

**PLANNING THEORY - A CRITICAL REVIEW OF THE DOMINANT PLANNING  
MODELS IN 21<sup>ST</sup> CENTURY AND PROPOSED RECONSTRUCTION**

BOJANA POLEDICA<sup>1\*</sup>

*<sup>1</sup>University of Belgrade - Faculty of Geography, Studentski trg 3/3, 11000 Belgrade, Serbia*

**Abstract:** The entire work is based on the assumption that the root of the planning crisis at the global level is largely found in the inadequate development of planning theory. The purpose of this research is to find a theoretical basis that would allow better theory and practice linking within a more efficient planning system. By applying the method of analysis and synthesis, historical and descriptive method, the development of theoretical thinking about problems and issues in the planning is presented, then the current state of theory in view of the dominant models and their "critical" points. In this paper, namely, it is pointed out that because of these points, planning, as a mechanism of state intervention, still does not respond adequately to current and future challenges and demands of society. Accordingly, and with the realization of the basic objectives and applying the method of induction and deduction, planning theory reconstruction has been proposed, which is the main result of the work.

**Keywords:** planning theory, planning models, the reconstruction process, and the system.

### **Introduction**

Although planning as a social practice occurs in ancient times, the modern theory of planning has evolved in the last third of 20th century. Opinion that prevails in the literature, from the point of view of Hall's theory (1982), is that the theory of planning is an eclectic body composed of material from the border area of political science, welfare economics, social psychology and ethics, but in recent years it has been developed in the direction of establishing specific generic theories within the general social theory. The first attempts to determine the content of planning theory coincide with the first successful attempts of systematization of topics and issues that have emerged in planning practice. At the same time, above all, it is about the problems caused by the lack of coordination between different approaches and approaches developed in the 1950s and 1960s when the demanded renovation because of the end of the Second World War was largely completed. Some of the works in which the attempts of planning theory determination have been represented, which are also classics in the planning theory are: Urban and Regional Planning: A System Approach - McLaughlin (1969); A Systems View of Planning: Towards a Theory of the Urban and Regional Planning process - Chadwick (1971) and Planning Theory and A Reader in Planning Theory - Faludi (1973a, 1973b) (Dabović, 2011). During the 1960s and 1970s, when there were the first attempts of systematization of knowledge on planning theory, and when planning also becomes extremely multidisciplinary, the disintegration of planning theory came. The relationship between theory and practice in this period is reflected in the numerous disagreements within the planning community. While

---

\* E-mail: bojanapda@gmail.com

theorists engage in a philosophical discussion, practitioners are left without specific instructions for use. Relations between the different parts of planning are analyzed separately, forgetting the importance of integrity. This method of analysis led to the loss of integrity in the planning, and also the opportunities for the development of the general theory and methodology, but also to the increasing separation of theory and practice that brought serious problems in planning. Practitioners planned on the basis of their own experience or the experience of others, without reference to the theoretical assumptions (rules, order, analysis, methods, codes of conduct), which leaves significant consequences on the space. Due to this behavior of practitioners sometimes, it is not surprising that the practice of planning is not effective and that within the planning system, there isn't enough consistency (Dabović, 2011). So it is no surprise that, among theorists and practitioners involved in planning practice, there are not the conditional agreement built around the impression that the theory of planning is a "failed" project. It is recognized in the titles of works such as *the theory of planning for the naive, if planning is everything, maybe it is nothing*, etc. (Dabović, 2011). When, on the one hand, we take a look on the development of planning theory where crucial periods and ideas can be distinguished, and on the other, confusion that is expanding every year, we must ask the question: "What's missing?". Where is the crucial connection that would establish harmony in the whole planning system and improve its efficiency? The main objective of this paper is to find answers to these questions. Accordingly, after the research methodology has been presented, the paper first discusses the theory of planning, followed by the critical review of the dominant models of planning in 21st century, and the proposed reconstruction of planning theory and, finally, the concluding remarks. Description of the evolution of planning theory shows tendency towards achieving a unified definition and inclusion of all that planning means that dates back the creation of the theory until now. However, it is also clearly shown how difficult it is to be close to the ideal. Instead of improvement of the initial definition of planning theory, which had the potential to achieve integrity, completely new movements and thoughts on what theory involves have been developed. This course of development has led to the complete disintegration and separation of theory and practice, and the first "request" for the reconstruction of planning theory. A critical review of the dominant models of planning (strategic and communicative / collaborative planning) gives the reader an insight into the opinions of various authors on this model. Systematic presentation of the main models' features, their key strengths and weaknesses, which were held at planning scene, is also the basis for the proposal and the introduction of planning theory reconstruction, which is the main objective of this paper. Proposal for planning theory reconstruction (called "Labyrinth") should open up the possibility for better functioning of the urban planning system and specific planning process. The paper focuses on and describes the stages of the planning process in which the mode depending on the situation (economic, social, and political) in the social system has been provided. The planning process is placed in the legal and institutional framework in which cooperates with the disciplines that are essential source of information. The proposal introduces a feasible way of determining the theoretical and methodological framework and limits of *the process*, which can lead to the creation of a flexible and adaptable planning theory. Such a theory could be applicable to all levels of planning and could provide the answers to the problems that practice faces.

### **Methods and Research Methodology**

The complexity and interdisciplinary of the research subject demanded the application of appropriate research methods and techniques suitable for the formulation of the initial hypothesis, proving attitudes, verification and final shaping of scientific conclusions.

Application of the analysis and synthesis method, as well as the basic and most general methods that lead to scientific description and knowledge and their combination with descriptive and historical method, was aimed to show the development of theoretical thinking about problems and issues in planning, to review the complex areas of disintegration and inconsistencies within the theory of planning and the planning system. Furthermore, the use of deduction and induction allows the performance of analysis and conclusions regarding the proposed reconstruction of planning theory, the possibility of establishing a certain level of standardization in its application and considering options that allow different specific contexts in which planning is done.

### **On The Planning Theory**

Regardless of two-century long history and that planning as a social science occurs in ancient times, the modern theory of planning appears in the last third of the twentieth century. In this period there has been a numerous and complex theoretical and methodological debates and when it was expected that the number of knowledge would finally be grouped and systematized, it resulted in turnover and leads to formulating new definitions and classifications. The theoretical foundations of theory are expanded, the theory and approaches are further diversified and the "crisis of planning" comes. (Đorđević, 2004a).

After the "golden period" of planning in the 1960s and 1970s, which unfortunately, as we know from experience, always flourish to solve the accumulated problems (e.g. after a rapid industrial development in the 19<sup>th</sup> century and after World War II), period of crisis comes. Theorists engage in philosophical debates, giving no concrete results on the methods and techniques that practitioners could use. Extensive discussions were conducted around each individual part of planning. Planning has been losing importance as a whole and thus there has been the basis for the establishment of a general theory and methodology. Practitioners are left without instructions, rules, and adequate knowledge to work and they have been turning to their own experience. Their interest in the theory declines, because they do not see any support in it. The relationship between theory and practice is canceled and the gap that persists to this day has been deepened. It is clear that the cause of the disintegration in the theory of planning is extensive and there are numerous disagreements in planners' community. In planning theory and practice, a variety of disciplines and experts is included, who generally do not cooperate with their colleagues, leading to divisions within planning community. The problems we deal with enabled the involvement of different disciplines in planning, from environmental protection to the economic situation, the economy, education. The division of labor and specialization of knowledge is good for effective responding to a variety of problems, but it has a negative impact on the comprehensive view of reality and the coordinated functioning and operation of the planning system (Dabović, 2011). The crisis of planning on a global scale is not only a consequence of the development of society and the circumstances that have befallen the area, but the unstable exchange rate at which planning is, both in practice and in theory, today. Due to "chaotic" state of planning theory, in the mid and late seventies "general overhaul" was claimed (Taylor, 1980). The reconstruction of planning theory and its better integration into the wider social (political) theory were claimed (Healey, 1989; Đorđević, 2004a).

The first significant efforts to determine the content of planning theory were made by Faludi (1973a, 1973b), what is recognized in his ways of thinking. To this end, he makes a distinction between *planning theory* and *theory in planning*, as well as between *normative* (explains how you should plan and determine the conditions and criteria for applying in practice) and *positive* (taking into account the constraints that have been encountered in the

practice in trying to implement a rational action) theory. The idea in the first distinction, with which Faludi (1973a, 1973b) separates the contents of planning theory that deal with the procedural aspects of planning from theory in planning - those used for the development of cities, regions, transport or social organization, etc. which were borrowed by other scientific and technical disciplines (geography, social and organizational sciences, urban planning, economics, political science, etc.), is to examine what the main topic of planning is - the planning *process*. In this setting, the author tries to define the own field of planning theory, whose application would not be the same as the existing and possible application of a substantive plan (e.g. transport planning, environmental planning). In doing so, he does not deny the necessity of improving the "borrowed" theories, primarily because of the need to adapt and use in different conditions compared to those in which they are originally applied. In this way, Faludi (1973, 1973b) takes a risk to come to a complete separation of planning theory and theory in planning. Hudson (1979) points out that the main problem of the dichotomy of the procedural and substantive planning theory is that the distinction between the two types of theories is unclear, for example procedures are frequently changed and specialized during their use and in accordance with the substantive problem areas. Also, the practice knows the situation in which a new procedure is formed to solve specific problems. He points out that planning takes place mainly through the use of old methods to solve new problems and finding new methods to solve old problems. This is the basic feature of planning - a reciprocal feedback between theory and practice, knowledge and action, conceptual methods and the real world.

Faludi (1973a, 1973b) tried to establish a strong relationship between the procedural and substantive aspects, as well as an integrated inter-relationship between different types of substantive plans, all in the aim of finding science in planning. Faludi's efforts, however, have led to more confusion and divergence, so that in order to fix the "mess" that he has made he created the typology which consists of *object - centric, decision - centric and control - centric paradigm*. Faludi (1982) sees planning in *an object - centric paradigm* as a comprehensive knowledge of the subject, i.e. the area that directly regulates the action. The area is in the spotlight, and a plan is a compilation and analysis of information about the area. *Decision - centric paradigm of planning* puts an attribute space research aside and it puts in the first place the importance of decision-making for planning and preparation, evaluation of alternative actions. *Control - centric view of planning* represents planning as the degree of control necessary to effect the change of environment. Đorđević (2004) says that it is characteristic not only for standard and economic systems of the country, but also for the economy of the welfare / housing improvements, too. Faludi (1982) tried by formulating this typology again to draw attention to the importance of the planning process in a less intrusive way. The author, in this typology, undoubtedly represents the three paradigms as analysis (object - centered), action (decision - centric) and implementation (control - centric), and three parts of the planning process and thus emphasizes its importance. This typology wasn't able to reconcile the planners. In contrast, simultaneous applications of all three paradigms caused sharp conflicts, debates and changes of the professional opinions of the value of all three doctrines (Đorđević, 2004a). The 1980s was marked by attempting the reconstruction of Healey's, McDougall's and Thomas's (1982), Yiftachel's<sup>1</sup> (1989) and Faludi's (1982) planning theory which in this decade comes from the classical model of rationalists. He published a paper entitled *Towards a combined planning paradigm*, which leaves a clear ratio and he represents so-called target or -"meta" planning. In this paper, the author just revives the spirit of reconstruction planning theory that should involve the integration of old and new, as it places the skillful placement planning procedure in a social context. Faludi's basic idea was

---

<sup>1</sup> See: Dabović (2011).

to retain the basic procedural elements; the primary importance of planning objectives that are the result of the current value judgments and the distribution of power within interested parties / political groups is put in the procedure. Faludi (1982) has sought to solve debates and doubts about the theory and doctrine of planning through planning practice where the starting point is the selection of an approach (Dabović, 2011; Đorđević, 2004b).

It turns out, however, that none of the attempts from the 1980s to reconstruct planning theory led to the development of a unified theory of planning. Society, and with it the planning, moved rapidly towards postmodernism in last two decades of 20th century, where modernist axioms and notions of universality and objectivity were replaced by the term relativity and subjectivity. As a result, the planning theory field has been expanding, there are many new aspects and perspectives, and the focus of study with closely - planning issues and problems moving towards a political context, dialogue and ethics in planning. However, there are still authors (Friedmann, 2003, Alexander, 1992; Archibugi, 2008; Dabović, 2011) who believe that respect and the development of an integrated and unified scientific method by planning theorists would cause the creation of plans that are largely consistent and achievable. This attitude seems logical, understandable and justified, and is the objective of this research.

### **A Critical Review of the Dominant Models of Planning in 21<sup>st</sup> Century**

Nowadays, planning theory is based on explicit postmodern view of the world. This implies a shift from the dominance of order, reasonableness, predictability and rationality in the modern era to the post-modern sense of the complexity of our problems, elusive solutions and often chaotic nature of social, economic and political environment in which the problems are located. Much more important for planners is that postmodernism refuses that major community problems can only be solved through hard work and rationally established planning.

Hemmens (1992: 20), as Brooks (2002: 121) quotes him says: "Postmodernism, in contrast to modernism, means that there are multiple, irreconcilable stories in every social phenomenon, which leads to the conclusion that there is no only one best solution for method / action of planning." "Postmodern" planning involves connecting the ideals and people, running mutual learning, coordination between the interests of the participants and, building social, intellectual and political capital and finding new ways of working on more challenging tasks (Brooks, 2002). In this social situation, a reason for the domination of strategic and communicative planning model is found. Strict rationality failed to respond to the environment in which the differences are celebrated and highlighted, as well as the struggle between powerful individuals and politics and citizens' dissatisfaction, which led to a tendency to develop new ways of working and thinking, in order to come to the solutions that may facilitate the management and routing changes in the space.

#### *Strategic Planning*

Promoted and partly imposed need to involve all interested parties in the course of the plan is the reason for the development and acceptance of the strategic planning model as one of the dominant modes of action and good. What strategic model provides is the connection and cooperation with public and private organizations, what is of a particular importance in postmodern society. Strategic planning provides support for continuous contact and debate, i.e. it leads to the stabilization of relations between participants and encourages evaluation of shared experiences. Also, some experience in strategic planning points the way towards more clear relationship between new forms of governance and planning process, due to the fact that it is now possible to imagine a mutual relationship

between the planning process and the forms of governance, which would, in the process of decision – making, provide a harmonious relationship and supplement of elected bodies in direct democracy (Sartorio, 2005). Its exclusive orientation towards action and results, efforts to establish unity in defining objectives, priorities and implementation makes it popular in planning circles. Virtues which strategic planning owns are what allow the evaluation of the operating hypothesis that enables the achievement of the set goals. The action faces the problem; the future is open and focused on decision-making with established criteria to verify the effects. Continuous and permanent process of adjusting and adjustment, what strategic planning is, in changing conditions provides necessary answers that planning needs (Dabović, 2011). According to Nutt and Backoff (1992), a number of changes that make strategic planning, compared to traditional urban planning, are as follows:

- Focused on action, results and implementation, not on the position of the planners;
- Allows wider participation of all involved and interested / affected parties;
- It takes into account the strengths and weaknesses of the respective management bodies;
- Implies a systematic treatment of the environment, which has gained importance in the postmodern era.
- Contribution to the understanding of planning, not as sovereign activities of public authorities, but also as a form of competitive behavior of political and administrative institutions of all territorial levels.

Besides all the positive aspects of good "military" strategy focused on high-quality action and achieving change, one of its main critical points is the excessive entry of markets in the planning process. Free market, which holds the power of process management in the area, can bring disastrous consequences. We have often witnessed, for example, construction of the shopping center on well-managed green spaces, with the sole purpose - profits while neglecting the public interest. Let us remember the overtones of derision in Brooks's (2002:89) statement: "Everything good for our corporation must be good for our government – isn't it?" Đorđević and Dabović (2009: 96) stated: "The dominance of neo-liberal concept promotion of market mechanisms disavows serious attempts to control and direct the development process in the area, which is the essence of urban planning, but also the essence of government and state. To copy down the managing system of Microsoft to the state governance system is absurd, as well as it is absurd for the master plan of a private holding company to become an official plan document." The drawback of strategic planning lies in the lack of definition and the generality of strategic plans, which are not strong enough to provide the capacity for strategic management. The solution for the annulment of these weaknesses were found in the strategic management process - a process that takes place in parallel and monitor strategic, integrated planning, with the aim of removing certain shortcomings related to the domain of the actual implementation and effectiveness of the proposed policy development and their relevance. Strategic management as a process of continuous harmonization and adjustments, offers, but in a relative measure, an answer that takes into account changing circumstances and conditions in which you make plans (Dabović, 2011). Given the large number of supporters and authors who have studied and "created" strategic planning, aiming to the remedy of deficiencies and quality upgrades that would lead to achieving the goal, the initial idea of studying the real dynamics of the relationship between actors, institutions and spatial context did not give satisfactory results. Due to turbulent conditions, chaotic differentiation of systems, without the coherent knowledge, strategic planning did not have enough power to provide adequate lighting to the planning stage.

*Communicative / collaborative planning*

Postmodern theory in addition to strategic planning model emphasizes the *communicative planning model*. In the simplest view of communicative planning, planners' job is to connect information and ideas of the people and organizations they work with, while at the same time they receive feedback and ideas. Innes (1997 : 227) describes the conditions in which as he concludes collaborative / communicative planning have more chances for its application, as follows: "The world in the late 20<sup>th</sup> century and beginning of the 21<sup>st</sup> century painted the division of power, lack of confidence in the government and experts, multi, immeasurable directions and new tribalism, where groups celebrate their differences. Around the world, new processes and institutions have been created to be more effective in the future. Changes in technology and the global economy require professionals who can respond to rapid change."

Critics on communicative / collaborative planning were partly inspired with the weaknesses of Habermas's teachings (Đorđević and Dabović, 2009):

- Some of the citizens or some groups do not discuss or they have been prevented;
- Not everyone has the same opportunity, the right time and the right on discussion;
- The participants often do not understand the different views;  
During the discussions, it is seen who has real power and who does not;
- Participants in the discussion often have hidden agendas (lack of transparency).

A main weakness of this model is an idealized picture of reality. Planning does not take place in a world without the powerful people, and the model does not provide the ways how the planner can achieve the ideal. Some authors in communicative planning in terms of globalization see political aspiration towards building a neo-liberal society and not towards the achievement of sustainable development, as well as striving to reduce planning theory to pure ideology (Bangs, 2005). According to Brand and Gaffkin (2007: 308) successful communicative planning requires the planner to be gifted in facilitating proactive engagement and arbitration, but also proficient in the semiological and hermeneutical analysis. They believe that these forms of planning will bring the desired effects only if they give citizens a greater impact on politicians to make non -collaborative world more suitable for collaborative practice. Some of the criticisms of communicative planning refer to the insistence of its implementation at the local level. Brand and Gaffkin (2007: 307) state that "collaborative planners cannot appreciate a local arena, even though the words may be more operational in relation to the external structural constraints, but they consider that developmental problems which have a local manifestation and local solution should be distinguished from those with local character, but external occurrence and damage. In such cases, at the same time, cross-eyed looking at the different geographic levels completely blinds the fact that the management and co-payments do not go hand in hand." Reaching agreement and their implementation at the local level is easier, safer, and does not require much time, if there is a great pressure on land and highlighted conflict of interests, but in this case, planning is brought down to a political process of negotiation and conflict resolution. Convergence of views does not require a long process, as well as at the regional or state level, where the ability to fight conflict of interests and attitudes is bigger. Does that mean that regional plans should discontinue the coverage area, which includes a variety of cultures, multiple views and interests? On the other hand, the centralized approach - significance, impact, conflict and the dynamics of politics completely negate, or pander to them, to the extent that the conflict does not come.

In the communicative model, reflectors are rather on the planner and what planners should do than on the question how to direct the development of cities and regions. Fainstein (2000) states that the weak communicative planning theory and the continued existence of the gap between theory and practice, and often lengthy process of participation, which leads to stress among the participants and the loss of faith in the illusion that nothing will ever complicate.

Despite the fact that communicative action is not confirmed its legitimate, complete domination and failed to close the gap between theory and practice, it contributed to the planning profession in the following (Brooks , 2002):

- Focusing the spotlight on the communicative aspect of planning was very helpful. Planners are very serious about the communicative effects of their work. Their task is to ensure the victory of inequalities and tyrannical power. In short, communicative theory has made a significant contribution to the professional value system and all planners should enter these values in their practice.
- Communicative action theorists have pointed out set of the methods - mediation in negotiation, consensus building and other group decision-making techniques - which can be useful in postmodern circumstances. This is an outstanding contribution to the methodology of communicative planning.
- Finally, the theory of communicative action provides a wide range of opportunities for professional academic research. It is still appealing to study and analyze the communicative content and effects of many planned activities and scientists will be happy to explore this approach in the years to come.

Improving communication between planners-experts and citizens and achieving complementarity of their attitudes are things that cannot be challenged as a good communicative planning target. However, the emphasis on physical planning in Serbia, the idea of lack of dominance of powerful questioning and careful, critical listening are the Đorđević goals that are seemingly unattainable. The economic crisis, the political circus and moral / cultural destruction cannot provide a good basis for the implementation of the communicative and collaborative action. The motive and the will of the people to participate in the planning and constructive debate are almost nonexistent. Accustomed to dysfunctionality and disorder, they consider their participation a waste of time, when "they are all the same" do as they want. Unlike all countries, the Scandinavian countries are focusing on this kind of work and show results. In Sweden, the so-called culture of consensus has always prevailed. The main ideology's features are pluralism of interests, broad citizen participation and mandatory consultation in the planning process. Planning in this country is to that extent decentralized that local authorities make decisions on urban development, without any obligation to consult the State. In this way, the planning has taken the form of negotiation, where the main methods of decision making are negotiating local officials and land owners. Planners ensure that all issues are subject to discussion and agreement is usually achieved within a reasonable time due to mechanisms that are placed at disadvantage individuals who for various reasons want to challenge the process. This system works in Sweden. Primarily due to high legalized institutions - national associations with professional memberships that participate in all levels of decision-making and direct large expense involved in communication and provide a good organization (Heclø & Madsen 1987, Mattson et al., 1989; Gustaffson, 1991; Đorđević 2004a). The support for this movement to be found as one of the top models on offer during the drafting process was painted by the fact that technocratic management, blind holding of positions, failing to use field experience from the field and neglecting the interests of the population is not and should not be the sole practice in planning.



*New Spatial Planning*

Traditional planning was not suited postmodern conditions in the most appropriate manner. In general, it can be said that as a reaction to the shortcomings, a strategic model and communicative planning model were developed, which can be marked, in a word, as a new plan. New spatial planning is characterized by a softer approach to the strict, traditional planning. With the new approach, the role was radically moved from the classical understanding of the purpose of planning. Observation of planning as an action of making plans were discarded as out of date, a new role can be found in the decision - centric paradigm of spatial planning. This role represents a planning effort to see and understand the problems they face today and which solution is expected in the future, with the aim that we today have made better decisions (Đorđević, 2004a; Faludi, 1989). Relation features: traditional, physical - new rational planning, are reflected in the spatial plan. Stojkov (1992) distinguishes closed form of the plan and the plan as an open, pluralistic system. Closed plan is characterized by a firm and determined graphically and textually definite solutions related to so called target year. They are functionally determined so to the addition of the concept plan and sectorial plans provide for certain functions such as housing, recreation, industry and so on. Picture of future state can be easily concluded from the sectorial solutions and vice versa: the whole solution can be easily decomposed into sectorial plans. Clear functional division of space and accurate graphic expression are also bounded with clear limits: cadastral, administrative, statistical and functional. In contrast to the closed plan, an open - plan should primarily be integrated, i.e. to facilitate networking among sectors that have built the instruments of self-regulation in the course of implementation. Open plan solutions are strategically defined more in the form of principles and policies, rather than in the form of clear solutions in land use. An open plan is more indicative and less spatially defined. A good example of the closed form of the plan is The Spatial Plan of the Republic of Serbia from 1996, and The Open Spatial Plan of the Republic of Serbia from 2010 (Đorđević et al., 2013). In the time of economic crisis and lack of funds, a new planning gains popularity due to a short period of plan development (6 months!), involvement of a small number of experts and easy adoption due to the lack of specific, binding decision. However, a major constraint is that the new plan as the main method highlights SWOT analysis that contains few facts and specific data. Generality of the statement leaves the possibility of arbitrary interpretation of the plan. The way of evaluating the plans is another question that arises from trend analysis of planning theory. One of the most basic approaches considers that the results achieved in the implementation of the plan must be in accordance with embodiments of the plan. This leads us to the necessary existence of vertical and horizontal coordination of all interested parties at all stages of the drafting process. Due to the increasing division of labor and competence, full coordination seems unattainable. Planners see plan development of a plan as a time-consuming, laborious process of negotiation, and the adopted plan is more indicative of the result of the negotiations / compromises than it is accurate or binding. Conclusion is that plan should not be evaluated based on the percentage of the solutions, but the way it had influence on decision-makers, whether they learned something or understand the importance of planning through participation in the process (Đorđević et al., 2013 )! Finally, as the most important and also the most dangerous feature of the new spatial planning is the attitude towards land use. The plan of land use in traditional / physical planning was the main objective of the planning process and its reason for existence. Land in the new planning is analyzed, directed and determined in the area on the basis of indications, qualitative evaluations and deregulatory instruments for its use. The plan of land use is still only a vague graphical and textual representation of confusing policy of sustainable development. Based on this, the consequences that follow can only be identified indirectly, through given comments

(Đorđević et al., 2013). Neglecting the basic resource and territorial capital of the state must not be the development trend. Leaving the land for use to disorganization and the free market is a serious problem. Uncontrolled growth of building land at the expense of agricultural or forest land can lead to large disbalances and imbalance that destroys the sustainable development establishment. Environment, which is at a great price and in the focus of each "amazing" policy, is at risk without the specific land management. Incompliance and flexibility in the different situations is what rational planning should compensate through strategic and communicative planning and what is tried with further improvements of the new plan, as well as hope for more effective action. Connecting these models into a functional whole is perhaps what is lacking to the theory of planning to gain authority, and also to be popular and effective.

### *Planning Theory Reconstruction Proposal*

Planning theory reconstruction proposal, and also the goal of this research is called the "Labyrinth". It is presented and explained through two systems that make up the entire field of planning theory. Faludi's distinction from 1973, which separates planning theory from theory in planning, is the basis for drawing the borders of the planning process field. Theory in planning that Faludi (1973) describes as a theory that we use in order to organize society better, the development of cities, regions, transport, etc. and that is mostly "borrowed" from other scientific and technical disciplines can be set as a broader framework in which the process of planning will be placed. However, this theory must necessarily be coordinated and correlated with institutions, government and social organization community so that the entire system would be functional. As Dyckman (1966) states, planning theory must include adequate theory of society in which planning is institutionalized. In accordance with this, the field of planning theory involves two systems: Substantive theory system that is correlated with the system of institutions, government and social organization, and Planning theory system (procedural theory) - the planning process.

Procedural theory, as well as Faludi (1973) explains, in the very core and essence, should only contain and explain the *process*. In the planning process, it is necessary to determine the key fragments or phases of the process, and they are as follows:

*Phase A* - Data collection and analysis (the basis and beginning of the process, including methods of data collection and analysis, is the "umbilical cord" – the main connection that is going to take knowledge and methods from the substantive theory and system of institutions and policies);

*Phase B* - Defining objectives based on the analysis;

*Phase V* - Defining variants of development and their evaluation;

*Phase G* - Selection of measures and instruments to achieve optimal development options and

*Phase D* – Development implementation and monitoring.

Planning theory system (the process) is placed in a social context where planning lives. Social context has gained importance because of the large number of authors who put emphasis on it (Sager, 1994; Schönwandt, 2008). Multidisciplinary of planning is presented with substantive theories. In the list of substantive theories, there are various sciences and disciplines, such as economics, sociology, legal sciences, etc., with a note that this list is not finally defined. In the case of justified and substantiated necessity, the using of specific discipline may be included. Those disciplines and sciences that are deservedly pointed out are geography, geology, hydrology, ecology, and natural stronghold and the base of traditional physical planning in the social framework. Knowledge and use of ethics,

aesthetics, and organizational sciences are more important for personal education of planners and help with defining their own value systems and behavioral patterns, as well as for better understanding of the situation in the area, but the information that can be used in the planning process. Land management is a term that can rightfully be identified with the concept of spatial planning actions and thus its existence is necessary in the planning system. Space planning basically involves the deployment of activities on land and defining the usage of the same. And Kunzmann's (2002) view of the field theory of land management is work, and "omitted core theory" is "the essence of the work." Faludi's (1973a, 1973b) idea that substantive theory should be adapted to the conditions prevailing in the planning process, was also transferred to the proposal. The constant development of the substantive theory is not limited, and is subject to adjustment of the different conditions prevailing in the planning process with respect to those in which this theory was developed. Institutions, through which the political / governmental system is depicted, are also important and inseparable from the broader framework within which planning takes place. At the same time they are the main subject of planning. They provide a legal basis, provide the legitimacy and control implementation. A political stance promoted by rationalists and complete exclusion of policy in a very political world is a violation of the basic postulates of conventional logic. Eventually it turned out that planners who are active in political life and take into consideration politics when planning have a different perspective and greater effectiveness (Đorđević, 2004a). Political attitudes and actions with regard to the political system delivers far better understanding of the situation in which it was intended, but at the same ethics and professionalism should remain at a high level. One should be careful; because the policy as a ubiquitous factor can become a cage in which planning is a hostage of prevailing political economy (Đorđević, 2004a). Personal skills of planners are put in trial in collaboration with the environment outside of the process. Logic, good knowledge of communication theory and arguments, as well as high moral principles and tested values are extremely important to be confirmed in professional environment and proper application of the theory.

Harmonized system operation relies on one of the basic rules of planning *order-rules-harmony*. Connecting all the parts in the right way, respecting the principle of integrity is the key of finding the "right" way through the "maze" of circumstances. The overall operation of the system of balance is subject to strong, reversible connections between processes and the social environment. Also, between all the elements, feedback is required, which reduces the possibility of an error to a minimum and makes them easier to remove. The so-called *feedback system* allows good planning and a good procedure as "the mother of planning" is characterized by a successful action and provides defense in case of an error, and gives a good analysis of the domino effect of providing quality and achievable plan. Constant connectivity and circulation of matter among substantive planning theories, institutions and processes of action may lead to a reduction of the gap between theory and practice. This, in addition to defining a unified theory, is one of the priority tasks of those who tackle this problem. Planning theory should present planners mode and help them find themselves and define their values. Offered "Labyrinth", with separate stages and choice mode in the preparation of the plan, has the potential to provide to planners with the practice high-quality user guide.

In this reconstruction proposal, the problem of vaguely defined border between the planning theory and theory in planning is attempted to be solved, which suggests the Hudson (1979) as the objection to Faludi's distinction from 1973. Limiting the possibility of the planning process is shown by determining its stages and offering planning models (menu), but in a way that the process is completely isolated and interacts with substantive theories realized in two phases - A (analysis) and D (Implementation). The openness of the process of information in the initial and final phase is crucial for the development and

existence of a dynamic system. But legal obligation is to involve the public and striving to include it in all stages of the drafting process. It causes that because of the different traditions of planning, the possibility of realizing these aspirations is left. The public participates in the analysis and presents its own problems, needs and interests which are taken into account when defining the objectives and variants of development. The following public participation is important to choose the most optimal variant part and at the end of the monitoring survey of the public about the (dis) satisfaction with the results. The aforementioned *menu* planning model, given that the planning process is not possible to isolate from the different types of models and methods of planning, it includes seven models of planning and strategic planning. Seven models of planning are rational; attorney's, (neo-) Marxist; model of equality; model of social learning and communicative action, radical and liberal model of planning, and all of them are in occasional or regular use wherever space is planned. They have their own methods, set of the necessary data, professional skills and styles, its own institutional environment and in everyday practice are often intertwined with each other and (Đorđević and Dabović, 2009b). The practice knows the situation in which you create a new procedure to treat and solve specific problems, which leads integrity. Menu planning model offers help in solving specific problems, without compromising the basic procedure.

A complete action of a plan development must not be omitted in reference to the limited resources, poor access to information, or the lack of relevant information, interested parties to participate, whose interests touch the plan, unevenness in the power structure and political instability in the state system. All of these things affect the fact that the future is not nearly predictable, a definition of reasonable and feasible goals of Sisyphean task. The choice of the mode and additional assistance from the various models of planning are properties that can provide exceptional resilience in planning, ability to adapt to different situations (moral, political, economic) and effective response to the same, which is an advantage given the instability and frequent changes that planners have to face. The openness of the process is presented through phases A and D, and the way from one point to another, which represents an action plan, is based on a rational planning model. Given the confirmed and solid characteristics of rational planning model, it is quite justified with the name "foundations" which it is assigned. The rational model is a reflection of the focus and simplicity as the basis of a good theory. It can provide optimal picture of reality and help in decision-making by pointing to differences in approach, defining goals and procedures for their implementation (Đorđević, 1995). This model is most common in the first stage of the process, because of the thoroughness, the inclusion of all relevant data and detailed analysis, which is involved, but also in the process of defining objectives and selecting measures and instruments for the implementation of optimal development options. At each stage of the process, other planning models can be selected and because of the aforementioned imperfections of the rational model. In the example of land-use planning, as its core and basis of planning, you can view and send off the basic elements of this method and how theoretical and methodological frameworks behave in certain circumstances. Source of information, the legal basis, the resources and the knowledge of the entire social system (the economic situation, policy, and social aspect), substantive theory with institutions and state systems was allowed to us. Circulation of information and ideas are a practical basis for initiating the drafting and controlled changes in the area of the goal planning. Determining the development trends in the use of the land is the main goal of rational land use. Rational use depending on the current situation in land use may include halting further degradation, preventing unplanned construction or improper use; protect areas of importance, rehabilitation of affected areas (Đorđević et al., 2013). The starting point is the current situation, which corresponds to a phase in which analysis of the situation is performed. The

said cooperation with the substantive theory (economics, geology, geography) institutions, which give conditions, details of ownership, legislation and political system, can provide a collection of information (statistics, the current method of use), and using methods of rational and strategic models checking and selection of facts will be given at the end of the real image of the observed area, and to some extent determine the stronghold of action. Defining goals, which is important for directing the planned action, is best realized through strategic planning. In addition, it carries the trait of tactical organization from the military terminology and determines the main direction of attack that does not exclude the public and is not apolitical. The variants development represents a shift of a planner from rationality, strategic or any other model and creative coming of irrationality and "visionary" ability of planners. It is important that irrationality is understood as a rejection of the rational at this stage, but given the experience it is known that there are areas of development that are impossible to predict and rationally established, because under the influence of external and internal influence on the plan, it comes to opening new directions for action, new opportunities and changes in approaches and measures for implementation. Irrational action should be seen as independent from the strictly rational prescriptions and as the action in time. Planners make a plan with the hope that it will serve to direct the development of the area and future generations (Đorđević, 2004a). When planners talk about the development of options, do not discuss the possible but of the impossible and the unknown, because the irrationality should develop and explore as a necessary creativity of planning.

When choosing the most optimal variant of development, since the plot involves different interested parties, as well as certain rights by different entities, the active involvement of interested parties and the public are necessary, what the most appropriate communicative planning and choice through consensus are. Also, in the case of threatened interests, the side of the citizens should be taken, to explain their goals and approach to planning where the attorney model can help. Instruments and measures to achieve the goals are set specifically, analytically established by applying the method to determine the best way (cost / benefit analysis, the threshold of development). Implementation and realization with defined measures and instruments, must be continuous and in the composition of the plan. Adoption program implementation later after the adoption of the plan basically distorts comprehensiveness and continuity of the process. Implementation involves all interested parties and participants in the area, according to the decision of the planning process in place and social framework provides guidance for future development. The entire system is occupied by policy, but in a way that political goals must be inviolable and that the world of politics does not focus the entire development. During the selection of variants of the development and implementation of quality, a model of equality can be provided, since it is committed to balanced development, in line with the political situation. The liberal element model through consideration of real options can contribute to a better definition of planning solutions and subsequent implementation. Creating a sound vision of development, without any reasonable support for implementation (as is often the case), is a waste of time and resources in developing a plan whose goals are unrealistic and inconsistent with the possibilities. Mixed use of different models of the planning method, in addition to what is possible and desirable, and it can be said it is necessary. Đorđević, et al. (2013), wrote that in the case of certain land use and conversion from one use to another land use policy should be a separate zone. For example, there are the territories in Serbia with a high pressure on land (urban agglomerations, suburban areas, areas along major corridors and infrastructure systems), and the percentage is much higher portion with less pressure on the land. In this case, the same planning document is necessary to combine the principles of strict, hard and soft regulation. Strict regulation and specific rules of construction can be determined through the strategic rational planning (concentration of power and determine the direction of the main shock), while the softer approach is desirable

in areas where the population is less frequent or are away from the axis of development and may be defined through communicative planning, based on achieved consensus among interested parties. Starting from the assumption that the management of the development is so complex, that includes so many people, actions or any planner cannot be expected to propose an effective program from top to bottom (Đorđević, 2004a). The quality of the reconstruction lies in the merits of the possible, not the perfect actions and decisions.

The aim of planning theory reconstruction is to create a comprehensive and inner harmony system, as well as its good connections with the practice. The separation of the planning process, but not its complete isolation from the system of substantive theories, determination of its phases and making choices in various circumstances of planning, the possibility of approaching in the integrated system has been presented. At the same time, a theoretical assumption in this proposal allows the reconstruction of changes in a particular area and not fixed, acceptance of change (political, economic, social), while the planning process is designed and presented as universal, i.e. applicable to all levels of planning.

### **Concluding Remarks**

If those who have moved away from theory, peek into its world and became interested in issues: where the methods and modes were derived from, what is caused by thinking and acting in practice, how political, economic and social conditions, personal abilities and preferences of planners affect the development and implementation of the plan, they would laugh to their naivety with which they characterized the theory as unnecessary and pointless. On the other hand, given the historical basis, study and systematization of ideas about the content and scope of planning theory, the expectations were that the unique approach and direction that would give adequate instructions to planners in practice would be framed. In contrast, it came to disintegration and to the state of planning theory, which is often seen as "chaos" and "confusion" that practitioners are readily bypassed. However, the different views given by theorists opened many doors to a solution. All of the concepts and models that have evolved as the epitome of responses to political, economic and social circumstances and problems that have been produced allow us to present-day research, discussions and making of quality informed decisions about the work in the present and future mode.

So at the beginning of the third millennium, we come to a situation where a dominant sets aside two models of planning (strategic and communicative), with several approaches to their limits. As the dominance of each of the previous models and the dominance of these can be justified and understood the social order and political tendencies of the time in which it is employed. The period of 21<sup>st</sup> century (postmodernism) reflects the fragmentation and the glorification of difference in society, division, highlighting of local and regional levels and highlighting of the concepts of "neighborhood", "identity", "and cohesion". At the same time the economic crisis and the increasing power of the private sector provide an uncertain future. Theory as a guide for planning gives its best to accommodate. Thus, many authors advocate the strategic and communicative planning, hoping that they will survive, and thereby preserve the integrity of the present society. Softer approaches, solutions that are not strictly defined, as well as decision-making, which will relieve to some extent the market, have provided favorable-position for these models and the new plan, primarily in the neo-liberal policies and development priorities of the European Union. However, this plan does not fit all traditional planning. For example, countries in transition, without high standards, political instability and problems accumulated in the area, can solve problems and provide and direct the development of the principles and visions. Promoting sustainable development, territorial cohesion, finding

solutions to "all" in the development of tourism and the "mania" of identification in times of crisis and unemployment is buying time for those who are in power. Recognizing the error of condemnation on account of communicative and strategic planning begins at the moment when they noticed the consequences when it was realized that a total rejection of the traditional planning does not lead to an efficient system.

Given the diversity of conditions in which planning takes place, and the theory is applied, at the same time respecting the need for its universality, this paper presents a proposal of planning theory reconstruction in order to increase the efficiency of the practice. As the foundation of action is the rational planning, primarily because of the thoroughness of the analysis, the strength of clear goals and work *step by step*. Without rejecting a single model that is found in today's practice, and their combination, a process that has the potential to respond to different conditions and traditions in which it is planned is introduced. Policy and institutional environment is not ignored and cooperation with these is to emphasize the importance. In the proposal for reconstruction, the other models have attempted to compensate and control the imperfections and criticism of communicative and strategic planning, but also to other models are routed through the feedback links between all elements of the system.

### References:

- Archibugi, F. (2008). *Planning Theory: From the Political Debate to Methodological Reconstruction*. Milano: Springer.
- Bengs, C. (2005). Planning theory for the naïve? *European Journal of Spatial Development* 3. Available at: <http://www.nordregio.se/EJSD/debate050718.pdf>
- Brand, R., Gaffikin, F. (2007). Collaborative Planning in an Uncollaborative World. *Planning Theory*, 6: 282-313.
- Brooks, M.P. (2002). *Planning Theory for Practitioners*. Chicago: Planners Press, American Planning Association.
- Gustafsson, A. (1991) The changing local government and politics of Sweden. In R. Batley and G. Stoker, eds., *Local government in Europe*. London: Macmillan.
- Дабовић, Т. (2011). Могућност унапређења интегралног приступа у теорији просторног планирања. Докторска дисертација. Београд: Географски факултет Универзитета у Београду.
- Duckman, J.W. (1966). Social planning, social planners and planned society. *Journal of American Institute of Planners*, 32(2), 66-76.
- Ђорђевић, Д. (1995). Методе одређивања намене површина у просторним плановима. Београд: Географски факултет Универзитета у Београду.
- Ђорђевић, Д. (2004а). Увод у теорију планирања. Београд: Географски факултет Универзитета у Београду.
- Ђорђевић, Д. (2004б). Decentralizovana Srbija i njen prostorni razvoj: Pitanje instrumenata i pitanje koncepta. U: Milašin, N., Spasić, N., Vujošević, M., Pucar, M., urednici. *Održivi prostorni, urbani i ruralni razvoj Srbije*. Београд: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, str. 3-6.
- Ђорђевић, Д., Дабовић, Т. (2009а). Основе просторног планирања. Београд: Географски факултет Универзитета у Београду.
- Ђорђевић, Д., Дабовић, Т. (2009б). Седам модела планирања. *Гласник Српског географског друштва*, LXXXIX (3), 3-21.
- Ђорђевић, Д., Дабовић, Т., Живак, Н. (2013). Физичко планирање српског простора, рукопис рада, Зборник радова са конференције одржане маја 2013. године, Природно-математички факултет, Бања Лука.
- Innes, E.J. (1997). The Planners' Century. *Journal of Planning Education and Research*, 16(3), 227.
- Kunzmann, K.R. (2002). Vom unsichtbaren und undefinierbaren Kern der Raumplanung. *Raum-Planung* 105: 329-332.
- Mattsson, H., Kalbro, T., Miller, T. (1989). Development agreement for residential development in Sweden. In D. Porter and L. Marsh, eds., *Development agreements: practice, policy and prospects*. New York: Urban Land Institute.
- McLoughlin, J.B. (1969). *Urban and Regional Planning: A System Approach*. London: Faber and Faber.
- Nutt, P.C., Backoff, R.W. (1992). *Strategic Management of Public and Third sector Organizations*. San Francisco: Jossey Bass Wiley.
- Sager, T. (1994). *Communicative Planning Theory*. Aldershot: Avebury.
- Sartorio, F. (2005). Strategic spatial planning. Available at: <http://www.nsl.ethz.ch/index.php/en/content/download/1181/7154/file>
- Stojkov, B. (1992). *Metode analize i sinteze u prostornom planiranju*. IAUS, Posebna izdanja 21, Београд.

- Schönwandt, W.L. (2008). *Planning in Crisis? Theoretical Orientations for Architecture and Planning*. Hampshire: Ashgate.
- Taylor, N. (1980). Planning Theory and the Philosophy of Planning. *Urban Studies*, 17(2), 159-172.
- Fainstein, S.S. (2000). New Directions in Planning Theory. *Urban Affairs Review*, 35(4), 451-478.
- Faludi, A., editor (1973a). *A Reader in Planning Theory*. New York: Pergamon Press.
- Faludi, A. (1973b). *Planning Theory*. New York: Pergamon Press.
- Faludi, A. (1982). Three paradigms of Planning Theory. In: Healey, P., McDougall, G., Thomas, M., editors. *Planning Theory: Prospects for the 1980s*. Oxford: Pergamon Press, pp. 81-101.
- Faludi, A. (1989). Conformance vs. Performance: Implications for evaluations. *Impact Assessment Bulletin* 7: 135-151.
- Friedmann, J. (2003). Why do Planning Theory? *Planning Theory*, 2(1), 7-10.
- Hall, P. (1982). *Urban and Regional Planning*. London: George Allen & Unwin.
- Healey, P. (1989). Directions for Change in the British Planning System. *Town Planning Review*, 60(2), 125-149.
- Healey, P., McDougall, G., Thomas, M. (1982). Theoretical Debates in Planning: Towards a Coherent Dialogue. In: Healey, P., McDougall, G., Thomas, M., editors. *Planning Theory Prospects for the 1980s*. Oxford: Pergamon Press, pp 5-22.
- Hemmens, G. (1992). The Postmodernists Are Coming, the Postmodernists Are Coming. *Planning*, 58(7), 20.
- Heclo, H., Madsen, H. (1987). *Policy and politics in Sweden: principled pragmatism*. Philadelphia: Temple University Press.
- Hudson, B.M. (1979). Comparison of Current Planning Theories: Counterparts and Contradictions. *Journal of the American Planning Association* 45(4), 387-405.
- Huxley, M. (2000). The Limits to Communicative Planning. *Journal of Planning Education and Research*, 19(4), 369-377.
- Chadwick, G.F. (1971). *A Systems View of Planning: Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process*. Oxford: Pergamon Press.
- Yiftachel, O. (1989). Towards a New Typology of Urban Planning Theories. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 16(1), 23-39.



## ТЕОРИЈА ПЛАНИРАЊА - КРИТИЧКИ ОСВРТ НА ДОМИНАНТНЕ МОДЕЛЕ ПЛАНИРАЊА У 21. ВЕКУ И ПРЕДЛОГ РЕКОНСТРУКЦИЈЕ

БОЈАНА ПОЛЕДИЦА<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Универзитет у Београду – Географски факултет, Студентски трг 3/3, 11000 Београд, Србија

**Апстракт:** Целокупан рад је заснован на претпоставци да се корен кризе планирања на светском нивоу великим делом може пронаћи у неодговарајућем развоју теорије планирања. Стога је циљ овог истраживања да се пронађе теоријска основа која би омогућила боље повезивање теорије и праксе у оквирима једног ефикаснијег планског система. Применом метода анализе и синтезе, историјског и описног метода, приказан је развој теоријске мисли о проблемима и темама у планирању, затим садашње стање у теорији кроз приказ доминантних модела и њихових „критичних“ тачака. У раду се, наиме, истиче да управо због тих тачака планирање, као механизам државне интервенције, још увек не одговара на адекватан начин на савремене и будуће изазове и захтеве друштва. У складу са тим и са реализацијом основног циља, а применом метода индукције и дедукције дат је предлог реконструкције теорије планирања који представља основни резултат рада.

**Кључне речи:** теорија планирања, модели планирања, реконструкција, процес, систем.

### Увод

Иако се планирање као друштвена пракса јавља још у старом веку, модерна теорија планирања се развила у последњој трећини 20. века. Мишљење које преовлађује у литератури је виђење теорије са становишта Hall-а (1982), да је теорија планирања еклектичко тело, састављено од грађе из граничних појасева политичких наука, економије благостања, социјалне психологије и етике, али да се у новијем периоду развила у правцу успостављања посебне генеричке теорије у оквиру опште друштвене теорије.

Први покушаји одређивања садржаја теорије планирања поклапају са првим успешнијим покушајима систематизације тема и проблема који су се појавили у пракси планирања. При том се, пре свега, мисли на проблеме настале услед недостатка координације између различитих приступа и праваца развијених током 1950-тих и 1960-тих година када је већим делом била завршена обнова коју је захтевао крај Другог светског рата. Нека од дела у којима су представљени покушаји одређивања садржаја теорије планирања, а која су уједно и класици у теорији планирања су: Urban and Regional Planning: A System Approach – McLoughlin (1969); A Systems View of Planning: Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Proces – Chadwick (1971); и Planning Theory и A Reader in Planning Theory – Faludi (1973a, 1973b) (Дабовић, 2011).

У периоду 1960-их и 1970-их година, када долази до првих покушаја систематизације знања о теорији планирања, уједно и када планирање постаје изразито мултидисциплинарно, долази до дезинтеграције теорије планирања. Однос теорије и праксе се у овом периоду огледа у бројним неслагањима у оквиру планерске заједнице. Док се теоретичари упуштају у филозофске расправе, практичари остају без конкретних упутстава за рад. Односи између различитих делова у планирању се анализирају одвојено, при чему се заборавља на значај целовитости. Овакав начин анализе је довео до губљења интегралности у планирању, уједно и могућности за развој опште теорије и методологије, али и до све већег одвајања теорије и праксе која је унела велике проблеме у планирање. Практичари су планирали на основу властитог или туђег искуства, без осврта на теоријске поставке (правила, ред, анализа, методе, кодекс понашања), што у простору оставља значајне последице. Обзиром на овакво понашање практичара понекад и не чуди што пракса планирања није ефикасна и што унутар система планирања нема довољно конзистентности (Дабовић, 2011). Зато и не чуди што је редак условни договор међу теоретичарима и стручњацима који се планирањем баве у пракси изграђен око утиска да је теорија планирања „неуспели“ пројекат. Он се препознаје иза наслова

радова попут: *теорија планирања за наивне, ако је планирање све, можда није ништа* итд. (Дабовић, 2011).

Када на једној страни погледамо развој теорије планирања у коме се могу издвојити кључни периоди и идеје, а на другој конфузију која се шири из године у годину, морамо поставити питање: „Шта недостаје?“. Где је кључна веза којом би се успоставила хармонија и склад у читавом систему планирања и повећала његова ефикасност? Основни циљ рада је да се пронађу одговори на ова питања. У складу са тим, након представљене методологије истраживања, у раду се прво говори о теорији планирања, затим је дат критички осврт на доминантне моделе планирања у 21. веку, као и предлог реконструкције теорије планирања и, на крају, закључна разматрања.

Опис развоја теорије планирања приказује тежњу ка достизању јединствене дефиниције и обухватању свега што планирање подразумева, која се провлачи од настанка теорије па све до данас. Ипак, уједно је и јасно показано колико је тешко приближити се идеалу. Уместо усавршавања почетних дефиниција теорије планирања, које су имале потенцијал за достизање интегралности, развили су се потпуно нови правци и мишљења о томе шта теорија обухвата. Овакав ток развоја је довео до потпуне дезинтеграције и одвајања теорије и праксе, али и до првих „захтева“ за реконструкцијом теорије планирања.

Критички осврт на доминантне моделе планирања (стратешко и комуникативно/колаборативно планирање) пружа читаоцу увид у мишљења различитих аутора о овим моделима. Систематизовано представљање главних карактеристика модела, њихових кључних врлина и мана, које су их одржале на планерској сцени, су уједно основа и увод за предлог реконструкције теорије планирања, који представља основни циљ овог рада.

Предлог реконструкције теорије планирања (назван - „*Лавиринт*“) би требало да отвари могућност за боље функционисање система просторног планирања и конкретног процеса планирања. У раду су издвојене и описане фазе процеса планирања у којима је обезбеђен избор начина рада у зависности од ситуације (економске, социјалне, политичке) у друштвеном систему. Процес планирања је смештен у законски и институционални оквир у којем остварује сарадњу са дисциплинама које су неопходни извор информација. У предлогу је представљен могућ начин одређивања теоријско-методолошког оквира и границе *процеса*, који може да доведе до стварања флексибилне и прилагодљиве теорије планирања. Таква теорија би могла да буде применљива на свим нивоима планирања и могла би да пружи одговоре на проблеме са којима се пракса суочава.

Методе и методологија истраживања

Сложеност и интердисциплинарност предмета истраживања захтевали су примену одговарајућих метода и истраживачких техника погодних за постављање полазних хипотеза, доказивање ставова, проверавање и коначно обликовање научних закључака.

Применом метода анализе и синтезе, као основних и најопштијих метода које доводе до научног описивања и сазнања и њихово комбиновање са описним и историјским методом имао је за циљ да покаже развој теоријске мисли о проблемима и темама у планирању, да се комплексно сагледају подручја дезинтеграције и неконзистентности у оквиру теорије планирања и планског система. Даље, примена дедукције и индукције омогућила је извођење анализе и закључака у вези са предлогом реконструкције теорије планирања и могућностима успостављања одређеног нивоа стандардизације у његовој примени, а с обзиром на могућности које допуштају различити специфични контексти у којима се планирање врши.

О теорији планирања

Без обзира на двовековну историју и то што се планирање као друштвена наука јавља још у старом веку, модерна теорија планирања се јавља у последњој трећини двадесетог века. У овом периоду када су настале бројне и комплексне теоријско-методолошке расправе и када се очекивало да ће се бројна знања најзад груписати и систематизовати, настаје обрт и долази до формулисања нових дефиниција и подела. Проширују се теоријске основе, теорија и приступи се даље диверсификују и долази до „кризе планирања“ (Ђорђевић, 2004а).

Након „златног периода“ планирања 1960-их и 1970-их година, које како на жалост знамо из искуства увек процвета да би решило нагомилане проблеме (нпр. након наглог индустријског развоја у 19. веку, као и после Другог светског рата), долази период кризе. Теоретичари се упуштају у филозофске расправе, не дајући конкретне резултате о методама и техникама које би практичари могли да користе. Опширне расправе и дискусије су вођене око сваког појединачног дела планирања. Планирање губи значај као целина и тиме основу за

успостављање опште теорије и методологије. Практичари остају без инструкција, правила, адекватног знања за рад и окрећу се сопственом искуству. Њихово интересовање за теорију опада, јер у њој више не виде никакав ослонац. Веза праксе и теорије се прекида и продубљује се јаз који опстаје и до данашњих дана. Јасно је да су узрок дезинтеграције у теорији планирања изразита и бројна неслагања у заједници планера. У планску теорију и праксу се укључују различите дисциплине и експерти, који углавном раде не сарађујући са својим колегама, што доводи до подела у оквиру планерске заједнице. Оно што је омогућило укључивање различитих струка у планирање су проблеми којима се бавимо, од заштите животне средине до економске ситуације, привреде, образовања. Подела рада и специјализација знања је добра за ефикасно одговарање на различите проблеме, али негативно утиче на целовито сагледавање стварности и на усклађено функционисање и деловање планског система (Дабовић, 2011). Криза планирања у глобалним размерама није само последица развоја друштва и околности које су задесиле простор, већ и нестабилног курса на којем се планирање данас налази и у пракси и у теорији. Обзиром на „хаотично“ стање у теорији планирања, већ је средином и крајем седамдесетих тражен њен „генерални ремонт“ (Taylor, 1980). Тражена је реконструкција теорије планирања и њено боље уклапање у ширу друштвену (политичку) теорију (Healey, 1989; Ђорђевић, 2004a).

Прве значајније напоре да се одреди садржај теорије планирања улаже Faludi (1973a; 1973b), што се препознаје у његовим ставовима. У том циљу, он прави разлику између *теорије планирања* и *теорије у планирању*, као и између *нормативне* (објашњава како би требало планирати и утврђује услове и критеријуме за примену у пракси) и *позитивне* (узима у обзир ограничења на која се наилази у пракси у покушајима да се спроведе рационална акција) теорије. Идеја у првој дистинкцији, којом Faludi (1973a; 1973b) одваја садржај теорије планирања која би се бавила процедуралним аспектом планирања, од теорија у планирању - оних које користимо у циљу развоја градова, региона, саобраћаја или организације друштва итд., а које су позајмљене од других научних и техничких дисциплина (географије, друштвених и организационих наука, урбанизма, економије, политичких наука итд.), је да се проучи оно што је главна тема планирања - *процес* планирања. Овом поставком аутор покушава да теорији планирања одреди сопствено поље, чија примена не би била иста са постојећом и могућом применом супстантивних планирања (нпр. планирање саобраћаја, планирање животне средине...). При томе, он не оспорава неопходност унапређивања „позајмљених“ теорија, пре свега због тога што се морају прилагођавати и користити у другачијим условима у односу на оне у којима се изворно примењују. На овај начин Faludi (1973a; 1973b) је ризиковао да дође до потпуног одвајања теорије планирања и теорије у планирању. Hudson (1979) истиче да је основни проблем дихотомије на процедуралне и супстантивне теорије планирања то што је граница између две врсте теорија нејасна, нпр. процедуре се често мењају и специјализују током њихове примене и у складу са супстантивним проблемским подручјима. Такође, пракса познаје ситуације у којима се формира и нова процедура како би се решили специфични проблеми. Он истиче да се планирање углавном одвија кроз примену старих метода за решавање нових проблема и проналажење нових метода за решавање старих проблема. Ово и јесте основна карактеристика планирања - реципрочна повратна веза између теорије и праксе, знања и акције, концептуалних метода и стварног света.

Faludi (1973a; 1973b) се трудио да успостави јаку везу између процедуралног и супстантивног аспекта, као и интегрисани међуоднос између различитих врста супстантивних планова, све у циљу проналаска науке у планирању. Faludi-јеви напори су, међутим, довели до још веће збуњености и разилажења, тако да он у намери да поправи „збрку“ коју је направио ствара типологију коју чине *објект-центрична*, *одлука-центрична* и *контрола-центрична* парадигма. Faludi (1982) у *објект-центричној* парадигми планирање види као свеобухватно знање о предмету, тј. простору из којег се директно прописују акције. Простор је у жижи интересовања, а планирање је компилација и анализа информација о простору. *Одлука-центрична* парадигма планирања, по страни ставља истраживања атрибута простора и на прво место важности ставља одлучивање за планирање и припрему, евалуацију алтернативних акција. *Контрола-центрично* виђење планирања представља планирање као степен контроле потребне за утицај на промену средине. Ђорђевић (2004a) наводи да је она карактеристична не само за директивне привредне системе и земље, већ и за економију благостања/побољшање становања. Faludi (1982) је формулисањем ове типологије опет покушао на мање наметљив начин да скрене пажњу на значај процеса планирања. Аутор у овој типологији несумњиво кроз три парадигме представља анализу (објект-центрична), акцију (одлука-центрична) и

имплементацију (контрола-центрична), као три дела процеса планирања и тиме истиче његову важност. Ни ова типологија није успела да помири планере. Насупрот, истовремена примена све три парадигме изазвала је оштре сукобе, расправе и промену професионалних мишљења о вредности све три доктрине (Ђорђевић, 2004а).

Осамдесете године дватесетог века су обележили покушаји реконструкције теорије планирања Healey-еве, McDougall-а и Thomas-а (1982), Yiftachel-а (1989)<sup>2</sup>, али и Faludi-ја (1982) који у овој деценији излази из класичног модела рационалиста. Он објављује рад под називом *Ка комбинованој парадигми планирања*, у којем напушта чисту рационалност и представља такозвано циљно или „мета“ планирање. Аутор у овом раду управо оживљава дух реконструкције теорије планирања која би требало да подразумева интеграцију старог и новог, јер представља вешто смештање планских процедура у друштвени контекст. Faludi-јева основна замисао је била да уз задржавање основних процедуралних елемената, у процедуру смести и примарни значај циљева планирања који представљају резултат тренутних вредносних судова и поделе моћи у оквиру интересних/политичких група. Faludi (1982) је тежио ка томе да расправе и недоумице око теорије и доктрине планирања реши преко праксе планирања, у којој избор приступа чини основно полазиште (Дабовић, 2011; Ђорђевић, 2004б).

Испоставило се, међутим, да ниједан од наведених покушаја реконструкције из 1980-их година није довео до развоја јединствене теорије планирања. Друштва, а са њима и планирање кретали су се убрзано последње две деценије 20. века ка постмодернизму, којим се модернистички аксиоми и термини попут универзалности и објективности замењују терминима релативност и субјективизам. Као последица, поље теорије планирања се даље шири, јављају се бројни нови аспекти и виђења, а тежиште проучавања се са уско-планерских тема и проблема помера ка политичком контексту, дијалогу и етици у планирању. Ипак, још увек постоје аутори (Friedmann, 2003; Alexander, 1992; Archibugi, 2008; Дабовић, 2011) који сматрају да би поштовање и развијање интегративног и јединственог научног метода од стране теоретичара планирања условило креирање планова који су у већој мери конзистентни и остварљиви. Такав став делује логично, разумљиво и оправдано и представља циљ овог истраживања.

Критички осврт на доминантне моделе планирања у 21. веку

Тренутно је теорија планирања утемељена на експлицитном, постмодерном виђењу света. То имплицира помак од доминације реда, разумности, предвидивости и рационалности у модерној ери, ка постмодерном осећају за сложеност наших проблема, неухватљивост решења за исте и често хаотичну природу социјалне, економске и политичке средине у које су проблеми смештени. Много важније за планере је да постмодернистички поглед одбија да главни проблеми заједнице могу бити решени само кроз марљив рад рационално основаног планирања.

Hemmens (1992: 20), како га Brooks (2002: 121) цитира, каже: „Постмодернизам, за разлику од модернизма, подразумева да постоје вишеструке, непомирљиве приче у сваком друштвеном феномену, што води ка закључку да не постоји једно најбоље решење за начин/акцију планирања.“ „Постмодерно“ планирање подразумева повезивање идеала и људи, покретање заједничког учења, координацију између интереса и учесника, изградњу друштвеног, интелектуалног и политичког капитала и проналажење нових начина рада на све изазовнијим задацима (Brooks, 2002).

Управо се у оваквој друштвеној ситуацији проналази разлог развоја и доминације стратешког и комуникативног модела планирања. Строга рационалност није успела да одговори на окружење у коме се славе и истичу разлике, као и борба између моћних појединаца и политике са незадовољством грађана, што је довело до тежње да се развије нов начин рада и размишљања, у жељи да се дође до решења која би могла да олакшају управљање и усмеравање промена у простору.

### ***Стратешко планирање***

Промовисана и донекле наметнута потреба укључивања свих заинтересованих страна у току израде плана је разлог за развој и прихватање стратешког модела планирања као једног од доминантног и доброг начина акције. Оно што стратешки модел пружа је успостављање везе и сарадње са јавним и приватним организацијама, што је посебне важности у постмодерном друштву. Стратешко планирање омогућава подршку за непрекидан контакт и дебате, тј. доводи до стабилизације односа међу учесницима и подстиче евалуацију заједничких искустава.

<sup>2</sup> Види: Дабовић (2011).

Такође, нека искуства у стратешком планирању показују пут ка јасније израженим односима између нових облика управљања и планског процеса, захваљујући томе данас је могуће замислити узajамни однос између планског процеса и облика управљања, који би приликом процеса одлучивања обезбедио складан однос и допуну изабраних тела у директној демократији (Sartorio, 2005). Његова искључива усмереност ка акцији и резултатима, тежња ка успостављању јединства при дефинисању циљева, приоритета и имплементацији га чини популарним у круговима планирања. Врлине које поседује стратешко планирање су и то што омогућава вредновање оперативних хипотеза које омогућавају остварење постављених циљева. Акција је окренута ка проблему, будућност је отворена и фокусирана на доношење одлука са постављеним критеријумима за проверу ефеката. Континуираност и процес сталног усклађивања и прилагођавања, што јесте стратешко планирање, у променљивим условима даје одговор потребан планирању (Дабовић, 2011).

Према Nutt and Baskoff (1992) бројне промене које доноси стратешко планирање, у односу на традиционално просторно планирање, су следеће:

- Фокусирано је на акцију, резултате и имплементацију, не на позицију планера;
- Омогућује шире учешће свих укључених и заинтересованих/погођених актера;
- Узима у обзир снаге и слабости одговарајућих управљачких тела;

Подразумева систематично третирање животне средине, која је стекла важност у постмодерној ери.

Доприноси сагледавању планирања, не као суверене активности државних органа, већ као вид конкурентног понашања политичких и административних институција свих територијалних нивоа.

Поред свих позитивних страна добре „војничке“ стратегије усмерене на квалитетну акцију и постизање промена, једна од њених главних критичних тачака је претерани улазак тржишта у процес планирања. Слободно тржиште које поседује и моћ управљања процесима у простору, може донети катастрофалне последице. Све смо чешће сведоци, нпр. изградње тржног центра на уређеној зеленој површини, са искључивим циљем - профитом при чему се занемарује јавни интерес. Сетимо се призива подсмеха у Brooks-овој (2002:89) реченици: „Све што је добро за наше коорпорације, мора бити добро и за нашу владу - зар не?“ Ђорђевић и Дабовић (2009а: 96) наводе: „Доминација неолибералног концепта промоције тржишних механизма дезавуише озбиљне покушаје контроле и усмеравања развојних процеса у простору, што је суштина просторног планирања, али и суштина власти и државе. Пресликавати систем управљања Мајкрософта на систем управљања државом је апсурдно, као што је апсурдно да мастер план приватног холдинга постане званични плански документ.“

Слаба страна стратешког планирања лежи у недовољној дефинисаности и уопштениости стратешких планова, који нису довољно јаки да обезбеде капацитете за стратешко управљање. Решење за анулирање ових слабости је пронађено у стратешком управљању - процес који се одвија паралелно или прати стратешко интегрално планирање, са циљем уклањања одређених недостатака који се односе на домен стварне примене и ефикасности предложених политика развоја и њихове актуелности. Стратешко управљање као процес сталног усклађивања и прилагођавања, нуди, али у релативној мери, одговор који у обзир узима променљиве околности услова за које и у којима се планира (Дабовић, 2011).

Обзиром на велики број присталица и аутора који су проучавали и „стварали“ стратешко планирање, тежећи ка отклањању недостатака и квалитетној надградњи која би довела до остварења циља, почетна идеја проучавања стварне динамике односа између актера, институција и просторног контекста није дала задовољавајуће резултате. Услед турбулентних услова, хаотичне диференцираности система, без кохерентног знања, стратешко планирање није имало довољно снаге да планској позорници пружи адекватно осветљење.

### ***Комуникативно/колаборативно планирање***

Постмодерна теорија планирања поред стратешког модела истиче и *комуникативни модел планирања*. У најједноставнијем приказу комуникативног планирања посао планера суј да повезују информације и идеје више људи и организација са којима сарађују, док истовремено од њих примају повратне информације и идеје. Innes (1997: 227) услове у којима, како закључује, колаборативно/комуникативно планирање добија више шанси за своју примену, описује на следећи начин: „Свет у касном 20. веку и почетку 21. века је осликан

поделом моћи, неповерењем у владу и експерте, вишеструким, немерљивим правцима и новим трибализмом, где групе славе своје разлике. Широм света, се стварају нови процеси и институције да би били што ефектнији у будућности. Промене у технологији и глобална економија, захтевају професионалце који могу да одговоре на брзе промене.“

Критике на комуникативно/колаборативно планирање инспирисане су делом слабостима Навегтас-овог учења (Ђорђевић и Дабовић, 2009а):

Неки од грађана или неке групе не дискутују или им је онемогућено;

Немају сви исту могућност, време и право за дискусију;

Учесници дискусије често немају разумевања за другачије ставове;

Током дискусије се види ко има стварну моћ, а ко не;

Учесници у дискусију често имају скривене намере (недостатак транспарентности).

Кључна слабост овог модела је у идеализованој слици стварности. Планирање се не одвија у свету без моћних, а модел не даје начине како планер може да оствари тај идеал. Поједини аутори у комуникативном планирању у условима глобализације, виде политичку тежњу ка изградњи неолибералног друштва, а не ка остварењу одрживог развоја, као и тежњу да теорију планирања сведу на чисту идеологију (Bengts, 2005). Према Brand-у и Gaffkin-у (2007: 308) успешно комуникативно планирање захтева да планер буде надарен у олакшавању проактивнијег ангажовања и арбитражи, али и вешт у семиолошкој и херменеутичкој анализи. Они сматрају да ће наведени облици планирања до жељених ефеката довести само ако се грађанима омогући већи утицај на политичаре да неколаборативни свет учине погоднијим за колаборативну праксу.

Неке од критика комуникативног планирања се односе на инсистирање његовог спровођења на локалном нивоу. Brand and Gaffkin (2007: 307) наводе да „колаборативни планери не могу да цене само локалне арене, чак иако у њима могу да буду оперативнији у односу на екстерна структурна ограничења, али сматрају да се морају разликовати развојни проблеми који имају локалну манифестацију и локално решење од оних чија је манифестација локалног карактера, али су настанак и оштећење екстерни. У таквим случајевима истовремено, разроко посматрање различитих географских нивоа потпуно заслепљује чињеницу да управљање и партиципација не иду руку под руку.“ Постизање договора и спровођење истих на локалном нивоу је лакше, сигурније и не захтева пуно времена, уколико не постоји велики притисак на земљиште и истакнут сукоб интереса, али у том случају своди планирање на политички процес договарања и тиме решавања конфликта. Зближавање ставова не захтева дуг процес, као на регионалном или државном нивоу, где је могућност за борбу интереса и сукоб ставова већа. Да ли у то онда значи да планове региона треба да укинемо због обухвата простора, који садржи разне културе, више ставова и интереса? Са друге стране, централистички приступ значај, утицај, конфликте и динамику политике или у потпуности негира, или им се повлађује до мере да до конфликта и не долази.

У комуникативном моделу рефлектори су уместо на питање како усмерити развој градова и региона, уперени ка планеру и на то шта би планери требало да раде. Fainstein (2000) наводи да је слаба страна комуникативне теорије планирања и даље постојање јаза између теорије и праксе, али и често дуг процес партиципације, што доводи до стреса међу учесницима и губљења вере у илузију да се никад ништа неће искомпликовати.

Упркос томе што комуникативна акција није потврдила своју легитимну, потпуну доминацију и није успела да затвори јаз између теорије и праксе, допринела је планерској професији у следећем (Brooks, 2002):

Усмерити рефлекторе на комуникативни аспект планирања је било веома корисно. Планери су веома озбиљно схватили комуникативне ефекте њиховог рада. Њихов задатак је да обезбеде победу над неједнакостима и тиранској моћи. Укратко, комуникативна теорија је дала важан допринос професионалном вредносном систему и сви планери би требало да унесу ове вредности у своју праксу.

Теоретичари комуникативне акције су истакли сет метода - посредовање у преговарању, консензусна градња и друге групе техника доношења одлука - што може бити корисно у постмодерним околностима. Ово је изузетан допринос методологији комуникативног планирања.

На крају, теорија комуникативне акције нуди широку лепезу могућности за професионална академска истраживања. И даље је привлачно учити и анализирати

комуникативни садржај и ефекте многих планских активности и научници ће са задовољством истраживати овај приступ и у годинама које долазе.

Побољшање комуникације између планера-експерата и грађана и достизање комплементарности њихових ставова су ствари које се не могу оспорити као добар циљ комуникативног планирања. Међутим, освртом на стање просторног планирања у Србији, идеја о непостојању доминације моћних, постављање питања и пажљиво, критичко слушање су циљеви који су наизглед недостижни. Економска криза, политички циркус и морална/културна пропаст не могу дати добру подлогу за примену комуникативне и колаборативне акције. Мотив и воља грађана за учешће у процесу планирања и конструктивну расправу скоро и не постоје. Навикнути на нефункционалност и неуређеност, сматрају своје учешће губљењем времена, када „они-сви су исти“ раде како им је воља. Насупрот овоме, пре свих скандинавске земље се фокусирају на овакав начин рада и показују резултате. У Шведској такозвана култура косензуса је одувек владала. Одлике главне идеологије су плурализам интереса, широко учешће грађана и обавезне консултације у току процеса планирања. Планирање у овој држави је до те мере децентрализовано да локалне власти доносе одлуке о просторном развоју, без икакве обавезе да о томе консултују државу. На овај начин планирање је добило облик преговарања, где главни метод доношења одлуке представљају преговори локалног чиновника и власника земљишта. Планери се старају о томе да сва питања буду предмет дискусије, а договор се најчешће у разумном року постиже захваљујући механизмима који у подређен положај стављају појединце који из различитих разлога желе да оспоре процес. Овакав систем у Шведској функционише. Пре свега због законски високо легализованих институција - националних асоцијација са професионалним чланством, које учествују на свим нивоима у одлучивању, усмеравају велике трошкове које изискује комуницирање и обезбеђују добру организацију (Heclo&Madsen, 1987; Mattson et al., 1989; Gustaffson, 1991; Ђорђевић, 2004a).

Подршка да се овај правац нађе као један од главних на понуди модела у току процеса израде плана је осликана чињеницом да технократско руковођење, слепо држање ставова, некоришћење искуства са терена и занемаривање интереса становништва није и не сме да буде искључива пракса у планирању.

### ***Ново просторно планирање***

Традиционално планирање није одговарало постмодерним условима на најадекватнији начин. Генерално се може рећи да су се као реакција на његове недостатке развили модел стратешког и модел комуникативног планирања, који се једном речју могу означити као *ново планирање*. Ново просторно планирање одликује мекши приступ у односу на строго, традиционално планирање. Са новим приступом и улога се радикално помера од класичног схватања сврхе планирања. Посматрање планирања као акције прављења планова је одбачено као застарело, а нова улога се може пронаћи у одлука-центричној парадигми просторног планирања. Та улога представља планирање као труд да се уоче и схвате проблеми на које наилазимо данас и чије нас решавање очекује у будућности, све у циљу да бисмо данас донели боље одлуке (Ђорђевић, 2004a; Faludi, 1989). Особине релације традиционално, физичко - ново рационално планирање, огледају се у просторном плану. Стојков (1992) разликује затворени образац плана и план као отворен, плуралистички систем. Затворени план карактеришу чврсто одређена и графички и текстуално децидирана решења везана за одређену тзв. циљну годину. Она су функционалистички одређена те се поред концепта плана дају и секторски планови за поједине функције као што су становање, рекреација, индустрија итд. Слика будућег стања се лако склапа из секторских решења и обрнуто: целина решења се лако декомпонује у секторске планове. Јасна функционална подељеност простора и прецизан графички израз омеђени су исто тако јасним границама: катастарским, административним, статистичким и функционалним. Насупрот затвореном плану, отворени план треба пре свега да буде интегралан, тј. да омогући повезивање међу секторима, односно да има уграђене инструменте саморегулације у току спровођења. Решења отвореног плана су стратешки дефинисана више у виду принципа и политике, а мање у виду децидних решења намене земљишта. Отворен план је више индикативан, а мање просторно одређен. Дobar пример затвореног обрасца плана је Просторни план Републике Србије из 1996. године, а отвореног Просторни план Републике Србије из 2010. године (Ђорђевић, и др., 2013).

У време економске кризе и недостатка финансијских средстава, ново планирање популарност стиче због кратког периода израде плана (6 месеци!), ангажовања малог броја стручњака и лаког усвајања услед непостојања конкретних, обавезујућих решења. Међутим, велико ограничење је и то што ново планирање као главну методу истиче SWOT анализу која садржи мало чињеница и конкретних података. Уопштеност констатација оставља могућност произвољног тумачења плана. Начин вредновања планова је још једно питање које се намеће анализом трендова развоја теорије планирања. Један од најосновнијих приступа сматра да резултати који се постигну реализацијом плана морају бити у складу са решењима тог плана. Ово нас води до неопходног постојања вертикалне и хоризонталне координације свих учесника у свим фазама процеса израде плана. Услед све веће поделе рада и надлежности потпуна координација изгледа недостижно. Планери израду плана виде као дуготрајан, мучан процес преговарања, а план који се усвоји више као индикативан резултат преговора/компромиса него што је прецизан или обавезујући. Закључак који се изводи је да план не треба вредновати на основу процента реализованих решења, већ на који начин је имао утицај на доносиоце одлука, да ли су нешто научили или схватили значај планирања кроз учешће у процесу (Ђорђевић, и др., 2013)!?

На крају, као најважнија и уједно најопаснија карактеристика новог просторног планирања је однос према коришћењу земљишта. План намене земљишта је у традиционалном/физичком планирању био главни циљ процеса планирања и његов разлог постојања. Земљиште се у новом планирању анализира, усмерава и одређује у простору само на основу индикација, квалитативних оцена и дерегулативних инструмената за његово коришћење. План намене земљишта је данас само нејасна графичка и текстуална представа конфузне политике одрживог развоја. На основу овога, последице које следе се могу само препознати посредно, кроз дате коментаре (Ђорђевић, и др., 2013). Немарност према основном ресурсу и територијалном капиталу државе не сме да буде тренд развоја. Препустити коришћење земљишта стихији и слободном тржишту представља озбиљан проблем. Неконтролисани раст грађевинског земљишта на рачун пољопривредног или шумског земљишта, може довести до великог дисбаланса и неравнотеже која руши успостављање одрживог развоја. Животној средини, која је на великој цени и у жижи сваке „задивљујуће“ политике, без конкретне управљања земљиштем прети опасност.

Управо неприлагодљивост и флексибилност у различитим условима је оно што рационално планирање треба да надокнади кроз стратешко и комуникативно планирање и оно што се покушава даљим усавршавањем новог планирања, као наде за ефикаснију акцију. Спајање ових модела у функционалну целину је можда оно што недостаје да теорија планирања стекне ауторитет, а уједно буде омиљена и ефикасна.

Предлог реконструкције теорије планирања

Предлог реконструкције теорије планирања, а уједно и циљ овог истраживања је назван „Лавиринт“. Представљен је и објашњен кроз два система који чине целокупно поље теорије планирања.

Faludi-јева дистинкција из 1973. године, којом одваја теорију планирања и теорије у планирању, је основа за повлачење границе одређеног поља процеса планирања. Теорије у планирању које Faludi (1973) описује као теорије које користимо у циљу боље организације друштва, развоја градова, региона, саобраћаја, итд. и које су углавном „позајмљене“ од других научних и техничких дисциплина, могу се поставити као шири оквир у којем ће процес планирања бити смештен. Међутим, ове теорије нужно морају бити усклађене и у корелацији са институцијама, државним и друштвеним уређењем заједнице, како би читав систем био функционалан. Како и Duckman (1966) наводи, теорија планирања мора укључити и одговарајућу теорију друштва у којој је планирање институционализовано. У складу са овим поље теорије планирања обухвата два система:

Систем супстантивних теорија који је у корелацији са системом институција, државним и друштвеним уређењем, и

Систем теорије планирања (процедурална теорија) – процес планирања.

Процедурална теорија, како и Faludi (1973а) објашњава, у самој сржи и својој основи треба искључиво да садржи и објашњава процес. У пољу процеса планирања потребно је извршити детерминисање кључних фрагмената или фаза процеса, а они су следећи:



*Фаза А* - Прикупљање података и анализа (основа и почетак процеса, укључује методе прикупљања података и анализе, представља „пупчану врпцу“ – кључну везу која ће црпети знања и методе из супстантивних теорија и система институција и политике);

*Фаза Б* - Дефинисање циљева на основу анализе;

*Фаза В* - Дефинисање варијаната развоја и њихова евалуација (вредновање);

*Фаза Г* - Избор мера и инструмената за остваривање најоптималније варијанте развоја, и

*Фаза Д* - Имплементација и праћење (мониторинг) развоја.

Систем теорије планирања (процес) је смештен у друштвени контекст у коме планирање живи. Друштвени контекст је стекао важност због великог броја аутора који стављају акценат на њега (Sager, 1994; Schönwandt, 2008). Мултидисциплинарност планирања је представљена супстантивним теоријама. На списку супстантивних теорија налазе се разне науке и научне дисциплине, као што су економија, социологија, правне науке, „и др., са напоменом да списак није коначно дефинисан. У случају оправдане и аргументоване потребе коришћења одређена дисциплина може бити укључена. Оне дисциплине и науке које се заслужно издвајају су географија, геологија, хидрологија, екологија, као природно упориште и основа традиционалног-физичког планирања у друштвеном оквиру. Познавање и коришћење етике, естетике, организационих наука су више важне за лично образовање планера и помоћ при дефинисању сопственог вредносног система и обрасца понашања, као и за боље разумевање ситуације у простору, него за информације које се могу искористити у процесу планирања. Управљање земљиштем је појам који се са пуним правом може поистоветити са појмом акције просторног планирања и тиме је његово постојање у систему планирања неопходно. Планирање простора у основи подразумева размештај активности на земљишту и дефинисање начина коришћења истог. И на Kunzmann-овом (2002) виђењу поља теорије управљање земљиштем је рад, а „изостављива срж теорије“ је „срж рада“. Faludi-јева (1973а; 1973б) идеја да супстантивне теорије треба да се прилагођавају условима који владају у процесу планирања, пренета је и у овај предлог. Константан развој супстантивних теорија се не ограничава, а прилагођавање је условљено различитим условима који владају у процесу планирања у односу на оне у којима су се ове теорије развиле.

Институције, кроз које се осликава политичко/државно уређење су такође значајне и неодвојиве од ширег оквира у којем се одвија планирање. Истовремено оне су основни субјекат планирања. Оне пружају законски основ, обезбеђују легитимност рада и контролишу имплементацију. Аполитичан став који су заговорници рационализма промовисали и потпуно искључивање политике у изразито политичком свету је кршење основних постулата конвенционалне логике. Временом се показало да планери који су активни у политичком животу и узимају у обзир политику при планирању имају другачије размишљање и већу успешност (Ђорђевић, 2004а). Политички став и деловање са освртом на политички систем доноси далеко боље разумевање ситуације у којој се планира, али при томе етика и професионалност треба да остану на високом нивоу. Овде треба бити опрезан, јер етика као свеприсутан фактор може остати кавез у којем планирање представља тоаца преовлађујуће политичке економије (Ђорђевић, 2004а). Личне способности планера се стављају у искушење при сарадњи са окружењем ван процеса. Логика, добро познавање теорије комуникације и аргументације, као и висока морална и проверена вредносна начела су изузетно важна за потврду у професионалном окружењу и правилну примену теорије.

Усклађено функционисање система се ослања на једно од основних правила планирања: *ред-правила-хармонија*. Повезивање свих делова на прави начин, поштујући принцип интегралности је кључ проналаска „правог“ пута кроз „лабиринт“ околности. Целокупно функционисање система и одржавање равнотеже је условљено јаким, повратним везама између процеса и друштвеног окружења. Такође, између свих елемената су обавезне повратне везе, које смањују могућност грешке на минимум и омогућавају њихово лакше уклањање. Такозвани *feedback system* омогућава добро планирање, а добра процедура као „мајка планирања“ одликује успешну акцију и пружа одбрану у случају грешке и даје добру анализу, која кроз домино ефекат пружа квалитетан и остварив план.

Константно повезивање и кружење материје планирања између супстантивних теорија, институција и процеса акције, може довести до смањења јаза између теорије и праксе. То је, поред дефинисања јединствене теорије, један од приоритетних задатка оних које дотиче ова проблематика. Теорија планирања треба да представи планерима начин рада и помогне им да пронађу себе и дефинишу своје вредности. Понуђени „Лавиринт“, са издвојеним фазама и

могућност избора начина рада при изради плана, има потенцијал да планерима у пракси обезбеди квалитетно упутство за рад.

У овом предлогу реконструкције је покушано да се реши проблем нејасно дефинисане граница између теорија у планирању и теорије планирања, на који указује Hudson (1979) као замерку на Faludi-јеву дистинкцију из 1973. године. Могућност ограничавања процеса планирања је приказана одређивањем његових фаза и понудом модела (*menu*) планирања, али на начин да процес није потпуно изолован и да интеракцију са супстантивним теоријама остварује кроз две фазе – А (анализа) и Д (имплементација). Отвореност процеса за информације у почетној и крајњој фази је кључна за развој и постојање динамичког система. Међутим законска обавеза укључивања јавности и тежња да се она укључи у свим фазама израде плана, условљава да се због различитих традиција планирања остави могућност остварења те тежње. Јавност учествује у анализи и представља своје проблеме, потребе и интересе, који се узимају у обзир при дефинисању циљева и варијаната развоја. Следеће учешће јавности је од важности у делу избора најоптималније варијанте и на крају у оквиру мониторинга кроз анкетирање јавности о (не)задовољству постигнутим резултатима. Поменути *menu* модела планирања, обзиром да процес планирања није могуће изоловати од различитих врста модела и начина планирања, садржи седам модела планирања и стратешко планирање. Седам модела планирања су: рационални; адвокатски; (нео)марксистички; модел једнакости; модел социјалног учења и комуникативне акције; радикални и либерални модел планирања, и сваки од њих су у повременој или сталној употреби свуда где се планира простор. Они поседују властите методе, сет неопходних података, професионалних способности и стилова, сопствено институционално окружење, а у свакодневној пракси се често међусобно и преплићу (Ђорђевић и Дабовић, 2009б). Практика познаје ситуације у којима се креира нова процедура како би се третирали и решавали специфични проблеми, што не води интегралности. Док *menu* модела планирања нуди помоћ при решавању специфичних проблема, без нарушавања основне процедуре.

При комплетној акцији израде плана не смемо изоставити осврт на ограничене ресурсе, отежан приступ информацијама или непостојање релевантних информација, заинтересованост актера за учешће, чији се интереси додирују планом, неравномерност у структури моћи и политичку нестабилност државног система. Све ове ствари утичу на то да будућност није ни близу предвидива, а дефинисање разумних и реално остваривих циљева Сизифов посао. Избор при начину рада и додатна помоћ од стране различитих модела планирања су својства која могу пружити изузетну еластичност планирању, могућност прилагођавања различитим ситуацијама (моралним, политичким, економским) и ефикасан одговор на исте, што представља предност обзиром на нестабилност и честе промене са којима се планери суочавају.

Отвореност процеса је осликана кроз фазе А и Д, а пут од једне до друге тачке, који представља акцију израде плана, је утемељен на *рационалном моделу планирања*. Обзиром на потврђене и чврсте одлике рационалног модела планирања сасвим је оправдано место „темеља“ које му је додељено. Рационални модел је одраз фокусираности и једноставности као основе добре теорије. Може пружити оптималну слику стварности и помоћи у доношењу одлука указујући на разлике у приступу, дефинисању циљева и поступцима за њихову реализацију (Ђорђевић, 1995). Овај модел је најзаступљенији у првој фази процеса, због темељности, укључивања свих релевантних података и детаљне анализе, коју подразумева, али и у фази дефинисања циљева и одабира мера и инструмената за реализацију најоптималније варијанте развоја. У свакој фази процеса могу се изабрати и други модели планирања, управо због раније поменутих несавршености рационалног модела.

На примеру планирања коришћења земљишта, као најважнијег сегмента и основе планирања, може се приказати и испратити како се основни елементи на овакав начин дефинисаног теоријско-методолошког оквира понашају у одређеним условима. Извор информација, законска основа, ресурси, као и познавање целокупног друштвеног система (економско стање, политика, социолошки аспект) нам омогућује систем супстантивних теорија са институцијама и државним системом. Кружење информација и идеја је практично основа за покретање израде плана и за контролисане промене у простору које су циљ планирања. При одређивању развојних токова у намени земљишта основни циљ је рационално коришћење земљишта. Рационално коришћење у зависности од тренутне ситуације у намени земљишта, може подразумевати заустављање даље деградације, спречавање непланске изградње или ненаменског коришћења, заштиту подручја од значаја, ревитализацију угрожених подручја

(Ђорђевић, и др., 2013). Почетна тачка је тренутна ситуација која се поклапа са фазом А у којој се врши анализа стања. Поменута сарадња са супстантивним теоријама (економијом, геологијом, географијом ..), институцијама, које дају услове, податке о својини, легислативи и политичким системом, може обезбедити прикупљање информација (статистички подаци, тренутни начин коришћења), а применом метода рационалног и стратешког модела провера и одабир чињеница даће на крају реалну слику посматраног простора и донекле одредити упориште акције. Дефинисање циљева, које је важно због усмеравања планске акције, је најбоље реализовати кроз стратешко планирање. Поред тога што из војне терминологије носи особину тактичке организације и одређивање главног правца удара оно не искључује јавност и није аполитично.

Развој варијаната развоја представља помак планера од рационалности, стратешког или било ког другог модела и долазак кративне ирационалности и способности „визионарства“ планера. Важно је да се ирационалност не схвати као одбацивање рационалног у овој фази, али обзиром на искуство знамо да постоје делови развоја које је немогуће предвидети и рационално основати, јер под дејством спољних и унутрашњих утицаја на план, долази до отварања нових праваца за акцију, нових могућности и промене приступа и мера за реализацију. Ирационалну акцију треба схватити као независност у односу на стриктно рационалне рецепте и као акцију кроз време. Планери праве план са надом да ће служити и усмерити развој простора и будућих генерација (Ђорђевић, 2004а). Када планери разговарају о варијантама развоја, више не дискутују о могућем већ о немогућем и непознатом, због тога ирационалност треба разијати и истражити као потребну креативност планирања.

При избору најоптималније варијанте развоја, обзиром да земљиште повлачи различите интересне групе, као и одређена права од стране различитих субјеката, неопходно је активно укључивање заинтересованих страна и јавности, за шта је најпогодније комуникативно планирање и избор кроз постигнут консензус. Такође, у случају појаве угрожених интереса треба стати на страну грађана, објаснити им и приближити циљеве планирања у чему може помоћи адвокатски модел. Мере и инструменти за реализацију циљева се постављају конкретно, аналитички основано, применом метода за одређивање најбољег начина (*cost/benefit* анализа, прагови развоја). Имплементација и реализација помоћу дефинисаних мера и инструмената, мора бити континуирана и у *саставу* плана. Доношење програма имплементације накнадно после усвајања плана у основи нарушава обједињеност и континуитет процеса. Имплементација укључује све актере и учеснике простора, преноси решења процеса планирања у простор и даје смернице друштвеном оквиру за будући развој.

У читавом систему значајно место заузима политика, али на начин да политички циљеви не смеју бити неприкосновени и да свет политике не усмерава целокупан развој. Током одабира варијаната развоја и имплементације квалитет може пружити модел једнакости, обзиром да се залаже за равномеран развој, а у складу са политичком ситуацијом. Либерални модел кроз елемент сагледавања стварних могућности може допринети бољем дефинисању планских решења и касније имплементацији. Креирање звучних визија развоја, без икакве основане подршке за реализацију (што је чест случај), је узалудно трошење времена и ресурса на израду плана чији су циљеви нереални и у нескладу са могућностима.

Комбиновано коришћење метода различитих модела планирања, поред тога што је могуће оно је и пожељно, може се рећи и неопходно. Ђорђевић, и др. (2013), пишу да када је реч о појединим начинима коришћења земљишта и конверзије из једне намене у другу, политике коришћења земљишта би требало раздвојити зонски. На пример у Србији постоје територије са високим притиском на земљиште (градске агломерације, субурбана подручја, зоне дуж великих инфраструктурних коридора и система) и процентуално много већи део са мањим притиском на земљиште. У овом случају у истом планском документу потребно је комбиновати принципе строге, чврсте и мекше регулације. Строга регулација и конкретна правила градње се могу одредити кроз стратешко-рационално планирање (концентрисање снага и одређивање правца главног удара), док мекши приступ пожељан у деловима где је ређа насељеност или су даље од осовина развоја и може се дефинисати кроз комуникативно планирање, на основу постигнутог консензуса између заинтересованих страна.

Полазећи од претпоставке да је управљање развојем тако комплексно, да је укључено толико учесника, акција, ни од једног планера се не може очекивати да предложи ефективни програм од врха до дна (Ђорђевић, 2004а). Квалитет предлога реконструкције лежи у основаности могућима, а не савршеним акцијама и одлукама.

Циљ реконструкције теорије планирања је стварање унутрашње свеобухватности и хармоније система, као и његова добра повезаност са праксом. Издвајањем самог процеса планирања, али не његове потпуне изолације од система супстантивних теорија, одређивањем његових фаза и давањем избора у различитим околностима планирања изложена је могућност приближавања интегралном систему. Истовремено, теоријска поставка у овом предлогу реконструкције дозвољава измене у одређеном делу и није фиксна, прихвата промене (политичке, економске, социјалне), док је сам процес планирања замишљен и представљен као универзалан, тј. применљив на свим нивоима планирања.

Закључна разматрања

Када би они који су се удаљили од теорије завили у њен свет и заинтересовали се питањима: из чега су пронашле методе, начин рада; чиме је условљено мишљење и деловање у пракси; како политички, економски и социјални услови, личне способности и афинитети планера утичу на израду и реализацију плана, насмејали би се својој наивности којом су теорију окарактерисали као непотребну и без сврхе. Са друге стране, обзиром на историјску основу, проучавања и систематизацију идеја о садржају и обухвату теорије планирања, очекивања су била да ће се уоквирити јединствен приступ и правац који би дао адекватне инструкције планерима у пракси. Насупрот томе, дошло је до дезинтеграције и до стања теорије планирања које се често види као „хаос“, „збрка“, „конфузија“ коју су практичари радо заобилазили. Ипак, управо су различита виђења која су дали теоретичари отворила многа врата ка решењима. Сви концепти и модели који су се развили као оличење одговора на политичке, економске и социјалне околности и проблеме које су произвеле, омогућавају нам данашња истраживања, дискусије и доношење квалитетних одлука о раду у садашњости и будућем начину рада.

Тако на почетку трећег миленијума долазимо до ситуације у којој су као доминантни издвојена два модела планирања (стратешко и комуникативно), са неколико приступа у својим оквирима. Као доминација сваког претходног модела и доминација ових се може оправдати и схватити кроз друштвено уређење и политичке тенденције времена у ком се употребљавају. Период 21. века (постмодернизма) осликава фрагментираност, величање разлика у друштву, изделеност, истицање локалног и регионалног нивоа и истицање појмова „суседство“, „идентитет“, „кохезија“. Истовремено економска криза и све већа моћ приватног сектора осигуравају неизвесну будућност. Теорија као упутство за планирање даје све од себе да се прилагоди. Тако се бројни аутори залажу за стратешко и комуникативно планирање, надајући се да ће исти опстати, а при том сачувати интегритет у садашњем друштву. Мекши приступ, решења која нису строго дефинисана, па и начин одлучивања који ће донекле ослободити тржиште су обезбедили повољан положај овим моделима и новом планирању, пре свега у неолибералној политици и развојним приоритетима Европске уније. Међутим, овакво планирање не одговара свим традицијама планирања. На пример, земље у транзицији, без високих стандарда, са политичком нестабилношћу и нагомиланим проблемима у простору, не могу проблеме решити и обезбедити и усмерити развој начелима и визијама. Промовисање одрживог развоја, територијалне кохезије, проналазак решења за „све проблеме“ у развоју туризма и „манија“ одређивања идентитета у условима кризе и незапослености купује време онима који су на власти. Препознавање грешке у примени и осуде на рачун комуникативног и стратешког планирања почињу у тренутку када су се училе последице и када је схваћено да потпуно одбацивање традиционалног планирања не води у ефикасан систем.

Обзиром на различитост услова у којима се планирање одвија и теорија примењује, поштујући уједно потребу за њеном универзалношћу, у овом раду представљен је предлог реконструкције теорије планирања у циљу повећања ефикасности праксе. Као темељ акције је рационално планирање, пре свега због темељности при анализи, чврстине у циљевима и јасног рада *step by step*. Не одбацујући ни један модел који се проналази у данашњој пракси и њиховим комбиновањем, представљен је процес који има потенцијал да одговори на различите услове и традиције у којима се планира. Политика и институционално окружење се не занемарују и сарадња са истим је од истакнуте важности. У предлогу реконструкције је покушано да се несавршености и замерке у комуникативном и стратешком планирању надокнаде и контролишу од стране других модела, али и да се други модели међусобно усмеравају кроз повратне везе које постоје између свих елемената система.

## Литература

Литературу видети на страни 59.