

ULOGA SCENARIJA U PLANIRANJU NA LOKALNOM NIVOU: RAZUMEVANJE SISTEMA I PREPOZNAVANJE JAVNOG INTERESA

**Bojana Pjanović¹, Tijana Dabović², Dejan Đorđević³,
Bojana Ivanović⁴**

Apstrakt: Prostorno planiranje, kao racionalno, vrednosno neutralno, sa pristupom odozgo-nadole se pokazalo kao neuspešno prilikom suočavanja sa složenim problemima pluralističkih društava u krizi. Povećanje heterogenosti društva dovelo je do stvaranja različitih koncepata javnog interesa, koji i danas muče prostorno planiranje. Zajedno sa krizom države blagostanja i demokratskog kapitalizma, došlo je do marginalizacije direktnog razmatranja javnog interesa u planiranju, dok je sa druge strane povećano razmatranje pitanja održivosti, otpornosti, nejednakosti, pravde, itd. Prepoznavanje različitih interesa javnosti i pojedinaca na različitim nivoima, razumevanje njihovih odnosa u prostoru i kasnije obezbeđivanje vertikalne i horizontalne koordinacije kroz usklađivanje planskih dokumenata, je postalo ključni izazov planera u oblasti njihovog delovanja. Ova potreba je posebno izražena na lokalnom nivou, gde je za razumevanje procesa u prostoru i javnog interesa potrebno koristiti naučne metode, tehničke veštine i etičke principe uz pomoću kojih bi došli do drugih vrsta znanja, kao što su lokalno, iskustveno i intuitivno. Međutim, prikupljanje različitih vrsta saznanja nije cilj samo po sebi. Cilj je izgradnja i jačanje kapaciteta za sprovođenje procesa tokom kojeg planeri uz participaciju javnosti, kreiraju nova znanja, koja su važna za prepoznavanje i zaštitu javnog interesa na lokalnom nivou, postizanje konsenzusa i donošenje odluka o akcijama i budućem pravcu prostornog razvoja. Metod scenarija, kao proces oblikovanja mogućih budućnosti, nudi osnovu za ostvarenje prethodno pomenutog cilja. Izrada scenarija ima ulogu da poveže racionalno planiranje sa uključivanjem javnosti u proces planiranja, kroz zamišljanje normativne budućnosti. Ovom ulogom izrada scenarija doprinosi boljem razumevanju procesa u prostoru i definisanju javnog interesa, tako što upotrebom kvantitativnih i kvalitativnih analiza uz učešće javnosti dovodi do kreiranja alternativnih ciljeva i planskih rešenja, do kojih se ne može doći isključivo korišćenjem podataka ili predikcijom zasnovanoj na matematičkim modelima.

Ključne reči: scenario, javni interes, učešće javnosti, participacija, planiranje na lokalnom nivou, sistem.

¹ Univerzitet u Beogradu Geografski fakultet, Studentski trg 3/III, bojana.pjanovic@gef.bg.ac.rs

² Univerzitet u Beogradu Geografski fakultet, Studentski trg 3/III, tijana.dabovic@gef.bg.ac.rs

³ Univerzitet u Beogradu Geografski fakultet, Studentski trg 3/III, dejan.djordjevic@gef.bg.ac.rs

⁴ Univerzitet u Beogradu Geografski fakultet, Studentski trg 3/III, bojanaivanovic9@gmail.com

THE ROLE OF SCENARIOS IN PLANNING AT A LOCAL LEVEL: UNDERSTANDING OF SYSTEM AND IDENTIFYING THE PUBLIC INTEREST

Abstract: Spatial planning, as rational, value-neutral, with a top-down approach, has proved unsuccessful in dealing with complex problems in a pluralistic society in crisis. The increase in the heterogeneity of society has led to the creation of different concepts of public interest, which still plague spatial planning. Along with the welfare state crisis and democratic capitalism, there has been a marginalisation of direct consideration of the public interest in planning. On the other hand, there has been increased consideration of sustainability, resilience, inequality, justice, etc. Recognising the different interests of the public and individuals at different levels, understanding their relations in space and later ensuring vertical and horizontal coordination through the harmonisation of planning documents has become a key challenge for planners in their field. This need is especially pronounced at the local level, where to understand the processes in space (system) and public interest, it is necessary to use scientific methods, technical skills and ethical principles to gain other types of knowledge, such as local, experiential and intuitive. However, gathering different kinds of knowledge is not an end in itself. The goal is to build and strengthen the capacity to implement the process during which planners, with public participation, create new knowledge, which is important for recognising and protecting public interest at the local level, reaching consensus and decision-making on actions and future direction spatial development. As a process of shaping possible futures, the scenario method offers a basis for achieving the goal above. Scenario development has the role of linking rational planning with public involvement in the planning process through imagining the normative future. With this role, scenario development contributes to a better understanding of the system and the definition of public interest. Namely, using quantitative and qualitative analyses with public participation creates alternative goals and planning solutions, which cannot be achieved solely by using data or predictions based on mathematical models.

Keywords: scenario, public interest, participation, planning at a local level, system.

UVOD

Prostorno planiranje kao jedan od instrumenata upravljačkog sistema države, doživljava transformaciju i menja polje delovanja i ulogu u zavisnosti od uloge države u društvenoj i prostornoj transformaciji (Дабовић, 2017). Traganjem za definicijom, poljem, korenima, ulogom, procesom prostornog planiranja, se intenzivno bavi nekolicina teoretičara planiranja. Istražuju mesto planiranja, njegove odnose sa ostalim prirodnim i društvenim sistemima i teže ka određivanju osnovnih postulata teorije planiranja. Jedna od niza podela u oblasti prostornog planiranja je i definisanje prostornog planiranja prema objektu/sadržaju (prostor, javni interes i njegov prostorni izraz, pametni ili otporni gradovi) ili prema metodu donošenja odluka u institucionalnom okruženju (centralizovani ili necentralizovani, naučni ili politički) (Дабовић, 2017). Čini se da se prema trenutnoj ulozi države u prostornoj transformaciji u Srbiji, objektu i metodu donošenja odluka, prostorno planiranje može jasno smestiti u određenu grupu. Centralizovanim, politički obojenim, odlučivanjem o direktnom sprovođenju planskih rešenja i projekata na svim teritorijalnim nivoima, a pod okriljem „javnog interesa“, hrani se iskrivljeni pragmatičan pristup planiranju. Pristup sa odrednicama brzog, efikasnog, direktnog delovanja u rešavanju problema, u kom izostaje naučni metod, strukturirano odlučivanje, tehničke veštine, različite vrste znanja, etički principi, razumevanje konflikta i uopšte promišljanje o planiranju i upravljanju u pluralističkim društvima. U ovakvoj situaciji, deluje da pojam javnog interesa planeri, iako svesni promene njegovog tumačenja

i korišćenja danas, i dalje koriste kao „udobni tepih“ (Petovar & Vujošević, 2008). Isti autori (2008) naglašavaju da je za konstituisanje javnog interesa važna planska komunikacija i interakcija, kao i organizovano i strukturirano učešće javnosti u procesu izrade plana i pozivaju na kreiranje određenog okvira prema kom se može utvrditi javni interes prema planskom zadatku, prostornom i vremenskom obuhvatu.

Kako u radu nije fokus na predstavljanju, upoređivanju ili redefinisivanju uloge prostornog planiranja ili definicije javnog interesa, oko ovih pojmova su date uvodne napomene. Ipak potreba je istaći da je važno da se povremeno podsetimo naučne utemeljenosti, uloge i svrhe prostornog planiranja i važnosti njegovog odnosa prema javnom interesu.

Pomenuti pristup planiranju u Srbiji i dominacija prostornih planova područja posebne namene, sa jakim nacionalnim ili interesom višeg reda (Đorđević i dr., 2021), posebno pogađa jedinice lokalne samouprave, odnosno prostorno planiranje na lokalnom nivou, a time i lokalno stanovništvo. Često je usvajanje i sprovođenje nacionalnog ili jakog pojedinačnog interesa na lokalnom nivou „rđav problem“ planiranja. Lokalne samouprave, u većini bez kapaciteta, jako teško usklađuju i postavljaju u odnos interes višeg reda sa svojim prostorom, institucijama, planovima i politikama razvoja i upravljanja.

U skladu sa prepoznatim poteškoćama i željom za povećanjem legitimiteta, efikasnosti i primene proaktivnog pristupa planiranju na lokalnom nivou, sa posebnim osvrtnom na razumevanje procesa u prostoru, njihovog odnosa, prepoznavanje javnog interesa i usklađivanje sa planovima višeg reda, cilj rada je da predstavi potencijalnu ulogu metoda scenarija i njegov mogući doprinos u rešavanju pomenutih nedostataka. Dalje u radu biće ukratko opisan metod scenarija i dat pregled primera iz prakse širom sveta, koji su upotrebom kvantitativnih i kvalitativnih metoda uz učešće javnosti, izradili scenarije kroz kreiranje alternativnih ciljeva i planskih rešenja uz zajedničko razmatranje različitih trajektorija prostornog razvoja u budućnosti i povezali racionalno sa društveno zasnovanim planiranjem.

METOD SCENARIJA

Primarna uloga metoda scenarija je kreiranje holističkih, integralnih slika mogućeg razvoja budućnosti, koje postaju kontekst planiranja, kontekst za testiranje različitih ideja ili stimulacija za razvoj (Ratcliffe, 2000). Metod scenarija ili scenarijsko planiranje je deo osnovnih faza procesa izrade prostornog plana i dodatni je metodološki okvir koji omogućava izradu varijanti razvoja ili alternativnih rešenja planskog razvoja uz povezivanje različitih modela planiranja. Njegova uloga je posebno važna i neizostavni je deo strateškog, transformativnog planiranja, ili planiranja zasnovanog na znanju (*knowledge-based planning*). Prepoznat je kao metod koji spaja racionalno i komunikativno planiranje, zasnovan na naučnim principima, ali i kao metod za učenje i razmenu znanja putem strukturirane komunikacije sa stanovnicima, stejkholderima, zaposlenima u javnoj administraciji i drugima, čime se naučno znanje upotpunjuje sa lokalnim, intuitivnim i iskustvenim. Ovakav pristup planiranju i izradi varijanti razvoja omogućava razumevanje procesa koji se dešavaju u prostoru, njihov odnos, a javni interes na lokalnom nivou se može prepoznati i istaći, a zatim i uklopiti sa interesima viših nivoa uprave. U skladu sa tim konsenzusom se bira scenario ili varijanta razvoja sa najboljim mogućim rezultatima za lokalnu samoupravu, uz maksimalno smanjivanje negativnih posledica. Važnost razumevanja procesa u prostoru, njihovo praćenje, usmeravanje i korišćenje je naglasio Marinović-Uzelac (2001), istakavši da se prostornim planovima samo usmeravaju neprekidni procesi u prostoru, koji bi se i bez planova odvijali. Metod scenarija je postao sastavni deo donošenja odluka u mnogim

Uloga scenarija u planiranju na lokalnom nivou: razumevanje sistema i prepoznavanje javnog interesa

segmentima javne uprave u Ujedinjenom Kraljevstvu, Holandiji i Norveškoj (Neumann & Øverland, 2004; Foa & Howard, 2006; van Asselt i dr., 2007; Volkery & Ribeiro, 2009; Radeljak Kaufmann, 2014). Upotreba metoda scenarija je usmerena na davanje podrške donošenju odluka u procesu izrade plana, a posebno u smislu podizanja svesti i formulisanja važnih pitanja i prioriternih sistema za razvoj.

Metod scenarija se vrlo često koristi u radionicama sa zainteresovanim stranama u procesu izrade prostornog plana, tako da su istraživači neretko posvećeni osmišljavanju i sprovođenju tih radionica (Patel et al., 2007). Na preseku nauke i politike, metod scenarija zauzima značajno mesto i njegova primena se ukršta sa širim skupom demokratskih vrednosti. Da bi ostvario svoj potencijal u javnoj upravi i opravdao zalaganje za šire učešće javnosti u osvetljavanju lokalnog javnog interesa trebalo bi da poštuje ključne normativne kriterijume, uključujući reprezentativnost i transparentnost, kako bi se potkrepio legitimitet (Horlik-Džons et al., 2007; Rowe & Frewer, 2000). U praksi nedostaju mnogi procesi optimalne reprezentativnosti (Reed et al., 2013), ali sve dok je njihov sastav transparentan, javnost može barem izvući zaključke o tome čiji se interesi zastupaju. Međutim, kao takav metod scenarija često se odbacuje i potkopava, sumnjama u istinsko učešće, efikasnu participaciju, kao i afirmacijom ekspertskog i tehnokratskog pristupa.

Ipak postoje primeri upotrebe metoda scenarija u osvetljavanju javnog interesa sa pozitivnim rezultatima. Jedan od njih je vežba izrade scenarija za potrebe razvoja stočarske industrije u Škotskoj, u kojoj su pisali Duckett et al. (2017). Njihovi rezultati potvrđuju da metod scenarija ne pomaže planerima da naprave savršen planski proces i eliminišu sve probleme, ali isto tako pišu da su uspeli da kroz radionicu sa javnom administracijom, stejkholderima i stanovništvom sistemski identifikuju problematična područja i njihovu povezanost, što je presudno kao znanje koje može poboljšati planiranje na lokalnom nivou. Palacios-Agundez et al. (2013) u svom radu daju rezultate sprovedene radionice na lokalnom nivou sa upotrebom metoda scenarija u cilju kreiranja politika upravljanja ekosistemom u oblasti Baskija, Španija. Rezultati su pokazali su na ovaj način izdvojena značajna ekosistemska područja, razjašnjene i identifikovane uloge ekosistema i iskristalisani potencijali za uspešne buduće akcije. Zatim su izdvojeni pokretači promena u odnosu na planove i politike višeg reda i nakon toga kreirani scenariji razvoja, odnosno varijante buduće politike upravljanja ekosistemom. Upotrebom metoda scenarija i spajanjem racionalnog i komunikativno-kolaborativnog planiranja razvijeni su scenariji koji su uzeli u obzir lokalne ljudske kapacitete, tradiciju, volju lokalnog stanovništva, faktore prostora, ali i kreirali novo znanje zasnovano na razumevanju uslova i postojećih kompromisa između uloge, kapaciteta ekosistema, razvoja i izazova upravljanja istim. Chakraborty & Sherman (2021) su uz podršku Linkoln instituta za zemljišnu politiku (the Lincoln Institute of Land Policy) i Konzorcijuma za planiranje scenarija (The Consortium for Scenario Planning), uradili istraživanje na temu kako scenariji utiču na regionalne i lokalne planove i planske institucije. Testirali su šest prostornih planova. Kao rezultat su istakli da se posvećenim i dugoročnim kontaktu sa javnošću, mogu istaći nova lokalna pitanja, povećavati kapaciteti lokalne samouprave, ali da se može i promeniti praksa lokalnog planiranja i doneti novi podaci u lokalne institucije. Posebno interesantni su primer toga da je kroz izradu scenarija lokalni zvaničnik razmenom informacija sa regionalnim agencijama shvatio da će transportni čvor planiran na regionalnom nivou, na teritoriji te lokalne uprave verovatno biti usko grlo u budućnosti, te je preneo svom planerskom timu na lokalnom nivou i komisiji kako bi delovali proaktivno u ovom slučaju. Neki su pak otkrili nova saznanja, kao na primer da se pitanja klimatskih promena obrađuju u planu korišćenja zemljišta. Takođe, zaključak je da samo puko deljenje podataka ili transparentnost i dostupnost podataka za preuzimanje nisu dovoljni za delovanje. Objasnjavanje i stavljanje u kontekst podataka, korelaciju istih uz mogućnost diskusije daleko čini podatak vrednijim i korisnijim za lokalno stanovništvo, a neretko i za eksperte. Što se tiče primera za Srbiju, za sada nemamo saznanja da su slična

istraživanja sprovedena na bilo kom teritorijalnom nivou, posebno sa fokusom na metod scenarija, razumevanje procesa u prostoru i osvetljavanje javnog interesa. Tako da u ovoj oblasti i prema ovim pitanjima postoji potreba, ali i prostor za buduća istraživanja.

ZAKLJUČAK

U svim kompozitnim društvenim konceptima i dalje je neophodno prepoznati različite interese javnosti i pojedinaca, na različitim nivoima i razumeti njihovu vertikalnu i horizontalnu korelaciju u prostoru. Ova potreba je posebno izražena na lokalnom nivou. Za razumevanje ostvarivanja i korelacije budućih interesa i njihovih implikacija u lokalnim prostornim procesima potrebno je koristiti naučne metode, tehničke veštine, ali i etičke principe. Na taj način jačamo kapacitete svih učesnika za razumevanje odnosa između interesa i prostora, ali i uloge znanja (naučnog, lokalnog, iskustvenog i intuitivnog) i morala u pregovaranju, odlučivanju, odgovornosti i akcijama na lokalnom nivou. Metod scenarija, kao proces oblikovanja i pronalaženja željenih i mogućih budućnosti, nudi osnovu za dobro struktuiran planski proces kroz koji bi planeri uz učešće javnosti mogli da prepoznaju moguće konflikte u prostoru, ali i da doprinesu postizanju konsenzusa i javne podrške za donošenje odluka o budućem pravcu prostornog razvoja. Upotrebom kvantitativnih i kvalitativnih metoda uz učešće javnosti, izrada scenarija kroz kreiranje alternativnih ciljeva i planskih rešenja i zajedničko razmatranje različitih trajektorija prostornog razvoja u budućnosti povezuje racionalno sa društveno zasnovanim planiranjem. Na taj način se doprinosi boljem razumevanju procesa u prostoru i definisanju javnog interesa do kojih se ne može doći isključivo korišćenjem podataka ili predikcijom zasnovanom na matematičkim modelima. Metod scenarija u planiranju može doprineti razmeni znanja na lokalnom nivou, razumevanju i usmeravanju procesa u prostoru, izdvajanju prioritetnih sistema za razvoj, a sve u skladu sa lokalnim i javnim interesom višeg reda uz proaktivno planiranje radi razvoja i korišćenja potencijala i smanjivanja negativnih posledica na najmanju moguću meru.

LITERATURA

Chakraborty, A., Sherman, S. A. (2020). How Scenario Planning Affects Regional and Local Plans and Planning Practices: An Empirical Analysis. *Working Paper WP20AC1*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.

Дабовић, Т. (2017). *Теорија планирања*. Београд: Универзитет у Београду Географски факултет.

Duckett, D. G., McKee, A. J., Sutherland, L. A., Kyle, C., Boden, L. A., Auty, H., ...McKendrick, I. J. (2017). Scenario planning as communicative action: Lessons from participatory exercises conducted for the Scottish livestock industry. *Technological Forecasting and Social Change*, 114, 138-151.

Đorđević, D., Dabović, T., Bijelić, B., Poledica, B. (2020). Weakening of spatial planning system in Serbia: Age of prevailing of spatial plans for special purpose areas (2010-2020). *Bulletin of the Serbian geographical society*, 100(2), 129-160.

Foa, R., Howard, M. (2006). Use of Monte Carlo simulation for the public sector: An evidence-based approach to scenario planning. *International Journal of Market Research*, 48 (1), 27-48.

Marinović-Uzelac, A. (2001). *Prostorno planiranje*. Zagreb: Dom i svijet.

Neumann, I. B., Øverland, E. F. (2004). International Relations and Policy Planning: The Method of Perspectivist Scenario Building, *International Studies Perspectives*, 5, 258-277.

Uloga scenarija u planiranju na lokalnom nivou: razumevanje sistema i prepoznavanje javnog interesa

Palacios-Agundez, I., Casado-Arzuaga, I., Madariaga, I., Onaindia, M. (2013). The relevance of local participatory scenario planning for ecosystem management policies in the Basque Country, northern Spain. *Ecology and Society*, 18(3).

Patel, M., Kok, K., Rothman, D.S. (2007). Participatory scenario construction in land use analysis: an insight into the experiences created by stakeholder involvement in the Northern Mediterranean. *Land Use Policy*, 24, 546–561.

Petovar, K., Vujošević, M. (2008). Koncept javnog interesa i javnog dobra u urbanističkom i prostornom planiranju. *Sociologija i prostor: časopis za istraživanje prostornoga i sociokulturnog razvoja*, 46(1 (179)), 23-51.

Radeljak Kaufmann, P. (2014). *Metoda scenarija u prostornom planiranju: primjer Južnoga hrvatskoga primorja* (Doctoral dissertation, University of Zagreb. Faculty of Science. Department of Geography).

Reed, M.S., Kenter, J., Bonn, A., Broad, K., Burt, T.P., Fazey, I.R., Fraser, E.D.G., Hubacek, K., Nainggolan, D., Quinn, C.H., Stringer, L.C., Ravera, F. (2013). Participatory scenario development for environmental management: a methodological framework illustrated with experience from the UK uplands. *J. Environ. Manag.*, 128, 345–362.

Rowe, G., Frewer, L.J. (2000). Public participation methods: a framework for evaluation. *Sci. Technol. Hum. Values*, 25, 3–29.

van Asselt, M. B. A., Mesman, J., van't Klooster, S. A. (2007). Dealing with prognostic uncertainty. *Futures*, 39, 669-684.

Volkery, A., Ribeiro, T. (2009). Scenario planning in public policy: Understanding use, impacts and the role of institutional context factors. *Technological Forecasting & Social Change*, 76, 1198-1207