

**Prof. dr. Drago Kos**

Odsjek za sociologiju  
Fakulteta za društvene vede  
Univerza v Ljubljani

UDK:316.334.56(SO.grada)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 8. 10. 2012.

## **SOCIOLOGIJA I LEGITIMIZACIJA PROSTORNOG PLANIRANJA**

***Sažetak:** Tekst obrađuje krizu legitimnosti kao ključni problem “post-modernog” tj. “post-tranzicijskog” prostornog planiranja, koji proizlazi iz opće krize legitimnosti birokratske (državne) društvene regulacije. Problem je moguće pojasniti s nemirima i nestabilnošću čiji je uzrok promjena društvene razvojne paradigme, nakon velikih političkih i tehnoloških promjena na kraju dvadesetog stoljeća.*

*Sociološki gledano, kriza legitimnosti iznenađujući je rezultat povećanja refleksivnosti čiji je uzrok smanjenje povjerenja u temeljne društvene institucije. U takvom, još uvijek nestabilnom kontekstu, planiranje i uređenje prostora je iznimno ranjiva djelatnost jer je potpuno očito da regulacija tržišta tj. logika tržišta vrlo brzo susreće ograničenja tj. uzrokuje značajnu iracionalnost, što ima jako negativan utjecaj na kvalitetu života, okoliš, kao i na gospodarske razvojne mogućnosti.*

***Ključne riječi:** regulacija društva, prostorno planiranje, post-tranzicija, legitimizacija, sudjelovanje u odlučivanju (participacija)*

### **Uvod: ne/legitimnost prostornog planiranja**

Problematicom prostornog planiranja ne možemo se baviti bez da bismo se barem na početku posvetili pitanju i problemu koji određuju društveni položaj takvog načina uređivanja prostora. Naravno da je to iznimno široka problematika koja se na ovaj način ne može potpuno i temeljito obraditi. Smisleno je upozoriti na to da je prostorno planiranje prije svega formalni okvir, forma koja je u svojoj osnovi ovisna od toga što je »vani, a što unutra«, tj. kako ta forma pristaje u konkretnoj društvenoj situaciji. Zbog toga može sociološko istraživanje neposredno utjecati na domet prostornog planiranja. Obzirom na zburnjena vremena, kojeg su neki autori označili kao vrijeme »kraja povijesti« (Fukuyama, 1992.) trebalo bi početi s pitanjem da li je ideju planiranja uopće moguće smjestiti u tzv. post/tranzicijsku varijantu postmodernih društava. Prvo i najvažnije pitanje uključuje

ulogu i položaj planiranja u modernim postranzicijskim i postmodernim društvima. Iako je svakome jasno da je promjena društvenog sistema zapravo promjena načina regulacije društvenih odnosa i struktura, ipak se tako nije moguće otarasiti utiska da je inercija već davno uspostavljenih institucija iznenađujuće ustrajna. Pritom, naravno, ne mislimo na politički obrađen »kontinuitet prijašnjeg režima« već na to da se objektivno promjenila uloga države prilikom uređivanja društvenih pitanja. Neki od glavnih aktera na tom području očito nisu u cjelosti prepoznali te promjene. S obzirom na to, na početku postupka planiranja neizbježno treba ustanoviti koji je realan odnos između tržišne i državne regulacije. Glede na to da je planiranje po definiciji usmjereno na budućnost bilo bi smisleno razmotriti još i perspektivu trećeg participativnog ili samoupravnog uređenja, koje zbog krize legitimiteta države, sve više i tržišta, dobija sve više i više pozornosti. Umjesto o dvije kombinacije, dakle, smisleno je govoriti o kombinaciji tri kontrolna seta.

Državno, regionalno i lokalno uređenje prostora tj. prostorni plan kao temeljni kontrolni instrument ima u odnosu na tržište dominantnu i jako važnu ulogu, iako je zbog »duha vremena« oslabila njegova legitimnost posebno u doba neoliberalizma. Zbog jednakih ili sličnih razloga je privremeno loša legitimnost samoupravnih tj. participativnih mehanizama što često dovodi do komičnih situacija<sup>1</sup>. Profesionalcima koji se bave prostornim planiranjem naravno ne treba pojašnjavati i opravdavati činjenicu da je prostor specifična i rijetka dimenzija pri kojoj tržišni mehanizmi u mnogo slučajeva nisu najprimjereniji, pa ni ekonomsko najracionalniji tj. optimalni. Jedan od ishodišnih problema u postupku planiranja je smisleno razgraničavanje, kombiniranje tj. dopunjavanje tržišnih, planskih i samoupravnih mehanizama. Sa sociološkog vidika posebno zanimljivo pitanje je kako se planira osigurati visok stupanj legitimnosti tj. potpore javnosti i ne/posrednog utjecaja na različite razine (od lokalne do nacionalne). To je važno jer je netržišno prostorno uređivanje (tj. državno i lokalno planiranje) trenutno relativno slabo podržano od strane realne društvene moći kao nužan uvjet za provođenje plana u djelo. To je naravno jako složena problematika pri kojoj je važno razmotriti ideološku poziciju, organizaciju upravne strukture, vlasničke odnose, ponekad i banalne odnose između centra (države) i periferije (lokalne zajednice), itd. Naravno da je realizacija prostornog plana ovisna o velikom broju čimbenika koji nadilaze specijalističke strukovne prostorne kompetencije tj. od toga u kolikoj mjeri je konkretni planski instrument sposoban uzeti u obzir te čimbenike.

---

1 Komično je promatrati kako zapad tj. europski stručnjaci preporučuju sudjelovanje civilnog društva i neposrednih aktera u procesu odlučivanja i kako se kod nas pretvaramo da je ta "europska" praksa nešto potpuno novo i neusporedivo sa sistemom koji smo poznavali još u prošlom desetljeću.

## Postmoderno prostorno planiranje?

Usmjeravanje i planiranje prostornog razvoja je djelatnost s kojom želimo u određenom vremenskom razdoblju postići određene prostorne uvjete. Dva važna čimbenika takve aktivnosti su sljedeći: a) prepoznavajući (transparentni) ciljevi i b) sposobnost usmjeravanja kompleksnog sistema svih upletenih aktera i sredstava. Oba elementa su međusobno smisleno povezana pri čemu je posve razumljivo da ciljevi moraju biti određeni s obzirom na mogućnosti njihova doseganja (ostvarivanja). Upravo to razlikuje operativno planiranje od sastavljanja liste nerealnih želja.

Takva međusobna povezanost praktično znači da je određivanje ciljeva ograničeno s mogućnošću njihove realizacije. Tako dolazimo do legitimnosti kao ključnog pitanja pri planiranju. Realni pogled u društvenu opravdanost prostornog planiranja omogućava nam realno postavljanje ciljeva koje s tim djelovanjem želimo ostvariti. »Klasični« odnosno tradicionalni sistem koji prevladava pri prostornom planiranju je formaliziran kroz državni autoritet pa je samim time to i institucionizirana aktivnost. Učinkovitost planiranja je u velikoj mjeri ovisna o općenito priznatoj legitimnosti države tj. državnih institucija. Legitimnost bez većih gubitaka na značenju možemo prevesti u povjerenje, glavno tj. ishodišno pitanje planiranja je: da li u modernim društvima postoji potreban stupanj povjerenja u državne institucije. Odgovor na to pitanje ovisi o obliku i sadržaju ambicioznosti postupka planiranja tj. dokumentacije planirane aktivnosti. Tako univerzalno postavljeno pitanje je aktualno što naravno ne znači da postizanje legitimnosti nema brojne lokalne i posebne značajke. Rasprava i istraživanje krize legitimnosti »države blagostanja« je počela već u sedamdesetim godinama kao reakcija na brojne studentske proteste. Vremenom se je izgubila razlika u socijalnim klasama, a pojačalo se »tehničko« objašnjavanje legitimističkih problema u modernim, sve kompleksnijim društvima. Preopterećenost i loša »vodljivost« društva je po mišljenju brojnih analitičara posljedica prevelike kompleksnosti tj. diferencijalnosti modernih društava (Offe, 1989). Istovremeno se visoko moderna društva suočavaju s narastajućom različitošću političkih zahtjeva (Kasse i Newton, 1995) što dodatno otežava usklađivanje i usmjeravanje društva (Kitchen, T. 2006).

Zbog neučinkovitosti tradicionalnih državnih usmjeravajućih institucija, povećava se utjecaj i legitimnost novih društvenih gibanja tj. organizacija civilnog društva; po mišljenju nekih, samo je potrebno dodati »kvazi civilne institucije« (Rydin, 1998). Prije svega u osamdesetim i na početku devedesetih godina 20. st. u teoriji, dijelom i u praksi, prevladavalo je mišljenje da se težište legitimnosti snažno pomaknulo u pravcu civilnog društva. To je značilo da novi društveni pokreti realnije zastupaju interesnu strukturu postmodernih društava u nastajanju.

Pri tome ne smijemo zanemariti upozorenja koja su se pojavila nešto kasnije, da uključivanje neinstitucionalnih oblika sudjelovanja (participacije) može biti prijetnja političkoj zakonitosti<sup>2</sup>. Tu se otvara zanimljiva rasprava o potencijalu planiranja civilnog društva, koja pogotovo pri prostornim i pitanjima okoliša ima snažno ubrzanje.

U suprotnosti sa starim tj. modernim društvom, koje se temeljilo na centralizaciji i hijerarhijski organiziranom sistemu, postmoderna društva nisu više kompatibilna s linearno hijerarhijski centraliziranom državom. Iako to ne znači da je nova politika jednaka neoliberalnim zauzimanjem za slobodno tržište, ideja nije manje već drugačije države. Umjesto centralizirane države obnavlja se snaga regionalnog i lokalnog nivoa. Gledano unatrag centralni državni autoritet ide, po nekim optimističnim predviđanjima (Mlinar, 1995) upravo do individualnog nivoa. Individualizmu naravno, bolje nego formalizirano djelovanje, prikladnije su fleksibilnije institucionalne poveznice i dinamičnije povremene ili kratkotrajne interesne koalicije.

Po nekim interpretacijama nova je postmoderna, postmaterijalistička politika uistinu pravac do više demokracije (Inglehart, 2005), dok druga manje optimistična tumačenja predviđaju da će njen rezultat, pored smanjenog povjerenja u državu biti i nestabilnost, nepredvidljivost i instrumentalni oblik masovne politike (Kasse i Newton, 1999) što sve zajedno pretpostavlja iznimno neprijazno okruženje za tradicionalno plansko uređivanje društva i prostora.

Većinsko mišljenje je usmjereno k tome da se u razvijenim EU društvima u devedesetima zadovoljstvo s djelovanjem formalne demokracije smanjilo. Po mišljenju nekih i na temelju empirijskih istraživanja nije moguće nedvojbeno potvrditi teorije o smanjenju legitimitnosti državnih institucija. Kasse i Newton (1999) su ustanovili da se u zadnjem desetljeću snažno preoblikovala kulturna slika zapadnih demokracija te da pored krize legitimitnosti tradicionalnog državnog djelovanja možemo prepoznati i povećanje participacije tj. širenja političnog repertoara (Doak i Parker, 2005). Na tome se temelji optimistična teza o prilagodljivosti državnih (demokratskih) institucija kako se činilo do nedavno. Upravo zbog toga je pretpostavka da na temelju dostupnih podataka nije moguće braniti predviđanja o preopterećenosti vlade, krizi zakonitosti i opoziciji racionalnog izbora.

Usporedba Slovenije sa zapadnoeuropskim društvima daje, na žalost, pravo pesimistima. Istraživanja javnog mišljenja otkrivaju da je zadovoljstvo s djelovanjem države i stanjem demokracije u razdoblju od 1991. do 2010. cijelo vrijeme jako nisko (CJMMK, 2010). Istraživanja i u drugim istočnoeuropskim društvima pokazuju manje povjerenja u državne institucije u usporedbi sa zapadnim društvima. To vrijedi prije svega za povjerenje u političke tj. državne institucije. Po-

---

2 Pogledaj raspravu o agencijama i "kvazi nevladinim organizacijama" (Rydin, 1998.).

vjerenje u civilne institucije je također slabije nego u zapadnoj Europi (CJMMK, 2010). Iako je povjerenje u Sloveniji nešto veće pri usporedbi s istočnoeuropskim državama svejedno zaostaje u odnosu na zapadnu Europu.

## Kriza prostornog planiranja

Rasprave o povjerenju u sistem uređivanja i planiranja prostora u velikoj mjeri odražavaju gore navedene promjene legitimnosti države i državnih institucija. Vjerojatno nije iznenađujuća činjenica da uređivanje prostora u određenoj mjeri dijeli sudbinu narastajuće nesigurnosti prije svega između razina i međuinstitucijskog premještanja društvene moći koja se snažno odražava u formalnim i činjeničnim pristojnostima i učinkovitosti. Zbog toga se u modernim raspravama o budućnosti prostornog planiranja učvrstila teza da je klasično sveobuhvatno prostorno planiranje (comprehensive spatial planning) stvar prošlosti. Takav očiti radikalizam temelji se u promjenjenim okolnostima koje se podudaraju s gore opisanim preskokom od modernog centraliziranog hijerarhijskog uređenja države u postmoderne decentralizirani i manje hijerarhijski sistem uređivanja društvenih pitanja. Promjenile su se i potrebe. Motiv za razvoj sveobuhvatnog prostornog planiranja bila je snažna potreba za uređenim i funkcionalnim prostornim razvojem kao i prostorni integritet nacionalne države (Mastop, 1998). Prostorno planiranje je bilo zapravo jedan od glavnih instrumenata uspostavljanja nacionalne države (nation building).

Nakon krize planiranja u zapadnom dijelu svijeta, koja je bila neposredna posljedica neoliberalne ekonomije tj. »reganizma« i »thacherizma«, obrat je ti-sućljeća donio ponovnu potporu planiranju. Reafirmacija planiranja kao načina izbjegavanja anarhije i nereda je u postmodernoj zbunjenosti na neki način očekivana. Posebno to vrijedi za prostorno planiranje jer posljedice tržišnog sistema imaju posebne i dugoročne posljedice u prirodnom i izgrađenom okolišu. Planiranje ima ulogu sprječavanja najtežih posljedica, te tim više sprječava najslabije ekscese i tako omogućava prilagođavanje dugoročnim strukturnim promjenama:

1. Planiranje olakšava društvu put novim organizacijskim uzorcima pa tranzicija može biti manje bolna.
2. Planiranje se bavi procesom ekonomske nestabilnosti i procesom tranzicije (u postmoderno doba).
3. Planiranje se u odnosu na izgrađeno i prirodno okruženje brine da se ekonomski, socijalni i ekološki sistemi nepovratno ne sruše (Rydin, 1998).

Naravno da cijelo vrijeme trebamo biti svjesni da uspjeh planiranja nije siguran iako je spisak činjenica koje govore u korist planiranja još duži. Poreme-

ćaji i prijetnje funkcioniranju tržišta dolaze u obliku vanjskih faktora. Planiranje je primjereno za bavljenje vanjskim faktorima (»eksternalijama«) jer regulira i sprječava najnegativnije utjecaje. Iako postmoderno planiranje nije bilo samo sveobuhvatno definiranje korištenja prostora, čak ni »kolonijalističko« strateško planiranje koje se znatno razlikuje od prijašnjih sveobuhvatnih pristupa planiranju. To planiranje je opisano kao društvena praksa koje koordinira zainteresirane aktere i omogućava njihovo sudjelovanje pri izradi strategije, politike i planova. Strateško planiranje pokušava usmjeriti djelomične odluke te ima prije svega koordinacijsku funkciju. Takva ograničenja pri planiranju nisu dobrovoljna ni automatska već su se oblikovala kao racionalna reakcija na činjenicu da je postmodernizam istinski prelomio modernističku ideju širokopoteznog i detaljnog planiranja. Postmoderno društvo je fragmentiran set prošlih oblika koji se preklapaju jedan preko drugog, kolaž suvremenih načina između kojih su mnogi kratkotrajni. Metropolita tj. centar ne može naređivati brojnim iznimkama, radom i dijelovima: cilj je prostornog planiranja jednostavno osjetljivost do domaćih tradicija, lokalnih povijesti, posebnih želja, potreba i stilova, djelatnosti koje pospješuju specijalizirane, jako uređene arhitektonske forme koje sežu od intimnih osobnih prostora preko tradicionalne monumentalnosti do veselih spektakla. Sve to može, sudeći po Harveyu (1996), napredovati u siloviti eklekticizam arhitektonskih stilova. Mastop (1998) suhoparnije pozitivistički, dakle više u skladu s tradicijom planiranja, spominje četiri suštinske novosti koje su značajne za strateško planiranje.

## Promjene razvojne paradigme

U osnovi je smisleno konceptualno pojasniti temeljnu promjenu razvojne paradigme koja nas dovodi do boljeg razumijevanja između neautonomne modernističke razvojne logike i nastavka autonomnije »postmodernističke« logike. Nije realno očekivati da će se slika potpuno iskristalizirati pa da ćemo moći potpuno razlikovati »autonomna i neautonomna« područja tj. teme ali takav konceptualni odraz, bez daljnjeg, može u određenoj mjeri spriječiti bavljenje temama koje su zapravo izvan autonomne procjene nacionalno definiranog sustava. Vjerojatno bi takva selekcija iznimno poboljšala produktivnost planiranja. Isto tako je prostorni razvoj tj. planiranje prostornog razvoja smisleno obrađivati s gledišta tih dviju logika. Iako je fizički prostor u velikoj mjeri »poseban element« koji se potpuno ne prilagođava novoj (postmodernoj) fleksibilnosti tj. dehijerahičnosti.

Osnovno teoretsko konceptualno pitanje proizlazi iz promjene razvojne paradigme koja u prvom redu naglašava slabljenje tradicionalnih hijerarhija i uspostavljanje nove mrežne strukturiranosti društva. Fizički prostor, usprkos smanji-

vanju prostornog determinizma, još uvijek predstavlja relativno snažno ograničenje za tu vrstu »postmoderne fleksibilnosti«. Za potrebe uređivanja prostora, dakle, potrebno je uzeti u obzir tj. istraživati istovremenost slabljenja i uspostavljanja novih prostornih razvojnih čimbenika. Ako pri prostornom planiranju uzmemo u obzir i okolinske čimbenike gore navedena pretpostavka postaje vrlo ilustrativna.

Usprkos nedvojbenim promjenama smisleno je uzeti u obzir i to da su prostorni problemi u velikoj mjeri »izvanvremenski« (navremenski) i iznad režima (nadrežimski). Praktično to znači da je mnogo pitanja i problema koji bi se planski pokušali riješiti na sličan ili jednak način kao prije deset i više godina.

## **Smanjivanje »prostornog determinizma«**

Zbog toga je, ne obazirući se na brojne teze o »nestajanju« prostornog determinizma, bolje biti oprezan tj. osjetljiviji (senzibilniji) prilikom predviđanja prostornih determinanti društvenog razvoja. Nove tehnologije i novi društveni tj. politički uvjeti smanjuju prostorni determinizam, a istovremeno fizički prostor dobiva nove vrijednosti tj. ostaje rijetko dobro. I informacijska tehnologija koja omogućava pobjeđivanje prostora, s prostornog gledišta, djeluje zapravo dvo-smjerno.

S jedne strane se društvo zbilja »širi« tj. postaje prostorno manje odredljivo, a s druge strane upravo ta lakša prostorna dostupnost omogućava pluralizaciju (lokalnu, regionalnu) prostornog identiteta. Tako se u tehnološki najrazvijenijim društvima ne potvrđuje predviđanje da će »lokalizam« kao intenzivna socijalno psihološka poveznica, na određen način, (mikro)prostora prestati postojati kao važan prostorni čimbenik. Postmoderni »novi lokalizam« nije više tako isključen kao »stari lokalizam«, iako je s gledišta nestajanja prostornog determinizma iznenađujuća pojava. Moguće ga je logično pojašnjavati kao odaziv na teško preglednu kompleksnost postmodernih društava.

U bliskoj vezi s »novim lokalizmom« je »pluridomicilnost« kao mogućnost širenja kruga ljudi kako bi održali dvije (ili više) relativno stalne prostorne pripadnosti. Ne glede na predmodernost ili postmodernost, »pluridomicilnost« mijenja klasičnu hijerarhiju naselja. Prilikom pretpostavljenog poboljšavanja prostorne mobilnosti tj. suvremenom komunikacijskom tehnologijom i fleksibilnijim zapošljavanjem (radnim odnosima) takav će trend vjerojatno još ojačati. Te trendove možemo povezati još s potencijalnim mrežnim poveznicama koje će snažno utjecati na dosadašnju hijerarhičnost društvenih i prostornih struktura.

Što fizički prostor više gubi ulogu zaštite pred poremećajima, tim više raste potreba za umjetnim mehanizmima zaštite. Društvo će se u budućnosti diferencij-

rati prije svega s obzirom na njegovu sposobnost uvažavanja tih zaštitinih mehanizama. Moguće je predvidjeti dvije vrste odgovora: 1) oblikovanje ekskluzivnih prostora koji bi u najvećoj mjeri izbjegli negativne okolinske učinke; 2) nekim negativnim okolinskim poremećajima nije moguće pobjeći pa samim time raste potreba za univerzalnim tj. globalnim standardizacijama interferiranja u fizički prostor. Prostorna dimenzija je »ubikvitarna« što znači da je prostorni sadržaj moguće uočiti kod svake društvene pojave. Zbog toga se tu otvara vrlo opsežna i dalekosežna rasprava o »prirodi prostornog resursa« tj. pitanje da li je prostor moguće resorski »zbiti« (utjesniti).

Sve tj. skoro sve se događa u fizičkom prostoru i svaka čovjekova tj. društvena aktivnost ima svoju prostornu dimenziju. Zbog toga bi bilo, naravno, racionalno kad bi mehanizmi prostorne regulacije bili tako »razvijeni« da bi bili sposobni uzimati u obzir tu ubikvitarnost. U novije vrijeme snažno se jača još i »paralelna« prostorna tj. okolinska dimenzija koja generira opsežnu i kompleksnu prostornu regulaciju. Zbog premašenih »nosivih sposobnosti« (socijalno ekološke preopterećenosti prostora) jača potreba za izdvajanjem izabranih područja (najdragocjenije »prirodne ostavštine«, djedovine, baštine). Posljedica potencijalne ubikvitarnosti je da »prirodni« prostorni determinizam ne djeluje dovoljno ograničavajuće (ekskluzivno) pa ga zato treba zamijeniti s naknadnim regulacijskim intervencijama. Inače će jačati konflikti, a možda i posve neracionalni odgovori. Ustvari, mogućnost ubikvitete automatski povećava pritisak na prostorne regulacijske kapacitete.

Koordinacija prostornih dimenzija društvenog djelovanja i strukturiranja zahtjeva više informativni pogled u to što se događa u neprostornim društvima (»neprostorskih društvenih«). Bile bi potrebne sistemske promjene koje bi obuhvatile preraspoređivanje (političke) moći između sada izjednačenim sektorima. Zbog te dimenzije rasprava o prostornom planiranju zadire u osnovni ustroj reguliranja modernih društava.

Zbog relativno malo mogućnosti da bi prostorni resor u kratko vrijeme pridobio prikladne kompetencije nad tim »neprostornim« resorima, koji svojim djelovanjem značajno ulaze na njegovo područje tj. utječu na prostorni i okolinski (ne)razvoj. Anticipativna registracija i analiza dosadašnjih učinaka prostornih politika neprostornih resora smisljena je, iako nije jednakovrijedna zamjena za radikalnije sistemsko preuređenje.

Ambiciozniji tj. konzistentnije sastavljeni cilj bi bio usmjeren u promjenu kompetencija između »prostornih« i »neprostornih« resora. Poljoprivreda, šumarstvo, energetika, promet i veze itd. su resorski samostalni i sada u velikoj mjeri »neovisni« od resora »okoliš i prostor« iako je često teško razdvojiti njihove kompetencije. Upravo zato je »međusektorska koordinacija« česta iako ne

previše uspješna praksa. Trebalo bi razmotriti još druge resore koji jednako snažno, iako posredno, utječu na prostorni razvoj.

## Uređivanje prostora kao »netipična« regulacija

Problem kod strukturiranja prostornih komponenata (dimenzija) društvenog razvoja nastaje u velikoj mjeri zbog toga što je prostorna dimenzija nekako neprikladna osnovnom principu modernih društava tj. sistemskoj diferencijaciji. Taj princip pretpostavlja stalan proces razdvajanja (diferencijacije) područja koja su prije toga koegzistirali u relativno homogenim skupinama (podsystemima). Kada heterogenost unutar jedne takve grupe naraste, iz nje se razdvoji (izdiferencira) nova jedinica tj. novi sistem ili podsystem koji je u svojoj osnovi relativno autonoman obzirom na ono iz čega se odvojio. Tako nastane decentraliziran preplet neovisnih (dehijerarhiziranih) jedinica.

Takvo sistemsko diferenciranje pokazalo se razvojno jako dinamično i uspješno. Iako Proces diferencijacije nije moguće nastavljati u nedogled, jer istovremeno s njim raste i problem u komunikaciji, sudjelovanje tj. zamjena (interpenetracija) između većeg broja jedinica (podsystema) nekog razvijenog tj. diferenciranog sistema. Ukratko, zajedno s razvojem tj. diferencijacijom raste problem koordinacije što je jedan od osnovnih problema društava modernog doba (Offe, 1987.).

Problem prevelike diferencijacije modernih društava nije najvažniji u vezi s prostorom regulacijom. Uključuje internu organizaciju prostornog resora koja, kao i drugi podsystemi, podliježe progresivnoj diferencijaciji tj. drobljenju ranije cjelovitih potpodručja i nastajanju novih jedinica tj. institucija, ureda, agencija tj. subjekata koji bi trebali vladati prostornim/okolonskim područjem. S obzirom na poprilično »razvijen« tj. diferenciran prostorni resor, to nije zanemariv problem, koji se da konzistentno uvrstiti unutar moderne logike systemske diferencijacije.

Prostorna dimenzija je formalno sistemski problem zato jer ga je teško konzistentno uvrstiti u specijalizirane subsisteme (resore). Taj problem obuhvaća glavni tijek diferenciranja tj. odvajanja resora i njihovih kompetencija kao temeljni razvojni postupak modernih društava. Prostorni subsistem tj. prostorni sektor je od svih sektora najspecifičniji jer se fizički prostor ne može potpuno prilagoditi tom postupku. Fizički – prirodni i građeni prostor je nedovoljno »promjenjiv« element, tj. nije dovoljno fleksibilan, a prije svega njega je po definiciji nemoguće jednostavno razrezati na područja koja su predmet bavljenja specijaliziranih institucija. Ako, usprkos tome, uspostavimo specijalizirani resor za uređivanje tj. reguliranje prostora, kao takav logično krši autonomnost drugih resora (subsystema) ili pak ostaje neučinkovit.

Ukratko, prostorni resor je nužno »kolonijalističan« tj. »imperijalističan« u odnosu na (sve) druge resore. Posve neposredno kazano, to znači ako želimo da je resor prostora uspješan pri uređivanju (društvenih) pitanja u prostoru, mora u velikoj mjeri autonomno interferirati na područja drugih autonomnih resora. To, naravno, uzrokuje ograničavanje autonomije tj. kompetencije drugih resora. Zdravorazumski je razumljiva činjenica da unutar modernističke sistemske logike ne nailazi na adekvatan odaziv. Osnovni razlog je što bi adekvatni sistemski smještaj prostornoga resora kršio princip dehijerarhiziranih diferenciranih sistema, tj. jednog od osnovnih konstitutivnih principa modernih sistema.

Ono što ostaje kao osnovni nerješeni problem jest »podjela rada« među specijaliziranim resorima, odnosno ustanovljavanje i »mjerenje« ne/konzistentnosti pojedinih resora u odnosu na »specijalizirani« prostorni resor, kao stalna zadaća bez vremenskih ograničenja. Taj analitički postupak pomaže otkrivati gdje bi sve konzistentna prostorna politika morala »kolonizirati« druge resore, tj. zašto je uređivanje prostora unutar postojećih institucija osuđeno na naknadne, i zbog toga, manje učinkovite intervencije. Možemo reći da je aktualnost istraživanja prostornih politika neprostornih resora sistemski određena<sup>3</sup>.

## Operativnost (ostvarljivost) planiranja

Ulaženjem u sociološke vidike prostornog planiranja ne možemo izbjeći vezu između kvalificiranosti (legitimnosti) i izvedljivosti prostornog planiranja. Uređivanje prostora je načelno i općenito, i kod nas, legitimno tj. opravdano djelovanje, iako je relativno jednostavno razumjeti brojne razloge koji ograničavaju uspješnost prostornog planiranja. Kako se smanjuje legitimnost centralne nacionalne razine općenito, približavanje lokalnoj razini legitimnost centraliziranog prostornog planiranja, zbog opravdanih i neopravdanih razloga, se isto tako snažno smanjuje. Takvo stanje dodatno zapliće izvođenje. Zbog toga nije previše riskantno predvidjeti da će se broj problema povećati i to u velikoj mjeri, neovisno o kvaliteti planskih instrumenata. Osnovno pitanje nije, dakle planiranje, već kakvo planiranje? Tradicionalno planiranje je nesumnjivo: a) slabo, b) sporo i c) prekruto. Ad a) Slabost je posljedica nedovoljne potpore realne društvene moći. Zbog toga su uspješnije druge intervencije u prostoru iza kojih stoji realna društvena moć i npr. snažna »propaganda« tj. ideologija (npr. prometni, energetske, poljoprivredne »lobiji«). Moć planiranja smanjuje unutanji konflikt tj. doktrinarne sporove (blokade) koje su, naravno, neizbježna značajka »prethodnog« razdoblja. Ad b) Spori refleksi, tj. dugo vrijeme reakcije, u inače dinamičnom

---

3 Metodološka analiza prostornih politika i strategija bila je opširnije obrađena u istraživanju "Usklađivanje prostornih politika razvojnih strategija vladinih resora" (Kos i dr. 1998.).

okolišu, ne povećava ugled planiranja. Planeri zaostaju umjesto da bi pretjecali tj. bili na čelu kolone. Ad c) Krutost, tj. premala senzibiliziranost za uvijek veću raznolikost potreba nižih razina, sve do pojedinca/pojedinke, je isto tako jasna slabost »klasičnog« državnog planiranja. Tu manjkavost bilo bi moguće smanjiti tako da se prostornom planiranju, tj. uređenju prostora da bolja potpora sa sadržajnim, tj. analizama društvenih znanosti. Zbog toga ne iznenađuje niska legitimnost planiranja i često, više ili manje, otvorene sumnje u njegovu smislenost. Učinkovitost je, dakle, moguće povećati tako da se poveća legitimnost. Jedan od načina je omogućiti i razviti sudjelovanje u prostornom planiranju tj. uređivanju prostora općenito.

Smanjivanje konfliktности kod uređivanja prostora, što je neposredna posljedica niske legitimnosti, je univerzalan i dugoročan problem, kojeg može ublažiti komunikativno tj. participativno djelovanje pri prostornom uređivanju, tj. planiranju. Zbog bliskih iskustava sa sveobuhvatnim i pretežno samo ideološko podržanim participativnim, tj. samoupravnim modelom, te zbog zahtjevnosti takvog komunikacijskog uređenja, taj model, kod nas, sigurno još neko vrijeme neće biti popularan. To znači da će ga još neko vrijeme, usprkos mogućoj pripremljenosti države da se odreče dijela svojih kompetencija, biti teško izvoditi. Usprkos tome, ili baš zaradi toga, preporučljivo je da nastajanje prostornog plana tj. rasprava o temeljnim razvojnim dilemama ne bude samo »kabinetska«, tj. zatvorenog tipa u uskim stručnim krugovima, već da se u nju uključuje opća, prije svega, zainteresirana javnost. Naravno da i najsavršenija komunikacijska tj. participativna strategija ne obećava nekonfliktnost ali možda omogućiti barem to da ne dođe do blokada koje bi mogle takav plan pospremiti u arhivski materijal.

## Međurazinska transparentnost i sektorsko povezivanje

Mjenjanje odnosa između razina i prostorni indentitet je, zbog poznate promjene upravno političke teritorijalne organizacije, vjerojatno jedan od aktualnijih problema. Problem se definira kao nestabilnost odnosa između centra i periferije što uzrokuje »nezdravu« konkurentnost i natjecanje između općina i države. Obzirom na dinamiku promjena pitanje je da li je taj odnos moguće urediti. Možemo predvidjeti da će se napetosti između centralnih, (regionalnih) i lokalnih razina stupnjevati zbog dugoročnih strukturnih pomaka. Teorija predviđe razvoj »mreženja« (networking). U tom je kontekstu indikativan aktualni trend suburbanizacije i povezivanja s problemom raspršenosti naselja. Za planiranje je važna poveznica s EU i UN dokumentima tj. sa smjernicama. Izjednačavanje razvojnih mogućnosti ostaje jedno od prioriteta iako problematika okoliša ima upliva na mjenjanje klasičnih pogleda na razvoj manjih područja.

Jedno od važnih formalnih i sadržajnih pitanja uređivanja prostora je, dakle, nesumljivo razina regulacije. Ako je bila, i još uvijek jest, najvažnija nacionalna razina onda je dostupna opsežna i uvjerljiva argumentacija da se regulacijske komponente sele istovremeno prema gore i prema dolje, tj. na nadnacionalnu i subnacionalnu razinu. Važno istraživačko pitanje je dakle prostorno prestrukturiranje regulacijskih kompetencija koje se ostvaruju kroz prijenos kompetencija na nadnacionalnoj razini i ne/dobrovoljni »power sharing«, tj. podjela kompetencija s regionalnom i lokanom razinom. U teoriji se to pitanje obrađuje kao »izravnavanje hijerarhija«, tj. mijenjanje intermedijalnih odnosa. Usprkos tome, da se u zadnje vrijeme mnogo govori o predaji kompetencija na nadnacionalnoj razini ostaje »klasični« problem prostornog uređivanja i planiranja razgraničavanja nadležnosti među nacionalnom, regionalnom i lokalnom razinom.

»Napetosti« koje postoje između nacionalne (centralne državne) razine i nižih razina (regionane, lokalne) su vjerojatno normalno stanje stvari i ne vode nužno u neproduktivne konflikte. Oni mogu biti korisni kada doprinose povećanju osjetljivosti nacionalnog državnog aparata za specifične regionalne i lokalne potrebe. Ta je tema neposredno povezana s demokratičnošću i legitimnošću prostornog uređivanja i planiranja. Iako se centralizacija ne može jednostavno izjednačiti s nedemokratičnošću, ne iznenađuje činjenica da su autoritarni nedemokratični sistemi u pravilu bolje centralizirani te da uglavnom ne omogućavaju prijenos ovlasti na niže razine. Na drugoj strani, nije moguće izjednačiti decentralizaciju s demokracijom iako većina demokratskih uređenja dopušta veću ili manju prostornu distribuciju ovlasti tj. regulacijskih kompetencija.

Skoro je neizbježan fenomen prostorne decentralizacije bez povremenih ili trajnih napetosti između različitih razina. Upravo zbog toga je promjena kompetencija osjetljiv postupak koji može dugoročno gledano destabilizirati političke i upravljačke procedure. Uređivanje prostora je »primjereno« područje gdje bi mogle eskalirati nesuglasice između centralne i lokalne »vlasti«. Uzroke je smisleno tražiti u dva smjera: »Natjecanje« za kontrolu (ovlasti) nad prostorom je više ili manje prikriven prioritet svake vlasti. U post/tranzicijskim društvima imamo posla još i s posebnim odnosom koji je uglavnom posljedica radikalne institucionalne reorganizacije odnosa među nacionalnom i lokalnom razinom. Usprkos mnogim naznakama da fizički prostor gubi svoje značenje, nije teško razumjeti da ti argumenti za novo uspostavljene lokalne vlasti nisu baš uvjerljivi. U prirodi svake konkretne političke elite, na bilo kojoj razini, je težnja za pridobivanjem kompetencija tj. za jačanjem moći. Takva vrsta napora je u velikoj mjeri »neovisna« od racionalne procjene smislenosti podjele vlasti između nacionalne i lokalne razine. Iako se u takvom istraživanju ne možemo detaljnije baviti s pitanjem zašto je fizički prostor još uvijek jedan od osnovnih, tako rečeno arhetipska

poluga i motiv vlasti, i zašto je uređivanje prostora jako privlačno područje za »razvoj« ne/produktivnog natjecanja među različitim razinama vlasti. S takvom digresijom bi bilo moguće pojasniti neke, na prvi pogled, iznenađujuće pojave koje mijenjaju uređivanje prostora.

Drugi dio razloga koji povećavaju značenje prostora za lokalnu vlast nadovezuju se na okolinska pitanja (pitanja okoliša). Ugroženost okoliša je zbilja skoro uvijek pitanje lokalne vlasti. Bez obzira na uzrok tj. izvor posljedice su za okoliš prepoznate na nekoj konkretnoj lokaciji. Neosporno je da je osjetljivost za okolinsku problematiku općih i lokalnih javnosti u porastu, te da je osiguranje okoliša jedna od rijetkih preostalih tema s velikom mobilizacijskom moći. Na temelju tog i drugih izvora možemo zaključiti da je lokalno javno mišljenje nemalo puta potpuno parcijalno tj. da «lokalistički» pristupa problemu okoliša. Konflikta koji smještaju okolinsko sporne projekte u konkretni prostor tako sve češće uzrokuju odvajanje između općeg i lokalnog javnog mišljenja, što često odgovara rascjepu na lokalnoj i nacionalnoj razini.

I lokalno otklanjanje nadlokalnih projekata otvara neke temeljne probleme koji, naravno, nisu novi. Nov je prije svega njihov intenzitet. Zbog brojnih razloga, među kojima nije najmanje važna dosadašnja praksa odstranjivanja okolinskih, pa i prostornih problematičnih pitanja u manje razvijene tj. pasivne okoliše, te teme su dobile na ubrzanju. Teškoća pri rješavanju bez sumnje povećava »raspad« »tradicionalnih« hijerarhija, prije svega arbitrarno određen odnos među lokalnom (regionalnom) i nacionalnom razinom. Na ovom mjestu se ne možemo upuštati u raspravu o prikladnosti lokalnih odgovora na izazove okoliša. Smisleno je samo naglasiti da je to snažan i stalan izvor »nesporazuma« među prostornim politikama na različitim razinama.

## ZAKLJUČAK:

Predstavljeni nalazi i argumenti o razlozima opadanja »legitimnosti prostornog planiranja« ne vode do poticajnih zaključaka. Male su šanse da bi se trend opadanja laegitimnosti prostornog planiranja u postranzicijskim (postmodernim) društvima zaustavio, usprkos tome da su razlozi za jačanje statusa tog društvenog regulacijskog sistema posve jasni. Problem je zapravo paradoksalan. Upravo to da društvo postaje sve više individualno, je jedna od većih prepreka za uspostavljanje minimanlog povjerenja, koje je potrebno za učinkovito djelovanje prostornog planiranja. Na taj osnovni razlog veže se još dugačka lista klasičnih čimbenika koji sprječavaju tj. možemo reći čak i onemogućuju legitimizaciju prostornog planiranja usprkos jasnim koristima takve regulacije. Prvi korak u tom pravcu je uspostavljanje prostora za javne rasprave koje bi pouzdano omogu-

ćile uspostavljanje tj. oživljavanje autonomne civilne sfere, koja bi mogla imati vrlo produktivnu ulogu pri nastajanju otvorenog participativnog planiranja i uređivanja prostora.

## Literatura i izvori:

1. Black, J. (2002.): Regulatory Conversations. *Journal of Law and Society* 29-1. Cardiff.
2. CJMMK, Politbarometer (2010.): *Zaupanje v institucije*. <https://www.google.si/search?source=ig&rlz=&q=politbarometer+2010>
3. Council of European Communities (2001.): *White paper on European governance*. COM 428. Brussels.
4. Doak, Joe in Parker, Gavin (2005.): Networked space? The challenge of meaningful participation and the new spatial planning in England. *Planning & Practice Research*. vol. 20, br. 1 str. 23-40.
5. ESDP – European Spatial Development Perspective, EC, Bruxelles, 1999.
6. Fukuyama Francis (1992.): *The End of History and the Last Man*. Penguin.
7. Harvey, David (1996.): *Justice, Nature & Geography of Difference*, Blackwell, Oxford.
8. Inglehart, Ronald (2005.): *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge University Press, 2005 (co-authored with Christian Welzel).
9. Kaase, Max in Newton, Keneth (1995.): *Beliefs in Governments*. Oxford University Press.
10. Kitchen, T. (2006.): *Skills for Planning Practice*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York.
11. Kos, Drago (1998.): *Sociološki vidiki v republiškem prostorskem planu*, FDV, Ljubljana.
12. Mastop, J.M. (1998.): National planning: new institutions for integration. *Referat na XII AESOP Kongresu: Planning, Professionals and Public Expectations*, Aveiro, Portugal, 22-25.
13. Mlinar, Zdravko ur. (1995.): *Osmosvajanje in povezovanje v evropskem prostoru*. FDV. Ljubljana.
14. Offe, Claus (1987.): The Utopia of Zero-Option: Modernity and Modernization as Normative Political Criteria. V. *Praxis International*. Vol. 7, br. 1. New York.
15. Rydin, Yvonne (1998.): *Urban and Environmental Planning in the UK*, Macmillian, London

**Drago Kos**

UDC:316.334.56(SO.građa)

Original scientific paper

## **SOCIOLOGY AND LEGITIMIZATION OF URBAN PLANNING**

**Summary:** *The paper deals with the crisis of legitimacy as the key issue of “postmodern” or “post-transitional” spatial planning, which stems from the general crisis of legitimacy of bureaucratic (state) social regulation. The problem can be explained with the unrest and instability which cause changes in the social development paradigm, after major political and technological change at the end of the twentieth century.*

From the sociological point of view, the crisis of legitimacy is surprising result of increased reflexivity, which cause a decrease of trust in the basic social institutions. In this still unstable context, the planning and development of space activity is extremely vulnerable because it is completely obvious the control logic of the market rapidly facing constraints that is causing significant irrationality, which has a very negative impact on quality of life, the environment, and the economic development opportunities.

**Keywords:** *regulation of society, urban planning, post-transition, legitimization, participation in decision-making*

## Drago Kos

UDC: 316.334.56(SO.grada)

Lavoro scientific originale

# SOCIOLOGIA E LEGITTIMAZIONE DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

**Riassunto:** L'articolo affronta la crisi di legittimità come una questione chiave della pianificazione territoriale "post-moderna", "post-transizionale", che deriva dalla crisi generale della legittimità della burocratica regolazione sociale (statale). Il problema può essere chiarito con l'inquietudine e l'instabilità che provocano i cambiamenti nel paradigma dello sviluppo sociale dopo i cambiamenti politici e tecnologici, alla fine del ventesimo secolo.

Dal punto di vista sociologico, la crisi di legittimità è il risultato di un aumento della riflettività che causano un calo di fiducia nelle istituzioni sociali. In questo contesto ancora instabile, la progettazione e lo sviluppo delle attività spaziali è estremamente vulnerabile perché è evidente che la regolazione del mercato, la logica che sta rapidamente affrontando vincoli cioè provoca l'irrazionalità significativa, che ha un impatto molto negativo sulla qualità della vita, l'ambiente, così come sull'opportunità dello sviluppo economico.

**Parole chiave:** regolamento di società, pianificazione territoriale, post-transizione, legittimazione, partecipazione a processo decisionale (partecipazione).