

ТИЈАНА ДАБОВИЋ\*  
ДЕЈАН ЂОРЂЕВИЋ

### КА РЕКОНСТРУКЦИЈИ ТЕОРИЈЕ ПЛАНИРАЊА

**Апстракт:** У раду се покушава одредити да ли је широка дебата унутар теорије планирања довела до бољег схватања значења речи „планирање“ и објашњења његове улоге. Будући да је одговор на то питање негативан, у раду ће се испитати: који су разлози за ту ситуацију и под којим условима даљи развој дебате и истраживања може допринети бољем разумевању планирања и унапређењу његових метода.

**Кључне речи:** теорија планирања, планирање, know-how, реконструкција, интеграција.

**Abstract:** This article intends to determine whether or not the extensive debate within the Planning Theory has led to a better understanding of the meaning 'planning' and a clarification of its role. Since the response to this question is negative, the article will examine: what are the reasons for that situation and under what conditions a further development of the debate and research can achieve a real contribution to what should be its main objectives - better understanding of planning and helping to perfect its methods.

**Key words:** Planning theory, planning, *know-how*, reconstruction, integration.

### Увод

Прошло је скоро 40 година од првих успешнијих покушаја систематизације теорије планирања и теорије у планирању које налазимо у делима McLoughlin-a (McLoughlin J.B., 1969), Chadwick-a (Chadwick G.B., 1971), Dimitriou-a (Dimitriou B., 1972) и Faludi-ja (Faludi A., 1973a; 1973b). Нарочито се у делу Faludi-ja проналазе напори да се систематизују све теме и проблеми који су се појавили у пракси планирања, као и да се прикаже недостатак координације између различитих приступа и праваца развијених током 1950-тих и 1960-тих година. Ово дело могло је бити основа операционалног концепта планирања, једна врста увода у планирање као облика друштвене праксе јер је, с обзиром на његову општост, било применљиво на све његове типове. У то време било је могуће стрпљиво и пажљиво градити планирање, описати, дефинисати и договорити се о његовим темељима, носећим зидовима, спратовима, просторијама и њиховој флексибилној употреби, о ходницима који би осигурали независност и везу између њих, као и о степену које би омогућило везу између спратова. Осим тога, било је могуће и учврстити различите методе и приступе којима би се обезбедили стабилност, одрживост и опстанак тако изграђеног планирања.

---

\* мр Тијана Дабовић, асистент, Географски факултет, Београд

др Дејан Ђорђевић, ванредни професор, Географски факултет, Београд  
Рад представља резултате истраживања пројекта 146010 које финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије.

На жалост, веома је мало од тога урађено. Сваки појединачни део планирања био је предмет опширне дискусије, при чему се заборављала његова улога у целини. Чак су се и односи између различитих делова анализирали од случаја до случаја према ограниченом пољу деловања и интересовања. Таквим анализама планирање је изгубило целовитост и могућност успостављања опште теорије и методологије, као темеља и основе за надградњу и каснију специјализацију које су карактеристичне за развој сваке науке.

Faludi-јево дело је од стране теоретичара виђено као есеј на тему политичке филозофије, али и као прилика да се развијају рефлексije о везама између политичке науке и појединачног политичког процеса коју носи развојни план (нарочито у урбаном планирању). На тај начин само планирање је постало предмет дискусије у толикој мери да се поред радова из теорије планирања и теорије у планирању данас могу пронаћи и они из теорије о планирању (Friedmann J., 2003; Alexander E.R. 1992; 2003; Archibugi F., 2008). Теоретичари планирања су уместо бављења методама и техникама планирања започели филозофске радове и на тај начин запоставили практичаре (у већини случајева своје ученике) и оставили их без адекватног знања, правила, кодекса понашања, односно без основних упутстава, инструкција и упозорења.

Препуштени сами себи, практичари су планирали без реда и правила и без анализе компатибилности са средином и стварне свести о њеним ограничењима или могућностима, кршећи на тај начин најосновније захтеве планирања - ред, правила и усклађеност. Да ли бисмо онда требали да будемо изненађени што пракса планирања има тако слабу унутрашњу кохезију и што је тако мало цењена изван професије. Поштовање и развијање интегративног и јединственог научног метода од стране теоретичара планирања допринело би стварању конзистентнијих (и рационалнијих<sup>1</sup>), самим тим и остварљивијих планова. Алтернативу представљају зачарани кругови у којима се сада налазимо. Наиме, недовољно разрађена теорија и методологија као резултат дају незадовољавајућу праксу из које се ни теорија не може даље развијати. Не сме се заборавити да се планска теорија у великој мери заснива на пракси и верификује се кроз њу.

Са друге стране, суштину планирања представља размишљање о акцијама које би требало предузети да би се постигли одређени циљеви. Планирање, дакле, представља елемент интелигентног понашања (Wilkins D.E., 1988). Пошто се људи труде да се понашају као интелигентна створења, тако се труде и да планирају. Међутим, из већ поменутих разлога, планови и циљеви који су у њима дефинисани се тешко остварују, због чега се многи питају, зашто уопште планирати.

Јасно је да имплементација планова никада неће бити савршена. Ма колико рационални (реалистични) и могући били, планови никада не могу тачно одговарати *ex post* реалности. Планови покушавају да утичу на садашњу реалност, да њоме управљају и да је колико је то могуће мењају. У таквим *ex ante* условима планови морају бити иреални. Најбољи *ex ante* реализам је реплика реалности и последично такав је и било који план. Ово, међутим, не чини планове бескорисним или непотребним, већ их чини инструментима за појашњавање одлука и акција, чиме се спречава њихово доношење и спровођење у неизвесности<sup>2</sup>. Што је план рационалнији

<sup>1</sup> Рационалност се може поистоветити са реалношћу. Само у вулгарним верзијама језика рационалиста има супротно значење у односу на реалисту. Рационалност која се не поистовећује са реалношћу је псеудо-рационалност.

<sup>2</sup> У условима неизвесности, људи улажу велике напоре како би донели одлуке о будућем понашању. Без плана, друштвене заједнице се у зависности од озбиљности ситуације налазе у стању панике мањег или већег интензитета, а све што им недостаје ставља се под лупу. Ипак, „смишљање у кораку“ је још увек присутно при одлучивању, не само у приватним животима, већ и у јавном сектору.

он више одговара реалности и њеној комплексности, а самим тим се и повећавају шансе за успех у стварању одговарајућих услова за достизање његових циљева, што је суштина и сврха планирања.

Дакле, због чега за ових четрдесет година није дошло до стварања јединствене и опште теорије и методологије планирања и да ли постоје могућности да се у том смислу направи корак напред и изађе из зачараних кругова?

### Шта је то планирање?

Да бисмо покушали да пронађемо разлоге због којих планирање није доживело адекватан развој своје теорије најпре ћемо се вратити на његово значење и то оно које је покушао дати још 1959. године Banfield:

«Реч „планирање“ је добила збуњујућа значења. За неке она значи социјализам, за друге приказ и дизајн градова, за остале схеме регионалног развоја попут TVA (Tennessee Valley Authority), мере за контролу пословних циклуса, или „научни менаџмент“ у индустрији. Било би претерано амбициозно лако закључити шта ове активности имају заједничко: њихове разлике су очигледније од њихових сличности. Ипак, могуће је да је метод доношења одлуке до одређене мере заједнички овим областима и да се логичка структура тог метода може на користан начин разрадити у теорију планирања.» (Banfield E.C., 1959).

Да се теорија планирања ограничила на поменути концепт «метода одлучивања који је заједнички свим областима» и на «логичку структуру тог метода», дошло би се до напретка у теорији и методологији планирања и до већих успеха у његовој примени у пракси. Поменуто се не разликује много од Faludi – јевих покушаја (Faludi A., 1973a, 1973b) да теорији планирања да сопствено поље, које би се разликовало од његових постојећих и могућих примена - које он назива самостална планирања<sup>3</sup>. Он је покушао да анимира планере који долазе са различитих страна тог поља да се баве заједничким „процедуралним“ аспектом. Истовремено, сматрао је да постоји велика потреба за науком планирања да би се одредило шта представља наука у планирању. На тај начин Faludi је ризиковао стварање прекомерне поделе између теорије планирања и теорије у планирању.

Поље теорије планирања је било и остало веома двосмислено и несигурно. Чини се да свођење теорије планирања на његов процедурални аспект и остављање различитих видова самосталног планирања по страни није било најбоље решење. У покушају да пронађе науку у планирању, Faludi се трудио да установи јаку везу између процедуралног и самосталног аспекта, као и стални, интегрисани међуоднос између различитих видова (самосталних) планова. Ова подела, коју ни сам Faludi није никад практиковао, јер је сматрао да је за ефикасно планирање неопходно развијати оба аспекта и обе теорије, је заправо довела до развоја теорије о планирању на штету претходне две и то пре свега, од стране урбаних планера без укључивања планера који су се бавили другим врстама самосталних планова. Његови напори да теорији планирања обезбеди јасан домен нису искоришћени, већ су напротив, довели до још веће конфузије и непотребних разилажења.

Као резултат се у литератури теорије планирања последњих деценија разматрају следеће основне теме: рационалност или рационализам у планирању; оперативност планерског ума, субјекта, агента или агенције; логичке основе

<sup>3</sup> Alexander сматра да је управо самосталне аспекте планирање најтеже одредити. «Они могу подразумевати различита подручја попут: становања, саобраћаја, здравствених услуга и економског развоја. Међу најважније самосталне области којима се бави један теоретски рад су урбани раст, стамбени блокови, зонирање и физичка средина. У другој антологији оне се деле на функционалне секторе: физичко, социјално, економско планирање и јавна политика.» (Alexander E.R., 1992)

планерског понашања, сукобљених приступа или методологија; схематски приказ или резултати процеса; свеобухватно-дедуктивно или инкременталистичко; нормативно или функционално; енвајорнментални или контекстуални стил планирања. Све наведено је, међутим било опширно обрађено у Faludi-јевом делу, али није побољшавано у каснијим теоретским радовима. Из ове перспективе постаје јасно због чега је и Klaus Kunzmann тридесет година након појаве Faludi-јевог дела срж планирања, претпостављајући при том да она постоји, назвао „изостављивом“ (Kunzmann K., 2002



Слика 1. Различите специјалности планирања које се окрећу око недостајућег језгра дисциплине као Сатурнови сателити (Kunzmann K., 2002)

### Домен планирања

Основни проблем теорије планирања је дакле, претерано ширење њеног поља или домена. John Friedmann, аутор познатог енциклопедијског есеја о планирању (у јавном домену) је читаво уводно поглавље свог дела посветио „терену теорије планирања“. Међутим, након интересантних и дугих образагања о тржишној и социјалној рационалности, употреби планирања, односу између планирања и политичког режима, као и о другим темама, аутор заправо не даје дефиницију терена нити предмета теорије планирања. Напротив, он закључује да свеобухватно испитивање терена теорије планирања мора да изабере из релевантних дисциплина оне елементе који су централни за разумевање планирања у јавном домену. «Теорија планирања је еклектично поље које ограничавају политичка филозофија, епистемологија, макросоциологија, неокласична и институционална економија, јавна администрација, развој организација, политичка социологија, анархистичка, марксистичка и утопистичка литература» (Friedmann J., 1987)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Зачуђује, међутим, што се на овом списку нису, а са истим правом су могле да се појаве и географија, антропологија, политичке науке, историја, микросоциологија, теорија дизајна и ко зна шта још.

Можемо се упитати да ли би поменуто еклектичко поље требало да буде различито у односу на друге дисциплине чије се теорије разликују од теорије планирања. Има смисла и упитати се да ли је ширење поља планирања разлог због којег се прави идентитет теорије планирања изгубио. Нико не може порећи да теоретичар планирања (или планер) не поседује и не култивише сопствено културно залеђе у својим размишљањима и раду. Али то се дешава свима, не само и искључиво теоретичарима планирања. Прављење потпуног или делимичног списка области из којих теоретичари планирања могу да дођу нам не помаже да схватимо нити да боље дефинишемо њено или његово поље рада - поље које он или она култивишу на себи својствен начин. Из тако култувисаног еклектицизма расте само збуњеност, а често и површност. Како ће нам теорија планирања која не успева да дефинише себе ни свој предмет и у којој низ могућности дефинисања са различитих аспеката и позиција остаје отворен и тежи бесконачном, помоћи у добијању прецизније дефиниције планирања као таквог (што би требало да буде њен први задатак)? Ако се до те дефиниције не дође, како ћемо избећи свођење планских активности на „причање прича“ (територијалних, секторских, историјских)<sup>5</sup> без суштинске везе, метода читања, основних упутстава или регулације, без принципа, темеља, основног методолошког оруђа – укратко, без елемената који неком подручју знања доносе квалитативну разлику у односу на практиковани приступ који се заснива на искуству и захваљујући којој се ствара наука, академска дисциплина или професија<sup>6</sup>.

Friedmann ипак, у истом поглављу о терену теорије планирања даје серију питања о теорији планирања која је, уколико се постави на системски и доследан начин, представља задовољавајућу основу за конструктивну дискусију на тему теорије планирања (Friedmann J., 1987).

### Поље и корени планирања

Од схватања и представе терена или поља долазимо до корена планирања. Не би требало да нас чуди што Friedmann у поменутом делу (Friedmann J., 1987) говори о „два века теорије планирања“. Тиме је отворена могућност да проблем реконструкције теорије планирања сагледамо са историјског становишта и да развијемо неку врсту историје теорије планирања у коју би укључили ауторе који у своје време нису могли ни да претпоставе да ће се наћи међу њеним традиционалним оснивачима.

С обзиром на значајне друштвене и економске промене које су просветитељство, демократска и индустријска револуција донели, има смисла започети историју теорије планирања са тим периодом. Међутим, поставља се питање због чега се у њу нису укључили и други социолошки и политички мислиоци просветитељства и периода који му је непосредно претходио<sup>7</sup>. Са друге стране, чак и у таквом ужем приказу, откривено наслеђе теорије планирања је изузетно широко.

<sup>5</sup> Није случајно што ставове у којима се задатак теоретичара планирања поистовећује са „причањем прича“ (Mandelbaum S.J., 1992) и „читањем планова“ (Mandelbaum S.J., 1990) подржавају и одржавају професори урбане историје (Mandelbaum S.J., 1985; Thorgmorton J.A., 1993, 1996). Међутим, наведено се лако може назвати урбана историја, или са одређеном дозом резерве - историја (урбаног) планирања, али се сигурно не може назвати теорија планирања или основа његовог професионалног *know how* -а.

<sup>6</sup> Поменуто се не односи на спорно питање о пореклу знања и његовој вези са акцијом. Читава историја филозофије се толико подробно бавила овим питањем да би покушај да се њиме бавимо на неколико страна био неозбиљан. Ипак, мишљења смо да су знање и акција уско повезани и да ми морамо да кројимо и прилагођавамо нашу сазнајну анализу дефинисаном предмету акције (одлука-оријентисана анализа), што нас обавезује да будемо свесни релативности циљева и предмета планирања. За то је потребан други ниво расуђивања и резонувања и он се не односи на претходну реченицу.

<sup>7</sup> Тако се из неког разлога на листи несвесних предоснивача теорије планирања нису нашли на пример Locke, Hume, Rousseau, Kant, иако су на то имали подједнако права као и они који су се на њој нашли.

Према Friedmann-у, оно обухвата читаву историју политичке економије, све покрете научног управљања и традиционалне правце у социологији, али се проналази и у „друштвеној мобилизацији“ која укључује сва могућа размишљања о друштву (Friedmann J., 1987).

Дакле, корени теорије планирања се проналазе у свим социјалним и политичким делима која су се појавила у протекла два века. У таквим околностима, наравно да неће бити лако пронаћи идентитет планирања. Са овог становишта не чуди што ће се испод наслова „планирање“ наћи широки спектар тема, од политичких наука до социологије, од економије до психологије, као и различите врсте друштвених покрета (за права жена и/или хомосексуалаца, на пример). Пратећи овакав тренд ускоро би се у часописима о планирању могли наћи текстови о хришћанству, будизму, ционизму, уметности кувања и разним дијетама. Зато се може рећи да се теорија планирања налази на прекретници. Да би се оправдало овако широко поље, теорија планирања мора себе да опише са ограниченог и контролисаног становишта, односно са потпуно супротне стране (Wildavsky A., 1973; Archibugi F., 1996, 2008). Потребно је анализирати планирање и његове различите примене са уско ограниченог поља како би се повезала разноврсна становишта која су до сада остала одвојена у мери у којој је онемогућено сагледавање интегралности и свеобухватности у планирању.

Теорија планирања би требало да буде основа за сталну размену становишта планера различитог порекла у циљу изградње заједничке доктрине и методологије. При том би темеље планирања требало поставити у складу са модерним условима јавног управљања које у све већој мери користи знање о ефективности одлучивања, као и његове методе. Веза између унапређеног знања, институција власти на различитим нивоима и доносилаца одлука, односно развој и функционални израз те везе могу бити предмет теорије планирања, уколико се води рачуна о самој улози планера. Они би требало да буду контролори доследности у одлучивању и неко ко ће представити осталим учесницима у процесу планирања ограничења и препреке на које се може наићи при остваривању различитих циљева и задатака, указати на њихову могућу међусобну супротстављеност, као и на проблеме остваривања циљева одређеним средствима. Имајући такву улогу на уму смањује се ризик да планери постану доносиоци одлука (као планери, не као грађани), иако би многи то радо прихватили. Заправо, ради се о старој амбицији неких планера насталој из заједничке, распрострањене фрустрације због слабе имплементације њихових планова. Требало би нагласити, да ће планови бити ефективни, уколико су спроводљиви, а ова особина долази од њихове конзистентности са планирањем на другим нивоима и условима средине. Како би се достигао овај ниво свести, препоручује се одвајање „изабраног проблема“ (у фази припреме плана) од „проблема имплементације“ (у фази примене или управљања планом).

### **Теорија планирања: општа или не?**

Аутори који се баве теоријом планирања углавном наглашавају велики број приступа у њој, а не проблем „распрострањености“ поља планирања коју ти приступи подржавају. Међутим, свест о мултидисциплинарним приступима теорији планирања може довести до њеног опасног и погрешног развоја. Тако је на пример, Alexander у својој веома корисној књизи о приступима у планирању (са правом забринут око давања садржаја теорији планирања) сматрао да није могуће изоставити из разматрања значење и садржај самог планирања због којег покушавамо да развијемо теорију (Alexander E.R., 1992). Он сматра да је језгро теорије планирања процес планирања: како и шта би људи требало да планирају, истовремено сматрајући да

теорија планирања истражује процес планирања и његове компоненте: Које су? У каквом се међусобном односу налазе? На који начин утичу на резултате планирања? Дакле, разматра се све од чега зависи начин на који би требало планирати. Одговори на дата питања би могли да граде самосталну теорију или методологију планирања којој би се пришло са различитих страна.

На одређеном месту Alexander наводи: «да се захваљујући својој еклектичној природи теорија планирања до сада опирала интеграцији. Не постоји општа теорија планирања; а велики број озбиљних посматрача изражава сумњу да је такав развој теорије уопште и могућ.» (Alexander E.R., 1992). Archibugi сматра да опирање интеграцији у теорији планирања не долази услед њене еклектичке природе, већ због еклектичке природе самог планирања. Он предлаже превазилажење такве природе планирања и његових самосталних манифестација и примена и давање заједничког оквира различитим методама планирања, процесу одлучивања и имплементације. «Теорија планирања је или општа или не постоји. Она се не може поделити на различите самосталне облике или нивое планирања. Њена улога је да буде инструмент за проверу конзистентности и омогућавање имплементације, онда када самосталне врсте планирања у томе не успеју услед својих једностраних приступа.» (Archibugi F., 2008).

Уколико се сада чврсто ослонимо на Banfield – ову формулу од пре пола века, суштина теорије планирања је у изради опште методологије планских активности и успостављању оперативне везе (истовремено самосталне и процедуралне) између различитих типова планирања. Сам по себи, задатак није једноставан. Он се међутим још више компликује када у једначину убацимо утицајну групу аутора која се његовом решавању противи утолико што сматра да се теорија планирања мора везати за теорију друштва. Тако на пример, Duskman наводи да теорија планирања мора укључити и одговарајућу теорију друштва у којем је планирање институционализовано (Duskman J.W., 1966, 1970). Наравно да ће планске активности бити снажно условљене теоријом друштва и институцијама које преовлађују у датој средини (у држави или у некој другој форми заједнице). Међутим, теорија планирања се мора бавити методологијом планирања која не препознаје *per se* специфичне услове сваке средине. Прилагођавање методологије индивидуалним околностима је сукцесивна вештина која нема везе са фундаментима које је потребно обезбедити теорији и методологији планирања. Тешко је замислити развијање теорија планирања за онолико теорија друштва и околности на које наилазимо (држава, заједница, облик власти итд.).

Многи теоретичари планирања сматрају да практичари, професионални планери, чак и више од познавања тзв. рутинских техника морају разумети процес планирања и различите улоге планера у њему, њихове клијенте – владу, организације, институције и њихове чланове: изабране или именоване званичнике, администраторе и друге експерте, као и јавност у широком смислу и њене делове: елиту и раднике, организоване интересне групе и „тиху већину“, „просек“ и мањине: жене, хендикепиране, старе и младе (Alexander E.R., 1992). Питање је међутим, да ли је мудро све наведено сврставати у поље планирања, иако се са свим тим – као и са многим другим стварима – планер мора суочити у својој професији. Без сумње се он или она морају бринути о ситуацији која се односи на друштвену и политичку средину у којој делују, баш као што морају водити рачуна о физичкој или природној средини. Ипак, све то припада јасној свести коју прати било која врста професије која је на одређени начин везана за друштвени живот – медицину, психологију, право, менаџмент, друштвену одбрану и бригу, као и политичке науке. Осим тога, поставља се питање да ли је то заиста поље теорије планирања или његова средина. Аналогно, све наведено би исто тако могло да буде и поље теорије медицине, психологије,

права, менаџмента или политичких наука. Ако би теорија планирања требало да научи планера да се бави свим тим стварима, онда отварамо прозор веома опасном холизму који је и довео до текстова из теорије планирања у којима се бавимо свим и свачим, преузимамо места политичких научника, економиста, јавних менаџера, судија и историчара или социјалних историчара.

Уколико теорија планирања мора да пронађе своје поље, то би требало да учини у оквирима специфичности самог планирања, саморазматрањем и омогућавањем конзистентности између вишеструких манифестација планирања и самосталних области у којима оперише (намена земљишта, економско и друштвено инвестирање, саобраћај, заштита животне средине, здравствена заштита итд.). Ми се увек бавимо конзистентношћу у оквиру процеса који задржава свој идентитет: планирање и само планирање и зато оно мора имати јасне методе и процедуре. Не ради се о рутини, већ вештини или науци и ми се не бавимо политичком изводљивошћу планова (којом би требало да се баве политичари), већ њеном техничком, „планолошком“ изводљивошћу. Другим речима, теорија планирања мора помоћи планирању да буде свеобухватно и конзистентно, што би уједно биле и праве вештине којима би планер требало да располаже. У највећој мери, кроз такву врсту конзистентности која је обезбеђена унутрашњом координацијом, стварају се услови за политичку имплементацију планова - што није довољан, али је нужан услов. Они се одатле политички спроводе (или не) с обзиром на историјске или факторе дате ситуације. Тако сада са сигурношћу знамо да се планови неће спроводити у случајевима у којима постоји:

- велика моћ субјеката који делују у своју корист, а на штету других или на штету јавног интереса;
- интерес бирократије да сакрије сопствену административну неспособност или интерес;
- корупција, мафија или лобирање којима се утиче на одлучивање итд.

Планер може водити рачуна о овоме само ако се ради о званичном елементу процеса планирања или о експлицитном циљу плана. Међутим, разматрање ових фактора, не може бити задатак планера нити постати поље планирања уколико не желимо да се теорија трансформише у сталне „приче“ о посебним ситуацијама које су бескорисне у решавању других посебних ситуација.

Наведени фактори не могу се укључити у планске моделе који би довели до боље имплементације. Највише што се може учинити је укључити их у дефинисане стандарде методологије свеобухватног планирања, као факторе озбиљне контроле могућег понашања интересних група. Такође, требало би обратити пажњу на уобичајене ставове званичних интересних група, као на спољни аспект процеса планирања. Ипак, исти се морају задржати у оквирима листе начина спровођења операција у изради планова и њиховој евалуацији, без непотребног ширења поља, јер ће се у супротном теорија планирања преобразити у огранак социологије који нема неопходне компетенције и системску свест.

### **Могућности интеграције планских приступа и области**

Након појаве „самоанализе“ или „мета-анализе“ у планирању која је довела до урушавања свега што је могло омогућити консолидацију и кохезивност у планирању, отварило се питање могућности одређивања и евентуалне реконструкције основног поља његове теорије.

Заправо, планери би требало да очекују проширење, уједињење и интеграцију различитих приступа и области планирања, у најмању руку оних који се спроводе у јавне сврхе - од физичког/просторног до економског и социјалног. У супротном ћемо



наставити да продубљујемо процедуре, од приступа до приступа, од области до области што ће нас довести до једног облика солипсизма у наведеним дисциплинама. Већ сада изненађује колико се унутар ових планерских подзаједница мало познају теоретска достигнућа остварена у другим подзаједницама односно, колико су мало теоретичари урбаног планирања упознати са радовима теоретичара који долазе са његове економске стране, као што су Frisch, Tinbergen (обојица Нобеловци) и многих других? Такође, поставља се питање колико су теоретичари економског планирања упознати са доприносима теорији планирања које су дали урбани планери попут на пример Doxiades-a и Chapin-a? Захваљујући Friedmann-у, једном од теоретичара који је своју пажњу усмерио ка интегралном приступу, можемо да се вратимо коренима или пореклу историјских дисциплина са циљем проналажења заједничке области анализе и синтезе интердисциплинарног приступа (Friedmann J., 1987) Међутим, реконструкција садашњег статуса правог свеобухватног планирања је веома слаба. Значајно Lichfield-ово дело у којем он резимира своје дугогодишње професионално искуство донекле покрива овај недостатак, јер се у већој мери односи на економску евалуацију планова, а у мањој на међуодnose између планова различитих нивоа (Lichfield N., 1996)

Када извршимо кратак преглед деценија које су уследиле након највећим делом обављеног посла око обнове после Другог светског рата, пре свега 1960-тих и 1970-тих година, видећемо да су њих обележиле одређене области планирања, али и покушаји интеграције различитих нивоа или приступа у планирању:

- Шездесетих година 20. века било је покушаја у неколико европских земаља (Француској, Великој Британији, Холандији, Норвешкој, Белгији, Данској, Италији и Шпанији, чак и на нивоу Европске Комисије, али са јаким идеолошким отпором) да се уведу методе и процедуре макроекономског управљања под називом економско програмирање. Ипак, многи су се жалили што ова врста планирања није узимала у обзир социјалне, урбане или оперативне аспекте. Велики напор је учињен да се макроекономско и физичко планирање интегришу на националном нивоу. Најочигледнија веза између ова два планирања подразумевала је регионално распарчавање националних планова (у многим земљама названо као „регионална политика“), У САД-у, држави која се у демографском и територијалном смислу не може поредити са европским државама, ова интегративна улога је додељена државном планирању. Ипак, случајеви стварне оперативне интеграције остали су ретки и углавном су се спроводили у наредним деценијама (немачки „Raumordnungprogramme“, италијански „Progetto 80“ итд.), што је последица недостатка интеграције у самом планирању.

- Шездесетих година 20. века, стратешко управљање и планирање развијају се у пословном сектору, али и у федералним, државним и локалним агенцијама под утицајем системске анализе, инжењеринга и оперативних истраживања. Било је покушаја да се методе макроекономског планирања (макар) интегришу са јавним издацима и потрошњом, а покушало се и са њиховим увођењем како у државне тако и у локалне агенције (PPBS - Planning Programming Budgeting System у САД-у, RCB - Rationalisation des Choix Budgetaries у Француској). Експерименталне анализе које је вршио британски Институт за оперативна истраживања (IOR Group) имале су велики утицај на тадашња методолошка истраживања и она представљају добар пример користи које доноси интердисциплинарни приступ. На жалост, ни ови покушаји нису дали стабилне резултате у повезивању макроекономског планирања са политиком дефинисања буџета.

- Седамдесетих година 20. века, неке владе су намеравале да дају урбаном планирању, који је традиционално: физички оријентисано, изоловано и сведено

на коришћење и намену земљишта, један општији приступ. У складу са тим, покушало се интеграцијом физичког и индустријског планирања на регионалном и локалном нивоу (на пример у структурним плановима округа у Енглеској). Проблеми на које се наишло при интегрисању таквих планова у стабилне системе у највећој мери су се односили на непостојање националног и међурегионалних сценарија којим би се контролисала конзистентност између регионалних и националних решења и одлука.

- Требало би поменути и почетак публикација два часописа 1960-тих година: *Socio-Economic Planning Sciences* и *Environment and Planning*, којима је додељена улога подстицања академске интеграције у теорији планирања. Међутим, часописи су временом развили сопствена језгра интересовања. Тако се *Socio-Economic Planning Sciences* бави дисциплинама оперативног истраживања, док *Environment and Planning* покрива регионалну тематику са јаким неокласичним, економским приступом, те је самим тим у њему планирање сведено на маргину. Почетна очекивања нису испуњена због недостатка праве тенденције интегрисања искустава у планирању унутар академских и професионалних светова.

Без обзира на поменуте неуспехе, планери би требало да очекују напредак у дубљој разради и методолошкој интеграцији различитих видова планирања којом би се дошло до јачања његове опште методологије. На тај начин би истовремено дошло и до јачања:

- техника и капацитета за анализу дисциплине;
- планова који су конзистентни са условима и ограничењима средине, а самим тим и њиховог капацитета за имплементацију.

### Смернице за реконструкцију теорије планирања

Да би се дошло до реконструкције теорије планирања и одређивања онога што се у вези са њом може сматрати општим, потребно је детерминисати области истраживања које би допринеле интеграцији различитих планских приступа, уједињењу неких сазнајних и аналитичких инструмената, развоју заједничке терминологије, па чак и лексикона, као и координацији таксономије различитих планова и планских активности.

Смернице за истраживање би требало да се односе на неке заједничке мултидисциплинарне теме које чине типичну основу за интеграцију приступа. У овом раду приказаћемо само основне теме које предлаже Archibugi, а око којих се може направити општи оквир за успешно стварање јединственог корпуса метода, знања и вештина планирања. Он сматра да ће у опису неких дисциплина и праваца истраживања, бити неопходно направити помак у односу на њихове традиционалне карактеристике и предмет истраживања. Такође наводи, да се не сме занемарити значајна количина студија и теоретских рефлексива у којима су откривена подручја интеграције која би теорији планирања могла донети најинтересантније импулсе, иако су она за сада без јасне дефиниције. Archibugi сматра да се њихова артикулација мора да кретати у смеру проналаска заједничких мултидисциплинарних предмета који би представљали оквир и основу за интеграцију приступа<sup>8</sup>. Дакле, у основним цртама он предлаже (Archibugi F., 2008):

---

<sup>8</sup> Сигурно је да је ова тема већ на први поглед комплексна и да се систематизација принципа, критеријума и метода планирања на различитим нивоима и сферама друштвеног живота не може обрнути у једном раду. Наша намера је да овом приликом дамо критички осврт на оквирне смернице за интеграцију различитих приступа које предлаже Archibugi, а које би по његовом мишљењу довеле до изградње темеља планирања као научне дисциплине (Archibugi F., 2008).

1. Интеграцију између економског и социјалног биланса<sup>9</sup> која обухвата:
  - теорију социјалних индикатора;
  - облике и технике проширења конвенционалног економског биланса које би укључиле квантификацију благостања и развоја који се не изражава само економским показатељима;
  - моделовање којим би се социјални циљеви и њихови индикатори повезали са системом биланса.
2. Интеграцију између друштвено-економског планирања (и биланса) и технолошког предвиђања и планирања која подразумева:
  - унапређење конвенционалних input-output матрица укључивањем технолошких предвиђања;
  - метод интеракције и евалуације веза између технолошких предвиђања и друштвено-економског планирања;
  - интеграцију технолошких са матрицама фактора радне снаге.
3. Интеграцију између друштвено-економског планирања (и биланса) и просторног и планирања животне средине. Овај аспект покрива међувезе између просторних и физичких и непросторних и нефизичких фактора развоја. Најважније је у њему решити проблем интеграције економског и физичког планирања и управо ту стоји један од носећих стубова теорије планирања. Ова интеграција подразумева:
  - моделовање компоненте просторне доступности према економском благостању;
  - превођење вредности животне средине у друштвено-економског;
  - мерење и евалуацију урбаног и квалитета животне средине;
  - изградњу метода матрица понуде и потражње на територији;
  - интеграцију „територијалног“ и биланса саобраћаја (cost-benefit анализа за предузећа и кориснике).
4. Интеграцију између друштвено-економског (и физичког) планирања и институционалне организације и преговарања којим ће се покрити друштвена ограничења рационалности планског процеса. Она подразумева:
  - увид у токове и економско-финансијске трансакције између институционалних сектора у економском билансу;
  - анализу услова планског процеса и циљева који се односе на понашање сектора и институција приликом инвестирања, приступа тржишту, пореских давања итд.;
  - анализу нових облика рада и потрошње који су некомерцијални и непрофитни и њихове улоге у стварању и дистрибуцији „неформалног дохотка“.
5. Интеграцију између друштвено-економског планирања и институционалног система и дизајна која подразумева однос између техничког дела планског процеса и метода са једне, и политичког доношења одлука који је свакако уско повезан за постојеће правне, административне и јавне аранжмане са друге стране. На овом подручју интеграције требало би истражити методе:
  - неинституционализоване партиципације грађана, корисника и других учесника у процесу планирања;

---

<sup>9</sup> На одређеном територијалном, нарочито на националном нивоу, социјални биланс је традиционално директно био повезан са економским билансом на истом нивоу. Разлика се прави намерно јер се социјални биланс, без обзира на то што зависи од економског, ипак мора везивати за социјалне индикаторе којима се мере немонетарне или некономске појаве. Ове индикаторе називамо индикаторима благостања.

- политичке процедуре у друштвено-економског и просторном планирању, као што су односи између владе и скупштине, односи унутар власти, као и они између власти на различитим територијалним нивоима, односи између различитих оперативних нивоа планирања, и методе преговарања са великим корпорацијама и актерима мезоекономске моћи;

- коришћења технологија политичке евалуације планова и рационалног избора. Оне обухватају различите аспекте анализе трошкова и користи, мултикритеријумске анализе, али и разматрања начина развијања коришћених техника, на основу којих се може доћи до вредносних ставова и преференција политичких учесника.

Представљена подручја интеграције, без обзира на то што се ради о препорукама за будућа истраживања која нису орочена, делују заиста амбициозно, али не и чудно ако се зна да долазе од можда и најгласнијег заступника стварања нове дисциплине – планологије. Иако те Archibugi-јеве мотиве можемо довести у питање, с обзиром на то да је планирање истовремено и наука и друштвена пракса и административна техника, немамо разлога да исто учинимо са наведеним подручјима интеграције. Сматрамо да она јесу добро полазиште за реконструкцију планирања као науке, а самим тим и за његове друге две одреднице – праксу и технику.

### **Закључна разматрања**

Посебно након кризе планирања из осамдесетих година прошлог века међу планерима се јавила тенденција развијања неке врсте филозофије о неспособности: да се планови спроведу, да се примене адекватне пројекције будућности, доносе рационалне одлуке, имплементирају организационе схеме и тако даље. Управо од таквих пострегановских, посттачеровских и посткомунистичких прича које настављају да се развијају (које зовемо теорија планирања) долази и опасност за планирање у академском и професионалном смислу. Са једне стране се инсистира на поменутом дефетизму, а са друге се у потрази за већом ефикасношћу планирање непотребно „кинђури“. Тако се производе текстови о структуралном, стратешком, системском, интегралном, а у последње време и о преговарачком, комуникативном, партиципативном планирању. Верујемо међутим, да таква „улепшавања“ планирања не доприносе његовој већој ефикасности већ доводе до гомилања непотребних речи, јер планирање мора у исто време да буде: структурално, стратешко, системско, интегрално, преговарачко, комуникативно, партиципативно итд. У супротном се не ради се о планирању, већ у најбољем случају о предмету планирања са озбиљним ограничењима у значењу, целисти, спроводљивости и у резултатима.

Начин да се поменута опасност отклони и да се допринесе већој ефикасности планирања је повратак његовој првобитној улози која се односи на логички и операционални оквир било које врсте планског приступа или активности. Теорија планирања би функционисала много боље у за сада недовољно истраженом простору интеграције приступа, покушавајући на тај начин да укључи у расправу образоване људе из различитих сфера планирања. У том истраживању и потрази, теорија планирања би могла да пронађе решења за стварање логичких и методолошких веза између различитих нивоа (субурбаног, урбаног, метрополитанског, регионалног, националног, интернационалног, глобалног), различитих сектора (пољопривредног, индустријског, услужног, саобраћајног итд.), као и између различитих јединица планирања (локалних заједница, синдиката, асоцијација, интересних група, политичких институција). Планско друштво, поготово у плуралистичком свету, не може да избегне дефинисање машинерије кроз коју свака јединица, ниво или сектор на формалан и у већој мери регулисани начин обавља своје планске активности конзистентне са планским активностима других, као што се то чини у „непланском“

друштву. У условима опште неразвијености у којима се живи од данас до сутра и у којима се једно друштво може окарактерисати као „непланско“, затечени плански систем се доживљава као ригидан и неефикасан и као препрека остваривању циљева животног стандарда. Да би се изашло из такве ситуације, под изговором бржег економског развоја у њега се уносе псеудоформални елементи (попут мастер планова у Србији), којима се задовољавају краткорочни економски циљеви, на штету социјалних и физичких, али и дугорочних економских циљева. Поменуто „непланско“ друштво је предмет наспрам којег би требало градити планирање, планску професију, школе, а оперативна функција коју он има би требало да чини поље теорије планирања. Очигледно је да је ова „рационална“ визија планског система (а како би била другачија) апстрактна слика која би се са тешкоћом пронашла у *ex post* стварности. Међутим, самом концепту планирања је инхерентна свест да идеал није зацртан циљ, већ да ће се он мењати. Рационалном плану можемо тежити, али га не можемо достићи. Ова чињеница не негира корисност и ефикасност рационалног планирања. Напротив, она чини његов *raison d'être*.

За крај да укажемо и на то, да се у претходном периоду у планерској заједници – нарочито у оном њеном делу који се бави теоријом планирања, све више говори и пише о етичком аспекту професије. Наглашавање дихотомије између етичког и епистемолошког аспекта, иницирало је исцрпно разматрање питања „како радимо“ на штету разматрања „шта знамо о знању и вештинама које су нам потребне“, иако управо таква врста разматрања представља срж реконструисане теорије планирања. Ради се наравно, о епистемолошком, али истовремено и о деонтолошком, односно интерном етичком проблему. Други важни етички проблеми тичу се односа планера са другим члановима одређене заједнице. Међутим, не смемо заменити епистемолошке или деонтолошке проблеме планера са проблемима који се односе на читаво друштво и његовим настојањима. Иако се напредак у науци не може посматрати у потпуности независно од историјског, друштвеног, институционалног и вредносног контекста, технички аспект наше професионалне, као и образовне улоге може сачувати интелектуално поштење и поштовање другачијих мишљења како би се створио капацитет за постизање бољих резултата у планирању у целини. Предуслов за то је постојање општег *know-how*-а, односно опште теорије планирања. Заменом теорије планирања са било којом другом друштвеном теоријом може довести до депрофесионализација планирања, временом и до његовог дискредитовања, можда чак и гашења, а то не смемо дозволити ни као планери ни као људи који се труде да се понашају као интелигентна створења.

#### ЛИТЕРАТУРА:

- Alexander, E.R. (1992). *Approaches to Planning: Introducing Current Planning Theories, Concepts and Issues*. Amsterdam: Gordon and Breach.
- Alexander, E.R. (2003). Response to 'Why do planning theory'. *Planning Theory* 2(3), 179-182.
- Archibugi, F. (1996). *Towards a New Discipline of Planning*. Rome: Planning Studies Centre.
- Archibugi, F. (2008). *Planning Theory: From the Political Debate to the Methodological Reconstruction*. Milano: Springer.
- Archibugi, F. (2004). Planning Theory: Reconstruction or Requiem for Planning? *European Planning Studies*, 12(3), 425-444.
- Banfield, E.C. (1959). Ends and means in planning. *International Social Science Journal*, 11(3), 361-368.
- Chadwick, G.F. (1971). *A Systems View of Planning: Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Proces*. Oxford: Pergamon Press.
- Dimitriou, B., et al. (1972). The Systems Views of Planning. *Working Paper N. 9. Department of Town Planning Oxford University*.
- Dyckman, J.W. (1966). Social planning, social planners and planned society. *Journal of American Institute of Planners*, 32 (2), 66-76.
- Dyckman, J.W. (1970). Social planning in the American democracy. У E. Erber (yp.) *Urban Planning in Transition*. New York: Grossman.

- Faludi, A. (1973a). *Planning Theory*. New York: Pergamon Press.
- Faludi, A. (1973b). *A Reader in Planning Theory*. New York: Pergamon Press.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. New York: Princeton University Press.
- Friedmann, J. (2003). Why do Planning Theory? *Planning Theory*, 2(1), 7-10.
- Kunzmann, K.R. (2002). Vom unsichtbaren und undefinierbaren Kern der Raumplanung. *Raum-Planung* 105, 329–332.
- Lichfield, N. (1996). *Community Impact Evaluation*. London: University College Press.
- Mandelbaum, S.J. (1985). Historians and planners: the construction of pasts and futures. *Journal of the American Planning Association*, 51(2), 185–188.
- Mandelbaum, S.J. (1990). Reading plans. *Journal of the American Planning Association*, 56(3), 350 – 356.
- Mandelbaum, S.J. (1992). Telling stories. *Journal of Planning Education and Research*, 10(3), 209-214.
- McLoughlin, J.B. (1969). *Urban and Regional Planning: A System Approach*. London: Faber and Faber.
- Thorgmorton, J.A. (1993). Planning as a Rhetorical Activity: Survey Research as a Trope in Arguments About Electric Power Planning in Chicago. *Journal of the American Planning Association* 59(3), 334 – 346.
- Thorgmorton, J.A. (1996). *Planning as Persuasive Storytelling*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Wilkins, D.E. (1988). *Practical Planning: Extending the Classical AI Planning Paradigm*. San Mateo: Morgan Kaufman Publications.
- Wildavsky, A. (1973). If Planning is Everything, Maybe It's Nothing. *Policy Sciences*, 4(2) 127-153.

TIJANA DABOVIĆ  
DEJAN DJORDJEVIĆ

S u m m a r y

#### TOWARDS THE RECONSTRUCTION OF PLANNING THEORY

Some 40 years ago, several attempts to give systematic views of planning were made in works of Chadwick, Dimitriou, McLoughlin and Faludi. Even though they were aimed at building its common doctrine and methodology, the result produced was mostly common disagreement on just about everything that planning means and what it should be. Since then planning theory with its roots in the entire social and political thought of the last two centuries and eclectic nature of planning didn't succeed in defining itself and its object, and endless series of definitional possibilities from different points of views are still left open. Supporting the idea of revealing the general planning theory we have to surpass this situation and provide different substantive planning with a common field of understanding and consistency and common process of decision and implementation. Planning theory should have the synergetic role of facilitating implementation, when and where substantive planning fails because of its unilateral approach. In sum, the substance of planning theory is to elaborate a general methodology of planning activities and establish an operational nexus among different types of planning, which does not recognize, per se, the peculiar conditions of each environment, and represents only an improvement of some practical mode of government and decision-making. Therefore, it should not 'include' a theory of society. The further adaptation of the methodology to individual circumstances has nothing to do with the foundations of the methods. It would be very hard to imagine developing so many theories of planning for so many theories of society that we can encounter or develop for each circumstance. If theory of planning has to find its own field, it seems convenient that it shall find it within the peculiarities of planning itself, and overall, provide a guarantee of consistency among multiple manifestations of planning and the substantive fields in which it operates. Planning is not a 'routine', but a skill or science, and we are not dealing with the political 'feasibility' of the plans, but with their technical feasibility. In other words, planning theory must help planning to become comprehensive and consistent; and this technical aspect is the most important aspect of the planner's true skill or professionalism. Through it, provided by the capacity of internal coordination, plans achieve to be politically implemented: not a sufficient condition, but an indispensable one. People should expect a broadening, unifying and integrating of the different approaches and fields of planning, at least those in public domain (from physical-spatial to economic and social). In addition, planning theory would work much better in the neglected direction of the integration of the approaches. In search for it, planning theory could discuss how to make connections, logical and methodological, among different scales, sectors and units of planning. Therefore, planning theory should start with a rigidly restrained field of analysis—planning, in its different applications—and bring to it an enormity of points of view, which until now remained separate to such an extent that integrated and comprehensive vision of planning was disabled. Theory of planning should be the ground for permanent exchange of points of view from planners of different origin and professional extractions aimed at building a common doctrine and methodology, and a new professionalism. In this vision, new foundations of planning should be adapted to the modern conditions of public or community management which increasingly exploits improved know-how concerning the effectiveness of decision-making and increasingly 'rational' methods. Therefore, the relation between, the know-how improved through new integrative methods and the governmental and communitarian institutions and decision-makers, is an integrative part of the reconstructed discipline. This relation, its development, and its functional articulation can be the object of the planning theory. Surpassing the past and present frustrations of incapability among planners should be based in building and strengthening the technical approach in our professional role, as in the educational teaching. With it we have a chance to safeguard intellectual honesty, respect true and free opinions, and to realize a superior capacity to achieve results from a general point of view. And the first thing that needs to be 'generalized' is the planning know-how, i.e. planning theory. To confuse planning theory with any other sort of social theory risks de-professionalization and discrediting planning, which we can not allow.