

Koncept javnog interesa i javnog dobra u urbanističkom i prostornom planiranju

Ksenija Petovar

Arhitektonski i Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, Srbija
e-mail: petovar@eunet.yu

Miodrag Vujošević

Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd, Srbija
e-mail: lilib@sbb.co.yu

SAŽETAK U promenama pozicije urbanističkog i prostornog planiranja do koga je došlo u državama u procesu tranzicije, pokazalo se da je koncept "postsocijalističkih" javnih interesa otvoren u svakom od osnovnih i glavnih značenja, što implicira da treba izgraditi, na teorijskom nivou i u planskoj heuristici, šire prihvaćeni okvir koji bi mogao poslužiti i kao zajednički imenitelj za većinu aktera, za kako tako prihvatljivo definisanje i uravnoteženje individualnih (parcijalnih) i zajedničkih interesa u donošenju, pripremanju i ostvarivanju odluka na raznim nivoima planiranja. Evidentno je da u postojećim tranzicijskim uslovima ima malo toga za šta se unapred sa sigurnošću može ustvrditi da predstavlja javni ili opšti interes, a šta, pak, to nije. Kvalitet odluka i njihova šira ili uža društvena relevantnost suštinski zavisi od kvaliteta planske komunikacije i interakcije, pa su stoga njene karakteristike jednako važne za konstituisanje javnog interesa. Javni interes nije prosti zbir niti rezultat pojedinačnih interesa, već postoje drugi suštinski uslovi u definisanju pojma javni interes, a naročito je značajna uloga planske komunikacije za konstituisanje javnog interesa iz interakcije individualnih. U radu se polazi od jednog pojednostavljenja za koje većina autoritativnih komentatora smatra da je opravdano, naime, izjednačava se pojam javnog interesa i javnog dobra. Takođe, ukazuje se na ugroženi legitimitet planiranja, koji prati slom ranijih ("socijalističkih") javnih interesa. Razrešavanje ovog problema od suštinske je važnosti za budućnost planiranja ne samo u zemljama u postsocijalističkoj tranziciji, nego i za razvojne procese u razvijenim demokratskim zajednicama, nakon urušavanja koncepta države sa socijalnim staranjem i evidentnih socijalnih posledica koje je doneo *new right approach*. U frontalnom nastupu svojevrsnog socijal-darvinizma, u uslovima tzv. "proto", tj., nekonsolidovane demokratije, "divljeg" tržišta i "divlje" privatizacije, i nerazvijenog građanskog društva, a naročito na sve načine ograničavanog javnog uvida i javnog polja, većina aktera ne postupa po pravilima Habermasove "nesputane komunikacije", već se vlada prema drugim društvenim obrascima, za koje su karakteristični individualna i grupna sebičnost, manipulacija i tzv. "sistematska i organizovana mobilizacija pristrasnosti". U

takvim okolnostima, čini se važnim pitanje šta se uopšte može očekivati od novih pristupa u planiranju, a naročito od paradigme komunikacijskog odnosno kolaborativnog planiranja i na koji način može šira participacija javnosti pomoći boljej, tj., demokratičnijoj i kvalitetnijoj planskoj praksi? U radu se pokazuje da se, usprkos manjkavostima novih pristupa, u planiranju veoma dobro može iskoristiti racionalni i produktivni potencijal novih pristupa u planiranju. Za razvoj emancipatorskog i modernizatorskog planiranja od suštinske važnosti je da planeri-istraživači igraju na kartu javnosti, kontrole od strane javnosti, zaštite javnog interesa i participacije koja tome vodi, a naročito one u kojoj važnu ulogu imaju građani.

Cljučne reči: urbanističko i prostorno planiranje, javni interesi, javno dobro, participacija.

Prinljeno: listopad 2007.

Pribvačeno: veljača 2008.

1. Uvodne napomene

Tokom nekoliko decenija nakon Drugog svetskog rata javni interes služio je kao glavni legitimizacioni osnov planiranja, kako u evropskim pluralističkim demokratskim državama sa tržišnom ekonomijom, tako i u politički monističkim planskim ekonomijama u Istočnoj Evropi. Kada je, početkom osamdesetih godina, taj "samorazumevajući koncept" doveden u pitanje, odnosno kada je došlo do krunjenja uverenja o neporecivoj i lakoj artikulaciji pojma javni interes (i javno dobro), ponovo je otvorena rasprava koja je bila u središtu planiranja od samih njegovih početaka: na čemu se zasniva i čime se opravdava planska akcija? U jednom delu, osnovna uloga planiranja pratila je "misiju" države javnog staranja (društvenog blagostanja) i njenu krizu, a tako i dinamiku traženja alternativnih odgovora na tu krizu (Allmendinger, 2002.). Na Zapadu, planiranje je u visokoj meri delegitimisano sa krizom države socijalnog staranja (blagostanja) i dolaskom na scenu Nove desnice u mnogim razvijenim zemljama od početka 1980-tih godina naovamo. Na Istoku, pak, ono je znatno delegitimisano slomom boljševičkog socijalizma. I u jednom i u drugom slučaju, međutim, zajednički osnov delegitimizacije čini osporavanje odnosno narušavanje političke ravnoteže u pogledu razumevanja javnih (opštih) interesa koji bi bili prihvaćeni od većine ključnih društvenih aktera.

Nešto slično desilo se i u našoj zemlji. Činjenica da je taj "udobni tepih" neporecivog i samorazumljivog javnog interesa (ili više njih) kao glavnog legitimizacionog osnova planiranja odavno izmaknut ispod nogu planera i u planskom sistemu i praksi u Srbiji (SR Jugoslaviji) – naprosto je izmakla pažnji najvećeg broja planera, a i samim planskim vlastima (Vujošević, 1997.; Vujošević, 2001.; Vujošević, 2004.a)¹. Planeri se pretvaraju da ne primećuju ovakve radikalne promene, pa i nadalje sopstveni profe-

¹ O spornim pitanjima definicije javnog (opšteg) interesa u našem zakonodavstvu i stručnoj literaturi biće više reći u kasnijim poglavljima.

sionalni angažman obavijaju “aurom” javnih odnosno opštih interesa, iako, zapravo, praktikuju puko strančarstvo i rade u korist raznih parcijalnih interesa.²

U ovom prilogu polazimo od toga da je koncept “postsocijalističkih” javnih interesa otvoren u svakom od osnovnih i glavnih značenja, što implicira da treba izgraditi, na teorijskom nivou i u planskoj heuristici, šire prihvaćeni okvir koji bi mogao poslužiti i kao zajednički imenitelj za većinu aktera, za kako tako prihvatljivo definisanje i uravnoteženje individualnih (parcijalnih) i zajedničkih interesa u donošenju, pripremanju i ostvarivanju odluka na raznim nivoima planiranja. Takođe naglašavamo da je u postojećim tranzicijskim uslovima malo toga za šta se unapred sa sigurnošću može ustvrditi da predstavlja javni ili opšti interes, a šta, pak, to nije. Kvalitet odluka i njihova šira ili uža društvena relevantnost suštinski zavisi od kvaliteta planske komunikacije i interakcije, pa su stoga njene karakteristike jednako važne za konstituisanje javnog interesa. S druge strane, takođe ne smatramo da javni interes čini “sumu” pojedinačnih interesa, već ukazujemo na druge suštinske uslove u definisanju pojma javni interes, kao i na suštinski značaj planske komunikacije za konstituisanje javnog interesa iz interakcije individualnih. U tome polazimo od jednog pojednostavljenja za koje većina autoritativnih komentatora smatra da je, *grosso modo*, opravdano, naime, izjednačavamo pojam javnog interesa i javnog dobra.³

Autori ovog rada su o navedenim problemima pisali u više navrata (Vujošević; Petovar, 2006.; Vujošević, 2004.; Petovar, 1998.; Petovar, 2003.), ali to nije nailazilo na veći odjek u profesionalnoj planskoj javnosti, kao ni u političkoj javnosti. Naročito smo ukazivali na ugroženi legitimitet planiranja, koji prati slom ranijih (“socijalističkih”) javnih interesa. Budući da smatramo da je razrešavanje ovog problema od suštinske važnosti za budućnost planiranja ne samo u zemljama u postsocijalističkoj tranziciji, nego i za razvojne procese u razvijenim demokratskim zajednicama, još jednom ukazujemo na njega, ovde u kontekstu rasprave o urbanističkom i prostor-

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

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

nom planiranju. Pri tom, svesni smo činjenice da planeri nemaju mnogo sredstava da utiču na tok – evidentno, “divlje” – liberalizacije, privatizacije i marketizacije i sve rašireniji anti-planski stav u javnosti. U frontalnom nastupu svojevrsnog socijal-darvinizma, u uslovima tzv. “proto”, tj., nekonsolidovane demokratije, “divljeg” tržišta i “divlje” privatizacije, i nerazvijenog građanskog društva, a naročito na sve načine ograničavanog javnog uvida i javnog polja, većina aktera ne postupa po pravilima Habermasove “nesputane komunikacije”, već se vlada prema drugim društvenim obrascima, za koje su karakteristični individualna i grupna sebičnost, manipulacija i tzv. “sistematska i organizovana mobilizacija pristrasnosti”. U takvim okolnostima, čini se važnim pitanje šta se uopšte može očekivati od novih pristupa u planiranju, a naročito od paradigme komunikacijskog odnosno kolaborativnog planiranja? U istom kontekstu, na koji način može šira participacija javnosti pomoći boljoj, tj., demokratičnijoj i kvalitetnijoj planskoj praksi?

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

Generalno uzev, glavne teorije planiranja na različite načine interpretiraju ovaj problem i prilaze rešavanju balansiranja individualnih (privatnih) i kolektivnih (jav-

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

⁵ U radu se više bavimo stranom odnosno ulogom planera, a manje ulogom novih ekonomskih i političkih elita u konstituisanju novog upravljačkog modela. Ovde samo usput ukazujemo na ključni problem iz ovog konteksta, naime, da li nove privredne i političke menadžerske klase (“nomenklatura”) imaju emancipatorski i modernizatorski potencijal za čitavo društvo? U tom pogledu je sve otvoreno, kako kaže Jackson (2002.), gde su izgledne sledeće mogućnosti: 1) Nove menadžerske klase mogle bi evoluirati od sadašnjih *rent-seekers* u *profit-seekers*, tj., u preduzetnike-inovatore (u smislu koji je definisao Schumpeter); 2) Nova generacija dobro obrazovanih ljudi mogla bi prednjačiti u uvođenju novih tehnologija (po uzoru kako se to desilo u Silicijumskoj dolini, odnosno na drugim sličnim mestima); 3) Povratnici iz inostranstva (ekonomske “dijaspori”); 4) Uporedo sa svim pobrojanim mogućnostima, strani investitori i menadžeri bi polako peuzimali pojedine domaće kompanije, među njima i one kojima se sada loše upravlja.

nih) interesa, pa je veoma važno eksplicirati na koji model planiranja se računa u rešavanju ovog problema. Naime, razni planski pristupi, osim što ne posvećuju istu pažnju tom pitanju, takođe nemaju ni isti potencijal za njegovo rešavanje. Nadalje, potpuno nova situacija koja je nastala sa post-socijalističkom tranzicijom ("kapitalizam posle socijalizma, bez istorijskog uzora") – takođe uvodi nove determinante, koje iziskuju nove pristupe i razumevanje novonastalih interesnih konstelacija i struktura. Teorijska artikulacija naznačenih i drugih problema je suštinski važna za konstituisanje demokratskog planiranja u uslovima post-socijalističke tranzicije, naročito sa stanovišta usklađivanja velikog broja novonastalih, legitimnih individualnih interesa, i javnih odnosno kolektivnih/zajedničkih interesa. Nadasve, ostaje centralni problem: kakvi institucionalni i organizacioni aranžmani su neophodni, i koje podrške su nužne, da bi se kroz "društvenu igru" individualnih strategija došlo do novih, legitimnih opštih/javnih interesa? Još pre toga, šta treba preduzeti da ta "igra" ne postane destruktivna po već uspostavljene javne interese, naime, one za koje se osnovano može očekivati da će to biti i ubuduće?

U prvom delu komentarišemo osnove legitimiteta pojedinačnog i opšteg interesa i glavne teorijske interpretacije legitimiteta javnog/opšteg interesa i usklađivanja individualnih interesa. Zatim prikazujemo glavne probleme tzv. "komunikacijskog obrta u teoriji i praksi planiranja". Potom kratko opisujemo moguće načine uravnotežavanja profesionalnih i političkih aktera u planskoj praksi "običnog" planera i analiziramo ih u kontekstu dominantnih teorija planiranja i savremenih demokratskih procesa. U završnom poglavlju skiciramo mogući okvir za planerski koncept javnog dobra u urbanističkom i prostornom planiranju, a u zaključnom delu izlažemo veći broj predloga u pogledu relevantnosti participacije najšire javnosti u pripremanju, donošenju i ostvarivanju planskih odluka.

2. Osnove legitimiteta pojedinačnog i opšteg/javnog interesa

Legitimitet nekog interesa znači da je u zajednici rašireno faktičko uverenje o prihvatljivosti interesa i dopustivosti nastojanja interesenata da ga ostvaruju u okviru postavljenih normi i pravila. Prihvatljivost je determinisana okvirima koje pruža (a) vladajuća ideologija i (b) skup dominantnih vrednosti i normi. Legitimitet sistema moći i interesa doći će u pitanje ako on ne uspeva zadovoljiti određena osnovna očekivanja i potrebe, odnosno ako je poljuljano široko rasprostranjeno uverenje da su upravo postojeće institucije i organizacije najprikladnije za društvo i da one funkcionišu ispravno. Eroziju legitimiteta uvek prati i erozija dominantnih moralnih standarda u javnom životu. Međutim, činjenica da institucije i organizacije više ne funkcionišu očekivano i efikasno ne znači i da će one biti "automatski" menjane. Naime, sve dok ne postoji kritična masa društvenih aktera čiji su razlozi i moć dovoljno jaki da menjaju sistem, on neće biti promenjen, čak i ako su neke osnovne vrednosti, na primer, sloboda, demokratija, jednake šanse za sve itd., postepeno zadobile drugačiji sadržaj i značenje (prema: Lipset: 1969.:99; 352). Uobičajeno je da se interesima suprotnim poretku poriče legitimitet, čime raste i pritisak osujećenih grupa da se legitimitet takvih interesa društveno prizna, na osnovu njihovog uverenja da su njihovi interesi "prirodni" i društveno opravdani.

Širenje kruga legitimnih interesa, međutim, iziskuje povećanje složenosti regulativnih mehanizama, a ponekad i uvođenje novih tipova kontrole, te i odgovarajuću ideološku i političku racionalizaciju. Ovde su važna tri momenta. Najpre, interesi “prirodno” idu sa ideologizacijom. Pusić (1989.:70–71; 310) kaže da, u načelu, osnovna uloga ideologije jeste da zamagli interesnu stranu postojanja i delovanja države i da naglasi njenu regulacionu (upravljačku) ulogu kao osnovnu. Ove dve jesu međusobno isprepletene, ali je u tome osnovno interesno usmerenje da država koristi određene autoritarne mehanizme (koji su u skladu sa tradicionalnom tendencijom dominacije u državnom regulisanju), što otvara pitanje ko dobija u društvenoj interakciji, šta, kada i pod kojim uslovima. Drugo, a reč je o distinkciji naročito važnoj za planiranje, koju je uveo Habermas (1982.:131–137), neophodno je da postoji mogućnost poopštivosti interesa, u tom smislu da se ukupna interakcija mora zasnivati na zajedničkoj saglasnosti o jednom broju pitanja od opšteg interesa. Treće, svako uključivanje novih interesa čini društvenu regulaciju složenijom, a time i proces pripremanja, donošenja i sprovođenja odluka zahtevnijim, tegobnijim i komplikovanijim.

Za razliku od autoritarnih sistema u kojima ideologija ima dominantnu ulogu u definisanju interesne strukture, u demokratskim društvima društvene vrednosti postaju u sve većoj meri osnovom definisanja legitimnosti interesa. U otvorenim društvima proces formiranja društvenih vrednosti je znatno složeniji, kako zbog mnogo većeg broja aktera koji se javljaju na javnoj sceni, tako i zbog uticaja okruženja društvene zajednice (međunarodne organizacije, globalizacija), a naročito novih generacija međunarodnih konvencija i paktova o ljudskim pravima – građanskim i političkim, ekonomskim, socijalnim, kulturnim, envajronmentalnim i drugim. Ovo ima najvažnije implikacije upravo u postsocijalističkom periodu, jer je sa slomom socijalističkog ideološkog i političkog monopola na javnu scenu stupio ogroman broj novih, ranije skrivenih ili latentnih, a sada legitimnih individualnih interesa, a što iziskuje potpuno nove mehanizme za njihovo artikulisanje, balansiranje i izgradnju novih javnih interesa, odnosno novi model političkog odlučivanja, kao i novu kompoziciju upravljačkih mehanizama u uspostavljanju nove političke, socijalne i ekonomske ravnoteže.⁶ Kako to kaže Sager (1994.:151–156), sâm način na koji se uspostavlja ravnoteža između latentnih i manifestovanih konflikata u regulisanju interesa u velikoj meri utiče na ukupnu društvenu dinamiku. Takođe je ovde relevantna i konstatacija Beauregarda (1982.:131–137), koji ističe da u društvenoj praksi dati politički mehanizam najčešće omogućava reprezentovanje zapravo samo onih interesa iz širokog sociopolitičkog spektra, ili samo onog njihovog dela ili aspekta, koji su prihvatljivi regulatorima.

Sumarno, za razliku od socijalističkih interesa, čije je glavno svojstvo radikalno sužavanje baze legitimnih interesa, čime se unapred isključuje mogućnost sistem-

⁶ Za detaljniju raspravu o ovom pitanju, u uslovima tzv. post-socijalističke tranzicije u Srbiji (SR Jugoslaviji), videti: Vujošević, 2000.; Cavrić, 2002; Grubović, 2004. O jednom pokušaju prilagođavanja na nove prilike u međunarodnoj naučnoj saradnji, i uspostavljanja “najmanjeg zajedničkog imenitelja” u tome, videti: Stojkov; Vujošević, 1999.

skih konflikata (barem onih manifestovanih, iako latentni uvek opstaju), a opšti interes i identitet unapred se definišu (ili postoje, odnosno nametnuti su, po nekakvom “samorazumevanju”), u periodu obnavljanja građanskog društva krug legitimnih interesa enormno se širi, a društveni identitet i opšti interes formiraju se “naknadno”, tj., kao rezultanta društvene interakcije, kroz artikulaciju velikog broja individualnih interesa. Mnogi su međusobno konfliktni, a na delu je borba niza parcijalnih interesa za zadobijanje suprematije i statusa opštih (javnih) interesa. Jednom kada su stari (“socijalistički”) principi i vrednosti srušeni, otvoren je proces čiji ishod, a samim time i sadržaj javnog interesa (javnog dobra), zavisi od novog odnosa snaga, u uslovima radikalno narušene ranije socijalne, ekonomske i političke ravnoteže i traženja nove ravnoteže.

3. Dominantne savremene koncepcije javnog i opšteg interesa

Brojne interpretacije pitanja javnog odnosno opšteg interesa mogu se svrstati u okviru triju dominirajućih političko-filozofskih koncepcija opšteg (javnog) dobra i borbe “između paradigmi” (prema: Urlich, 1994.:171–177):

- Habermasove koncepcije legitimnih potreba i individualnih interesa koji se mogu “poopštiti” (“*generalizability of individual interests*”);
- Marksove koncepcije klasnog interesa, prema kojoj se razni pojedinačni interesi mogu generalizovati u najviše dve grupe, međusobno konfliktnih socioekonomskih (klasnih) interesa;
- Savremenog liberalističkog (pluralističkog) modela, prema kojem su svi razni pojedinačni interesi legitimni i opravdani po sebi (osim, naravno, onih duboko destruktivnih).

Urlich glavnu teškoću vidi u tome što svaka od triju naznačenih koncepcija ima problema u definisanju opšteg (javnog) dobra, a za planiranje koje teži postizanju javnog dobra kaže da pati od objektivizma, te da time gubi svoju (re)distributivnu funkciju, budući da prenebregava da od planske akcije ne mogu svi imati podjednake koristi.

O otvorenosti i složenosti ovog pitanja pisala je i Held (1970.), koja ističe da je značenje pojma “javni interes” promenljivo, te da zavisi od konkretnog socio-političkog konteksta u kojem se interes nastoji ostvariti i od postupka pomoću kojeg se to pokušava postići. Ona teorije javnog interesa svrstava u tri velike grupe:

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

- Teorije zajedničkog (*common*) interesa, koje javne interese poistovećuju sa onim interesima koji su zajednički za sve članove zajednice (na primer, sistem vladavine/vlasti, skup pravila prema kojima se rešavaju sporovi i dr.).
- Unitarne teorije (*unitary theories*), po kojima javni interes predstavlja određen skup uređenih i međusobno usklađenih vrednosti, a svi drugi pojedinačni zahtevi smatraju se nevaljanim/nelegitimnim (na primer, kao u tvrdnji tradicionalnih marksista da interes revolucionarne radničke klase predstavlja javni interes).

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

- Čije (kojih aktera) dobro je ujedno i zajedničko dobro?
- Kako se na najbolji način dolazi do saglasnosti o zajedničkom dobru u procesu donošenja kolektivnih odluka?
- Šta je sadržaj zajedničkog dobra, tj., u čemu se ono sastoji?

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

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

⁷ Verovatni izvor ove slabosti Habermasovog učenja jeste upravo to što se on veoma retko bavi stvarnim odnosno konkretnim političkim procesima. Nasuprot tome, Fuko nalazi da su moć i znanje korelativi i da ne postoje jedno bez drugog: moć oblikuje i kontroliše kako se znanje koristi u diskursu, samo stvaranje znanja i tzv. društvenu konstrukciju (raznih) prostora (*the social construction of spaces*) (Flyvbjerg i Richardson, 2002.:46–51). Na taj

(1998.:209), upravo se u planiranju uvek mora računati sa upotrebom moći, a naročito kada je ona potrebna da se ograniči neka druga moć.

Naime, vrsta moći koja se koristi suštinski određuje i vrstu znanja koje se koristi – kada dominiraju prinuda, manipulacija i lažni autoriteti, s njima korespondira korišćenje određenih vrsta znanja, dok nemanipulativno ubeđivanje, participacija i saradnja s drugim pretpostavlja korišćenje sasvim drugih znanja. U tome, odlučujuće je važno da je moć neophodna (i) da se ograniči druga moć, jer drugog sredstva naprosto nema. Centralno je pitanje: kako ograničiti manipulativne i potencijalno destruktivne vrste moći, a još važnije – kako uspostavljati i učiniti efektivnim one vrste i forme moći koje su kompatibilne sa demokratskim vrednostima? To se u planiranju svodi na pitanja: (1) kako i koju moć koristiti; i (2) koje oblike sazajne podrške koristiti kako bi demokratski pripremljene i donete odluke bile kvalitetne. U tome je važna uloga participacije, jer ona pruža mogućnosti da se potencijalno destruktivni konflikti prevedu u konstruktivne, na osnovama udruživanja, saradnje, kompromisa i konsenzusa i u kontekstu nastojanja da se smanje odnosno ukinu nepotrebne distorzije (iskrivljavanja) u planskoj participaciji, koje sputavaju komunikaciju i povećavaju stepen neracionalnosti (ograničene racionalnosti). Uz to, posebnu i važnu ulogu dobija i javna kontrola moći kao način ograničavanja i sputavanja zloupotrebe moći, što je u velikom broju slučajeva omogućeno upravo polazeći od raznih međunarodnih konvencija koje to podržavaju i obezbeđuju.

Na osnovu svega rečenog, treba upitati – da li je javni interes još uvek glavni legitimizacioni osnov planiranja? Lakonski odgovor bi glasio – da, uslovno, odnosno uvek kada je moguće jednoznačno pokazati da je reč o nesumnjivo javnom interesu! Kako su to, međutim, pokazala naša prethodna razmatranja, suština problema jeste upravo u tome da najmoćniji parcijalni interesi teže da se obaviju “auirom” javnog (zajedničkog, opšteg i sl.) interesa, u nastojanju da time osvoje “prazan prostor” u kojem mogu da se nametnu kao hegemon i da se ostvare. Prema tome, uvek je prvo i osnovno da se definiše šta planiranje treba da postigne

način shvaćena, racionalnost je kontingentna, određena je odnosima moći i nikako nije slobodna od konteksta i tobože “objektivna”. Fukoov ideal nije Habermasova utopija o savršeno transparentnoj komunikaciji, već o pravnim pravilima, upravljačkim tehnikama i etičkoj osnovi društvene regulacije, usredsređeno na mikro politiku, za razliku od Habermasa, koji naglašava proceduralne aspekte makro politike (Flyvbjerg i Richardson, 2002.:52–55). Fuko je verodostojniji i u razmatranju konflikata u društvenoj regulaciji. On nalazi da konflikti, jednom legitimizovani, mogu biti od velike koristi, dok ih Habermas posmatra pretežno kao opasne, “korozivne” i potencijalno destruktivne po društveni poredak. Smisao ukupne planske akcije, međutim, sastoji se u tome da se, primenom odgovarajućih i primerenih demokratskih postupaka, potencijalno destruktivni konflikti prevedu u konstruktivne, jer ovi predstavljaju motor društvene dinamike. Samo tako planersko približavanje “asimptotskom idealu” nesputane odnosno idealne komunikacije dobija svoj puni smisao, naime, kada se u što slobodnijoj komunikaciji koristi što više onih oblika moći čija primena vodi donošenju legitimnih i kvalitetnih odluka (Flyvbjerg i Richardson, 2002:61–62).

(uloga, cilj, misija i sl.) (1), a zatim kome služi planska akcija (tj., kojim interesima, koja mu je vrednosna osnova i pozadina, kako se uravnotežuju javni i privatni/individualni interesi itd.) (2). Tek nakon toga se može smisleno postavljati pitanje da li se konkretna planska akcija zasniva na neupitnom javnom interesu kao glavnom legitimizacionom osnovu, ili se ona legitimira (javno ili ne-javno, formalizovano ili neformalizovano, nametnuto od najjačih aktera ili uz pristanak svih aktera, itd.) polazeći od nekih drugih osnova, odnosno putem nekih drugih sredstava.

Ovde, međutim, uvek treba voditi računa o problemu na koji je ukazao još Salztstein (1985.:283–306), pitajući se kako se aproksimira opšte dobro u političkom procesu, odnosno šta je to “volja naroda”. Imajući u vidu nesmanjenju relevantnost njegovih upozorenja, još jednom ćemo ukazati na osnovne dileme kada je reč o tome čijim se zahtevima privoleti, među raznim mogućnostima odnosno interpretacijama: (1) opštem javnom mnenju; (2) najartikulisanim (“najglasnijim”) stavovima; (3) stavovima manjina, odnosno deprivilegovanih; (4) neiskazanim stavovima apatične javnosti (koje je, dočim, moguće “rekonstruisati”, ali i žestoko manipulirati njima); i (5) “stavovima pobednika”, tj., najjačih interesnih grupa, i sl.

U ovako ocrtanim okvirima, treba ukazati na relevantnost stanovišta Urlicha (1994.:171–177), koji nalazi da je mnogo bolje, profesionalno korektnije i etički utemeljenije ako planeri otvoreno zauzme zastupničku (*advocative*) i strančarsku (*partisanship*) ulogu, odnosno da se deklarirano i stvarno stave na stranu nekog pojedinačnog/posebnog interesa, sve sa saznanjem da se tom interesu može bolje služiti nego nekom drugom, ili, pak, fiktivnim i fingiranim opštim interesima.

4. “Komunikacijsko-kolaborativni obrt u planiranju” i njegova teorijska i praktička kritika

Reč je o teorijskom idealu, ustanovljenom od Habermasa. Idealno-tipski, ovaj pristup, koji se ponekad označava i kao “kritički pragmatizam”, odgovara situacijama gde postoji uzajamno razumevanje između aktera, gde se dogovoru teži bez prinude i gde ima malo tzv. “distorzija u komunikacijskom procesu”. On se zasniva na sledećim pretpostavkama (prema: Sager, 2005.; Sager, 1994.): 1) postojanje neotudivog prava (autonomije) pojedinca da kaže “da”, odnosno “ne”, određenim zahtevima i vrednosnim pretpostavkama društvene komunikacije/interakcije; 2) Mogućnost da on/ona prevaziđe svoje egocentrično stanovište, što pretpostavlja uvažavanje istovrsnih prava drugih u okolnostima kada postoji međusobno razumevanje između pojedinaca i solidarnost u zajednici, u kojoj se, na osnovu poštovanja individualnih interesa, teži porastu blagostanja, povišavanju kvaliteta života i ostvarivanju opšteg interesa u tome; 3) javnost diskursa; 4) ne-prinudnost diskursa (komunikacija mora biti slobodna i jednaka) – jedina dozvoljena prinuda jeste “snaga boljeg argumenta”; 5) saradnja među akterima: akteri moraju saradivati u traženju istine; 6) postojanje tzv. “prosvećene političke volje” (*enlightenment of political will*). Uz to, definisana su četiri ključna uslova za situaciju tzv. “idealnog

govora” (prema: Outhwaite, 1998.)⁸, tj. razumljivost (*comprehensibility*), iskrenost/otvorenost (*sincerity*), legitimnost (*legitimacy*) i tačnost (*accuracy*).

Kada primenjuju Habermasov “model saradnje”, u pogledu komunikacije odnosno interakcije, akteri polaze od sledećih principa :

- Unapred definisati, barem preliminarno, kriterijume za docniju evaluaciju (uz očuvane mogućnosti za kasnije promene u broju i važnosti kriterijuma, aspekata i sl.);
- Više se usmeriti na ciljeve nego na sredstva (upravo zbog toga da sredstva ne postanu ciljevi, da se ne zamagli osnovna svrha procesa itd.);
- Obezbediti potpunije i kvalitetnije informacije, i minimizovati pristrasne informacije;
- Nastojati na ravnoteži između kvalitativnih i kvantitativnih informacija (podataka).

Suprotan ovome, je model tzv. “ograničene komunikacije”, koji se odnosi na pisane ili usmene oblike ograničavanja komunikacije, koji počivaju na predrasudama i/ili na političkoj prinudi. U jednom pluralističkom kontekstu, ovaj model počiva na sledećim pretpostavkama: 1) Uticaj asimetrije moći; 2) Dominacija sebičnih interesa; 3) Postojeće spoznajne granice (neznanje); 4) Uticaj socijalne diferencijacije; 5) Uticaj konflikata; 6) Uticaj tzv. strukturnih faktora (na primer, nejednakosti u dohocima i bogatstvu, društvenog položaja, pred-modernog državnog aparata itd.). Upravo ovaj model dominira u pristupu većine aktera u prvom periodu post-socijalističke tranzicije. Tu se, naprosto, ne mari za Habermasov ideal nesputane komunikacije u kojoj su najvažnija razumljivost, iskrenost, legitimnost i tačnost, već se u svom nastupu rukovodi sledećim vodećim principima:

- U raspravu se uvode samo vrednosti koje favorizuju sopstveni predlog (u odnosu na druge aktere i, posebno, u odnosu na najširu javnost uopšte);
- U argumentaciji se usredsređuje na konkretan predlog i njegov značaj, i time se izbegava rasprava o mogućnostima uvođenja alternativnih ciljeva i sredstava;
- Nastoji se da se vlastiti predlog ne upoređuje sa drugima koji su mu slični, odnosno analogno poželjni;
- Ako se već dođe u situaciju da se sopstveni predlog mora upoređivati sa alternativnim (budući da protivnici insistiraju na tome), nameću se svoji kriterijumi,

⁸ Sastavni deo ovog modela čine i određeni proceduralni uslovi i zahtevi za nesputanu komunikaciju: 1) Niko od aktera kojih se diskurs tiče ne sme biti iz njega isključen (uslov opštosti); 2) Svi učesnici moraju imati jednake mogućnosti da iznose svoje mišljenje i kritikuju tuđe (uslov autonomije); 3) Akteri učestvuju dobrovoljno i raspolazu sposobnošću da shvate validnost stavova drugih (uslov tzv. “idealnih uloga”); 4) Postojeće razlike u moći među učesnicima moraju biti neutralisane, tako da ove razlike ne utiču na stvaranje konsenzusa (uslov neutralnosti moći); 5) Učesnici moraju otvoreno izložiti i objasniti svoje ciljeve i namere i odustati od strateške akcije (uslov transparentnosti); 6) Vreme koji učesnicima stoji na raspolaganju je neograničeno (uslov vremenske limitiranosti).

tj., oni na osnovu kojih se mogu ubedljivo pokazati prednosti sopstvenih predloga (opcija);

- Biraju se odnosno korise samo one činjenice (“informacije”) za koje se osnovano može pretpostaviti da će biti podržane u javnosti;
- Da bi se poboljšali “nativ”, “dramaturgija” i ubedljivost sopstvene argumentacije, usredsređuje se na posebne odnosno pojedinačne primere ljudi koji bi bili pogođeni (oštećeni, osujećeni itd.) ako bi predlog protivnika bio prihvaćen, a naročito u odnosu na postojeću situaciju;
- Statistička (kvantitativna) argumentacija se koristi selektivno.

U najvećem broju slučajeva planska praksa veoma odstupa od uslova “idealne diskurzivne komunikacije”, kako ju je definisao Habermas. Stvarnu politiku najčešće određuju najmoćniji akteri, koristeći se bogatim arsenalom raznih tradicionalnih i novih makjavelističkih sredstava. Birajući između naglašeno komunikacijskog pristupa i pristupa kritičkog pragmatizma (tj., “realne politike”), ima razloga zalagati se za traženje nekakve srednje mere. Naime, tačno je da je za proaktivno planiranje neophodna obimna teorijska argumentacija u prilog demokratske akcije, ali je u demokratskoj planskoj praksi skoro uvek važnije praktičko ubeđivanje (“nemanipulativna persuazija”). U tome se ne može računati na nekakav univerzalni konsenzus, jer sve do čega se dođe u komunikaciji i interakciji jeste privremeno i ograničeno na dati prostor i vreme, te podložno novom propitivanju i dogovaranju. Generalno uzev, jednom postignuto treba da bude otvoreno za promene. Ovakva vrsta pragmatizma od koristi je i u pogledu vrste racionalnosti kojoj se teži u planskoj akciji. Naime, velika većina situacija ne odgovaraju teorijskim uslovima “ili-ili”, tj., instrumentalnoj ili supstantivnoj racionalnosti, već je reč o većem broju prelaznih stanja, koja sadrže razne mešovite očekivanja u pogledu instrumentalne i komunikacijske racionalnosti i gde skoro da nije moguće postići jasnu demarkaciju između njih. Ljudska praksa najviše odgovara propozicijama koje je formulisao još Dewey, naime, da je u projektovanju budućnosti najuputnije početi od kakvih “zamišljivih ciljeva” (*ends-in-view*), kao svojevršnih hipoteza koje mogu biti opovrgnute, ili ne u svemu ostvarive, ali koje ipak daju pouzdan pravac strateškog delovanja. Njih je tokom vremena moguće modifikovati, korigovati, pa i odbaciti, u procesu “društvenog eksperimentisanja i učenja”. Ova propozicija je od suštinskog značaja upravo u planiranju, kao svojevrstan “srednji put” između dveju isključivosti, tj., unapred definisanog proceduralnog racionalizma, koji utvrđuje ciljeve pre samog procesa, i beskonačnog komuniciranja koje za ciljeve zna samo nakon postizanja konsenzusa (videti: Harrison, 2002.:170–171). Nema sumnje, racionalnost nije “iz jednog komada” (osim kao najšire shvaćena), tj., racionalnih postupaka može biti više vrsta, pa željene buduće konsekvence odnosno implikacije neposredno zavise od svrhe konkretne planske akcije i razumevanja racionalnost od strane neposrednih aktera koji u njoj učestvuju.

Sumarno, nema sumnje da je teorija komunikacijske akcije Habermasa veoma inspirativan “asimptotski ideal” za svako slobodarsko planiranje. Kada se heuristički predloži koji su izvedeni na osnovu nje u novijim pristupima komunikacijsko-

kolaborativnog planiranja (na primer, J. Forestera, T. Sagera, P. Healey, J. Innes itd.) primenjuju u planskoj praksi, međutim, uvek treba imati u vidu ograničenja Habermasovog pristupa:

- U većini slučajeva, prvi, osnovni i glavni cilj planiranja jeste rešavanje problema, a ne postizanje validne argumentacije i konsenzusa, pa ni “kolektivnog učenja” (ili, na širem planu, “društvenog učenja”). Teza o pretežnoj važnosti komunikacijske racionalnosti (u odnosu na instrumentalnu), koja omogućava da se dođe do zajedničkog razumevanja situacije od strane svih uključenih aktera, nije od veće koristi u rešavanju ključnog pitanja (ali to ništi glavna polazišta kritičke teorije), koje glasi: kako doći do uzajamnog razumevanja u svetu koji je toliko pluralistički i heterogen, socijalno i kulturno fragmentisan i determinisan datom strukturom moći (na raznim nivoima)?⁹
- Habermasov koncept ne pomaže razrešavanju osnovne tendencije koja postoji kod planske participacije, a to je da se participacija mora organizovati, što, verovatno, odmah prethodi birokratizaciji;
- Nadalje, čini se da je konceptualno odvajanje komunikacijske i instrumentalne racionalnosti kontraproduktivno za planiranje, jer ih stalno međusobno suprotstavlja: ako je jedna na delu, to ništi onu drugu, i obratno. Reč je, međutim, o tome da se planska interakcija ne može zasnivati samo na razumu, već da su jednako relevantne mnoge druge kategorije, što se zbirno mnogo bolje aproksimuje uslovima pomenute “kvazi-racionalnosti”.

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

I u naznačenim okvirima, međutim, ostaju otvorena četiri ključna pitanja: (1) Kako se formira javni (ili zajednički) interes i ko je njegov reprezentant? (2) Kako najbolje iskoristiti vladine interencije, sa stanovišta upravljačkog nivoa (problem centralizacije/decentralizacije, odnosno supsidijarnosti)? (3) Koliko nametljive smeju biti intervencije vlasti sa viših upravljačkih nivoa, naime, da ne dovedu u pitanje inte-

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

rese aktera sa lokalnih nivoa, odnosno da ne onemoguće njihove akcije i kontrolu koju oni vrše u svojim lokalnim zajednicama? (4) Da li odluke, bez obzira na to gde su i kako su donete, tj., koji mehanizam u tome ima prevagu, doprinose stvarno održivom razvoju?

5. Začarani krug (“zamršeni čvor”) planske profesije

Osnovna protivurečnost i “začarani krug”, odnosno “zamršeni čvor” (*conundrum*) planske profesije¹⁰ može se sažeto i shematski predstaviti na sledeći način (modifikovano prema: Allmendinger, 2002.:143):

A. U praktikovanju svoje profesije planeri teže: (1) postizanju i održavanju profesionalnog (time i političkog) statusa; (2) moći; (3) novcu; (4) sigurnosti zaposlenja; (5) zastupanju visokih profesionalnih standarda, odnosno visokog profesionalizma.

B. Centralni značaj dobijaju profesionalni zahtevi: (1) ekspertnost (odnosno drugo neophodno znanje);¹¹ (2) sposobnost rešavanja problema; (3) očekivano delanje u “javnom interesu”.

C. Posledice prethodnih zahteva po stav planera u prvi plan stavljaju: (1) prevagu tehničkih (“tehnokratskih”) u odnosu na političke (“sociokratske”) aspekte; (2) prevagu birokratskog pristupa “odozgo – naniže”; (3) pretežnost konsultacija i jednostrane komunikacije, u odnosu na participaciju.

D. Posledice prethodnih stavova po praksu: (1) prevaga komprehenzivnih planskih shema odnosno koncepata; (2) neusklađenost i nesaglasnost sa ostalim akterima.

E. Odgovor drugih planskih aktera i najšire javnosti na prethodno: (1) zahtev za više zastupničkog i participativnog planiranja; (2) veće učešće javnosti; (3) smanjivanje moći planera; (4) mogućna deprofesionalizacija planiranja.

F. Prethodnom se planeri žestoko protive, zbog svega onoga što je navedeno na početku pod A.

¹⁰ Strogo uzevši, ovde bi trebalo govoriti o “plansko-envajronmentalnoj” profesiji, na šta bi se onda odnosio komentar koji sledi, jer su u već podužem periodu pitanja planiranja prostora i planiranja/politike zaštite životne sredine međusobno skoro neodvojiva. Pri tom ne treba prenebregnuti teškoće koje donosi integrisanje envajronmentalnih aspekata i instrumenata u tradicionalni planski okvir. Za detaljniju diskusiju o ovom pitanju u Srbiji, videti: Stojanović, 2001. i Stojanović, 2005.

¹¹ U užu opseg ovde relevantnih pitanja spada i ono koje se odnosi na način korišćenja raznih profesionalnih i ne-profesionalnih (“laičkih”) znanja u planiranju, odnosno na tzv. “jezik planiranja”. Za detaljniju raspravu o ovome, posebno u kontekstu promena planiranja u tzv. post-socijalističkoj tranziciji, videti: Vujošević, 2004.c. O jednom pokušaju uspostavljanja informatičko-saznajne podrške za novo planiranje u neposrednom međunarodnom okruženju Srbije (SR Jugoslavije), i međunarodnoj naučnoj saradnji, videti: Vujošević, 1999.

Sumarno, sve navedeno čini osnovne razloge zbog kojih planeri često nisu na strani slabih aktera u planskoj zajednici, već, zapravo, "... štite moćnike i zbuñuju one koji tu moć nemaju..." (prema: Forester, 1991.). Ogromna većina planera, i kada neposredno ne predstavljaju deo tzv. "politokratije", "tehnokratije" i "ekonokratije", pre je sklona da se privoli njihovim razlozima i kriterijumima, nego razlozima i kriterijumima "običnih" ljudi (građana). Nastup političkih, ekonomskih i tehničkih elita odvija se u stalnoj borbi pod okolnostima krize reprezentativne demokratije i pomaka ka novim oblicima tzv. "hibridne demokratije" odnosno političke modernizacije ka državi koja mora služiti svim građanima, a posebno najugroženijim, te u tome pokazivati sasvim drugu vrstu odgovornosti. Drugim rečima, između pluralističkih demokratskih tendencija u upravljanju, i onih tehničko-korporativističkih, koje hoće same vladati, dominirati i kontrolisati društvene procese i koje svoju moć i kontrolu zasnivaju na ekonomsko-tehničkoj analizi i upravljanju i rutinskoj saradnji između vlade, biznisa i sindikata. Dakako da ni planeri veoma često nisu u stanju da izbegnu zamke koje pruža povlašćeni status u tom trouglu.

Osim što najčešće ne završe na strani ugroženih, deprivilegovanih i srodnih slojeva odnosno pojedinaca, poziciju planera (u sociopolitičkom pogledu) dodatno otežava to što je javni interes odnosno javno dobro, teško postići u mnogim situacijama (videti: Alexander, 1992.:129–133). U tom pogledu, između planera i političara postoje različita očekivanja: dok planeri od političkih faktora očekuju da ciljevi budu što jasnije formulisani, te uz to i obezbeđeni odgovarajući instrumenti za njihovo ostvarivanje, političari su radiji da to, kao "tehničko" pitanje, utvrde planeri, budući da time skidaju sa sebe teret odluka koje mogu biti sasvim nepopularne. Ovde je još uvek paradigmatički važno ono što je ustvrdio Albers (1986.:34), kada je rekao "... čini se da i jedni i drugi očekuju previše".

6. Dominantne teorije planiranja, demokratija i javni interesi

Kako kaže Sager (2005.), sve dominantne teorije planiranja, zapravo, korespondiraju s najuticajnijim normativnim teorijama demokratije (teorijom demokratskih društava), jer se malo o tome može uopšte reći ako planiranje nije ujedno i sredstvo za promovisanje demokratije. Utoliko, danas dominantne teorije planiranja bave se svojevršnim promovisanjem demokratije, a time i javnih interesa (interpretirano na osnovu: Sager, 2005.; Vujošević, 2004.).¹²

¹² Naravno, problem adekvatnog profesionalnog angažmana ima i etičku stranu. Kako to pokazuju Harper i Stein (1992.), između glavnih etičkih teorija i glavnih teorija planiranja postoji određena korespondencija i korelacija, što se naročito manifestuje u praksi. Detaljno smo o ovom problemu raspravljali u Vujošević (2004.b). Među glavnim normativnim etičkim teorijama, obuhvatili smo: utilitarističku teoriju; teoriju negativnih prava Nozicka; etičku teoriju Rawlsa; etičku teoriju Habermasa; i komunitarističku etičku teoriju. Od glavnih grupa teorijskih planskih paradigmi, komentarisali smo: reformističko planiranje; tzv. "analizu politike"; planiranje-kao-učenje; progresivno planiranje; radikalno planiranje; i liberalno planiranje.

- U sinoptičkom (sveobuhvatnom, racionalističkom, komphrezivnom itd.) planiranju, demokratsko odlučivanje najbolje se jača tako što se poboljšava priprema faza u donošenju odluka, kroz visoki profesionalizam planova, koji se zatim daju na odlučivanje (javni interes definisan je unapred, a dobar planski proces doprinosi da se oni promovišu i zaštite izborom najpogodnijih sredstava, budući da primat ima tzv. instrumentalna racionalnost, “racionalnost sredstava”, u odnosu na ciljnu/supstantivnu racionalnost, “racionalnost ciljeva”). U celom periodu rekonstrukcije nakon II. svetskog rata, nekako je bila samorazumljiva važnost tehničko-ekonomske ekspertize, koja je bila visoko vrednovana kao odlučujuće važna za sinoptičko planiranje.
- U pristupu tzv. “nepovezane postupnosti” (*disjointed incrementalism*), planiranje treba da omogući da svaki interes ima svog “psa-čuvara”, a demokraciji planskih odluka doprineće širenje kruga međusobno konkurentnih interesa raznih pojedinaca, grupa i organizacija (ako se tako postupa, biće zaštićeni i javni interesi, ako već postoje, ili će se do njih doći kroz postupak odlučivanja). Na svoj način, ova teorija je značila prelaz od prevashodne ekonomsko-tržišne logike i diktata ka “tržištu ideja” koje su neophodne da bi se legitimisao jedan širi planski pristup.
- Zastupničko planiranje (*advocative planning*) postulira sledeće: ako planiranje pomaže da se jača dimenzija jednakosti i društvene pravde demokratskog poretka, ono je prihvatljivo i za demokratiju, a naročito ako omogućava da se u javnom polju i procesu demokratskog odlučivanja čuje i glas slabih i deprivilegovanih. Na taj način će biti zaštićen i javni interes, ili će kroz taj proces biti konstituisan. U suštini, ovaj pristup bio je pokušaj odgovora na krizu u urbanim jezgrima (*inner cities*) u SAD-u ranih 1960-ih godina, za koje se sinoptički/racionalistički pristup pokazao manje relevantnim. Kao jedna od njegovih grana, tzv. “transaktivno planiranje” (*transactive planning*), koje je razvio Friedmann na kraju 1960-ih i u prvoj polovini 1970-ih godina, takođe se bavilo pitanjem položaja najugroženijih grupa i insistiralo je na potrebi šire i intenzivnije participacije.
- Prema pristupu kritičkog pragmatizma (koji objedinjuje razne grane komunikacijskih, kolaborativnih i srodnih pristupa), za planiranje je odlučujuće važno da planski proces bude što manje podložan manipulaciji i drugim oblicima represivnih odnosno prinudnih strategija moći. U ovom pristupu, imperativ je da se primenom odgovarajućih postupaka smanje tzv. komunikacijske distorzije, u što široj participaciji i kroz što širi dijalog. Sto više planski proces i odlučivanje zadovoljavaju navedene uslove, to će i javni interesi biti bolje zaštićeni, odnosno, do njih će se doći u transparentnom demokratskom procesu.¹³

¹³ Treba primetiti da, kako kaže Sager (2005.), bez obzira na brz uspon i velik uticaj kritičkog pragmatizma od kraja 1970-ih godina, izvorno, ovo planiranje nije imalo toliko direktnih veza s tada nastupajućim neoliberalnim političkim i ideološkim udarom, već je nastalo kao posledica sledećih okolnosti: 1) u mnogim društvima Zapada, koja su postajala sve heterogenija u etničkom, kulturnom i drugom pogledu, bilo je potrebno sve više pogađanja, dogovora i sličnog u komunikaciji i interakciji za pripremanje planova, programa, projekata

Prethodne naznake imaju veliku važnost za konstituisanje novog planiranja kod nas, jer su neposredno u vezi s vrstom problema koji će biti legitimisani kao najvažniji, kao i sa vrstom sredstava (planiranje kao opreka tržištu, više ili manje planiranja, planiranje kao emancipatorski mehanizam ili kao “tehničko” sredstvo, itd.). Naime, planiranje mora ponovo zadobiti legitimitet, ili zadobiti novi, time što će se pozicionirati i pronaći svoju ulogu u novonastalim okolnostima dominirajućeg neoliberalizma, koje su u mnogom pogledu “neprijateljske” i nepovoljne za njega. Naravno, ostaje otvoreno pitanje da li je pristup kritičkog pragmatizma taj koji ovo omogućava, u društvu koje je, s jedne strane, u mnogom pogledu predmoderni, i u kojem naporedo haraju nekontrolisan i kvazi-tržišno orijentisani neoliberalizam i faktori koji šire proces globalizacije, s druge strane. Možda je, pak, komunikacijsko-kolaborativno-pragmatički pristup samo još jedna ideologija planiranja, iako nastoji da se prikaže kao nova teorija? Veoma je važno raspraviti ovo pitanje, jer u Srbiji, kao i drugim postsocijalističkim državama traje produžena kriza planiranja, gubitak samopouzdanja i opšta zapitanost o svrsi i koristima od ove profesije.

Naime, kako ističu pojedini kritičari (na primer, Bengs, 2005.), i pored svih pomaka u “mejnstrim” planskim teorijama (bez obzira na to u kakvu auru se zavijaju), većina danas praktikovanih pristupa najpre služe i podržavaju neoliberalne tokove i globalizaciju u upravljanju razvojem, a posebno liberalizovan režim upravljanja gradskim/građevinskim zemljištem i tržišta nekretnina, i to upravo tako što potenciraju značaj podrške komunikaciji među stejkholderima – u odnosu na javnu kontrolu tržišnih interakcija (“katalaksije”, u značenju ovog pojma koji mu je pridavao fon Hajek), ili širu participaciju javnosti, ili širu demokratsku kontrolu od strane izabranih predstavnika javnosti. Po njima, i kritički pragmatizam predstavlja sastavni deo razvoja neo-liberalnog društva, time što podstiče što intenzivnije investiranje (odnosno ukida prepreke za što efikasnije investiranje, nastojeći da

i drugih odluka u javnom domenu; 2) građanstvo je bilo sve bolje obrazovano, zapravo, bolje nego ikada pre toga, pa je sve više ispostavljalno zahteve za javnošću u pripremanju odluka; 3) širilo se i jačalo je i građansko (civilno) društvo, i sve se bolje organizovalo kroz razne oblike grananja, umrežavanja i pokreta, koji su se sve bolje umeli nositi s upravom (“birokratijom”) i političkom klasom; 4) tako je evoluiralo i planiranje, naime, s onu stranu posebnih planskih pristupa, budući da je sve više važnih aspekata trebalo uzimati u obzir prilikom pripremanja i donošenja odluka, a kao poseban problem u prvi plan je došlo pitanje objektivizovanih standarda za evaluaciju envajronmentalnih i socijalnih posledica odluka; naime, pored već uobičajenih i etabliranih tehničkih i ekonomskih principa i kriterijuma, sve više su postajali važni pojedini socio-psihološki momenti, a najpre preferencije raznih grupa i neophodnost da i one budu uzete u obzir u fazi *ex ante* evaluacije odluka; 5) nadalje, osim porasta značaja evaluacije, od kraja 1970-ih/početka 1980-ih godina efikasna implementacija onoga što je odlučeno dobija sve više na značaju, pa je pristup kritičkog pragmatizma nastao i na tom talasu prilagođavanja u planiranju. Efikasna implementacija čini jednu od suštinskih karakteristika neo-liberalnog pristupa, što je zajedničko za njega i za nove komunikacijsko-kolaborativne pristupe. Sumarno, neoliberalno političko okretanje ka desnici u 1980-im i 1990-im godinama podudara se sa sve glasnijim nastupom planskih teoretičara i praktičara koji izlaze iz pre toga nagomilanih “Gordijevih čvorova” planiranja nalaze u njegovom “komunikacijskom obrtu”.

definiše što manje ograničenja i smernica koje bi mogle sputavati “slobodno investiranje”), i podstiče sporazume/dilove među lokalnim akterima.

Upravo na taj način, nastavlja Bengs, u pristupu kritičkog pragmatizma tradicionalni javni interes se poriče, jer se on vidi kao suma ekonomskih interesa biznisa (investitora, preduzetnika, izvođača i dr.), a ne kao nešto što tek treba definisati i uskladiti s interesima drugih aktera van ovog kruga. Javni interes je nešto o čemu će se dogovoriti akteri koji su uključeni u “planski dijalog”.

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

Treba, ipak, naglasiti da motivi proponenata kritičkog pragmatizma u planiranja i novog menadžerstva u javnom sektoru ne moraju biti identični. Komunikacijsko-kolaborativni planeri na njemu insistiraju upravo zato da se u planskom procesu ne zanemari interesna strana, odnosno, eminentno socio-politički naboj u pripremanju i donošenju odluka – proces mora da bude participatoran i fer upravo zbog toga što to predstavlja “vrednost po sebi” i što je to jedini način da se “čuje glas svih aktera”, što sve skupa na najbolji način obezbeđuje početni demokratski legitimitet procesu. U tome, planer ne može imati nekakvu posebnu ulogu, već je njegova glavna misija da obezbeđuje što nesputaniju komunikaciju za uspostavljanje kompromisa i traženje konsenzusa među akterima. Posebno je važna uloga planera u tome da akteri budu “potpuno” informisani, tj., da im se obezbedi saznanja i druga podrška da mogu donositi kvalitetne i implementabilne odluke. Pretpostavlja se da planeri imaju uvida u delovanje svih faktora koji su važni za ceo proces, kao i da nastupaju *bona fide*. Osim toga, to je i način da se uopšte zadrži bilo kakva važnija uloga planera u sve široj deregulaciji odlučivanja u javnom sektoru, koristeći svoja neosporna iskustva upravo u strukturisanju i usmeravanju pregovaranja i održavanju što nesputanije planske komunikacije. Na drugoj strani, “novi menažeri” u javnom sektoru, mnogo manje se bave tom stranom procesa, već u njemu najpre gledaju proceduralnu strukturisanost i urednost sa stanovišta efikasnog operativnog rukovođenja (upravljanja) i implementacije odluka (prema: Sager, 2005.). Dok planeri u ovom pristupu nastoje da unaprede proces participacije, šire i produblju-

ju demokratska prava, daju podršku građanstvu i usmeravaju raspoloživa sredstva ka širokom krugu aktera, te na taj način jačaju deliberativnu demokratiju, “novi menadžeri” na državu javnog staranja gledaju isključivo kroz lupu sistema isporuke zasnovanog na tržištu (*a market-based delivery system*), čiji je smisao i cilj da se ojačaju potrošači, a da se menadžeri oslobode stega politike i sindikata. Dok menadžeri u prvi plan stavljaju ekonomske vrednosti, principe i kriterijume, a najpre odnos troškova i efektivnosti (*cost-effectiveness*), sve na fonu ideološkog pokrića o tobožnjoj “depolitizaciji odlučivanja u javnom sektoru”, planerima u komunikacijsko-kolaborativnom pristupu važni su i drugi kriterijumi u javnom diskursu, budući da ciljaju upravo na politizaciju postupka, u uslovima značaja raznih i različitih interesa. Važnost ovih momenata naročito naglašavaju nordijski teoretičari planiranja i velik broj anglo-saksonskih teoretičara (Sager, 2005.).

Kritičari su, međutim, ovde samo delimično u pravu, jer, ako planska komunikacija stvarno zadovoljava inače veoma zahtevne uslove za postizanje tzv. “nesputane komunikacije” (slobodno i jednako, u saradnji i zajedničkom traženju nalaza, polazeći od “snage argumenta, a ne argumenta snage” itd., sve u smislu Habermasa), to znatno obećava da bi ishod takve komunikacije mogao biti u javnom interesu.¹⁴ Opet, evidentno je da većina planera nema tu moć da znatnije ispravlja uvek postojeću asimetriju moći, koja je glavno sredstvo moćnih da nametnu svoje interese. Jedino što planeri mogu postići jeste da utiču na smanjivanje manipulacije, a time i na snižavanje političkih transakcionih troškova. Pitanje je, međutim, koliko mogu i na to uticati, jer – skoro uvek važi “Šta je dobro za Forda, dobro je i za Ameriku!”. Bilo kako bilo, planeri ostaju u vrlo komplikovanoj poziciji sa “novim menadžerstvom” i opštim pomakom na političkoj sceni ka tzv. “novoj desnici” (*New Right*). Ostaje otvoreno pitanje, zaključuje Sager (2005.), da li su ova dva pristupa uopšte međusobno kompatibilna? Naime, “novi menadžerijalizam” je nastao upravo u pomaku od starog “profesionalizma birokratije” (*bureau-professionalism*), čije je eminentni deo činilo upravo tradicionalno planiranje, ka upravljanju u kojem dominiraju biznis i korporacijske vrednosti, kao i tehničko-ekonomske procedure, kriterijumi i način razmišljanja. Sada “novi menadžeri” diktiraju tempo planerima, upravo time što požuruju rad na planskim odlukama, insistiraju na bržem izdavanju planskih i građevinskih dozvola, pojednostavljaju i redukuju procedure pripremanja i donošenja odluka, participaciju svode na puke javne konsultacije o već pripremljenim odlukama (u poodmaklim fazama odlučivanja) itd. – što, međutim, sve zajedno ostavlja sve manje prostora i vremena za široku, produbljenu i kvalitetnu javnu participaciju.

¹⁴ Još jednom podsećamo da su uslovi “idealne komunikacije” vrlo strogi i u stvarnosti veoma retko ispunjeni (najšira otvorenost za javnost, inkluzivnost, jednake mogućnosti za učestvovanje, sloboda od unutrašnje ili spoljne prinude, iskrenost kazivanja, sposobnost da se u svemu razume drugi itd.). Dodatno, naročito je problematičan aksiomatski stav velikog broja komunikacijsko-kolaborativnih planera, da “obični” ljudi najbolje znaju šta je dobro za njih, što samo po sebi govori u prilog što široj participaciji. Ovo, naravno, uopšte uzev ne mora biti tačno, jer participanti moraju raspolagati i odgovarajućim znanjem, da bi ono “svima” bilo od koristi u jednom racionalno strukturisanom planskom postupku.

6. Okvir za planerski koncept javnog dobra u urbanističkom i prostornom planiranju

Na tragu teze o preklapanju pojmova javni interes i javno dobro, pokušaćemo da do upotrebljivog koncepta javnog interesa dođemo preko pojma javno dobro. Javna dobra su artefakti i vrednosti koje zajednički koristi veliki broj potrošača/korisnika. Razlog tome su dva njihova bitna svojstva: (1) nerivalski odnos – potrošnja od strane jedne osobe ne smanjuje količinu dobra za druge potrošače; i (2) neekskluzivnost – jednom kada je dobro na raspolaganju nije moguće ograničiti/zaustaviti njegovo korišćenje, čak i kada nije plaćeno. To su dobra iz čijeg korišćenja nije moguće isključiti ostale, bilo zato što je to nemoguće ili, pak suviše skupo, kao i dobra koja su namenski izgrađena/postavljena/urađena tako da budu dostupna svim građanima, odnosno pripadnicima ciljne grupe, kao javno dobro. Ovo je izvorna, ekonomska definicija javnog dobra (Samuelson, 1954.; Begović, 1995.; Providing Global Public Goods, 2003.; [http://en.Wikipedia.org/wiki/public good](http://en.Wikipedia.org/wiki/public_good)).¹⁵

Promene u drugoj polovini 20. veka, naročito širenje koncepta ljudskih prava (građanska i politička, ekonomska, socijalna i kulturna, envajronmentalna i druga) i njihova međunarodna zaštita i monitoring, razvoj civilnog društva, globalizacija, partnerski odnos između državnog/javnog, komercijalnog i civilnog sektora u mnogim oblastima života itd. – modifikovale su razumevanje pojma javno dobro, kako u pogledu značenja tako i u pogledu odgovora na pitanje ko obezbeđuje/stvara javna dobra i ko utvrđuje status i režime korišćenja javnog dobra?

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

Etimologija termina “javno” (*public*) ukazuje na značenje koje se odnosi na zajedničke, univerzalno pristupačne dimenzije zajedničkog života građana, kao i na sve one stvari koje imaju opšti uticaj na interese svih ljudi (Kuper, 1991.:661–2), odnosno pojedinih grupa stanovništva koje definišemo kao ciljne grupe (deca i

¹⁵ Naglašavamo još jednom, u okviru teorije javnog izbora, budući da postoji veći broj definicija ove vrste koje su druge teorijske provenijencije.

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

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

Procesi demokratizacije, globalizacije i pluralizacije donose nove interese i nove aktere i u domenu javnog dobra i javnog interesa. U klasičnoj definiciji, javna dobra su rezultat državne intervencije (Begović, 1995.). U izdavanju države kao jed-

nog od aktera treba imati na umu da država nije vrednosno niti ideološki neutralan konstrukt. U socijalističkoj/komunističkoj državi, pojam javnog dobra bio je izjednačen sa državnim akcijom – samo je država mogla biti protagonist javnog dobra i javnog interesa, i samo su objekti u svojini države mogli imati status javnog dobra, a kao takvi i biti zaštićeni (Petovar, 1998.). Takav pristup je umnogome osakatio sadržaj javnog dobra i javnog interesa u socijalističkoj državi, jer je koncept javnog dobra redukovao na objekte u vlasništvu države i na aktivnosti od interesa za državu, odnosno njenu političku nomenklaturu i administrativno-upravni aparat. “Proizvodnja” mnogih javnih dobara u savremenom svetu je multiakterska aktivnost, u koju su uključeni država i njene službe, civilni sektor, privatni preduzetnici i drugi akteri. Partnerski odnos, kao i javnost i transparentnost donošenja odluka, su glavni načini da se unapredi javno dobro i zaštite (legitimni) interesi pojedinačnih aktera u prostoru, koji su kompatibilni i usklađeni sa konceptom javnog dobra. (Edwards; Zadek, 2003.; Barrett, 2003.). Pokušaj da se definiše i kontroliše javno dobro, kao i javni interes od strane samo jednog aktera, na primer, države, na način kako je to praktikovano u socijalističkoj državi ili liberalnom kapitalizmu, očigledno je doživeo neuspeh.¹⁶ U savremenim demokratskim, pluralističkim državama, sa jakim civilnim sektorom i građanstvom, koncept javnog dobra je kategorija koja se podrazumeva, budući da je direktno povezana sa nivoom kvaliteta življenja. Bezbrojni su primeri podsticanja aktivnosti kojima se unapređuju i štite javna dobra, čak i po cenu ograničavanja mnogih prava i aktivnosti koja su koliko do juče smatrana neotuđivim pravom pojedinaca ili grupa (režimi korišćenja i održavanja objekata u privatnoj svojini građana, na primer i sl.).

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

Status javnog dobra i odnos javnog i privatnog u gradskom prostoru posredovan je osobenostima grada kao ljudskog, društvenog i istorijskog artefakta. Zbog toga pojmovi javno i privatno dobro nemaju samo ekonomski sadržaj, niti mogu biti svedeni samo na ekonomsku dimenziju. Ambijentalne karakteristike gradskih zona nisu prost zbir privatnih dobara, nego posebne vrednosti koje čine javna dobra

¹⁶ Ovdje samo usput spominjemo da su u ogromnoj većini zemalja tek akcije međunarodnih organizacija počele da daju prve dobre rezultate u ovim oblastima.

jednog grada, odnosno jedne državne zajednice, ili pak međunarodne zajednice. U pogledu svojinskog statusa, javno dobro može biti u javnom i/ili u privatnom vlasništvu (zaštićena kulturna dobra, privatne galerije, privatni parkovi itd.). Javni interes u dobrima koja su u privatnom vlasništvu utvrđuje se putem uspostavljanja statusa dobra i režima njegovog korišćenja, koji propisuje nadležna institucija, na osnovu zakonskih propisa. Privatizacija spomenika kulture u Italiji (na primer, galerije Ufiči u Firenci, Koloseuma u Rimu i mnogih drugih objekata kulturnog nasleđa najvišeg ranga), pokazuje kako se koncept javnog dobra uspostavlja kao norma jača od vlasništva, u smislu slobode raspolaganja ili korišćenja. Nadležni zavod za spomenike kulture utvrđuje režim korišćenja ovih objekata, koji je obavezujući za vlasnike, akcionare i lokalnu upravu. Nacionalna i lokalna uprava imaju pravo da propisuju režime korišćenja javnih i privatnih dobara, sa ciljem da se zaštiti javni interes i javno dobro, s jedne strane, i da se zaštite privatna dobra, s druge. Primera radi, u mnogim državama i njihovim lokalnim zajednicama na snazi su rigorozni propisi o korišćenju i održavanju stanova i stambenih zgrada, koji ponegde idu dotle da se kod prodaje odnosno izdavanja stana u zakup mora pribaviti saglasnost vlasnika svih ostalih stanova. Sličan smisao imaju rigorozni propisi u pogledu održavanja i rekonstrukcije objekata u zaštićenim gradskim zonama, građevinski, tehnički i urbanistički standardi i propisi za građenje itd.

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

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

ZAKLJUČNE NAPOMENE

Odavno je već postulirano, na primer, kod A. Schafer (1974.), da puno učešće u demokratskim procesima iziskuje angažman građana u svim fazama odlučivanja, što obuhvata šest osnovnih faza (sa mnoštvom pojedinačnih koraka): (1) identifikovanje i definisanje problema; (2) generisanje i razmatranje alternativnih rešenja;

(3) predlaganje najbolje opcije (tj., određenog rešenja); (4) odlučivanje o njegovom prihvatanju ili neprihvatanju; (5) formulisanje plana (odluke) za implementaciju; i (6) samu implementaciju. Navedena interpretacija specifična je po tome što autor naglašava važnost učestvovanja “običnih” aktera od samog početka procesa, tj., već od uočavanja (planskih) problema i potonjoj raspravi o tome šta se ima smatrati stvarnim problemom, a šta to nije. Od navedenog treba poći kada se definišu principi participacije javnosti u pripremanju, donošenju i ostvarivanju planskih odluka.

Prema Brody, Godschalk i Burby (2003.), participacija neće uspeti “sama od sebe”. Ona mora biti pomno planirana i struktuisana, da bi uspela. Šest ključnih zahteva na koja treba odgovoriti jesu sledeći:

- Pripremiti detaljan plan/program participacije (*nota bene*: gde je javna rasprava samo jedna faza u čitavom procesu!), odrediti za to posebno pripremljene planere (“moderatore”) i finansijska sredstva, o tome doneti odluku od strane za to određene instance i o tome obavestiti javnost – a možda i tražiti komentare od pojedinih aktera.
- Pomno definisati ciljeve – da li je reč o pukom obaveštavanju (“obrazovanju”) građanstva, ili o stimulisanju da akteri ekspliciraju svoje individualne i grupne aspiracije i preferencije, ili je naglasak na analizi ograničenja i mogućnosti, kao i o razvojnim aspiracijama planskih vlasti i drugih zvaničnih instanci (za široku prezentaciju i raspravu u javnosti), ili je to samo pukom “vizioniranje” (*visioning*), ili mobilizovanje što većeg broja izabраниh predstavnika u datoj planskoj zajednici da učestvuju u planskom procesu (i da docnije podrže plan), ili je to širenje saznanje građu (naime, pored ekspertskog, i na znanje i iskustvo tzv. “običnih ljudi”), itd.?

Definisati ciljne grupe, odnosno utvrditi na koje grupe se računa u participaciji, da li je to javnost uopšte, ili se radi o specifikovanim grupama, da li se one posebno obaveštavaju/pozivaju, itd.?

- Utvrditi postupak, metode i tehnike javne participacije – koji posebni postupci će biti primenjeni i kako će biti sprovedeno njihovo “adminstriranje”? Uputno je da participacija počne od samog početka procesa, tj., već od samog definisanja problema i saglasnosti o tome. (Opet, da to ne bi bilo previše uopšteno, i ova faza se mora posebno pomno pripremiti.) Naime, parcijalni i fragmentisani angažmani ne omogućavaju sticanje uvida u celinu problema i opcija, kao i u celinu postupka koji je doveo do odredbi finalnog dokumenta, pa ako se građanstvo uključi tek u fazi razmatranja nacrta dokumenta, to neće bitno doprineti učešću javnosti. Generalno uzev, komunikacija i interakcija treba da budu višesmerne.
- Obezbediti informatičku podršku – na koje klase i vrste informatičke podrške se računa, koji mediji se koriste i kako će to biti uključeno u participaciju. Generalno uzev, za dobru participaciju potrebna je obuka i za profesionalce i za

građanstvo. Za neka specifična pitanja treba angažovati i dodatne konsultante, ali i oni treba da imaju dobra komunikacijska i interakcijska svojstva.

- Svi stakeholderi treba u svakom momentu da imaju na raspolaganju sve relevantne informacije (planske podatke, druge informacije, predloge itd.), tokom celog procesa. Generalno uzev, što su bolje informacije, to je bolja i participacija (na današnjem nivou tehničkih sredstava, nema nikakvog razloga da građanstvo ne stekne pun uvid u tok i sadržaj planskog procesa). Generalno uzev, opcije treba izlagati u formi varijantnih scenarija – stvarnih, a ne fingiranih! – gde su izrađene i u jasnom obliku prikazane građanstvu njihove pojedinačne implikacije i konsekvence. Uputno je da se koriste razni oblici informacija (pored alternativnih strategija) – informacije o dotadašnjim raspravama (koje treba da budu na raspolaganju svima), posebne projekcije/prognoze (kao pripomoć), sumarijumi o kritičnim područjima (sa mapama) i razne druge stvari. U pogledu načina, mogući su neposredni razgovori, brošure, novine i novinski isecci, kablovska televizija sa pristupom za javnost, video snimci, pisma, Web stranice itd.¹⁷

Iz prethodne analize sledi teza o ključnom značaju kriterijuma na osnovu kojih se preduzimaju i izvode reforme u periodu tranzicije (1), kao i na osnovu kojih se pripremaju i donose razvojne i druge odluke (2), i društvenih vrednosti koje stoje u osnovi ovih kriterijuma (“Bez jasnih i ekspliciranih kriterijuma, sva rešenja mogu se učiniti/prikazati povoljnim”). Stoga treba stalno upozoravati na ključna pitanja planske evaluacije: 1) Na osnovu kojih kriterijuma se vrši evaluacija i da li su oni precizno utvrđeni? 2) Kojim postupkom se utvrđuju ovi kriterijumi i ko su učesnici u tom postupku (lokalne uprave, angažovani eksperti, vlasti na višim nivoima upravljanja/planiranja, nezavisni stručnjaci, NVO, komercijalni sektor itd.)? 3) Ko i kojom procedurom donosi odluku o izboru kriterijuma? 4) Kako se ponderišu međusobno nesaglasni (ili isključujući) kriterijumi? Pretpostavka ostvarivanja ovog stava jeste angažovanje nezavisne i nepristrasne ekspertize i kompetentnog znanja, stvaranje institucionalnog i organizacionog okvira i pretpostavki koje to omogućavaju. Drugim rečima, za konstituisanje novih, “postsocijalističkih/ranokapitalističkih” javnih interesa, kao i za definisanje i odgovarajuću zaštitu javnih dobara (uključiv i urbana javna dobra), odlučujuće je važno da u tom složenom procesu učestvuje što šira javnost i što veći broj aktera. Imajući u vidu da je stvaranje pluralističkog i demokratskog “postsocijalističkog” – dakle, građanskog/civilnog – društva eminentno emancipatorski proces, u kojem jednu od glavnih uloga treba da imaju građani, nije izgledno da se ono može formirati bez strukturisanog procesa u kojem na demokratski i kompetentan način učestvuju “obični” ljudi, uz to na način da budu što potpunije obavešteni o svim ključnim aspektima.

¹⁷ Ovdje nije nevažno primetiti da, kako kažu autori (Brody, Godschalk i Burby, 2003.:250), većina planera, nasuprot retorici, ima sklonost da “... ne preteruje... sa značajem i primenom participacije”, budući da im je važnije da oni kontrolišu planski proces, a da im je tek u drugom planu učešće javnosti, a naročito one najšire. Ovome idu na ruku i neki vrlo racionalni momenti, jer, kako to naglašavaju Wilson, Payne i Smith (2003.), previše participacije, i pogađanja (*bargaining*) koja je obično prate, često mogu nepovoljno delovati na profesionalnu kreativnost u traženju najboljih rešenja.

Iz svega što je rečeno sledi da je nužno što pre doći do koncepcije novog planiranja, odnosno upravljanja razvojem, koja bi bila prilagođena dejstvu ključnih faktora tranzicije i prihvaćena od većine političkih, profesionalnih i drugih aktera. Nova planska heuristika mora se zasnivati na modelu proaktivnog planiranja, usklađenog sa ključnim tranzicijskim faktorima (politička pluralizacija i demokratizacija, dominacija privatne svojine, privatne inicijative i tržišno zasnovanih odluka, selektivna re-regulacija u uslovima sve šire liberalizacije odlučivanja itd.) i podržavati dejstvo ovih faktora. U tom smislu, nedopustivo je minimizovanje uloge planiranja, kojem je toliko sklona većina “arhitekata” tranzicijskih reformi, a naročito ekonomisti neoliberalne ideološke provenijencije.¹⁸

Literatura

1. Albrechts, L. (2002). Power and planning. *Planning in Border Regions*, XVI AESOP Congress, Volos: 10–15.
2. Allmendinger, P. (2002). *Planning Theory*. Hampshire: Palgrave, Houndmills, Basingstoke.
3. Allmendinger, P.; Tewdwr-Jones, M. (Eds.) (2002). *Planning Futures. New Directions for Planning Theory*. London and New York: Routledge.
4. Barrett, S. (2003). Creating Incentives for Cooperation. In: *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*.
5. Beauregard, R. A. (Ed.). (1989). *Economic Restructuring and Political Response*. Newbury Park: Sage Publications.
6. Begović, B. (1995). *Ekonomika urbanističkog planiranja*. Beograd: CesMecon.
7. Brody, S. D.; Godschalk, D. R.; Burby, R. J. (2003). Mandating Citizen Participation in Plan Making. Sex Strategic Planning Choices. *APA Journal*, Vol. 69, No. 3:245–264.
8. Cavrić, B. (2002). The New Planning Paradigm in the Latest Yugoslav State Alliance of Serbia and Montenegro. *SPATIUM*, 8, Jun 2002.:14–25.
9. *Convention on Access to Information, Public Participation in Secision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*. UN ECE. Fourth Ministerial Conference “Environment for Europe”, Arrhus, Denmark, 23–25 June 1998.
10. Dahl, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven and London: Yale University Press.
11. Desai, M. (2003). Public Goods: A Historical Perspective. In: *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*.: 63–77.
12. Edwards, M.; Zadek, S. (2003). Governing the provision of Global Public Goods: The Role and Legitimacy of Nonstate Actors. In: *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*.: 200–224.
13. *European Social Charter Revised* (1996). The Council of Europe.
14. Fischer, F. (1990). *Technocracy and the Politics of Expertise*. Newbury Park: Sage.
15. Friedmann, J. (1987). *Planning in the Public Domain*. Princeton: Princeton University Press.

¹⁸ Detaljnije o ovom pitanju u: Vujošević (2003.).

16. Flyvbjerg, B. (2003). *Making Social Science Matter. Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge University Press.
17. Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and Power: Democracy in practice*. Chicago: University of Chicago Press.
18. Flyvbjerg, B.; Richardson, T. (2002). In Search of the Dark Side of Planning Theory. In: Allmendinger, P.; Tewdwr-Jones, M. (Eds.). *Planning Futures. New Directions for Planning Theory*. London and New York: Routledge: 44–62.
19. Gams, A. (1990). *Društvena norma. Pojava, nastanak i značaj*. Beograd: Savremena administracija.
20. Grubović, Lj. (2004). *New Institutionalism as a New Theoretical Framework for Urban Political Analysis*. *SPATIUM*, 11. December 2004: 41–47.
21. Habermas, J. (1982). *Problemi legitimacije u kasnom kapitalizmu*. Zagreb: Naprijed.
22. Held, V. (1970). *Public Interests and Individual Interests*. New York: Basic Books.
23. Hillier, J. (2002). Direct Action and Agonism in Democratic Planning Practice. In: Allmendinger, P.; Tewdwr-Jones, M. (Eds.). *Planning Futures. New Directions for Planning Theory*. London and New York: Routledge: 110–135.
24. Hoch, C. (1994). What planners do: Power, politics and persuasion. Chicago: *APA Planners Press*, 42.
25. Jackson, M. (2002). Politics and Transition Lags in Southeastern Europe: Will, Ability, or Possibility. In: Kotios, A.; Petrakos, G. (Eds.). *Restructuring and Development in Southeastern Europe*. SEEDC, University of Thessaly Press, Volos: 73–113.
26. Kaul, I. (2003). Introductory statement on The UNDP Forum on Global Public Goods for the Millenium Development Goals.
27. Kaul, I. (2001). Global Public Goods: What Role for the Civil Society? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 30, No. 3:588–602.
28. Kaul, I.; Conceicao, P.; Goulven, Le K.; Mendoza, R. U. (2003). *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*. The United Nations Development Program. Oxford University Press.
29. Kuper, T. (1995). Javne obeveze javnog administratora: Kontinuum javno-privatno u demokratskom društvu. U: Damjanović, M. i Đorđević, S. (Ur.). *Izazovi modernoj upravi i modernom upravljanju*. Hrestomatija. Beograd: TIMIT: 661–688.
30. MacRae, D. Jr. (1993). Guidelines for Policy Discourse: Consensual versus Adversarial. In: Fischer, F.; Forester, J. (Eds.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: UCL Press: 291–318.
31. Mäntysalo, R. (2002). Rationality concepts in planning theory since WW II. *Planning in Border Regions*. XVI AESOP Congress, Volos.
32. Mlinar, Z. (2005). Sociologija prostora i planiranje u Sloveniji na pragu informacijskog društva. *Sociologija sela*, 169 (3).
33. Mouffe, C. (1999). Deliberative democracy or agonistic pluralism? *Social Research*, 66, (3):745–758.
34. Outhwaite, W. (1998). *Habermas: A critical introduction*. Stanford: Stanford University Press.
35. Petovar, K. (2005). Urbanizacija bez urbanosti – bilanca rasta gradova u Srbiji. *Sociologija sela*, 43, 169 (3):725–750.
36. Petovar, K. (2004). Građanska inicijativa i koncept javnog dobra u planiranju i korišćenju prostora. II naučno-stručni skup *Lokalna samouprava u planiranju i uređenju naselja*. Zlatibor, 13–15 maj 2004.
37. Petovar, K. (2004). Social and Political Basis of the Inner Destruction of Belgrade's Built-Up Environment at the Close of the 20th Century. Third Serbian-Swedish Sci-

- entific Gathering. *Stockholm – Belgrade at the Close of the 20th Century*. Stockholm, 22–24 April 2004.
38. Petovar, K. (1998). Usklađivanje javnih i pojedinačnih interesa u Generalnom urbanističkom planu Beograda. U: Vujošević, M. (Ur.). *Socioekonomski i ekološko-prostorni aspekti u generalnom urbanističkom planiranju*. Beograd: Urbanistički zavod: 29–39.
 39. Pusić, E. (1989). Društvena regulacija. Zagreb: Globus.
 40. Sager, T. (2005). Communicative Planners as Naïve Mandarins of the Neo-liberal State? *European Journal of Spatial Development*. <http://www.nordregio.se/EJSD/>
 41. Sager, T. (1994). *Communicative Planning Theory*. Aldershot: Avebury.
 42. Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36: 387–389.
 43. Saltzstein, G. (1985). Conceptualizing bureaucratic responsiveness. *Administration and Society*, 17 (3):283–306.
 44. Seferagić, D. (2007). Akteri društvenih promjena u prostoru. *Sociologija i prostor*, 177/178 (3/4).
 45. Stojanović, B. (2005). Application of EIA/SEA System in Land Use Planning. Experience from Serbia. *SPATIUM*, 12: 18–21.
 46. Stojanović, B. (2001). Some Facts on the State of Environment in FR Yugoslavia before and after NATO Bombing. *SPATIUM*, 7: 24–29.
 47. Stojkov, B.; Vujošević, M.; Lazić, I.; Jokić, V. (1999). The Planning Situation in Yugoslavia and System of Planning Agencies. *SPATIUM*, 5: 19–31.
 48. Urlich, W. (1994/1983). *Critical Heuristics of Social Planning. A New Approach to Practical Philosophy*. Chichester: Wiley&Sons.
 49. Voogd, H. (2001). Social dilemmas and the communicative planning paradox. *Town Planning Review*, 72 (1):77–95.
 50. Vujošević, M. (2004b). *Racionalnost, legitimitet i implementacija planskih odluka. Novije teorijske interpretacije i pouke za planiranje u tranziciji*. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.
 51. Vujošević, M. (2004c). The Search for a New Development Planning/Policy Mode: Problems of Expertise in the Transition Period. *SPATIUM*, 10: 12–28.
 52. Vujošević, M. (2003). *Planiranje u postsocijalističkoj političkoj i ekonomskoj tranziciji*. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.
 53. Vujošević, M. (2000). The Socioeconomic Circumstances in Yugoslavia, the Non-growth Syndrome, and an Urge to Conceptualise a New Planning Approach. *SPATIUM*, 6: 11–14.
 54. Vujošević, M. (1999). On some Problems Concerning the Sustainable Development Planning Information Support to the ESTIA Project (a discussion-cum-proposal paper). *SPATIUM*, 5: 1–10.
 55. Vujošević, M. (1996). *Uloga prostornog planiranja u odnosu na druge instrumente razvoja*. Doktorska disertacija. Beograd: Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu.
 56. Wilson, R. W.; Payne, M.; Smith, E. (2003). Does Discussion Enhance Rationality? A Report from Transportation Planning Practice. *APA Journal*, Volume 69: 354–367.
 57. Warner, S. B. (1968). *The Private City*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Ksenija Petovar

Faculty of Architecture and Geography, University of Belgrade, Serbia;

Programme Director of the Center for Democracy Foundation

e-mail: petovar@eunet.yu

Miodrag Vujošević

Science Consultant at the Institute for Architecture and Urban Planning of Serbia

e-mail: lilib@sbb.co.yu

Public interest and public benefit in urban and spatial planning

Abstract

The changing position of urban and spatial planning in transitional countries presents the concept of “post-socialist” public interest in all its complexity of meaning. It implies the need for a wider accepted frame in both theoretical and heuristic planning which brings under the common denominator the majority of actors. In this way it is possible to define and balance individual (partial) and common interests in considering, making and carrying out decisions at different levels of planning. It is obvious that in the present day transition situation there is very little that can be safely pronounced in advance as having (or not having) public or general interest. The quality of decisions and their social relevance essentially depend on the quality of communication and interaction in planning which is equally important for the constitution of public interest. In the paper there is a simplified equation between public interest and public benefit which is justified by most authoritative writers. Also we show the endangered legitimacy of planning which follows the breakdown of former (“socialist”) public interest. Solving this problem is crucial for the future of planning not only in the post-socialist transition countries but also for development processes in advanced democracies, after the collapse of the social state and evident social consequences of the “New Right approach”. In conditions of a certain kind of social Darwinism, “proto”, i.e. unstable democracy, “wild” market and “wild” privatisation, undeveloped civil society, strongly limited public insight and access to the place of action, most actors do not follow the rules of Habermas’ “unrestrained communication” but behave according to different social patterns, characterised by individual and group egoism, manipulation and the so-called “systematic and organized mobilisation of partiality”. In these circumstances an important question comes up: what, if anything, can be expected from new approaches to planning, especially from communication i.e. collaborative planning and how can greater public participation help create better and more democratic planning practices?

Key words: urban and spatial planning, public interest, public benefit, participation.

Received in October 2007.

Accepted in February 2008.

