висине надница; или када се две суперсиле споре око контроле наоружања; или када два аспиранта желе исту урбану локацију итд.). Овде су главне категорије: различитост скала преференције; функција одлучивања; употреба моћи; преговори; и уговор (споразум).
- Тип III такође се тиче конфликта између појединаца, где они желе исту ствар, али се морају одлучити (или бити приморани) да изаберу какву другу, тј., само један може постићи свој циљ, док ће други морати прибећи каквом другом циљу (нпр., у случају када се двојица мушкараца удварају истој жени; или када две владе у територијалном спору желе исто острво).⁹

За планирање у којем су, поред интересних, наглашени и интеракцијски и комуникацијски моменти, централни проблем састоји се у следећем - како превести тип III сукоба у тип II, односно како минимизовати комуникацијска ограничења структурног типа и минимизовати употребу оних еманација моћи

⁸ У литератури о овом питању стандардно се наводи мноштво разних значења одрживости у друштвима различитог степена развијености, која су (значајна) неретко међусобно веома различита (видети, на пример: Rees, 1994). Ми се детаљно овим питањем бавимо у: Vujošević, Кључна питања приступа и евалуације и планирању одрживог развоја. Petnaest godina nakon Izveštaja Gro Naarlem Brundtland (у припреми).

⁹ За разлику од типа II, за тип III карактеристично је то што га учесници морају разрешити сами, а искључиво у његовим блажим облицима могућан је надзор или арбитража. Тип III је у свему (иако можда тек 'помало') различит: (1) Опције се састоје од различитих праваца акције, неретко имају различите кон-

секвенце, а обоје је непредвидљиво. (2) Секвенца догађаја обухвата след унилатерално предузетих антагонистичких корака. (3) У комуникацији нема поверења, па су речи и акције међусобно некомпатибилни. (4) Моћ има превагу у односу на убеђивање. (5) Индивидуални ('егоистички') интерес доминира над заједничким. (6) Конфликт је подложен увећању и компликовању. (7) Разрешење претпоставља губитак суверености једне од страна. (8) Једна страна је увек губитник. (9) Сукоб се може разрешити било 'терањем до краја' (тј., директним сукобом/'битком'), или превођењем у тип II. Потоње претпоставља разводњавање конфликта, смањивање могућности његове ескалације и одрицање сваке стране од дела суверенитета.

које теже насилном разрешавању сукоба? Аналогно, у планирању коришћења урбаног простора, јавне (урбанистичке) власти морају настојати управо на томе да минимизују дејство потенцијално деструктивних конфликта и некооперативних момената у коришћењу урбаних ресурса, те да их преведу у конструктиван дискурс и потенцијално кооперативна стања.¹⁰ Наиме, нема сумње да се део постојећих и потенцијалних друштвених конфликта може решити 'плански', тј., применом инструментаријума који је на располагању планском систему (као што је, несумњиво, читаве категорије конфликта упутније решавати применом којих других инструмената), па је најпре на планерима да експлицирају који су то друштвени конфликти у чијем решавању би било добро применити коју од мера из планског инструментаријума и на који начин ће то бити урађено. У једној посебној оптици, овде је реч о томе да се јавно, отворено и на видљив начин прикажу опције у решавању могућних конфликта које ће, претходно експертски евалуиране и уређене за презентовање јавности, бити потом предочене политичкој арени на расправу и одлучивање.

С друге стране, док је у теорији планирања у подужем периоду на конфликте гледано као на негативан феномен који, уопште узев, отежава постизање и спровођење 'рационалних' одлука и на многи други начин компликује плански процес, у новијој литератури има и другачијег гледања на ово питање, па се све чешће констатује да конфликти не морају бити (само) деструктивни, па се наводе и њихове позитивне функције у планирању и политици. Имајући то у виду, основано је рећи да је конфликт у демократским друштвима, барем потенцијално, и својерсна 'слобода', будући да ствара нове стандарде и обичаје, нове институционалне аранжмане, другачије организационе приступе и нове односе, а може бити и неопходан у остваривању онога што се подразумева под појмом 'правичност' (према: Sager, 1994: 145).¹¹

¹⁰ У речнику теорије игара, тзв. 'игру са нултом сумом' треба превести у 'игру са позитивном сумом', а где то није могућно, треба предвидети својерсну надокнаду 'губитницима'.

¹¹ Примера ради, Goverde (1992: 11-12) наводи следеће позитивне улоге конфликта: (1) Постизање јединства и повезаности. (2) Стварање стабилизујућих и интегративних елемената. (3) Оцењивање (и опробавање) релативне снаге супротстављених интереса у датој друштвеној структури. (4) онституисање механизма за одржавање и/или прилагођавање у постојећој равнотежи моћи. (5) Стварање удружења и коалиција и успостављање и одржавање граница у новоствореним удружењима и коалицијама. (6) Допринос смањивању друштвене изолованости неких појединаца и група, односно потпомагање њихове социјалне интеграције. (7) Функција 'сигурносног вентила' у смањивању фрустрације и агресије. (8) Стварање услова за постизање консензуса.

¹² Goverde (1992:, 4-5) наводи следеће одлике сложених/озбиљних конфликта: (1) То су они конфликти у којима учествује већи број актера. (2) Актери држе високе позиције у систему доношења одлука. (3) Не постоји консензус о циљевима и средствима. (4) Постоји изражена оскудност ресурса. (5) Актери/стране у сукобу имају велик интерес да остваре (план-

Има, међутим, ситуација у којима је настанак конфликта скоро неизбежан, и оне неретко постоје управо у области коришћења простора (укључив и урбани простор). Напросто, простор је ресурс који је веома ограничен (утолико више је то урбани простор), па се земљиште и 'енвајронмент' као економски ресурси увек користе у условима деловања имперфектног тржишта, што, економски гледано, простору даје карактер природног монопола. Конфликти су 'локацијски', будући да настају као резултат сукоба између разних актера који се руководе максимизовањем корисности у присвајању простора као ресурса. У случају када се локациони конфликти решавају применом индивидуалних (приватних) стратегија или индивидуалног (приватног) погађања, постоји тенденција да оваква индивидуална решења буду субоптимална, будући да ће екстерналије остати, те и даље производити разне затегнутости. Ако, пак, јавна власт (овде: урбанистичка власт) наступи као колективни регулатор односа у области имовинских (власничких) права, вероватно је да ће то проузроковати да поједини актери доспеју у бољи положај а неки други у лошији, иако и не мора бити тако (што је, наиме, случај у свим оним ситуацијама када постоји висока међузависност између актера и када се је реч о тзв. 'игри са позитивном сумом'). Осим ове која је управо назначена, има још једна карактеристика локационих конфликта, а то је да у овој области веома често настају тзв. сложени (озбиљни) конфликти (Goverde, 1992: 4-5).¹² Ово, међутим, само додатно потенцира значај израде типологије изгледних конфликта у оквиру датог планског подухвата.¹³

4.2. Могући начини решавања конфликта у планирању

У друштву постоји велика конкуренција међу разним интересним групама у њиховим настојањима да се домогну полуга моћи. У том погледу, приступ природним и створеним ресурсима није у

ски) пројект о којем је реч. (6) Постоји застој у решавању конфликта, а не располаже се средствима (и вољом) да се он прекине. Иначе, аутор инсистира на томе да у систему одлучивања (планирања) мора постојати довољно стимулатива који актере одвраћају од прибегавања конфликтима у решавању проблема, односно који их усмеравају ка томе да бирају оне стратегије које су повољније за решавање проблема, у првом реду: преговоре, стварање коалиција и уважавање претњи санкцијама. Овде је, међутим, нужно нагласити да конфликти у великој мери настају као 'спонтани' и 'леgitимни' резултат друштвене динамике, чак и противно циљевима и жељама учесника. У оваквом контексту, за планирање/политику од одлучујућег је значаја да се располаже ефикасним системом припремања и доношења одлука, наиме, системом у којем су минимизоване могућности за избијање овако описаних сложених (озбиљних) конфликта и, нарочито, потенцијално деструктивних конфликта.

¹³ По правилу, иницијална схема о могућним односно изгледним конфликтима израђује се пре предузимања *ex ante* планске евалуације, да би потом била коригована током даљег експертског и политичког припремања планских одлука, као резултат нових увида и саме интеракције током планске комуникације.

истом степену отворен и једнак за све, најпре због тога што је у политичкој арени већ успостављена одређена (не)равнотежа моћи, па учесници немају једнаке 'почетне' позиције. Стога, конкуренција није у свему строго плуралистичка, али није ни чиста игра са тзв. нултом сумом. Сам процес ствара нове констелације моћи, тиме настају и нови захтеви за разним новим средствима моћи, што управо и изазива сталну ('дијалектичку') нестабилност равнотеже моћи. Релевантност овакве констатације за планирање је двострука: (1) Постојећа равнотежа односа, конфликта и моћи представља оквир који детерминише и ограничава могућности планске интервенције. (2) У исто време, плански конструкт сам по себи представља покушај да се овакво стање промени. Што је критичкија улога планирања у друштву, то су већи и еманципаторски потенцијали планирања, а тиме су и шире могућности за примену оних начина решавања конфликта који искључују неприхватљиве принципе и облике у практиковању друштвене моћи. Дакле, могућни су **разни начини разрешавања конфликта**, што ће зависити од односа моћи, тј., од врсте моћи која се користи. Уопште узев, у планирању (као једном од механизма за разрешавање конфликта) наглашенија је **контролна димензија планирања**, наиме, када се сагледава претежно деструктивна улога конфликта и репресивна употреба моћи (1), док се у условима конструктивне улоге конфликта и моћи повећавају могућности и за **истраживачко-еманципаторску улогу планирања** (2).

Основни облици управљања конфликтима су: пацификација ('pacification'), поравнање ('settling') и отклањање ('solving'), а у једној посебној варијанти и учуравање ('encapsulation'). За дискусију у овом контексту од значаја су још неке категорије - сукоб, игра, расправа, компромис и консензус - па ће укратко бити коментарисана и њихова релевантност. **Начин разрешавања конфликта** зависиће најпре од врсте конфликта о којем је реч, те и од врсте моћи која има превагу у њиховом разрешавању (Sager, 1994: 151-6):

- **Пацификација** је често принудна, а имплицира стање манифестованог конфликта у којем је престала употреба силе. Често настаје као резултат покушаја решавања **сукоба**, где се под сукобом подразумева она врста конфликта где супротстављене стране користе претежно принуду/силу, али и друге облике моћи. Сукоби су у великом ступњу ирационални, њихов комуникацијски садржај је сасвим инструменталан (тј., комуникација не представља ништа више од пуке технике), а улога аналитичких техника своди се на то да се изнађе које 'паковање трикова' највише погађа противника (дакако, у оквиру 'прихватљивих' граница).
- **Поравнање** имплицира стање манифестованог конфликта у којем се не користе сила и манипулација. Делом је принудно, али је неретко и резултат независне иницијативе. Осим што настаје као

начин разрешавања сукоба, често се остварује као **игра**, где се под игром подразумева конфликт у којем се не користи сила, али се манипулација веома често користи. Понашање у игри је рационално: у комуникацији се циља на изналажење какве рационалне стратегије и томе је подређена и примена аналитичких техника које се користе у дефинисању и оптимизовању стратегија.

- **Отклањање** имплицира потенцијални конфликт, тј., стање у којем су сила, манипулација и убеђивање само логички могући, односно, не примењују се. **Расправа** је од одлучујуће важности за овај метод управљања конфликтима, што имплицира знатно учешће убеђивања, а могућна је и употреба ауторитета. Расправа није никада потпуно рационална у комуникацијском смислу, будући да утврђивање истине и међусобно разумевање никада нису једина сврха расправљања. Наравно, у свему има места и за **бесеђење/реторику**, тим више што је мање узајамног разумевања а више пуке конверзације. Логички узев, отклањање конфликта могуће је у свим врстама конфликта. У свим облицима решавања конфликта где је улога силе и манипулације сведена на минимум, расте значај **компромиса**, а у мањем броју интеракција тежи се и **консензусу**, барем као својеврсном 'асимптотском идеалу'. Ово је последица пуке чињенице да су примери неспутане планске интеракције и комуникације који би омогућавали постизање консензуса у решавању конфликта (поготово оних сложенијих) у реалном животу, заправо, ретки.
- Унеколико посебан и различит у односу на наведене јесте Етционијев приступ разрешавању конфликта преко тзв. **енкапсулације**, где би се настојало на модификовању сукоба на начин којим се они ограничавају правилима. Овде се 'право' решавање конфликта - наиме, њиховом пацификацијом - не сматра одрживим на дужи рок. Насупрот томе, срж Етционијевог конструкта јесте институционализација конфликта, али тако да актери могу очувати и нешто аутаркије и нешто аутономије, иако су део изгубили самом енкапсулацијом. (Насупрот овоме, пацификацијом конфликта актери и надаље остају независни /'суверени'/, али уз ризик да садашњи конфликт доцније изазове и умножи нове /видети: Etzioni, 1968: 586-8./)

Планска акција која рачуна на рационално контролисање конфликта неизоставно мора поћи од каквог систематичнијег увида у постојеће и будуће/изгледне конфликте у коришћењу ресурса где се примењује планска интервенција, јер је питање незаобилазног методског стандарда да се експертској, политичкој и најширој јавности прикажу могуће опције и критеријуми на основу којих ће оне бити вредноване. ('Без јасних и експлицитних критеријума, сва решења могу се учинити повољним.') Без таквих увида, планери неће бити у стању да ни на иницијалном стручном нивоу понуде кохеренте

предлошке о томе које конфликте предвиђају, на који њихов утицај рачунају и на који начин су намерни да приступе њиховом решавању. Овакав диктат на посебан и драматичан начин манифестује се управо у периоду транзиције, за који је карактеристично појављивање на политичкој сцени огромног броја нових и легитимних, индивидуалних интереса, нови начин манифестовања конфликта, радикална промена равнотеже између латентних и манифестованих конфликта, постојање великог броја потенцијално деструктивних конфликта између разних интереса и непостојање институционалних механизма за решавање конфликта. Овиме су 'оцртани' и сасвим нови оквир планирања и његови задаци, с обзиром на то да се планирање сада суочава са великим бројем сасвим нових ситуација, а при том не може више рачунати на низ полуга за разрешавање конфликта које су биле скоро 'саморазумљиве' и легитимне у социјалистичком/комунистичком периоду.

Ако оставимо по страни физичку силу (принуду), као и тзв. 'психичку силу/принуду' и 'структурну силу/принуду' (на потоње две се најчешће не може утицати), манипулација, патернализам и клијентелизам представљају облике еманације моћи који су у демократском друшву потенцијално најдеструктивнији и најопаснији. Стога радикалан отклон од манипулације, патернализма и клијентелизма чини окосницу и залог новог планирања за цивилно друштво. Овај отклон треба да се манифестује у свим фазама припремања, доношења и остваривања планских одлука.¹⁴ Клијентелистичка и патерналистичка политика је еминентно не-развијена, јер настоји само на расподелу постојећих ресурса, а уз то и јача постојећу структуру моћи (Healey, 1997: 231). Стога је управо у овом контексту од највећег значаја да се успостави несметана и што непристраснија експертска и политичка комуникација, јер она представља основну гаранцију против манипулације и других облика искривљања у припремању и доношењу планских одлука. Како то показује Forester (1993: 33-4), опасности од искривљавања вребају у свим фазама планског процеса (од дефинисања политичког дневног реда, преко утврђивања проблема, дефинисања потреба, вредности и интереса, до одлучивања), а тичу се сва четири кључна упоришта

процеса, дакле: разумевања ('comprehension'), поверења ('trust'), сагласности/пристајања ('consent') и сазнања ('knowledge').¹⁵

У светлу управо датих назнака, већ у припремним радњама за одређену планску интервенцију неопходно је предузети барем следеће:

- Дати што детаљнији преглед постојећих и будућих/предвидљивих конфликта.
- Сврстати их према основним типовима.
- Израдити планске пропозиције о томе како планске власти и други актери имају намеру приступити њиховом решавању.
- Пожељно је, такође, назначити на које додатне улоге конфликта се рачуна у остваривању планских пропозиција (наиме, поред негативних и, потенцијално, деструктивних).

4.3. Јавни/ошшти интереси, индивидуални интереси и легитимни интереси планирања

Појам јавних (често: општих) интереса јесте један општедруштвени, правни и други стандард, који је, међутим, познат и по нејасноћи, најпре због тога што његова конкретна садржина нужно варира у времену и простору. Са правног становишта, реч је, заправо, о ограничавању (приватног/индивидуалног) интереса имаоца својине у име интереса који се означава као јавни (нпр., када је реч о регулисању својинских односа, према правној максими: 'држава може ограничити својину када је то разумно'). Граница јавног интереса је врло осетљива, па се траже поуздани критеријуми за поштовање оба интереса (тј., општег и појединачног), јер је увек важно да инспирација буде у друштвено препознатљивим и прихватљивим циљевима. Опет, тежи се томе да јавни интерес буде уједно и општи, тј., интерес целокупне заједнице (најчешће формално оличене у држави) (све према: Hiber, 1998: 52-7).

У планирању је ствар унеколико другачија. У ситуацији када проблем значења општег интереса и његовог односа према појединачним интересима није решив на доктринарном нивоу, плански приступ који ће бити примењен у конкретним околностима зависи од теорије интереса на којој се приступ заснива, што је важно: (1) Јер то омогућава теоријску рационализацију изабраног приступа

¹⁴ Нарочито је важно да манипулације буде што мање у *ex ante* евалуацији планских одлука, било када је реч о анализи ранијих одлука, евалуацији постојећег стања, или вредновању алтернативних сценарија будућег развоја.

¹⁵ Forester наводи велики број примера на који разни општедруштвени, сазнајни, комуникацијски/информатички, политички и други фактори могу утицати на искривљавања планске интеракције. Он, такође, опширно коментарише проблем разлика између 'објективног' експертског знања и језика и његовог субјективног разумевања и прихватања од разних група у јавности, што само додатно потенцира значај не-манипулативног убеђивања ('non-manipulative persuasion') у планској комуникацији. Наиме, нека су увиди планера и непоредиви са експертског становишта, то уопште не импли-

цира да ће они имати истоврсни значај за друге актере дате планске заједнице, нити да ће бити прихваћени 'аутоматски'. Низ изванредних илустрација за тезу да манипулација, принуда и патернализам/клијентелизам нису карактеристични само за период након II светског рата, већ да представљају трајну ('структурну') особину једног неразвијеног и недемократског друштва као што је то србијанско, предочено је у Дневнику 1936-1941 Милана Јовановића Стоимировића (2000). Овде такође није незанимљиво поменути да манипулација представља заједничку црту јавног живота у већем броју бивших социјалистичких земаља, па и у неким другим земљама. Тако, Vujošević (2001) извештава о доминантној улози манипулације, поред СР Југославије, и у Албанији, Бугарској, Грчкој, БЈР Македонији и Румунији.

(што се сматра пожељним у теорији и општој методологији планирања). (2) Јер олакшава избор одговарајућег поступка у припремању и доношењу одлука, односно у планском усклађивању интереса (што је од посебног значаја у новонасталим србијанским/југословенским приликама, где многи јавни интереси нису више 'самозадати унапред и разумљиви сами по себи', већ се до њих долази током планске интеракције и комуникације). (3) Јер олакшава одлуку о томе које инструменте је упутно односно пожељно користити у усклађивању интереса (што је важно са становишта ефикасности и ефикасности планске интеракције односно остваривања одлука). За наше разматрање на овом месту најважније су следеће **три политичко-филозофске концепције општег (јавног) добра** (на основу: Ulrich, 1994: 171-7): (1) Habermasova концепција легитимних потреба и индивидуалних интереса који се могу 'поопштити' ('generalizability of individual interests'). (2) Марксова концепција класног интереса, према којој се разни појединачни интереси могу генерализовати у највише две групе међусобно конфликтних социоекономских (класних) интереса. (3) Савремени либералистички (плуралистички) модел, према којем су 'скоро сви' интереси легитимни (оправдани) по себи. Ulrich налази да свака од трију назначених концепција има проблема у дефинисању општег/јавног добра (интереса), а за планирање које тежи постизању јавног добра каже да пати од објективизма, те да тиме губи своју (ре)дистрибутивну функцију, будући да пренебрегава да од планске акције, дакле, не могу сви имати једнаке користи.¹⁶

Све што је речено поставља додатне проблеме нарочито у погледу изграђивања планског приступа и методологије. Из угла гледања одлучивања и интерпретације значења онога што се означава као 'воља народа', традиционални проблем интерпретирања јавног/општег интереса и заснивања планских и политичких одлука на њему састоји се у **избору међу неколиком опцијама**, где су основне (према: Saltzstein, 1985; Held, 1970):

- Приволети се оном што се назива 'опште јавно мњење', које је, иначе, ретко једнозначно.
- Уважити ставове мањинских група (иначе, неретко депривираних).
- Подвргнути се најартикулисанијим ('најгласнијим') интересима.
- Пристати на ставове 'победника' у јавној кому-

никацији/интеракцији (тј., на ставове најјачих и најорганизованијих интересних група).

- 'Реконструисати' неискане ставове (неретко) апатичне јавности.

Нема сумње, јавни интерес се често јавља као 'неспецификована странка' ('unspecified client'), што значи да је у свим таквим ситуацијама **тешко дати општеприхваћене одговоре на три кључна питања** (према: Dahl, 1989): (1) Чије (којих актера) добро је уједно и заједничко добро? (2) Који је најбољи (најдемократскији, најефикаснији, најлегитимнији итд.) начин да се дође до сагласности о заједничком добру у процесу доношења колективних одлука? (3) Шта је садржај заједничког добра, тј., у чему се оно састоји? Полазећи од таквих питања, као и од тешкоћа у *a priori* дефинисању односно постизању јавних интереса, има ауторитативних коментатора (на пример, Ulrich, 1994: 171-4), који сматрају да 'странчарство' ('partisanship') у опредељивању између општих и индивидуалних интереса није ништа лоше и да, штавише, планирање треба отворено да преузме адвокативну улогу и да се декларисано стави на страну каквог посебног/појединачног интереса (на основу разумевања да може боље послужити том интересу него неком другом). Аутор сматра да то представља професионално и етички много коректније становиште, него наводно 'служење' дискутабилним општим или заједничким интересима. Стога, ако се бира овакав приступ, сматра се неизоставним да се то и експлицира, а не да се држи не-транспарентним (скривеним, невидљивим и сл.).¹⁷

Насупрот овоме што је управо речено, планери и други експерти у Југославији као да се већ више од десет година 'играју жмурке', наине, претварају се да нису уочили како је нестао највећи број ранијих ('социјалистичких'/ 'комунистичких') општих интереса, као један од кључних легитимизационих основа планирања уопште. У таквој ситуацији, за коју је карактеристично најпре то да **општеприхваћених нових јавних интереса још увек нема**, највећи број урбаниста, планера и енвајронменталиста практикује пуко 'странчарство', тј., једва прикривену одбрану и промовисање парцијалних интереса, све у име тобожње заштите јавних интереса. О томе најбоље сведочи толико ружење градова, беспримерно велика нелегална градња, приватизовање без одговарајуће накнаде и други облици узурпирања урбаних јавних ресурса/добра и др., што се све збило управо

¹⁶ О отворености и сложености овог питања писала је још Held (1970), која је истицала да је значење појма 'јавни интерес' променљиво, те да зависи од конкретног социополитичког контекста у којем се он настоји остварити и од поступка помоћу којег се то покушава постићи. Ауторка све теорије јавног интереса сврстава у три велике групе: (1) Теорије 'преваге' ('preponderance'), које јавни интерес поистовећују са збиром индивидуалних интереса (алтернативно, са интересима који претежу), мерено на основу каквог критеријума сумирања или корисности (нпр., већинско одлучивање, резултат надметања између интересних група, аналитичко израчунавање преференција и др.). (2) Теорије заједничког ('common')

интереса, које јавне интересе поистовећују са оним интересима који су заједнички за све чланове заједнице (нпр., систем владавине/власти, скуп правила према којима се решавају спорови и др.). (3) За присталице тзв. унитарних теорија ('unitary theories'), јавни интерес представља одређен скуп уређених и међусобно усклађених вредности, а све друге појединачне захтеве сматрају неваљаним/нелегитимним (нпр., као у тврдњи традиционалних марксиста да интерес револуционарне радничке класе представља јавни интерес).

¹⁷ Наравно, ова интерпретација Ulricha поставља нове тешкоће у погледу обезбеђивања легитимизационог основа планирања.

у протеклој деценији. Заправо, реч је о томе да се у међувремену на политичкој сцени појавило **мноштво нових и легитимних парцијалних (приватних, индивидуалних и сл.) интереса**, међу њима и немали број оних којих претендују на статус нових јавних (заједничких, општих и сл.) интереса. Нема сумње да постојећи прописи не омогућавају увек заштиту то мало преосталих и легитимисање нових јавних интереса. Кратко и поједностављено, на делу је веома раширено харчење јавних добара и у томе немалу улогу имају управо урбанистичко и, у тек нешто мањој мери, просторно и енвајронментално планирање. Оно што је од посебног значаја у просторном, урбанистичком и енвајронменталном планирању јесте **категиорија доступности јавног добра**, у свим њеним основним значењима (тј., правном, политичком, социјалном, просторном и другом), односно проблем избора инструмената чијом применом се омогућава ефикаснија и праведнија доступност за разне друштвене (територијалне) групе.

Отворено је питање како помоћу планских инструмената утицати на социјалну и политичку динамику да би се ово променило и да би се реализовали другачији приступи, у условима тегобне, несигурне и споре обнове инструмената тзв. 'правне државе', где не треба посебно помињати колико је то веома сложен задатак у земљи која је такође оцењена као једна од најкорумпиранијих у свету (Vujošević, 2001).¹⁸

5. Проблеми планске евалуације

5.1. Слојеви и оштри критеријуми у планској евалуацији

Процес планске евалуације одвија се у спиралама, што обухвата неколико слојева скенирања, где евалуација у једном слоју утиче на формирање других слојева, на начин да усмерава и ограничава

евалуацију у њима. На тај начин решавају се проблеми из трију основних група, **интеракцијских/комуникацијских (1), вољних (2) и когнитивних (3)**. Смисао овог поступка састоји се у томе да се иницијална очекивања и ставови и прелиминарне/неформалне одлуке модификују током планске комуникације, у складу са новим информацијама, према критеријумима који уобличавају планску интеракцију и уз примену новостечених корективних фактора.¹⁹

Планска евалуација обухвата две групе **активности**, које су међусобно повезане, али у одређеном смислу и независне (наиме, барем аналитички):

- **Експертску анализу/евалуацију** ('аналитичку', 'техничку', 'научну' и сл.)
- **Друштвену интеракцију/комуникацију**, која се тиче разматрања и одлучивања о налазима експерата од стране других актера.

У првој групи већу важност имају објективизовани технички, економски и енвајронментални критеријуми, а у другој они социополитички. Финална одлука о пондерисању ('вагању') критеријума и резултата евалуације на основу изабраних критеријума увек је политичка, јер се одлука о релативној важности аспеката и о расподели користи и трошкова међу разним актерима мора, на концу, донети у политичким институцијама даге заједнице. **Када су према објективизованим критеријумима алтернативе сличне, тада је за коначно поређење и доношење одлука релевантно следеће:**

- Субјективно просуђивање ('дисциплинована интуиција и машта').
- Односи моћи и како се она користи у аргументовању и припремању и доношењу одлука.
- Убедљивост аргументовања у планској интеракцији/комуникацији, односно квалитет, квантитет и други атрибути расположиве сазнајне основе.

¹⁸ У једној унеколико ужој оптици, реч је о планском регулисању односа између разних врста добара, на потесу од тзв. (1) чистих приватних, преко (2) квази-приватних и (3) квази-јавних, до (4) чистих јавних добара. Традиционална економска и социополитичка теорија као основне разлике међу наведеним добрима наводе степен ривалитета и искључивања међу њима, те и начин вредновања/одређивања и регулисања/алокације трошкова и користи у њиховом коришћењу (имовинска/власничка права, тржишни механизми и институције, порески систем и др.). У случају тзв. енвајронменталних добара, проблеми вредновања и регулисања су још сложенији. У категорији чистих приватних (енвајронменталних) добара доминирају тзв. употребне вредности (енгл.: use values), у чијем се вредновању полази од тржишно заснованих одлука, а како се иде према другом крају спектра, тј., ка чистим јавним добрима, све већи значај имају разне тзв. не-употребне вредности (енгл.: non-use values), где је тржиште од много мањег значаја у вредновању и коришћењу ресурса. Осим тога, идући ка десном крају спектра ('чиста јавна енвајронментална добра'), дешава се и следеће: (1) Опада степен 'својености' са проблемима вредновања и коришћења. (2) Расту проблеми размисања и објашњавања. (3) Расту информатички захтеви и трошкови.

(4) Проблеми поузданости и валидности просуђивања постају све сложенији. (5) Расте значај међудисциплинарних истраживања и увида/налаза. Додатне тешкоће уноси немогућност потпуног разграничења између средних појмова као што су (јавни) 'интерес', 'добро', 'корист', 'благостање' и др. У вези са последњим, видети: Dahl, 1989: 280-98; 367.

¹⁹ Овде се, наравно, претпоставља да су задовољени општи критеријуми релевантности истраживачких налаза, односно да су пружени адекватни одговори на следећа кључна питања: (1) Да ли су уочени стварни проблеми, наиме, да ли они у планској заједници имају легитимитет најважнијих? Да ли су о њима постављена права питања? Да ли су они уопште решиви, у светлу расположивих ресурса и других фактора, услова, могућности и ограничења? (2) Да ли су експертска сазнања о тим проблемима довољна и да ли је стечен увид у алтернативне могућности њиховог решавања? (3) Да ли су плански приступ и методологија (методи и технике) прилагођени врсти проблема? (4) Да ли су објективно и непристрасно интерпретирани сви резултати истраживања, а не само они 'пожељни'? Ако има евиденције/грађе која противуречи полазним претпоставкама и циљевима истраживања, на који начин се она интерпретира и како се решава овај проблем?

5.2. Нивои *ex post* планске евалуације у припремању нових планских одлука и захтеви у вези с њим

Ex ante евалуација ('евалуација унапред') будућих могућности и ограничења мора се заснивати на што ригорознијој и потпунијој *ex post* анализи ('анализи/евалуацији уназад') последица (резултата, утицаја и сл.) ранијих планских и других одлука које су од значаја за припремање и доношење одлука у планској интеракцији која се предузима. Уопште узев, од таквог значаја могу бити пропозиције разних планова, програма, пројеката и других докумената (стратегија, политика итд.). *Ex post* евалуација треба да пружи одговор на питање: Како смо доспели овде где се сада налазимо? За стицање заокруженог, систематизованог и поузданог увида у последице ранијих планских одлука, неопходно је комбиновати више нивоа *ex post* планске евалуације. **Четири нивоа *ex post* евалуације обухватају** (према: Gilg, Kelly, 1996)

- **Просту/једноставну анализу.** Проста анализа бави се садржајем ранијих одлука и региструје њихово пуко остваривање/неостваривање, изводљива је на основу релативно ограничене информационе базе и представља тек први корак у оцењивању (не)подударности између раније планираног и оствареног.
- **Економско-техничку ('статистичку') анализу.** Економско-техничка *ex post* евалуација бави се претежно статистичким, економетријским и сл. оцењивањем последица ранијих одлука, захтевнија је у погледу информација и може резултовати у низу употребљивих индикатора о (не)ефикасности одлука, а ређе и у увидима у узрочно-последичне релације. (Наведена евалуација може обухватити анализу разних ефеката, а у првом реду утицај ранијих одлука на раст локалне привреде и благостање локалне заједнице, преко примарних ефеката, тј., повећања производње, запослености, дохотка и потрошње, смањења инфлације, контролисања миграција, смањења загађености средине, смањења еколошких ризика, повишења квалитета живљења, итд., те и преко секундарних ефеката, тј., оних који настају као резултат међусекторских производних веза, инпут-оутпут веза и разних других мултипликативних дејстава/фактора.)
- **Анализу односа моћи.** Анализа моћи усредсређује се на интересни подтекст и аспект припремања, доношења и спровођења ранијих планских одлука, најчешће се заснива на разним субјективним интерпретацијама доступних 'меких' информација и може водити поузданијим увидима у социополитичку и економску структурну условљеност планских одлука и у то 'шта се стварно десило'.
- **Анализу планске комуникације и интеракције.** *Ex post* анализа планске интеракције и комуникације бави се разним значењима планске комуникације, како се она могу сагледати од стране учесника/актера, у томе користи махом парцијалне/субјективне изворе и може водити поузданим увидима у

то 'како се то (није) десило', а погодним уопштавањем може се користити и за шире увиде у односе између планске теорије, методологије и праксе.

Данас се сматра скоро саморазумљивим да ригорозна, непристрасна и обухватна (наиме, она која у што већој мери настоји на обухватању свих наведених слојева) *ex post* евалуација ранијих планских одлука представља најпоузданију залогу за доцније предузимање *ex ante* евалуације будућих одлука. (Овде само успут помињемо да би за израду нове генерације докумената одрживог урбаног развоја за градове и вароши у Југославији најпрече било да се најпре изврши систематска и обухватна *ex post* анализа остваривања досадашњих/важећих кључних планова, програма и пројеката, као и других одлука из ширег подручја урбанистичке политике, планирања и управљања. У томе, требало би настојати да се, барем у аналитичке сврхе, разлуче утицаји међународних санкција од утицаја других фактора.)

5.3. *Ex ante* планска евалуација у припремању и доношењу нових одлука

Чак и када основна сврха планске интеракције и комуникације није сам 'производ', наиме, план или који сличан документ односно планска одлука - него је то, на пример, упознавање међу потенцијалним актерима, дефинисање арене/форума за расправу, покушај заједничког дефинисања проблема и расположивих и дозвољивих имплементацијских средстава за њихово решавање итд. - **упутно је да се комуникација и интеракција одвијају према некој унапред утврђеној процедури и релативно чврсто дефинисаној схеми евалуације и у складу са унапред дефинисаним принципима и критеријумима.** Тим више, када је циљ сам 'производ' (план и слично), унапред структурисана евалуативна схема за што ригорозније спровођење тзв. *ex ante* планске евалуације представља неизоставан сегмент у припремању и доношењу одлука (Sager, 1994; Voogd, 1983).

Ex ante планска евалуација је циклична односно итеративна, састоји се од више слојева и подфаза/корака и обухвата виšekратно понављање појединих корака, према унапред утврђеном алгоритму и саставним повратним спрегама ('петљама'). **Једна стандардна схема евалуације,** према приступу који се означава као 'рационалистички' ('научни', 'експертски', 'објективизован', 'технократски' итд.), обухвата следеће кораке (модификовано према: Nijkamp, Rietveld, Voogd, 1990): (1) Дефинисање проблема. (2) Дефинисање алтернативних решења. (3) Утврђивање критеријума за евалуацију алтернатива. (4) Анализа/евалуација алтернатива. (5) Вредновање и рангирање алтернатива. (6) Извођење закључака о прихватљивости/неприхватљивости алтернатива.

У назначеној општој схеми тзв. *ex ante* планске евалуације, дакле, има више повратних спрега, од којих су најзначајније оне које повезују корак бр. 6 са кораком бр. 4, те и корак бр. 3 са кораком бр. 1.

Консеквентно, овде су кључни одговори на питања о критеријумима, јер они представљају једну од окосница читаве замисли. (Још једном: 'Без јасних и експлицираних критеријума, сва решења могу се учинити повољним.') Реч је о следећим кључним питањима критеријума планске евалуације:

- На основу којих критеријума се врши евалуација?
- Чији су то критеријуми?
- Ко доноси одлуку о избору критеријума?
- Како се пондеришу међусобно несагласни (или искључиви) критеријуми?

Значај ових питања нарочито и додатно је потенциран у условима ПСТ, наиме, када је дошло до радикалних промена свих ранијих социополитичких параметера који су одређивали природу планирања у ранијем идеолошком и политичком систему, односно када се врши радикална прерасподела раније структуре моћи, где је карактеристично управо:

- Радикално нарушавање старе политичке равнотеже.
- Слом старог институционалног система (па тиме и онога што се збирно означава као 'планска подршка').
- Промене (премда споре) у доминантним културним моделима,
- Свеколика социоекономска и друга криза.
- Неретки неуспеси појединих реформских корака и одговарајуће разочарење и стрепња од промена у великом броју друштвених група/слојева.

Додатно је значај ових питања потенциран у условима када недостатак поверења међу већином актера на почетку периода транзиције, било као резултат ранијих збивања или оних на почетку транзиције, представља једно од великих ограничења за успостављање консензуса и новог 'друштвеног уговора'. Нетранспарентност критеријума у подужем периоду би свакако отежала успостављање дијалога и постизање односно обнављање поверења (овде у стварима планирања). У овако оцртаним околностима, без назначене или сличне схеме евалуације, најпросто, не може се рачунати да су разне могућности оцењене онолико колико је то неопходно. Мањкавости *ex ante* евалуације, или њено потпуно изостајање у припремању и доношењу одлука, пак, представљају неприхватљив методолошки промашај и моменат који сам по себи најчешће води ерозији легитимитета планске акције. Стога је неопходно да планери од самог почетка планског поступка назначе критеријуме на основу којих ће вредновати планске опције. Примера ради, они могу навести: принципе и критеријуме неке опште парадигме ('доктрине'), релативно уопштено формулиса-не јавне интересе, конкретизоване јавне интересе, неке посебне принципе и критеријуме, специфичне циљеве, оно што се назива 'стандардним занатским алатом' итд. Већ након првог циклуса експертске и политичке расправе о прелиминарно скицираним планским опцијама, међутим, иницијални скуп критеријума ће вероватно бити модификован, па ће у наставку евалуације бити могућно увести и неопходне корективне факторе.

На концу, биће поменут још један разлог због којег је презицирање критеријума евалуације од толиког значаја. Критеријуми помажу да се реши један од кључних проблема стратешког планирања, који се тиче веза између стратешких планских схема и тзв. стратешких пројеката и програма развоја. Илузија о могућности целовитог управљања развојем само помоћу стратешких пројеката (која је, иначе, у Југославији доминирала некако од средине 1980-тих година, нарочито међу економистима), временом је развејана, али је проблем координације и интеграцања остао. У новијим коментарима (Faludi, van der Valk, 1994), налази се да је неопходно изградити целовит плански стратешки оквир и да су управо ригорозни и прецизни критеријуми оно што је неопходно да би се разрешио овај проблем.

6. Приступ путем алтернативних сценарија и о томе како избећи нову манипулацију у припремању, доношењу и спровођењу планских одлука

6.1. Оштите о разлозима за избор и примену сценарија као оштитез планског ириситиуа

Околности политичке плурализације/демократизације, приватизације власништва и развоја тржишних институција и механизма потенцирају значај једне од кључних константни у планирању и политици. Наиме, нема планске активности, односно, једва да постоје одлуке од којих сви добијају, или сви добијају једнако (чак и ако је реч о тзв. планској игри са позитивном нулом, а нарочито када је реч о тзв. игри са сталном/нултом сумом). Ово уводи нови угао гледања у односу на традиционалне приступе и изискује од планера да експертској и политичкој заједници предоче унапред - на објективизован, уређен и систематизован начин - вероватне последице разних алтернативних могућности (то јест, одлука о будућности). Могуће позитивне и негативне последице (трошкови и користи/добити, 'разлози за' и 'разлози против' и сл.) имају се изложити за читаво планско подручје (то јест, са становишта могућних заједничких/јавних интереса), као и за посебне интересне групе урбаног подручја (делове насеља, секторе, социјалне групе, доходне групе итд.).²⁰

²⁰ Овде укратко наводимо основне карактеристике метода сценарија. Најпре, сценарио је **хеуристичко средство** које се заснива на логичкој релацији 'ако...онда'. Оно садржи алтернативне хипотетичке секвенце догађаја које се 'конструирају' *ex ante*, да би се пажња усредсредила на узрочно-последичне везе у хипотетичким процесима и критичним/кључним тачкама одлучивања. **Израда и поређење алтернативних сценарија треба да на систематски, уређен и логички конзистентан начин омогући боље увиде у разне будуће активности** (према: Heijden, 1994): (1) Активности које треба подржати, односно чије остваривање треба олакшати. (2) Оне активности које се могу избећи. (3) Временске пресеке за доношење кључних одлука. (4) Кључне импликације и консеквенце одлука. Сценарио је главно средство за: (1) Усклађивање сазнајних, вољних и интеракцијских/комуникацијских аспеката припремања,

6.2. Врсте сценарија и њихове карактеристике и посебни разлози за њихову примену у југословенским условима

С обзиром на вишециљност евалуације одлука у планирању, често се користе комбинације појединих теоријских парова сценарија (према: Jungertman and Thuring, 1987):

- Истраживачки/антиципаторни. Истраживачки сценарији скицирају консеквенце препостављених/изгледних будућих стања и њихових консеквенци, док антиципативни реконструишу кораке који би водили унапред дефинисаним/изабраним стањима.
- Дескриптивни/нормативни. Дескриптивни сценарији баве се пуким описивањем будућих стања, а нормативни дефишу пожељна будућа стања.
- Тренд сценарији/сценарији прекида. Тренд сценарији баве се екстраполирањем учених дугорочних тенденција, док сценарији прекида истражују временске тачке дисконтинуитета у устаљеним процесима.

Поред општих разлога, овде наводимо посебне разлоге који упућују на **неопходност примене алтернативних сценарија у југословенским условима:**

- Уопште узев, планска истраживачка основа је непотпуна и недовољно квалитетна, а нарочито у погледу дугорочних трендова и изгледних образаца понашања актера.
- У најновијем периоду су се збиле толике промене у вредностима, интересима и аспирацијама актера, као и у институционално-организационим аранжманима, да то захтева израду потпуно нових хипотеза о будућности.
- Међу постојећим ('важећим') документима који су израђени у ранијем периоду, велика већина је *passé*, најпре због тога што су израђивани на економским,

идеолошким и политичким претпоставкама које су у међувремену радикално промењене.

- Конвенционално, у тзв. периодима прекида, за које је карактеристична 'објективна неизвесност', традиционални детерминистички и пробабилистички модели нуде малу моћ предвиђања (што је све карактеристично управо за околности у Југославији, где је током протекле деценије дошло до радикалних прекида у односу на раније трендове и тенденције).
- Посебно, сценарији би представљали један од кључних инструмената тзв. неманипулативног убеђивања, иначе, као што је то већ речено, неопходног помака ка бољим и демократским облицима планирања.
- Како еколошко-економска обнова, модернизација и еманципација неће свим групама актера донети једнаке користи односно добити, нити ће имплицирати једнаке трошкове, приступ путем алтернативних сценарија пружа добре могућности да се изнађе погодна равнотежа између 'технократских'/'еконократских' приступа и критеријума, на једној страни, и оних 'социократских' и 'политократских', на другој.
- На концу, не види се на који други начин би се могло у нашим приликама боље прићи решавању старог и једног од основних проблема у планирању, а то је усклађивање ефективности и ефикасности, с једне стране, и праведности односно правичности, с друге.²¹

7. Визије и имплементација планских одлука

Визије су у најновијем периоду изгубиле прилачност и заводљивост које су имале у раном ('херојском') добу планирања, а потом и у 1980-тим годинама, нарочито у урбанистичком планирању.²²

доношења и остваривања одлука. (2) Погодно структурисање аналитичких увида и маште и тзв. дисциплиноване интуиције, односно за структурисање позитивних (нада) и негативних (страхова) очекивања разних актера. (3) Уравнотежавање оптимизма и песимизма, односно максимализма и минимализма, нпр., у облику тзв. скептичког посибилизма. (4) Усредсређивање на кључне проблеме, питања, аспекте и могућности. **Сврха и циљ** примене општег метода сценарија састоје се у следећем: (1) Узети у обзир више веродостојних алтернатива и предочити их на уређен, кохерентан, јасан и разумљив начин најширој јавности и појединачним актерима на разматрање. (2) Направити отклон од статичности и апстрактности у просуђивању могућности и ограничења развоја - односно решавања проблема уопште. (3) Смањити могућност манипулација у коришћењу знања/информација. (4) Скицирати трошкове и користи за разне алтернативе. (5) Доћи до поузданијих увида у скале преференција и вероватних образаца понашања/реаговања актера и известити импликације у погледу могућних имплементацијских средстава. (6) Побољшати планску комуникацију и интеракцију, а тиме и допринети бољем друштвеном легитимитету планског процеса. (7) Побољшати услове за примену компромиса и консензуса у решавању конфликта, односно у спречавању да они постану деструктивни. (8) Омогућити и помоћи разуман ниво партиципације (дакле, онај који није 'загушен' превеликим бројем иницијатива и интеракција) у рационално структурисаном, организованом, усмераваном и контролисаном процес при-

премања и доношења одлука. За разлику од ранијих, доминантно рационалистичких приступа, у новијим планским приступима не-рационални моменти имају једнак значај као и они рационални. Тако, домен планирања дефинише се као један од оних за које важе услови тзв. квази-рационалности, где су од једнаког значаја вредности, интереси и моћ, а у решавању конфликта (или сарадње, компромиса и консензуса) - поред рационалне аргументације на основу 'објективног' знања - 'учествују' и за већину учесника важна су и веровања, сумње, страсти, интуиција, наде, визије, стрепња, забринутост, страх, и други не-рационални моменти. (Видети: Parkin, 1993; Parkin, 1994.)

²¹ Ефективност овде разумемо као меру успешности реализовања планских одлука, ефикасност као меру рационалности у трошењу расположивих ресурса, праведност оно што је по праву и с правом (тј., изражено у законској норми), а правичности оно што као захтев или тежња постоји и што се манифестује кроз разне не-правне облике (на пример, као тежња ка смањивању материјалних разлика међу људима, настојање да се поправи благостање за што већи број људи итд.).

²² Иначе, значај визија био је порастао у Европи некако од почетка 1980-тих година, као један од 'одговора' на кризу просторног и другог планирања, односно као покушај да се изврши отклон од традиционалних комплексивних и детерминистичких планова. У једном периоду порастао је значај неформалних визија и развојних концепата као отворених и прилагодљивих категорија, које изискују тражење и постиза-

У планским приступима где је најважнији сам 'производ' (тј., план или који други одговарајући аранжман), у последњих десетак година развоја планирања на Западу нагласак је пренет на припремање, доношење и, нарочито, на спровођење/имплементацију планских одлука. Израда одговора на питање 'како?', што се у првом реду односи на мере, инструменте и подршке остваривању одлука, као и на с тим повезана питања 'ко?', 'пошто?' и 'зашто то, а не нешто друго?', задобила је примат у односу на сва друга кључна планска питања, тј., на 'шта?', 'где?', 'када?' и др. Ако се, пак, остаје при томе да визије остану основно планско средство, и тада је неопходно презицидно омеђити њихову улогу, смисао, садржај и процедуру у којој ће бити израђене и прихваћене, јер у противном њихово коришћење неће бити од већег значаја (ако ће уопште имати каквог значаја, осим оног симболичког/метафоричког). Нарочита опасност постоји да неспецификована употреба визија доведе до тога да оне (п)остану пуке 'фантазмагорије'/'снови'. Уопште узев, може се бирати између више врста визија, али је сагласност о њиховом избору и начину коришћења неопходно постићи и на експертском нивоу и на политичком нивоу и у најширој јавности уопште. Тако, Shipley и Newkirk (1999) наводе следећу **типологију визија**:

- У **супстантивном погледу** (садржај), основни типови су: (1) Предвиђање/прогноза. (2) Прорицање/предсказање. (3) Фантазмагорија/утопија (позитивна или негативна). (4) Стратегија односно 'master plan'. (5) Имплементационо средство за какву другу концепцију.
- У **процедуралном погледу**, визије могу имати више улога, међу следећим (1) Средство за формирање арене/форума за расправу о проблемима и дефинисање заједничког става ('легитимисање проблема'). (2) Средство за одређивање приоритета.

.....
 ње професионалног и политичког консензуса свих учесника. Овакво разумевање махом се односи на оне приступе, иначе једностране, у којима се назначују циљеве који нису временски одређени, нити условљени конкретним мерама, тј., где се визије разумевају само као опште оријентације, апстрактне замисли и слично. Видети: Sitar (2000). Иначе, ауторкина је теза (15-16) да је просторно планирање у СФРЈ у периоду од више деценија било интегрални, али често и подређени део тзв. друштвеног планирања. Сада, барем у Словенији, више такве интегрисаности нема, па доминирају секторски приступи, који су међусобно слабо интегрисани и некохерентни, али се тражи нова координација у изградњи консензуса. Тако, управо се у просторном планирању израђује појам интегралног планирања, наиме, као обједињеног усмеравања привредних, социјалних, економских, енвајронменталних, технолошких и других промена у просторном односно урбанистичком развоју. У новим приступима најпре се рачуна на стимулативну и проактивну улогу просторног планирања, а ауторка предвиђа да ће таква улога бити само додатно потенцирана са пријемом Словеније у Европску Унију.

²³ О илузијама које често прате планирање које се заснива на 'визијама' ('visioning') извештава, нпр., Helling (1998). Ауторка наглашава да 'визије' највише личе на традиционално генерално урбанистичко планирање које у први план ставља замисао о идеалним будућим стањима ("..master plan...in that it

(3) Средство за постизање барем неких 'коначних' решења. (4) Средство за изграђивање консензуса и стварање и преузимање заједничких обавеза између разних интересних група. (5) Средство за инспирисање и мотивисање неактивних и незаинтересованих. (6) Средство за олакшавање партиципације и формирање заједничког става о неком питању итд.²³

8. Коментар о недостацима Хипотезе Генералног плана Београда 2021. и Концепта Генералног плана Београда 2021. и предлози за њихово отклањање и друго побољшање приступа, методологије, садржаја и процедура

8.1. Уводна најомена

Сумарно, оно што је понуђено Хипотезом и Концептом **не гарантује ваљан приступ, методологију и садржај израде Плана**. Приступ је понегде иновативан у односу на оне из ранијих генералних урбанистичких планова Београда (што треба поштовати и подржати), али још чешће испод новијих приступа и интерпретација ове врсте, као и испод могућности које пружају чак и овако неповољни постојећи институционални и организациони аранжмани у области планирања/политике урбаног и другог развоја. Примера ради, у припремама за израду београдског генералног урбанистичког плана током 1996-8. године развијен је приступ који надмашује овај који је сада примењен, а нарочито у погледу интегрисања социокономских, просторно-насељских и енвајронменталних елемената. Тај приступ је игнорисан у овом најновијем покушају, без објашњења због чега је тако учињено, и замењен нечим што је супстандардно и инфериорно у односу на њега. Израда новог градског плана представља и својеврсни 'експеримент', јер се дешава у условима

represents an ideal future state..."), а за конкретан пример наводи да је, у огромном броју активности које су трајале у периоду 1991-7. године, најмање било управо - евалуације! Ауторка затим дефинише листу од шест питања која треба разрешити у професионалној и широј јавности пре него што се донесе одлука да 'visioning' буде изабран као приступ који највише одговара датој ситуацији: (1) Да ли нагласак ставити на имплементацију, или је довољно реаговати на уочене проблеме? (2) Који је рок у којем се мора укупна интеракција завршити и када је њена сврха испуњена? (3) Како ће бити мерени резултати, односно, како ће бити оцењиван њихов значај у односу на утрошене ресурсе? Да ли, након, утрошена средства оправдавају читаву замисао и поступак? (4) На који начин ће се усклађивати међусобно противуречни налази, и да ли сви актери имају довољно средстава за то (на пример, за унајмљивање независне експертизе)? (5) Да ли је обезбеђена репрезентативност свих интереса, вредности, преференција итд.? (6) Да ли 'визионирање' доприноси текућој планској пракси, односно, да ли су успостављене одговарајуће везе између дугорочних замисли и онога што је 'дневна преша'? Вагел (1997) наглашава разлику између више врста планова у којима се наглашава значај имплементације одлука, на једној страни, и 'планова-визија', чија се главна улога састоји у томе да подстакну у јавности размишљања и коментаре на хипотетичку понуду која се заснива на логичком следу 'шта...ако', на другој.

који се постепено мењају у односу на период од претходних педесетак година, па и такву могућност треба искористити да се опробају нове методологије. **Документе треба темељито прерадити**, да би могли одговорити захтевима тренутка. На основу коментара који су предочени у првом делу нашег рада, у наставку је назначено неколико кључних елемената које ће бити неопходно поправити у наставку раду на Плану.

8.2. Улога Генералног плана Београда 2021.

Законски и подзаконски акти не дефинишу у довољној мери стварну улогу који би могао имати генерални урбанистички план уопште. Иако нема сумње да непостојање дугорочне стратегије привредног развоја (или, шире, социоекономског развоја) представља велики хендикеп у изради ГУПа, тај хендикеп није и непремостив. Наиме, у ситуацији када се изради такве стратегије није приступило (нити има изгледа да ће то бити урађено у периоду у којем се разумно може очекивати да би се могли користити њени 'улази' и други налази за ГУП), нешто од елемената такве стратегије треба апсолвирати у оквиру ГУПа, наиме, онолико колико је неопходно да би он био довољно интегративан. Ово претпоставља и да се неопходан број елемената енвајронменталне стратегије такође интегрише у ГУП, што би имало за резултат да се у стратешки оквир урбаног развоја увуче и да се под њега подведу, на једној страни, кључни социоекономски аспекти дугорочног развоја и, на другој, кључни сегменти енвајронменталне политике. Сумарно, никако се не би смело десити да ГУП остане један еминентно физички план, јер од таквог вајде неће бити.²⁴

Мерено таквим аршином, констатујемо да **улога Плана није довољно прецизно дефинисана**, у односу на оно што изискују урбанистички прописи (1), у односу на тржишни механизам (2) и у односу на три групе фактора који ће бити одлучујући у припремању, доношењу и реализацији планских одлука, тј., политичку плурализацију/демократизацију, приватизацију (у томе, нарочито, приватизацију градског/грађевинског земљишта) и изгледне међусобне конфликте између великог броја индивидуалних интереса и између њих и јавних интереса (3). Оно што је у Концепту речено о овој сложеној проблематици (*Какав нам план треба*), напосто, недовољно је, јер не представља елаборирано експертско становиште, већ скуп журналистичких поштапалица. Овде је неопходно све изнова урадити и у томе понуђени текст радикално поправити и дорадити, а при том се клонити екстремизма и других претеривања попут оне о 'тржишту као неприкосновеном регулатору економских односа' (Хипотеза, *Развијање тржишта у економским сељменима животи*) и сл.²⁵ Треба, наиме, имати на уму да ће у подужем периоду тржиште функционисати као 'несавршено', овде још много више него што се то претпоставља у стандардним теоријским расправама, и то управо у разним облицима 'дивљег', 'нерегулисаног' итд. У таквим околностима, управо плански механизам треба да омогући да 'балканска верзија *laissez-fair-a*' не доведе до лоших исхода. Иначе, чему уопште израђивати један стратешки план урбаног развоја, ако развојна динамика треба суштински да зависи од 'неприкосновеног тржишта'?

Дакле, План треба конципирати као **довољно интегративан**, у том смислу што би он обухватио, поред конвенционалних просторних/насељских

²⁴ Уз то, одобрена средства за израду Плана, за наше прилике иначе огромна (тј., скоро 50 мил дин), управо омогућују да се у припреми стратешких планских одлука обухвати барем тражени минимум социоекономских и енвајронменталних аспеката, ако не и да се изради читава концепција/стратегија социоекономског развоја. Уз то, толика средства (поред свих других разлога) не дозвољавају да окосницу приступа чине непромишљени и неутемељени ставови попут оног о тржишту као о 'као неприкосновеном регулатору економских односа' и 'најважнијем фактору будућег развоја Београда'. Овакви искази, осим што сведоче о неукости онога који их исписује, говоре и о идеолошком екстремизму и вулгарном прагматизму, који могу имати погубних последица по будућност једног овако ојађеног и наруженог града као што је Београд.

²⁵ Не можемо одолети да овде не изразимо чуђење што тако рекућ дојучерашњи корифеји 'социјалистичког планирања заснованог на самоуправном споразумевању и друштвеном договарању', 'сусретног планирања', 'контакт-планова' и сл., потом кључни урбанистички апаратчици у институцијама и професионалним удружењима у годинама 'пробуђене Србије', а данашњи првосвештеници новог 'урбаног' планирања, 'неолиберални талибани' и 'фундаменталисти тржишта' у 'пост-пет-октобарском-револуционарном' периоду (који су се - част изузетцима! - у толиком броју окупили на изради Плана), у новонасталим приликама на тај начин 'хвале' улогу тржишта у усмеравању развоја. (Како ће то, примера ради, тржиште решити проблем огромног стамбеног мањка и незапослености у Београду?) Слична врста чуђења нас обузима и

када је реч о *речнику и појмовљу* коришћеном у Хипотези и Концепту. Ми налазимо да збиља нема никаквих разлога (осим, ваљда, помодног пренемагања) да се у Хипотези и Концепту толико често и некритички користе јевтине политичке и експертске поштапалице као што су 'домаћински' (да ли се у свему предвиђа и каква улога за богобојазне 'домаћице' и шта ће, заправо, њима бити поверено у 'београдском градском менаџменту'?; на кога се, могућно, рачуна да преузме улогу 'послуге'?; коме је овога пута намењена улога 'тестераша'? итд.), 'градоградитељство', 'усклађивање визионарског и оперативног', 'толерантна решења', 'перманентно усклађивање', 'одрживи урбани развој', 'градски менаџмент', 'урбано планирање' ('урбанистичко планирање?'), 'урбани планери' ('урбанистички планери?'; да ли постоје и 'суб-урбани планери?'), 'враћање просторним вредностима града', 'Београд као престоница' (успут, ова изведеница се тиче 'престола', а овај, опет, материјално и симболички, постоји где се столује, у монархијама и неким другим нерепубликанским уређењима, што Србија/Југославија није), 'метрополитен Града Београда', 'урбано поље', 'Београд у дослуху са природом' (против кога је 'дослух' - 'друштва', може бити?), 'Београд град регулисан урбанизмом' (шта се досад предавало на толиким урбанистичким катедрама и предметима и да ли то има икакве везе са урбанистичким планирањем и другим усмеравањем развоја градова у Југославији?), 'перманентно снимање Града' итд., па их због тога треба избацити из оваквих докумената. Сумарно, **речник и појмовље треба знатно поправити.**

аспеката, и оне елементе социоекономског развоја и заштите средине који План чине обухватним стратешким документом. Нема разлога да се чека на посебне концепције/стратегије привредног развоја и енвајронменталне политике, већ ову прилику треба искористити да се поврати иначе знатно нарушен легимитет урбанистичког и просторног планирања. У том контексту, **неизоставно треба одустати од наглашено физикалистичког планског приступа**, који је назначен већ у Хипотези и примењен у Концепцији. Уз то, како ће демонстрациони ефекти од овог планског покушаја бити велики, и о томе треба водити рачуна, јер се, као што је речено на почетку овог рада, управо од београдског плана очекује да постави релативно строге и поуздане параметре у погледу тога како радити генералне урбанистичке планове у овом периоду ('почетак транзиције' и сл.).

Управо у овом контексту било би од значаја систематски обрадити **новија искуства БКЗ** (иначе, веома различита) и из њих извући одговарајуће поуке. Конкретни примери из најновијег планског искуства неколико 'постсоцијалистичких' метропола могли би знатно помоћи у дефинисању улоге Плана у усмеравању развоја Београда.²⁶

8.3 Конфликтни, индивидуални интереси и јавни интереси

Као што је то већ речено, саставни део сваког стратешког плана морају бити и јасне пропозиције о **јавном интересу** (јавном добру). Јавни интерес није само оно што је речено у Хипотези, већ су то најпре циљеви који ће бити дефинисани и прихваћени као приоритетни. Неопходне су веома прецизне одредбе о томе како ће јавни интереси бити реализовани и заштићени, што је проблем чији је значај потенциран управо немилосрдним харчењем јавних добара и њиховим приватизовањем (у највећем броју случајева, без адекватне накнаде) током деведесетих година. Нови ГУП мора пружити сасвим јасне пропозиције како ће се приступити решавању овог проблема. У томе, приоритетно треба обрадити (предвиђене и непредвиђене, жељене и нежељене

²⁶ На пример, Сукога (2000) наводи следеће главне документе и њихове специфичне улоге, на основу којих се предвиђа планско усмеравање развоја Прага и његовог метрополитенског/регионалног подручја: (1) Генерални урбанистички план Прага/The Master Plan of the Capital City of Prague (усвојен 1999. године). (2) Нацрт Плана метрополитенског подручја Прага/The Draft of the Plan of Prague Metropolitan Region (радна верзија из 2000. године). (3) Стратешки план развоја главног града Прага/The Strategic Plan of the Capital City of Prague (коначна верзија, пред усвајањем 2000. године). (4) Регионални оперативни програм/The Regional Operational Programme (одобрен 1999. године). Ово што је управо речено сведочи о још једном моменту који је важан за наша разматрања. Наиме, чињеница да обнављање планирања добија толики значај у Чешкој (иначе једној од БКЗ које предњаче у транзиционим реформама) морало би и југословенској политичкој и експертској сцени сигнализирати да се решавању овог питања има прилазити на много припремљенији и промишљенији начин него што је то сада случај.

итд.) **конфликте између разних интереса у имплементацији планских одлука и предвидети принципе, поступке и критеријуме за њихово решавање**. Сан је, наравно, сваког планера/планерке да има посла са 'толерантним решењима' ('трпељивим?', 'онима који се могу трпети?', 'подношљивим?'). У ситуацији када се, међутим, једна планска акција предузима у условима сложених проблема и потенцијално великих конфликта, најтеже је доћи управо до 'трпељивих' решења, на страну то што би планирање било једва потребно ако само то представља проблем (тј., ако се све може решити помоћу 'бенигних' циљева). Много су сложенија питања која се тичу оних конфликта који се не могу решити на једноставан начин. У Плану је, међутим, потпуно изостала анализа ове проблематике, па ћемо ми овде рећи да **Хипотеза и Концепт нису пружили адекватне инструменте и мере за решавање конфликта о којима је реч**. Уз то, досадашње, махом лоше искуство у погледу координације планских активности и других активности (опште макроекономске политике, посебних секторских политика, других одлука итд.), једнозначно упућује на неопходност истраживања и комбиновања разних форми тзв. **хоризонталне, вертикалне и дијагоналне координације** у припремању, доношењу и спровођењу одлука (1), те и на изградњу одговарајућих институционалних механизма и подршки (2).

У томе, нарочито обрадити (предвиђене и непредвиђене, жељене и нежељене итд.) **конфликте између разних интереса у имплементацији и предвидети принципе, поступке и критеријуме за њихово решавање**. (*Nota bene*: да је у планирању све проблеме могућно апсолвирати помоћу 'толерантних решења', потребе за планирањем не би било - још једна наивност, незнање или склоност манипулисању!)

8.4 Структура и садржај Плана (Хипотезе и Концепција)

Хипотеза односно Концепт нису структурисани и уређени на задовољавајући начин, па остаје утисак да је рађено исхитрено и траљаво. Нарочито сметају толика понављања исте материје на неколико места (наиме, у контексту где 'и припадају и не припадају'), у ситуацији где напоредо недостаје неколико важних ствари. Потребно је држати се којег од **конвенционалних приступа у структурисању и изради оваквих материјала**, на пример:

- Дефинисање сврхе и претпоставки самог планског 'подухвата'.
- Дефинисање приступа и методологије.
- Евалуација постојеће сазнајне грађе ('података' итд.) и прибављање додатне.
- Анализа протеклог развоја.
- Евалуација остваривања ранијих планских одлука и фактора који су на то утицали.
- Дијагноза садашњег стања стања (укључив и постојеће институционалне и организационе аранжмане у области урбанистичког, социоекономских и енвајронменталног планирања/политике) и

експертска и политичка расправа (тј., 'легитимисање проблема', 'дефинисање политичког дневног реда' и сл.).

- Дефинисање неколико алтернативних сценарија развоја, прелиминарна *ex ante* евалуација и експертска и друга расправа о њима.
- Скицирање 'оптималне' ('задовољавајуће', 'прихватљиве' и сл.) варијанте, дефинисање расположивих односно прихватљивих средстава за њено остваривање и предочавање такве концепције јавности. Итд.

Консеквентно, **незамисливо је да се без спровођења ма и уопштеније и грубље претходне евалуације већ у раним фазама овог планског пројекта предочавају коначна решења и приоритетни пројекти** (што преовлађује у последњој трећини Хипотезе односно у већем делу Концепције). Прво, до 'коначних' решења ове врсте може се доћи тек након ригорозног разматрања алтернатива, нпр., применом метода сценарија. Друго, тешко је замисливо да планска концепција у овако сложеним условима може бити 'једноставна у спровођењу'. Уместо тога, за имплементацију је потребно израдити знатно сложенији приступ, који мора да се заснива на што јаснијој представи о томе како ће бити контролисана последице планских одлука и изгледни конфликти у вези с тим. Генерално узев, **схема имплементације** треба да обухвати барем три нивоа:

- Дугорочни стратешки оквир, тј., принципе на основу којих ће бити реализовани дугорочни циљеви Плана и у који се 'смештају' средњерочни циљеви и политике.
- Политике имплементације на средњи рок (3-4 године), са релативно чврсто израђеним 'миксом' политика у разним областима, мерама и инструментима за њихову реализацију и са мерама подршке.
- Детаљну схему имплементације за прву годину реализације Плана, израђену за сва кључна питања, дакле, 'шта', 'где', 'када', 'ко', 'пошто', 'на којим претпоставкама' и 'уз које мере подршке' (тј., институционалне, организационе, истраживачке, програмске и друге).

Капитални/стратешки пројекти и програми такође представљају јавни интерес који се дефинише планским документом, па одговарајуће пропозиције треба формулисати и за њих. Додатно, за њих треба одредити и како се 'смештају' у плански оквир (тј., циљеве, стратегије, политике и др.), на начин да се минимизују изгледни конфликти између општих циљева и циљева појединачних пројеката/програма.

За дугорочни стратешки оквир и за средњерочну

схему, неопходно је дефинисати **приоритете**, што је нужно нарочито ако је реч о тзв. 'планирању у условима оскудице и лишавања', што је, пак, управо карактеристично за прилике у којима се израђује стратешки план урбаног развоја Београда.²⁷

8.5. Доктрина развоја

Иако се на више места у Хипотези и Концепту кокетира са термином 'одрживост', односно са одрживим развојем као са развојном доктрином на којој се заснива План, концепција одрживости, заправо, није развијена у овом документу у свим њеним неопходним димензијама. (Уопштено бесеђење о томе и приступ 'путем полипа', Концепт, *Београд брзо по мери одрживости*, напосто, нису довољни да би се задовољили захтеви ове врсте. У том погледу, много више добрих могућности пружа приступ који је скициран у делу *Еколошка основа плана*, под условом да се у томе настави и да се ова партија доведе у везу са другим пропозицијама Плана.) Дакле, неопходно је манути се пуког кокетирања са општом концепцијом одрживог развоја (што претеже у Хипотези) и порадити на **'конкретним и у локалним/регионалним приликама укореењим садржајима одрживости'**. Треба операционализовати 'београдско значење' одрживости уопште, за појединачне секторе и за појединачне велике просторне/насељске целине, у свим основним значењима одрживости, наиме, у социјалној, економској, еколошко-просторној и другој, јер такав начин омогућава да се приступи конкретним анализама и евалуацији (опет, кроз неколико алтернативних сценарија). Посебно, треба операционализовати и **концепт политичке одрживости**, у значењу њене прихватљивости у условима већинског демократског одлучивања у одговарајућим телима и прихватљивости за 'велику већину' заинтересованих актера, тј., за најшире грађанство Београда и становнике насеља у његовој околини. Ефективна ће бити једино она конкретизована парадигма одрживости коју: (1) Разумеју 'сви'. (2) Прихватају као такву. (3) Усвајају као правило понашања.

Напореда с тим, неопходно је развити, барем прелиминарно, **систем индикатора за праћење остваривања планских одлука у оквиру Плана и за њихову *ex post* евалуацију**. У томе, свакако треба елаборирати све три димензије, тј., 'стање', 'притисак'/'оптерећење' и 'одговор' (а посебан нагласак, саморазумљиво, ставити на последње).

8.6. Планска евалуација и кључни садашњи проблеми и могућности и оградњења за њихово решавање

У Хипотези и Концепту недостаје једна елементарна методска ствар, а то је **схема *ex ante* планске евалуације** (са свим корацима, повратним спрегама и другим што овоме припадају). Судећи по томе шта се о овом проблему да прочитати у Хипотези (*Метод израде Генералног плана*) и у Концепту (*Метод израде Плана и ближе дефинисање предмета*

²⁷ Наравно, овде тек успутно помињемо да се, по правилу, и приоритети одређују на основу изабране схеме евалуације, овога пута користећи, можда, нешто мањи број критеријума него што је то случај евалуације алтернативних 'планских решења'. Код израде приоритета, међутим, дефинисање и коришћење критеријума је још деликатније, нарочито када се о приоритетима има одлучивати у условима велике оскудице ресурса (као што је то случај у Србији).

Плана), овај проблем није савладан ни на рудиментарном нивоу. Сумарно, он је мањкав и непрецизан у погледу корака који су претходно наведени као стандардни за једну ригорознију схему *ex ante* планске евалуације, тј., у погледу: (1) Дефинисања проблема. (2) Дефинисања алтернативних решења. (3) Дефинисања критеријума за анализу и евалуацију алтернатива. (4) Вредновања и рангирања алтернатива. (5) Извођења закључака и предлагања 'оптималног' решења. Немуште 'протезе' попут оне која је у Концепту означена као *Придржавање методолошког инструлата: хијоџеза-анализа-синтеза* (Х-А-С тријада!), напосто, нису адекватна замена за један бољи и солиднији приступ. Потребно га је дефинисати испочетка, а нарочито у погледу критеријума на основу којих ће бити вршена евалуација. Још једном ћемо поновити **кључна питања која један солидан поступак евалуације треба да апсолвира у погледу критеријума евалуације**: О којим критеријума је реч? Чији су то критеријуми (наиме, којих интересних група)? Ко доноси одлуку о томе? Како се врши пондерисање између међусобно несавршених (или супротстављених) критеријума? Ми овде налазимо да адекватни одговори на ова питања у Плану нису пружени. Ако, пак, критеријуми које примењују експерти/планери нису есплицирани (довољно познати итд.), то оставља превелик простор за манипулацију и арбитражање политичким факторима, што је само по себи лоше у једном тако коруптивном друштву као што је србијанско.²⁸ Тим више то представља велики проблем у ситуацији где није извршено систематско истраживање скала преференција (вредности, интереса, аспирација и др.) разних актера планског подручја (1) и где су пропозиције о јавним интересима остале тек рудиментарно обрађене (2). На другој страни, овде је и место да истакнемо да је неопходно клонити се химера о томе да ће у овом случају бити 'по први јасно исказан утицај политичара' (Хипотеза, *Карактер метода израде Генералног плана*), јер то, напосто, није истинито, те **порадити на поступцима припремања, доношења и спровођења планских одлука који гарантују висок ниво јавности, отворености, демократичности и партиципативности**. Управо је потребно дефинисати процедуре које омогућавају стваран утицај јавности и свих који имају општег и посебног интереса, на начин да не дође до 'загушења' планског поступка. Овај проблем не припада само политичарима, него и планерима, па они свој део у његовом решавању немају коме другом теслимити. Одустану ли планери/експерти од овог задатка, сасвим је изгледно да би 'плански наратив' могао послужити као пуки 'ритуални мантил' за неке друге 'садржаје', а не за оне који су јавно декларисани.

Део који се односи на **опис и дијагнозу постојећег стања** (Хипотеза, *Проблеми и потенцијали просторног развоја Београда*, Концепт, *Три основе Плана*) треба урадити **много прецизније и ригорозније** него што је то у понуђеној верзији, а уз то и шире, најпре због тога што у материјалу великом броју збиља круцијалних проблема Београда није посвећено довољно пажње, или нису ни споменути, на пример: огроман стамбени мањак, огромна незапосленост (можда и преко 50% радно способне снаге, према неким проценама), велики број избеглица, које треба продуктивно запослити, стамбено збринуте и социјално заштитити (наиме, у ситуацији где се предвиђа да ће се неколико стотина хиљада избеглица стално настанити у београдском подручју), технолошка, програмска, кадровска и друга заосталост и застарелост великог дела београдске привреде, нелегална изградња, велики дефицит читавих класа стручних квалификација и академских знања (у условима огромне емиграције), структурна криза јавних финансија у Граду и огромно осиромашење локалних власти, дефицит квалификованог стручног кадра у локалној власти итд. На другој страни, говори се о генералном привредном колапсу Београда (Хипотеза, *Главни проблеми Београда*), иако то, напосто, није веродостојна квалификација за целу привреду. Анегдотске увиде ове врсте треба одбацити и заменити систематском и детаљном анализом сваког појединачног привредног комплекса у Граду и његовом регионалном окружењу.²⁹

Анализа протеклог развоја и оцена проблема, могућности и ограничења су непотпуни, а неретко и површни. Примера ради, иначе занимљив кратки есеј у Концепту о *социјалној основи Плана* није довољна и адекватна замена за плански артикулисани анализу протеклог развоја и дијагнозу стања, најпре у односу на кључне проблеме и могуће начине њиховог решавања. Није то ни Приказ и оцена постојећих планова Београда (такође из Концепта), најпре због тога што не садржи све неопходне нивое евалуације, а и због тога што не садржи систематску и обухватну анализу протеклог социјалног и економског развоја. Овај блок је потребно битно допунити, узимајући при том у обзир све стварне и најпрече проблеме, те критички приказати могућности и ограничења, при том избегавајући разне поштапалице. (На пример, било би сасвим адекватно ако би анализа у делу Хипотезе о друштвено-економском развоју која се односи на осиромашење становништва била проширена, систематски и обухватно, на све кључна питања образовања, здравства, стамбеног дефицита итд.) На концу, евалуација ранијих и постојећих институционално-организационих аранжмана у планирању и политици развоја

²⁸ Тошић (2001) говори о високој коруптивности у свим слојевима србијанског друштва, на страни читавих институција, организација и појединаца у њима, као и на страни грађана.

²⁹ Наравно, наведени и други проблеми развоја не представљају специфичност београдског подручја, већ општу карактеристику садашњег стања у Србији. Те проблеме, а нарочито проблем стамбеног дефицита и збрињања избеглица, Београд (као и други градови у Србији) не може решити сам, већ је неопходно дефинисати националну/државну политику, која би садржала и наглашену регионалну компоненту.

је апсолутно недовољна за извођење билокаквих смислених поука за будућност. Свеукупно, ми ћемо стога рећи да је *ex post* евалуација ранијих одлука недовољна, јер није обухватила сва четири стандардна нивоа анализе (тј., просту анализу, статистичко-економску анализу, анализу односа моћи и анализу планске комуникације и интеракције), и да не пружа довољно поуздан основ за дефинисање нових планских пропозиција.³⁰ Нарочито је мањкав део који се односи на евалуацију структуре моћи која је утицала на (не)спровођење раније донетих планских одлука.

8.7. Алтернативни сценарији развоја

Још једном наглашавамо да у овом часу није упутно, а није ни методски оправдано, журити са експлицирањем приоритета. Уместо тога, најпре треба (у оквиру назначене схеме евалуације) предвидети израду и вредновање неколико (веродостојних, а не фингираних) сценарија развоја, и то у свим основним аспектима (тј., социјалном, економском, културном, просторном, еколошком и другом). Резултате евалуације (спроведене строго, детаљно и обухватно колико се то може у постојећим условима слабе моћи предвиђања и недовољне сазнајне грађе, примењујући критеријуме о којима је било речи напред!) треба у јасном, кохерентном и уређеном облику предочити експертској, политичкој и другој јавности на разматрање, вероватно у више наврата. Саставни део овакве 'вежбе' јесте међусобно упоређивање и усклађивање кореспондентних концепција економске и еколошке рехабилитације/реструктурирања београдске привреде, на једној страни, и просторних/насељских импликација и консеквенци, на другој. (Nota bene: приступ који је примењен у Концепту, *Стратегија привредног*

развоја, не задовољава захтеве планирања помоћу сценарија, јер и не представља веродостојне скице могућног алтернативног развоја, већ пуку математичко-статистичку манипулацију/симулацију, односно екстраполацију. Много више могућности пружа приступ преко истраживања промена у привредној структури, који је примењен у Концепцији у разматрању питања *продуљивности*, али је он остао незавршен, јер иза тога нису истражене импликације алтернативних могућности обнове привреде београдског подручја на друге сегменте, на пример, запосленост/незапосленост и пратећи просторни образац, саобраћајне токове, еколошке импликације, демографске потребе, стамбене потребе итд. Сличне могућности пружа и приступ који је назначен у разматрању проблема *стигнутања, сиромаштва и јавних служби* (Концепт). Ми верујемо да су конвенционалне статистичко-математичке прогнозе и друге рачунице које су предочене, израђене само за први увид у могућности и ограничења будућег развоја, а не као средство за добијање финалних планских пропозиција.)³¹

Дакле, у много већој мери него што је то досад предвиђено, неопходно је користити увиде у просторно-еколошке капацитете и коначне прагове, али на основу нових процена, јер постојеће нису довољне. Утолико, упутно је боље аргументовати налазе попут оног да '...еколошко оптерећење превазилази еколошки капацитет простора' (Хипотеза), јер то, напосто, не може бити тачно уопште узев, тј., за све делове простора, сваку активност, у свако доба итд.³² Уместо тога, управо кроз алтернативне сценарије треба много аналитичније приступити *ex ante* евалуацији разних комбинација могућног реструктурирања/развоја и квантитативних, квалитативних, просторних и временских капацитета и прагова.³³

³⁰ Да овде сликовито илуструјемо проблем са којим су већ сада суочени концептори Плана, само замислимо лекара који очевидно тешком болеснику прописује терапију без претходних детаљних испитивања.

³¹ Како се то ради *lege artis*, извештавају, на пример, Gulić i Prager (1999). Реч је о једном истраживању ове врсте за Словенију, у којем су оцењивани могући сценарији интеграције Словеније у оквиру разних европских мрежа и повезивања. Размотрена су три основна сценарија ('спонтани', 'идеални' и 'активни') и више нивоа повезивања, то јест, Европска Унија, четири европске макрорегије (тзв. 'Алпски лук', Подунавље, Јадрански басен и тзв. 'Континентална дијагонала'), саме државе (Словеније), неколико већих и мањих региона и локалних заједница. Квалитативне оцене, за сва три сценарија и за све назначене нивое повезивања, вариране су у односу на разне области/проблеме развоја, наиме, у односу на општи социјални и економски развој, развој појединих привредних сектора, насељавање, инфраструктуру, природну средину/наслеђе, културну средину/наслеђе и регионални развој и регионализацију.

³² Овде не доводимо у питање веродостојност налаза из Хипотезе (с. 51) да - у односу на прописане дозвољене стандарде/граничне вредности загађивања - '...еколошко оптерећење у многим деловима града превазилази еколошки капацитет простора, готово по свим индикаторима квалитета животне средине'. Наиме, ми тиме само указујемо да неопход-

ност додатног истраживања стварних еколошко-просторних капацитета, критичних вредности и прагова (који се, уопште узев, не морају подударати са дозвољеним вредностима), управо у односу на могуће алтернативне сценарије развоја и њихову усклађеност/неусклађеност у односу на капацитете и прагове. (Овај накнадни коментар дугујемо разговору о овом питању са др Б. Стојановићем из Института за архитектуру и урбанизам Србије из Београда.)

³³ У новијим приступима ове врсте, примера ради, у истраживањима за потребе израде дугорочне стратегије одрживог развоја за шире подручје Манчестера, полази се од мапирања тзв. 'укупног метаболизма' града. Овај приступ заснован је на систематским увидима у постојеће стање преко тзв. еколошко-просторног капацитета/носивости и коначних прагова и индикатора енвајронменталне одрживости (тј., у оквиру модела 'притисак/оптерећење-стање-одговор'), као и преко обухватних процена деловања разних делова/сектора укупног градског/регионалног 'система' и група актера на будућа стања - и њиховог укупног утицаја на целину регионалне/градске физичке, социјалне и економске структуре. У овом примеру, узети су у обзир сви аспекти развоја, наиме, социоекономски, културни, просторно-еколошки, технолошки и други, као и изгледно деловање и понашање 'свих' актера, па је њихова могућна одрживост/неодрживост варирана кроз процену четири основна сценарија. Укрштени су налази за шест кључних области/секторе (наиме, за израђену

У оцењивању алтернатива такође треба увести следеће категорије: 'општа корист' (тј., са становишта читавог планског подручја); 'корист за појединачна саставна подручја'; 'корист за појединачне секторе'; 'корист за друге интересне групе'; итд. Такође, како ће свако реструктурирање имати суштинских просторних, насељских и еколошких реперкусија (поред социјалних и низа других, наравно), **могуће правце реструктурисања** треба истражити кроз неколико алтернативних сценарија (1), извести њихове просторне, насељске и еколошке импликације (2), уредити на логичан начин (3), извести импликације у погледу алтернативних средстава имплементације (4) и предочити на јасан и разумљив начин најширој јавности на расправу (5). У томе, ГУП ће бити само један од стратешких докумената развоја Београда, али не и једини, па на одговарајући начин треба довести у везу његове пропозиције и друге документе развоја, а у првом реду стратешке/капиталне програме и пројекте привредног развоја, инфраструктуре и супраструктуре.

8.8. Визије и имплементација

Постојеће социјалне, економске и еколошко-просторне прилике на подручју Београда не оправдавају сувишно визионарство, па га се стога треба манути (не траје стално отворени конкурс за 'српског Ебинизер Хауарда'!), јер 'фантазмагорије' на 20 или 30 година нису оно што је најпрече једном овако заосталом и ојађеном подручју, након најмање 10 година стагнације до почетка деведесетих година и додатних десетак година ретроградних процеса иза тога. Уместо тога, **треба настојати на ономе што се може легитимисати као приоритет за већину актера који ће учествовати у припремању и доношењу ГУПа, те на изради стратегија и политика (са саставним мерама, инструментима и подршкама) имплементације, на дуги, средњи и кратки рок.** У оквиру првог и другог, треба прецизирати шта чини окосницу од које се неће одустајати, а шта није тог ранга, па ће га стога бити могуће и мењати, допуњавати итд. У имплементацији на кратки рок, неопходно је дати детаљне одговоре на сва кључна питања: 'шта', 'где',

..... средину, саобраћај/путовања, земљиште и екологију, воде и загађивање, енергију и климатске факторе и привреду и запосленост), са онима који се одосе на квалитет живљења/начин живота у локалној заједници, обнову и реструктурисање ('регенерацију'), управљање на нивоу Града-региона и финансирање. Четири назначена сценарија означени су као: 'без промена/наставак постојећег', 'технолошки прогрес и промене као решење', 'одрживи развој' и 'deep ecology'. (Видети: Ravetz J., 1999.) Смисао читавог подухвата састоји се у побољшању еколошког планирања односно урбанистичко-еколошког управљања развојем ширег градског подручја (као и у саставним сегментима попут индустријске екологије, очувања биолошке разноврсности итд.), што имплицира да се мора стећи поуздан увид у стање и изгледе разних и различитих екосистема планског подручја: (1) Урбаних ('degraded'). (2) Пољопривредних ('cultivated'). (3) Шумских ('природних'). (4) Екосистеме који су под посебним и разним режимима еколошког очувања и заштите.

'када', 'ко', 'пошто' итд., те при том потпуно одустати од илузије да је довољно предочити неколико рачуница у којима се манипулише некаквим бројем млрд USA долара као панацејом за толике проблеме. Изгледна оскудност ресурса у подужем периоду неће дозволити њихово трошење на циљеве који се не могу остварити. Утолико, планска интеракција и комуникација мораће бити усредсређена само на оно што је, збиља, имплементабилно. На другој страни, **треба одустати од илузије да ће План бити могуће једноставно имплементирати** (Хипотеза, *Једноставан у сировођењу*), јер такав исказ или одражава незнање односно недозвољиво поједностављивање овог проблема, или је резултат намерне манипулације. Стратешки урбанистички план ове врсте, напосто, није могуће једноставно спровести (као што га није могуће једноставно ни припремити ни донети). Осим тога, понуђени концепт имплементације (Концепт, *Механизми за сировођење Плана*) не садржи иначе неопходне политике (са саставним мерама и инструментима) и подршке из других области, а најпре из економске и социјалне. Осим што је још једна од манифестација доминантног физикалистичког приступа у Плану, ово сведочи и о суштинском неразумевању проблематике имплементације планских одлука. Само у таквом приступу се неком и може учинити да је планске одлуке могуће реализовати *једноставно*. У истом контексту, фрапантно је да међу приоритетним пројектима (Концепт, *Четири приоритетна пројекта*) нема ниједног из домена економске, еколошке и друге обнове и рехабилитације београдске привреде, и то након 'драматичних' налаза о 'привредном колапсу Београда'!

8.9. Развој Града у регионалном контексту

Неизоставно, приступе, методологије и процедуре генералног урбанистичког плана треба довести у везу/ускладити са онима из просторног плана београдског регионалног подручја (у кључним 'копчама'). У томе, треба експлицирати који технички, економски, просторни, насељски, еколошки и други параметри из двају планова ће бити усклађивани и на који начин. Додатно и нарочито помно треба обрадити проблем компаративних предности саобраћајног/географског положаја Београда, с обзиром на то да су у Хипотези ове предности прихваћене као саморазумљиве и без критичке оцене. Насупрот томе, развој инфраструктуре и промена у саобраћајним правцима и токовима у нашем окружењу током последњих година веома је нарушио такву 'ружичасту' представу, што изискује потпуно нову евалуацију. Посебно и нарочито, нужно је много детаљније обрадити/оценити сазнајну основу (информатичку подршку) генералном и регионалном плану (1) и погодност/непогодност постојећих институционалних и организационих аранжмана у планирању и политици развоја уопште (2). Овакве оцене морају се заснивати на претходно израђеној, поузданој и ригорозној евалуацији стварних потенцијала

географског положаја у регионалном и ширем европском контексту. Тлапње о Београду као 'европској метрополи', пак, само сведоче о потпуном аутизму онога који их је изрекао (Концепт, *Београд у који верујемо, Београд евројска мейројола*).³⁴ Ако се такви искази односе на захтев да се Град развија према бољим европским обрасцима, критеријумима и стандардима, тада треба презицирати на које се мисли. Европа, наиме, 'није од једнога комада' (што планерима мора бити познато), па иако је у оквиру Европске Уније на делу тренд ка својеврсном међусобном усклађивању и, чак, униформисању, напоредо се једнако инсистира на очувању постојећих различитости. Да само поменемо да су институционална и организациона решења у стратешком планирању веома разноврсна, а у делу изван бивших социјалистичких источноевропских, централноевропских и земаља југоисточне Европе постоје четири дистинктна типа планских система и праксе (према: Neuman, Thornley, 1996), а уз то и мноштво прелазних форми. Међу таквим европским 'мустрадама', на које од њих се, заправо, рачуна у примени у Београду?³⁵

За реформу према европским узорима неопходна је дугорочна замисао (тј., план односно стратегија коју је могућно реализовати), а не конструкти који одлучујуће зависе превасходно од коњунктурних политичких меркантилистичких рачуница. Уз то, стратегија реформе у планирању и политици развоја нужно се мора довести у везу са реформом у другим областима, тј., са генералним 'институционалним прилагођавањем Европској Унији'. И овде

је упутно израдити неколико алтернативних сценарија, можда управо према наведеним, различитим европским обрасцима, и оценити политички, економски, културни и други 'физибилитет' и 'вијабилитет' њихове примене у Београду (и другде у Србији/Југославији).

8. 10. Скупи и богаји Београд и његови претјезно сиромашни грађани

Рад на овом Плану представља и прилику да се систематски и ригорозно тестира стварни смисао и домет једне хипотезе која је у оптицају већ више од двадесет година, на један начин у ранијем социјалистичком периоду, а на други од почетка периода посткомунистичке транзиције. Ова хипотеза нашла је места и у Хипотези, као једна од њених типичних противуречности, тако што је пропуштено да се уочи нелогичност и неспојивост између двају 'суседних' питања, оног о **реалним/тржишним ценама услуга и некретнина** (*Друштвено-економски контекст и просторног развоја, Развијање тржишних и економским сегментима живота*) и оног о **социјалном стандарду становништва** (*Друштвено-економски контекст и просторног развоја, Становништво*). Наиме, у условима када привредни опоравак Београда не може бити ни нарочито брз ни интезиван, и када ће 'резултати обновљеног привредног раста' засигурно неједнако бити распоређени на разне актере, те када се може очекивати тек спори пораст животног стандарда за огромну већину његових житеља, шта се уопште намерава учинити са свим оним становништвом које неће моћи поднети

³⁴ Примера ради, једна категоризација урбаних центара и метрополитенских регија у Европи с почетка 1990-тих година (без Русије и Украјине) уопште не помиње Београд у хијерархији која обухвата шест нивоа центара: (1) Глобалне градове међународног значаја. (2) Европске метрополитентске центре/регионе. (3) Урбане регионе националног значаја. (4) Градове са иновативном производном структуром. (5) Градове са специјализацијом у масовној стандардизованој производњи. (6) Маргинализоване урбане регионе (видети: Kratke, 1992: 122-3). Слично, Balchin, Sykora i Bull (1999: 209-11) не помињу Београд у хијерархији која обухвата четири нивоа европских урбаних центара. У исти опсег разматрања спада и питање компаративних предности Београда и његовог регионалног подручја. Наиме, Београд је у последњих петнаестак година изгубио велик део својих ранијих компаративних предности, што је у најновијем периоду додатно потенцирано са јачањем делова европских путних коридора IV, V и VIII који се налазе у суседним земљама (тј., респективно, у Албанији, БЈР Македонији, Бугарској, Грчкој, Румунији итд.), а нарочито са енормним порастом бродског робног и путничког саобраћаја дуж Јадранског мора до лука у Грчкој и даљим превозом на трансверзалним правцима. (Видети: ЕИВ, 2000.) Окосницу за потенцијалну реализацију предности Београда чине: (1) Генерална и међусобно усклађена рехабилитација лучких и индустријских потенцијала на потесу од Новог Сада, преко Београда, Панчева и Смедерева, до Прахова. (2) Радикално побољшавање саобраћајних веза између овог макрорегионалног подручја и Црне Горе (Бара). (3) Заједничко планирање оваквог развоја и просторног (пре)размештаја. Само на тај начин Београд би

могао поново задобити одговарајућу улогу у већ започетој конверзији робних токова и производње, као један од потенцијално важних пунктова у троуглу Балтичко море - Црно море - Медитеран/Јадранско море. (Видети: Kovačević, 1999. Наведени аутор такође елаборира читав низ мера које треба предузети ако се хоће барем делимично повратити ранија позиција београдског подручја у међународном саобраћају.) У Хипотези (*Регионални град - кључни циљ у даљем развоју Београда*), а тако и у Концепту, овом сложеном питању није посвећена довољна пажња. Ако се, међутим, критички не оцени шта је збиља остало од ранијих потенцијала и ресурса и на који начин се они могу реактивирати односно реализовати, све ће се свести на још једне 'крхке сање' и 'пусте тлапње' планера и других 'геополитичких стратега' о посебности и важности овог подручја. На пример, робни и путнички промет између италијанских, словеначких и хрватских лука, на једној страни, и грчких и турских, на другој, порастао је током 1990-тих година за више десетина пута (!), управо да би се надокнадио губитак саобраћајних праваца кроз СР Југославију. Имајући на уму да је у одговарајућу флоту, као и у изградњу и рехабилитацију попречних саобраћајних праваца у Албанији, Бугарској, Грчкој, Македонији и Турској, инвестиран огроман капитал, рационално је очекивати да ће само овај моменат веома негативно утицати на обнављање саобраћаја у Југославији и јачање њене улоге у текућој прерасподели промета (видети: *S Korpa na more*, 1999).

³⁵ Аутори говоре о четири основне правно-административне 'породице' система планирања: 'британској', 'наполеоновској', 'немачкој' и 'скандинавској', док напоредо системе свих земаља у транзицији сврставају у једну, 'источноевропску' породицу.

толику скупоћу? Које у Србији (и другде) они треба да буду теслимљени, у условима већ ионако осиромашене огромне већине становништва? Каква је то политика регионалног развоја, и колики би били њени трошкови и 'цена', помоћу које би се могао спровести један такав наум? Нова масовна пресељења, било 'планска', или она 'заснована на тржишним одлукама'?

Овде треба имати у виду да је почетни став концептора Плана основан и разумљив, наиме, да трошкови и цене јавних услуга треба да буду засноване на економској рачуници и тржишно заснованим одлукама. Али, томе ће тежити све локалне власти у Србији! У таквој ситуацији, куда 'послати' више милиона сиромашних грађана!? Да ли то имплицира генерално субвенционисање цена услуга у Србији? Из којих извора? На коју динамику пораста животног стандарда се рачуна (за разне социјалне групе), која омогућава алиментирање трошкова јавних услуга без угрожавања егзистенције становништва? Ваљда је овде право место да се планери присете да они не стварају своје планске замисли у социоекономском, политичком и регионалном вакууму, већ у држави у којој влада дубока и свестрана криза, где ће бити све теже да се плански концепти промовишу без темељите рачунице о њиховим имплицираним трошковима и добитима за разне интересне групе.³⁶

8.11. Тражење *сипрајтешких партнер* и 'понуда' Београда

Захваљујући ретроградним процесима у последњих десетак година и стагнацији у претходних десетак година, Београд је јако заостао у регионалној (балканској), европској и глобалној економској утак-

мици великих градова. То заостајање треба што пре смањити, па најпре због тога треба израдити 'понуду' Београда потенцијалним стратешким партнерима. Она не сме да буде редукована на листу локација у централним деловима Града (са чим се више него кокетира у Хипотези), које би затим поједине политичке котерије 'крчмиле' према свом нахођењу и у за јавност невидљивом и затвореном поступку. Понуда ове врсте треба да буде израђена у облику јасно одређеног тзв. 'градског/регионалног профила' ('city/regional profile'), тако да буде обухватна и заокружена, тј., да обухвати не само локацију страну проблема, већ целину развојних погодности и захтева, дакле, и захтеве и могућности у погледу економског и еколошког реструктурирања привреде. Само у тако оцртаном оквиру би разне процене о могућним страним инвестицијама могле добити свој пуни смисао, али би биле и утемељене у реалијама. Тада би управљачи могли да реалистичније оцене на чему треба insistирати у преговорима са страним инвеститорима, те и да то раде полазећи од експертски проверене и у јавности верификоване основе.

У таквим приликама, лицитирање могућним млрд USA долара ('које ће доћи'/'које неће доћи') током наредних година постаће беспредметно, а пажња домаћих актера биће усредсређена на стварне приоритете у обнови, уређењу и развоју Београда. Ми налазимо да назначена 'понуда' треба да буде припремљена током рада на ГУПу и да чини његов саставни део. И овде би било од кључног значаја да се могућне опције истраже и евалуирају кроз више алтернатива/сценарија, јер је то најприхватљивији начин да се дође до поуздане оцене о томе колико је у овом часу Београд конкурентан у ширим оквирима и о томе како повисити његову, сада иначе веома смањену конкурентност.

Уместо наведеног лицитирања (Хипотеза, *Привредни развој*), у Плану треба дефинисати политичку, социоекономску и еколошко-просторну стратегију/основу за договор са тзв. стратешким партнерима за обнову и развој Београда. У томе, треба израдити својеврсну 'понуду Београда', која никако не сме бити сведена на 'листу најповољнијих локација', већ мора обухватити све оно што се тиче развоја Београда и његовог регионалног подручја за шта се тражи 'страна помоћ'. Ове пропозиције је потребно израдити што прецизније, те 'понуда' треба да буде јавна, најпре због тога да би била смањена дискрециона права политичара у прављењу одговарајућих аранжмана са страним и другим партнерима. Увек треба рачунати с тим да највећи део страних партнера (као, уосталом, и домаћих) неће бити заинтересован за решавање многих од највећих и најсложенијих проблема социјалног, економског и насељског развоја Београда, већ најпре и само онога што њима доноси корист, а што уопште не мора бити подударно са првим! (У назначеним оквирима, много мање је важно као какав регионални/метрополитенски ентитет ће се Београд развијати, а много

³⁶ На име једног новог и алтернативног приступа, можда је већ у Плану могућно развити, не чекајући 'системска решења' са државног нивоа, концепцију решавања проблема незапослености, иначе једног од најсложенијих проблема београдског подручја и, нема сумње, питања које ће имати највећу политичку тежину у подужем периоду. Ова концепција се може развити као саставни део стратегије економског, еколошког и другог реструктурирања београдске привреде (опет, кроз евалуацију неколико алтернативних сценарија). Наиме, рудиментарне рачунице показују да је за отварање једног радног места у породичним ('микро') предузећима потребно око 400 USA долара, у малим предузећима око 5 000 USA долара, у предузећима средње величине око 10 000 USA долара, а у великим предузећима и свих 20 000 USA долара. Полазећи од ових параметара, и примењујући одговарајући коректив за 'насељске', 'сколошке' и друге трошкове, може се доћи до реалистичне процене о укупним трошковима реструктурирања са становишта запослености/незапослености. Овакав приступ заступа Милићевић (2001) и пледира за својеврсну 'транзицију одоздо' у политици запошљавања, за коју би требало израдити и одговарајућу схему институционалне и организационе подршке на нивоу Града. Иначе, Милићевић предвиђа да би, као последица интензивне приватизације, без увођења систематске и трајне политике запослености, број незапослених могао нарасти на преко 1 милион, што је равно стопи незапослености од преко 35% радно способне снаге (која броји нешто преко 3 милиона)!

је важније како да се развија а да не остане на европској периферији.)³⁷

У истом контексту, управо је неопходно да се **презицирају пропозиције о тзв. 'скраћеном поступку' за спровођење Плана за делове Града у којима је дефинисана основна регулација и намена простора**, јер је то остало нејасно (Хипотеза, *Карактер новој Генералној плану...Једноставан у спровођењу*). Да ли се то односи и на централне и/или друге најатрактивније делове, где би политичке котерије, у 'комоцији лабавих критеријума', доминирале у одлучивању о локацијама, и то по свом дискреционом праву и без јасно дефинисаних пропозиција о условима? Зар барем искуство из последње три године управљања Београдом једнозначно не говори против таквог опредељења?

Закључне напомене

- Једна 'визија' аутора овог рада

На самом крају, усудићемо се на једно ново 'предсказање'/'визију'. Полазимо од пуке чињенице да је планирању знатно пољубан друштвени легитимитет и да прети његова даља ерозија, ако не буде предузета његова благовремена рехабилитација. Један од главних праваца рехабилитације мора бити управо обнова методологије планирања и развијање приступа и метода који су примерени новонасталим приликама. У томе, треба искористити то предности и потенцијала што их просторно и урбанистичко планирање још увек имају, а напоредо настојати да се не понове грешке које су и довеле до овако деградиране улоге планирања. Међу **предностима и потенцијалима** су, најпре, како-тако очувана институционална и организациона структура овог планирања, смисао за интегративне приступе који је бољи него у ма којој другој области управљања и бројан кадар, иако већином без искуства и образовања за рад у условима политичког плурализма, доминације тржишно заснованих одлука и доминације приватног власништва, као и развијање нових приступа у решавању мноштва социјалних, економских и просторно/насељско-еколошких проблема који ће се постављати пред планирање. На страни **слабости**, чини се да ће у подужем периоду остати памћење о осведочено слабим странама и промашајима великог броја досадашњих планских подухвата. Овакво памћење може збиља представљати велики хендкеп у условима раширеног анти-планског уверења међу привредним и политичким елитама (као и у јавности уопште). Не успе ли да развије нове приступе, просторном и урбанистичком планирању

прети да остане 'млађи ортак' у односу на значајне секторе и парцијалне приступе у њима (на пример, саобраћај, енергетика, пољопривреда итд.). Појединачно, **могући непријатни изгледи** су следећи:

- На општедруштвеном плану, изгледна је даља ерозија легитимитета планирања, доминација дерегулације и либерализације, тешкоће у успостављању стварно јавних/општих интереса, а тиме и отворено 'странчарство'. Ако у најскорије време планирање не успе да јасно оцрта колики је домен 'јавног' у којем планирање треба да има доминантну улогу у односу на друге инструменте, такав домен ће, напосто, нестајати и бити препуштан другим интервенцијама.
- На експертском плану, планери ће бит надјачани енвајронменталистима-специјалистима и 'економкратама', а пропустиће да одрже/поврате еминентно интегритету улогу планирања за мноштво парцијалних и међусобно неповезаних иницијатива. У том случају, такође ће остати под доминацијом великих пројеката и програма (који, да то само успут поменемо, уопште не морају имати апсолвиране еколошко-просторне и социјалне стране). Такође ће планерима бити смањен маневарски простор у односу на политичаре, јер неће пружати адекватну експертску сазнајну основу/грађу, што ће повећати арбитрарност која је на располагању политичарима.
- У специфичном методском погледу, изгледна је даља ерозија значаја стратешког урбанистичког и просторног планирања, у корист 'мизансцена' физичког планирања (на пример, у корист регулационог планирања, урбанистичког пројектовања итд., каквих склоности иначе има међу многим актерима).
- Доктринарно, биће демонстрирана неспособност да се парадигма одрживог развоја испуни стварним садржајем, тј., да се искористе њено рационално језгро и продуктивни потенцијали, што би водило назадовању ка ранијим, инфериорним и супстандардним доктринама раста и развоја.
У светлу претходних назнака, планери морају да се усредсреде на решавање онога за шта располажу стварним инструментима, и да уз то улазе у социјално-политичке коалиције са оним актерима који су заинтересовани за проблем одрживости. Премда, нема сумње, ризична, оваква социјална и политичка повезивања су и једина која омогућавају да се непристрасна експертност и професионални ауторитет потврде и реализују у друштвеној интеракцији и комуникацији. **Претпоставке новог наступа и прилагоджавања** су, међутим:
- На етичком плану: јасно експлицирање сазнајних, вредносних и интересних претпоставки на којима се ради/наступа.
- На професионалном: никако игнорисање/бег од професионализма, већ настојање на ауторитету професионализма, непоредиве експертности и непристрасности суђења (у погледу оцене прошлости, дијагозе садашњости и процене будућности).

³⁷ Овде се, међутим, мора имати на уму да, како то на много примера показују Newman и Thornley (1996), развој једног града који је конкурентан у међународним релацијама не мора бити и одржив (у изворном значењу овог појма). Ово, наравно, само још једном указује на неопходност операционализације општих принципа одрживости (1) и експлицирања критеријума евалуације (2).

- У комуникацији: непристајање на принуду, манипулацију и патернализам/клијентелизам и настојање на не-манипулативном убеђивању.
- На (елементарном) колегијалном нивоу: узимање у обзир већ достигнутих методолошких стандарда.

Планери морају разумети да сада више не постоји начин да се планске одлуке наметну као што је то можда био случај раније, ако ни због чега другог оно због тога што је на политичкој сцени мноштво нових, легитимних индивидуалних интереса и што се, још једном ћемо нагласити, о јавном интересу не говори више као о 'саморазумљивом, самозадатом и неупитном'.³⁸ Овакве околности имају већи број импликација, а једна се тиче неопходности потпуно новог начина комуницирања. Напросто, 'планерима се више не верује из прве', а тако су и планирању веома пољубљани друштвени легитимитет и друштвени статус. Као што је то на више места речено у овом раду, без радикалних промена у планским приступима изгледна је само даља ерозија планирања. Можда је конфорна позиција привикнутости на превазиђене и евидентно промашене приступе нешто чему предност даје већина планера, али је то засигурно и позиција која планерску професију неповратно гура ка потпуном суноврату. Наиме, криза планирања у БКЗ (па и у Југославији) је толика, да тражи потпуно нове одговоре на сва кључна планска питања (према: Nedović-Budić, 2001). Јесте да је политичка воља неопходна за предузимање реформи, али политичким актерима у томе неће помоћи излизани аргументи и истрошени клишеи у планском приступу.

Све што је овде наведено представља скроман допринос аутора, да се током даљег рада на Генералном плану Београда побољша оно што се побољшати може и да се унесу новине у приступ и методологију које пружају боље могућности да се дође до документа помоћу којег ће бити могућно усмеравати и контролисати развој Града. Ми смо уверени да, у ситуацији када јавна професионална сцена врви од мноштва 'сенки, привида и обмана', критичка мисао представља једину могућност изласка из постојећег ћорсокака у којем се планирање нашло, узданицу промена о којима је овде реч и брану против нових развојних опсена и утвара (којима су толико обилувале 1990-те године).

³⁸ Овим никако не желимо рећи да су могућности за присилу нестале, већ, напросто, само наглашавамо значај утицаја измењених друштвених претпоставки на улогу планирања.

Литература и други извори

- Baer W.M., General Plan Evaluation Criteria, An Approach to Making Better Plans, Journal of the American Planning Association, Vol. 63, Summer 1997, pp. 329-44.
- Bajić-Brković M., Održivi razvoj i nove tendencije u urbanističkom planiranju, u: R. Bogdanović i B. Stojkov (ur.), Principi i praksa održivosti u razvoju naselja u Srbiji, ss. 3-22, Udruženje urbanista Srbije, Beograd, 2000.
- Balchin P., Sykora L., with Bull G., Regional Policy and Planning in Europe, Routledge, London and New York, 1999.
- Coombs C.H., Avrunin G.S., The Structure of Conflict, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, Hillsdale, New Jersey, 1988.
- Dahl, R.A., Democracy and Its Critics, Yale University Press, New Haven and London, 1989.
- DiMaggio, Culture and Economy, in: Smelser N.J., Swedberg R. (eds.), The Handbook of Economic Sociology, Princeton University Press, Princeton, pp. 27-57, 1994.
- Faludi A., van der Valk A., Rule and Order, Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1994.
- Forester J., Critical theory, public policy, and planning practice, Towards a critical pragmatism, State University of New York Press, Albany, 1993.
- Gilg A., M. Kelly, The analysis of development control decisions, A position statement and some new insights from recent research in South-west England, Town Planning Review (67) 2/1996, pp. 203-38.
- Goverde H., Study of urban conflicts: scope, approaches and methodological aspects, in: Dekker A. et al. (eds.), Conflicts in Urban Development, A Comparison between East and West, ss. 1-9, Ashgate, Aldershot, 1992.
- Gulić A., Praper S., Problemi in usmeritve regionalnega in prostorskega razvoja Slovenije: ovrednotenje z metodo DELPHI, u: Ključni vzvodi urbanističnega in prostorskega planiranja na prelomu tisočletja: stanje in trendi, 15, Sedlarjevo srečanje, Mednarodni seminar, Zbornik referatov, ss. 137-53, Maribor, 1999.
- Healey P., Collaborative Planning, Shaping Places in Fragmented Societies, Macmillan Press Ltd., Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London, 1997.
- Healey P., Collaborative planning in a stakeholder society, Town Planning Review (69) 1/1998, pp. 1-21.
- Heijden van der K., Probabilistic Planning and Scenario Planning, in: Wright R., Ayton P. (eds.), Subjective Probability, John Wiley & Sons Ltd., 1994.
- Held V., Public Interests and Individual Interests, Basic Books, New York, 1970.
- Helling A., Collaborative Visioning: Proceed With Caution! Results From Evaluating Atlanta's Vision 2020 Project, APA Journal (64) Summer 1998, pp. 335-49.
- Хийојеза Генералног плана Београда 2021., Урбанистички завод Града Београда, Београд, мај 2001.
- Hiber D., Svojina u tranziciji, Reprivatizacija i povratak načelu nepovredivosti prava svojine, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1998.
- Basic Infrastructure Investments in South-Eastern Europe, Regional Projects Review, Regional Funding Conference for South-Eastern Europe, Brussels, 29-30 March 2000, European Investment Bank (EIB), Balkan Task Force, Luxembourg, 2000.
- Јовановић Стојмировић М., Дневник 1936-1941, Матица српска, Нови Сад, 2000.
- Jungerman H., Thuring M., The use of mental models for generating scenarios, in: Wright G., Ayton P. (eds.), Subjective Probability, John Wiley, Chichester, 1987.

Kovač B., Blagovna produkcija in rekapitalizacija socijalizma, Časopis za kritiko znanosti, 103-104/1987.

Kovač B., Postsocijalizam i ekonomske reforme, u: Gligorov V., Teokarević J. (ur.), Napuštanje socijalizma, ss. 207-20, Institut za međunarodni radnički pokret i Stručna štampa, Beograd, 1990.

Концепції Генералног Плана Београда 2021., Урбанистички завод Града Београда, Београд, јуни 2001.

Kovačević A., Transregional transport routes involving Serbia&Montenegro, in: International Adriatic Conference, Proceedings, pp. 296-300, Università degli Studi di Trieste, Trieste, 1999.

Kratke S., Hierarchisation of urban regions in the new Europe, in: Dunford M., Kafkalis G. (eds.), Cities and Regions in the New Europe, pp. 107-132, Belhaven Press, London, 1992.

Milićević G., Dvostruka korist, Ekonomist magazin, Broj 63, 6. avgust 2001.

Nedović-Budić Z., Adjustment of Planning Practice to the New Eastern and Central European Context, APA Journal (67) Winter 2001, pp. 38-52.

Neuman P., Thornley A., Urban Planning in Europe, International competition, national systems and planning projects, Routledge, London and New York, 1996.

Nijkamp P., Rietveld P., Voogd H., Multicriteria Evaluation in Physical Planning, North-Holland, Amsterdam, 1990.

Никезић З., Петовар К., Вујошевић М. и Н. Спасић, Генерални план одрживог урбанистичког развоја Београда - окосница новог приступа, Архитектура и урбанизам, 6/1999., сс. 5-18.

Opiranje pranju, Ekonomist magazin, 13. avgust 2001.

Parkin J., Public Management. Technocracy, democracy and organizational reform, Avebury, Aldershot, 1994.

Parkin, 1993, Judging Plans and Projects. Analysis and public participation in the evaluation process, Avebury, Aldershot, 1993.

Praper S., Indikatorji trajnostnega razvoja za mestno občino Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Ljubljana, 1999.

Pusić E., Društvena regulacija, Globus, Zagreb, 1989.

Ravetz J., City Region 2020: Integrated Planning for a Sustainable Environment, Town and Country Planning Association and Earthscan Publications, London, 1999.

Reade E., British Town and Country Planning, Open University Press, Milton Keynes, 1987.

Rees J., Natural Resources, Allocation, Economics and Policy, Routledge, London/New York, 1994.

Sager T., Communicative Planning Theory, Avebury, Aldershot, 1994.

Saltzstein G., Conceptualizing bureaucratic responsiveness, Administration and Society (17) 3/1985, pp. 283-92.

Samardžić S., Nakarada R. i Đ. Kovačević (prir.), Lavirinti krize, Preduslovi demokratske transformacije SR Jugoslavije, Institut za evropske studije, Beograd, 1998.

Shiple R. and R. Newkirk, Vision and visioning in planning: what do these terms really mean?, Environment and Planning B, 26 (4), 1999, pp. 573-91.

Sillince J. A Theory of Planning, Gower, Aldershot, 1986.

Sitar M., Prostorski plan Slovenije - strateški okvir za usmerjanje prostorskega razvoja, u: 16. Sedlarjevo srečanje, Vmesni prostor regije - vmesni prostor mesta, Mednarodni seminar, Zbornik referatov, ss. 14-23, Društvo urbanistov in prostorskih planerjev Slovenije, Ljubljana, 2000.

S kopna na more, Ekonomska politika, 2468, 9. avgust 1999.

Srbija u modernizacijskim procesima XX veka, Institut za noviju istoriju Srbije, Beograd, 1994.

Sustainable Development Indicators for the City of Ljubljana, Urbanistični inštitut Slovenije (UIS), Ljubljana, 1999.

Sykora L., Global Competition, Sustainable Development and Civic Society in Prague, Workshop 'Local Development in Central and Eastern Europe', Università degli Studi di Ancona, Dipartimento di Economia, Ancona, 2000.

Tošić D., Zlo svih vremena ili način života, Ekonomist magazin, 13. avgusta 2001.

Trkulja J., Spoticanje parlamentarne demokratije, Trka za podelom plena i preraspodelom moći, Danas, 13. jun 2001., s. 8. Uz krov i klozet, Urbanistički kaos, Vreme, 13. septembar 2001.

Voogd H., Multicriteria Evaluation for Urban and Regional Planning, Pion, London, 1983.

M. Vujošević, Šta ne valja u sistemu i praksi urbanističkog planiranja u Jugoslaviji i šta bi se moglo popraviti u toku nekoliko narednih godina? Skica za reformu, KOMUNIKACIJE 2001, Demokratija u planiranju, planiranje za demokratiju, Zbornik radova, ss. 124-31, CEP, Beograd, 2001.

Vujošević M., 'Geography Lost and Found' - Integrating Six Balkan Countries through the Co-projects ESTIA and OSPE, Early experience, Institute of Architecture and Urban&Spatial Planning of Serbia, Belgrade, 2001.

M. Vujošević, Reforma sistema prostornog, urbanističkog i envajronmentalnog planiranja - o nekim uslovima koje za jačanje lokalnog planiranja i politike treba obezbediti na državnom/nacionalnom nivou, u: B. Šešerov i M. Pejić (ur.), Lokalna самоуправа u planiranju i uređenju prostora i naselja, ss. 9-26, Asocijacija prostornih planera Srbije, Beograd, 2001.

M. Vujošević, Pristup i kategorije dokumenta ESDP i ESTIA i plansko-razvojna realnost Jugoslavije, u: R. Bogdanović i B. Stojkov (ur.), Principi i praksa održivosti u razvoju naselja u Srbiji, ss. 23-40, Udruženje urbanista Srbije, Beograd, 2000.

M. Vujošević, N. Spasić, K. Petovar, Reintegrating Yugoslavia into European Development Schemes - the Urge to Reform the Planning System and Planning Practice, Institute of Architecture and Urban&Spatial Planning of Serbia, Belgrade, 2000.

Vujošević M. (ur.), Zečević S., Kovacević A., Petovar K., Stevanović V. i M. Hazić, Социоекономски и еколошко-просторни аспекти у генералном урбанистичком планирању, Урбанистички завод Града Београда, Београд, 1998.

M. Vujošević, Усклађивање социоекономских и еколошко-просторних аспеката у генералном урбанистичком планирању - општи приступ и методологија, у: М. Вујошевић (ур.) и др., сс. 7-28, 1998.

M. Vujošević, Prilog za tribinu 'Ko to tamo planira?', Centar za kulturnu dekontaminaciju, Paviljon Veljković, Beograd, februar 1998.

Vujošević M., Neka otvorena pitanja implementacije Generalnog urbanističkog plana Beograda, u Metodološki pristup GUP-u "U susret GUP-u 2020", Zbornik radova, Društvo urbanista Beograda, Beograd, 1996.

M. Vujošević, Planiranje na početku perioda tranzicije, u Nada Lazarević (ur.), Urbano planiranje i politika, ss. 147-56, Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1995.

M. Vujošević, Novija shvatanja u teoriji prostornog planiranja, Magistarski rad, Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1993.