

INKREMENTALIZAM KAO DOMINANTNI TEORIJSKO METODOLOŠKI PRISTUP PLANIRANJU NA LOKALNOM NIVOU U SRBIJI

Dejan Đorđević¹, Bojana Pjanović¹, Tijana Tomić²

Apstrakt: Opšte je poznata dihotomija između racionalnog i inkrementalističkog modela u teoriji planiranja, odnosno njihovo pozicioniranje na suprotnim stranama spektra mogućih pristupa planiranju prostora. Takođe, poznato je da su počeci i zlatna era planiranja u Srbiji i Jugoslaviji usko povezani sa racionalnim pristupom, piramidom planova, sistematičnim i pažljivim razdvajanjem planiranja i projektovanja. Radikalnom promenom sistema došlo je i do radikalne promene pristupa planiranju. Piramida planova je urušena, racionalno planiranje, koje je u međuvremenu evoluiralo u strateško, još uvek se zadržalo na nacionalnom i regionalnom nivou, ali je planiranje na nivou lokalnih samouprava postalo ono što inkrementalizam zaista i znači, improvizacija od slučaja do slučaja, odnosno figurativno *gacanje po blatu*. Parcela je predominantna tema gotovo svih planova i kao kancer jede oko sebe svaku misao na strateški pristup, i prilikom izrade plana i na javnim diskusijama. Glavne teme planiranja u javnom diskursu su legalizacija, preparcelacija, eksproprijacija, konverzija namene i informacija o lokaciji. iako mnogi profesionalci tvrde da se planiranje mora, da bi preživelo, prilagoditi novim uslovima dominacije tržišta i investitora, zabrinjava redukovanje strateškog načina razmišljanja o planskom razvoju prostora, posebno na lokalnom nivou. Pored konstatacija o sadašnjoj praksi planiranja na lokalnom nivou u Srbiji, rad pokušava da diskutuje o mogućnosti da i pomenuti inkrementalizam evoluiira u neki napredniji oblik planiranja, koji bi i za javnost, i za vlasti i za planere bio prihvatljiv i manje rigidan.

Ključne reči: inkrementalizam, racionalni model, strateško planiranje, lokalno planiranje, Srbija.

INCREMENTALISM AS THE DOMINANT THEORETICAL- METHODOLOGICAL APPROACH TO PLANNING AT THE LOCAL LEVEL IN SERBIA

Abstract: The dichotomy between the rational and incremental models in planning theory is well known, that is their positioning on opposite sides of the spectrum of possible spatial planning approaches. it is also well recognized that the beginnings and the golden era of planning in Serbia and Yugoslavia were closely linked to the rational approach, the pyramid of plans and the systematic and careful separation of planning and project. With the radical change of the system, the planning approach also changed radically. The pyramid of plans

¹ Univerzitet u Beogradu Geografski fakultet, Katedra za prostorno planiranje, Studentski trg 3/III, 11000 Beograd, ORCID: 0000-0003-4386-686X (Dejan Đorđević), 0000-0002-9431-833X (Bojana Pjanović)

² Univerzitet u Novom Sadu, Prirodno-matematički fakultet, Departman za geografiju, turizam i hotelijerstvo, Trg Dositeja Obradovića 3, 21000 Novi Sad, ORCID: 0000-0002-4701-7999

collapsed, rational planning, which had by then evolved into strategic planning, remained at the national and regional level, but local planning became what incrementalism truly means: improvisation from case to case or *muddling through*. The parcel becomes the predominant theme of almost all plans and overtake any thought of a strategic approach to both plan making and public discussions. The main planning topics in public discourse are legalisation, parcelling, expropriation, land use change and location information. Although many experts argue that planning must adapt to the new market and investor-dominated conditions in order to survive, the decline of strategic thinking in spatial development planning, especially at the local level, is a cause for concern. In addition to observations on the current practice of planning at the local level in Serbia, the paper attempts to discuss the possibility that the above-mentioned incrementalism could evolve into a more advanced form of planning that would be acceptable and less rigid for the public, authorities, and planners alike.

Keywords: incrementalism, rational planning, strategic planning, local planning, Serbia.

CENTRALIZOVANA RACIONALNOST - PLANER KAO (PRIMENJENI) NAUČNIK

Istorijat i sadržaj racionalnog planiranja mnogo puta su iznošeni, kao i odnos racionalnog prema inkrementalističkom planiranju (vidi: Ђорђевић, 2009). Prostorno planiranje je i u svetu i kod nas počelo kao racionalno planiranje. Kao takvo je dominiralo sve do oživljavanja neoliberalnog koncepta u vreme Tačerove i Regana, kada je bilo potisnuto i marginalizovano. Nakratko se povratilo krajem 90-tih godina 20. veka kroz izradu ESDP-a (*European Spatial Development Perspective*) i brojnih nacionalnih strategija prostornog razvoja, posebno u Evropi, koja je tada bila u „regionalnoj plimi“, kada su važne teme, pored ostalog, bile i prekogranična i transgranična regionalna saradnja. Od tada regionalno planiranje na racionalnoj osnovi polako zamire: na poslednjem AESOP-ovom (*Association of European Schools of Planning*) kongresu održanom u Parizu jula 2024. godine, od nekoliko stotina radova gotovo da nije bilo onih sa regionalnom problematikom, ali je zato prezentovana lavina slučajeva koji su se bavili urbanim planiranjem, u različitim aspektima. U Srbiji, tokom perioda tzv. tranzicije, opadanje je bilo konstantno i relativno naglo, sa opravdanjem da se iz korena menja društveno-ekonomski sistem, pa time i planiranje uopšte.

Postavlja se opravdano pitanje zašto opet potežemo racionalno planiranje? Odgovor treba tražiti u činjenici da, iako stidljivo, racionalni pristup i dalje egzistira u praksi planiranja. Pitajte bilo kog profesionalnog planera kako vidi proces izrade prostornog plana - postoji ozbiljna šansa da će odgovor biti jedna ili druga varijacija na temu racionalnog pristupa. Tu su naravno i škole planiranja, gde se tema racionalnosti ambivalentno tumači i prezentuje studentima. Na časovima Teorije planiranja, racionalni model se prikazuje i tumači kao istorijski fenomen, neretko prevaziđen, sa detaljno prikazanim slabostima, da bi se tokom kurseva ta priča zametnula, ustupajući termin novijim, atraktivnijim teorijskim modelima. Kada na red dođu časovi vežbi ili studio, racionalni model se vraća u svojoj punoj veličini. Kako bi inače studenti radili simulaciju izrade prostornog plana? Prostorno planiranje se ni na Akademiji, ni u praksi, ne može svesti na: „Veži konja gde ti Aga kaže“. Kao spodobе iz horor filmova, racionalno planiranje je mrtvo, ali se ipak kreće, pa još pravi i štetu investitorima (sic!).

Racionalnost je po sebi vrlo kontroverzan pojam. Tzv. „čista“ ili objektivna racionalnost pretpostavlja da planer ima sve činjenice, da je detektovao sve probleme, upotrebio čitav arsenal naučnih metoda, pronašao najbolje rešenje koje će, potom, biti prihvaćeno i od stanovništva i od naručioca plana. Tzv. „pragmatična“ ili subjektivna racionalnost je sve nabrojano, ali u uslovima ljudskih slabosti, koje ograničavaju i komplikuju racionalni pristup (vidi: Faludi, 1973). U mnoštvu ponuđenih varijacija na temu šta je racionalni pristup procesu izrade prostornog plana, ipak se odgovor u suštini svodi na ono što su još 1955. godine naveli Meyerson & Banfield, što se u Srbiji naveliko u praksi sprovodilo pre tranzicije:

- (1) *Ciljevi* - šta se želi postići planom?
- (2) *Varijante* - koji su pravci akcije potencijalno mogući da bi se postigli postavljeni ciljevi?
- (3) *Posljedice* - Kakve se posljedice, pozitivne i negativne, mogu očekivati primenom bilo koje od varijanti?
- (4) *Izbor* - U svetlu navedenih koraka, imajući u vidu vrednosti koje su nam najvažnije, koju varijantu izabrati?
- (5) *Primena* - kad smo izabrali pravac akcije, kako da ga kroz vreme sprovedemo?
- (6) *Vrednovanje* - do koje mere izabrani pravac akcije postiže ciljeve koje smo zacrtali?

Racionalnost kao pristup (u čistom ili pragmatičnom obliku) ukoliko nije bliže određena operativnim modelima i strategijama, sve sa uputstvom za njihovu izradu i upotrebu, od malog je značaja za praksu planiranja. Metodološki arsenal je poznat: sistem planiranja - programiranje - budžet, menadžment po ciljevima, cost - benefit analiza, široka upotreba statistike, teorija igara, sistemske analize, itd. Svaki od ovih instrumenata ima svoju ulogu, posebno u cilju rešavanja realnih, svakodnevnih problema u prostoru na svim nivoima planiranja. Možda najčistija ekspresija primene racionalnog pristupa u planiranju prostornog razvoja javila se tokom 1950-tih i 1960-tih godina u SAD, u poznatim, iz današnje perspektive pionirskim, kompjuterski zasnovanim modelima sistema korišćenja zemljišta - saobraćaj velikog razmera, za oblast Čikaga i potez od Pensilvanije do Nju Džersija (Black, 1990; Wagener, 1994). Sa idejom revolucije u praksi urbanog i regionalnog planiranja, veliki novac je utrošen na računarske matematičke modele koji bi simulirali ponašanje sistema korišćenja zemljišta i saobraćajnih tokova u prostoru, sve sa ciljem predviđanja i kontrole budućnosti gradova. Zvuci poznato: na početku karijere svi smo čitali veliki broj radova na ovu temu u praksi planiranja u Srbiji i Jugoslaviji. Iako se postepeno tanjila, ta je nit dovela do savremenog oblika racionalnosti u planiranju, koju zovemo strateškim planiranjem. Taj je pojam poslednjih decenija dobio jednu vrstu aure, pre svega u strahopoštovanju koje izaziva upotreba tog pojma, iako oko pojma i sadržaja strategije postoje brojne nesuglasice. Sa rizikom da generalizujemo previše, svaka strategija bi (vidi: Bryson & Roering, 1987) trebalo da podrazumeva:

- (1) *Izjava o misiji* - koja je svrha strategije i koji su glavni učesnici i zainteresovani za njenu izradu.
- (2) *SWOT analiza* - čiji sadržaj zavisi od misije, mada je uticaj na životnu sredinu nezaobilazna tema.
- (3) *Analiza specifičnih aspekata strategije* - varira od slučaja do slučaja.
- (4) *Izrada detaljne vizije budućnosti (prostora)*.
- (5) *Izrada akcionih planova za realizaciju vizije*.

Strateško planiranje, zasnovano na racionalnosti, je jedna vrsta izraza sveopšteg optimizma u eri nakon Drugog svetskog rata, kao varijacija modernističkog pristupa u oblasti planiranja razvoja. Kako je do današnjih dana optimizam prilično splasnulo, tako je i uloga strateškog planiranja relativizovana, a ponegde i brutalno negirana. Kada je rađen Generalni plan za Aalborg u Danskoj (čuveni "loši" slučaj strateškog planiranja), lokalni planeri su u metodološkom smislu, upotrebljavajući kompletan navedeni arsenal racionalnog pristupa, predložili (i to argumentovali) da se saobraćaj izmesti iz centra grada. Lokalno udruženje biznismena je to glatko odbilo i saobraćaj je ostao u centru (Flyvbjerg, 1998). Takvih primera ima mnogo i u Srbiji naravno. Nazivajući tu pojavu fundamentalnom slabošću modernizma, Alexander (1984) konstatuje slom paradigme racionalnosti i njenu diskreditaciju. Šta dolazi posle racionalnosti je tema narednog poglavlja.

CENTRALIZOVANA NERACIONALNOST - PLANER SE SUPROSTAVLJA POLITICI

Jedina sličnost između racionalnog i inkrementalističkog pristupa je centralizovana funkcija planiranja. Drugim recima, u oba slučaja profesionalni planeri kao obrađivači plana rade za ministarstvo, specijalizovanu agenciju ili drugo telo nadležno za poslove planiranja. U svemu ostalom to su fundamentalno dva različita pristupa. Kada je Lindblom (1959) definisao nauku o gaganju kroz blato - *the science of muddling through* - njegov glavni razlog je bio uočena diskrepancija između teorijskih postavki i stvarne prakse planiranja. Sistematski demolirajući sinoptički racionalni pristup, on je tvrdio da u praksi planeri (i ostali učesnici u procesu izrade prostornog plana) odluke donose na urgentnoj osnovi, boreći se sa problemima iz dana u dan, pod pritiskom, rešavajući ponekad identične probleme na metodološki suprotne načine, u skladu sa okolnostima ili promenom vlasti. Na taj način strateški način mišljenja je prigušen hitnom potrebom da se problem reši koliko juče, pod pritiskom šefa i svih ostalih iznad njega, sa ciljem da se isti ostavi iza leđa, jer se već pojavljuju novi i novi. Uz sve teškoće da se svakodnevne improvizacije podvedu pod neki obrazac, neke odlike inkrementalističkog pristupa su ipak uočljive:

- (1) *Donosioci odluka ne analiziraju i ne vrednuju dublje od potrebe rešavanja samog problema - većina političkih sistema ne toleriše promene koje su radikalne u odnosu na postojeću situaciju.*
- (2) *Donosioci odluka ne vole varijante plana - iste usporavaju i komplikuju proces planiranja, a i skuplje su.*
- (3) *Donosioci odluka razmatraju samo deo posledica planskog rešenja - iz brojnih praktičnih razloga, zbog kojih se zanemaruju ponekad vazne posledice.*
- (4) *Donosioci odluka vole rekonstruktivnu analizu - cilj opravdava sredstva, a sredstva opravdavaju cilj. To znači da se problem konstantno redefiniše.*
- (5) *Donosioci odluka sprovode svoje analize i vrednovanja epizodno - umesto jedne sveobuhvatne, radi se serija analiza prema potrebi, jednokratno. Ako se neka od njih pokaže vremenom kao tačna ili upotrebljiva, iznova će se ponavljati.*
- (6) *Donosioci odluka su koncentrisani samo na postojeći problem - to ne znači da ne postoji svest o dubinskim pitanjima kao što su npr. ekonomski razvoj ili socijalna pravda, ali se oni posmatraju samo iz diskursa postojećeg problema.*

Ukratko, inkrementalistički pristup planiranju je jako koristan ukoliko javnost ne zahteva neke dubinske, suštinske promene, nezadovoljna postojećim stanjem. Drugim rečima, inkrementalizam je konzervativna, ne preterano inovativna strategija, koja se drži postojećeg stanja, nudeći za velike probleme mala rešenja, koja često idu u korist onih koji imaju političku ili finansijsku moć (Brooks, 2002). Inkrementalizam je nemoćan kada se rešenja pokažu kao pogrešna: tada se pribegava postupku koji kolokvijalno nazivamo „krpljenje“. Konačno, inkrementalizam kod planera je ono što Simon (1957) naziva „tipom administrativnog čoveka“. Za razliku od „ekonomskog čoveka“ koji teži da maksimizira (npr. profit), administrativni čovek se trudi da zadovolji, da pronade ne najbolje, već dovoljno dobro rešenje.

INKREMENTALIZAM U PLANIRANJU NA LOKALNOM NIVOU U SRBIJI

Inkrementalizam se naravno u prostornom planiranju u Srbiji ne javlja samo na lokalnom nivou: dovoljno je znati kako se rade prostorni planovi područja posebne namene. U lucidno napisanom članku, Šivančanin i Bojović (2022) kao u ogledalu prikazuju sve odlike inkrementalizma na primeru izrade prostornih planova opština u Srbiji:

- (1) *Postepeno zanemarivanje strateske komponente planskog dokumenta i previse detaljno definisanje pravila uređenja i građenja čime se gubi fleksibilnost plana....*
- (2) *Nedovoljno jasno precizirani ciljevi, vizija i koncepcija razvoja planskog područja....*
- (3) *Nedovoljno učešće javnosti u procesu izrade plana....*
- (4) *Nedovoljno jasno definisane odgovornosti tokom implementacije planskih rešenja i nedostatak izveštaja o stanju u prostoru jedinica lokalne samouprave....*
- (5) *Nemogućnost finansiranja planova usled nedostatka finansijskih sredstava....*
- (6) *Tačkaste izmene u prostoru umesto novog integralnog planskog dokumenta.*

Ono što nazivamo projektnim finansiranjem dovelo je do parcijalnog pristupa planiranju prostora. Na osnovu raznih agendi (od kojih je najnovija ona zelene boje) rade se planska rešenja usmerena samo na životnu sredinu, ili na jedan vid infrastrukture ili na jedan objekat, itd. Rade se planovi razvoja turizma bez rešene osnovne infrastrukture i u krajnje nepovoljnoj demografskoj situaciji. Postoji jedan (manji) broj lokalnih samouprava gde je to opravdano, ali se oseća da je takav pristup planiranju na mah, da se planska rešenja preklapaju, a da čitav niz funkcija u prostoru ostaje u senci, posebno kada je reč o socijalnim aspektima. Setimo se da je pre nekoliko godina bila najavljena velika investicija od strane države u komunalne sisteme na lokalnom nivou, inicijativa koja se nažalost pominje samo u naučnim radovima. Rezultati dominacije inkrementalizma u planiranju na lokalnom nivou u Srbiji, mahom negativni, imaju za posledicu ono što najkraće možemo nazvati neracionalnim korišćenjem prostora. Da bi ono postalo racionalno (ako hoćemo i održivo) potrebno je, pre svega, ustanoviti na jednom sistematskom nivou stvarne potrebe lokalnih samouprava. Pilot studija (Ristić i dr., 2022) za 11 opština u Srbiji je dobar metodološki predložak kako to treba uraditi, a i zašto: podaci o stanju putne mreže, vodovodu i kanalizaciji, elektrifikaciji i drugim vidovima infrastrukture na dobro izabranom uzorku nisu uopšte ohrabrujući za 21. vek. Predstoji ogroman posao za čije je uspešno obavljanje potrebno ispuniti neke predušlove.

“KRALJ JE MRTAV. ŽIVEO KRALJ!”

Kakvi su izgledi i koju vrstu akcije treba preduzeti da bi racionalni metod ponovo bio predominantan u praksi planiranja u Srbiji, na svim nivoima pa i na lokalnom? Iako zvanično prevaziđen, neupotrebljiv u sadašnjem stanju planiranja u Srbiji, praktično klinički mrtav, racionalni pristup je kao genetski kod ugrađen u glavu svakog profesionalnog planera u Srbiji, te mu samo treba dati šansu da se ponovo pojavi. Neki teoretičari planiranja bi predložili da se ide postepeno, korak po korak, od kojih bi prvi bio da se inkrementalizam postepeno prevede u problemski pristup ili mešano skeniranje kako ga je definisao Etzioni (1967), kao logičnu međufazu na putu do racionalnog metoda. U Srbiji postoji drugačija mentalna konstrukcija struke i prakse. Ipak, može se. Prvi Prostorni plan Republike Srbije iz 1996. godine, iako rađen sa velikim prekidima skoro 3 decenije, urađen je u osnovi racionalnom metodom. Od tada smo od istog, protokom vremena do danas, sve dalje i dalje. U poslednjih nekoliko godina često se u planerskim krugovima, na skupovima i drugde pokreće ideja novog planskog ciklusa, koji bi donošenjem novog Prostornog plana Srbije nanovo oživeo, sa idejom da se ponovo uspostavi narušeni sistem planiranja u Srbiji, sa jasnom vertikalnom hijerarhijom, koja je svima poznata. U članku o opadanju sistema planiranja u Srbiji (Đorđević et al., 2020) naznačili smo uslove za njegovu postepenu restauraciju. Kao prvi korak potrebno je vratiti sistem prostornog planiranja u realnu snagu, gde je mesto i uloga planiranja na lokalnom nivou jasno definisana. Drugi korak, najvažniji, je da se ponovo uradi racionalan nacionalni prostorni plan, čije bi smernice kao krovnog dokumenta diktirale rešenja na hijerarhijski nižim nivoima planiranja. Sa Prostornim planom Srbije koji je u izradi (treći po redu) to neće biti moguće - postoji bojazan da će novi planski ciklus biti samo konjunkturni, a ne metodološki pomak. No, četvrti ili peti plan će, kada se dobro uvežbamo, biti skoro pa savršen, te će onda izrada planova svih nivoa biti opet racionalna, uz sve podrazumevajuće ljudske slabosti i tzv. objektivne okolnosti. *Ča ira*, što bi rekli u Francuskoj.

LITERATURA

- Alexander, E. R. (1984). After rationality, what? A review of responses to paradigm breakdown. *Journal of the American Planning Association*, 50(1), 62-69.
- Black, A. (1990). The Chicago Area Transportation Study: A Case Study of Rational Planning. *Journal of Planning education and Research*, 10 (1), 15.
- Brooks, M. (2019). *Planning theory for practitioners*. Routledge.
- Bryson, J. M., & Roering, W. D. (2018). Applying private-sector strategic planning in the public sector. In *Classic Readings in Urban Planning* (pp. 202-219). Routledge.
- 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). *Glasnik Srpskog geografskog društva*, 100(2), 129-160.
- Ђорђевић, Д. (2004). *Увод у теорију планирања*. Београд: Географски факултет Универзитета у Београду.
- Etzioni, A. (2016). Mixed-scanning: A "third" approach to decision making. In *Administrative Leadership in the Public Sector* (pp. 319-328). Routledge.
- Faludi, A. (1973). The "systems view" and planning theory. *Socio-Economic Planning Sciences*, 7(1), 67-77.
- Flyvbjerg, B. (1998) *Rationality and Power*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lindblom, C. (2018). The science of "muddling through". In *Classic readings in urban planning* (pp. 31-40). Routledge.
- Mayerson, M., & Banfield, E. C. (1964). *Politics, Planning, and the Public Interest: The Case of Public Housing in Chicago*. Free Press of Glencoe.
- Ristić, D., Lukić, B., Protić, B., Đorđević, D.S., Pavlović, D. (2022). Infrastrukturalna opremljenost seoskih naselja kao determinanta ruralne obnove Srbije . U V. Šećerov, D. S. Đorđević, Z. Radosavljević, M. Jeftić (Eds) (2022). *Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora i naselja (Zbornik radova)*, 249-261. Beograd: Asocijacija prostornih planera Srbije, Univerzitet u Beogradu Geografski fakultet. ISBN 978-86-6283-125-5 (GF).
- Simon, H.A. (1957). *Models of Man*. New York: John Wiley and Sons.
- Šljivančanin, D., Bojović, V. (2022). U susret novom ciklusu prostornog planiranja u republici Srbiji na lokalnom nivou - iskustva i preporuke. U V. Šećerov, D. S. Đorđević, Z. Radosavljević, M. Jeftić (Eds) (2022). *Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora i naselja (Zbornik radova)*, 55-62. Beograd: Asocijacija prostornih planera Srbije, Univerzitet u Beogradu Geografski fakultet. ISBN 978-86-6283-125-5 (GF).
- Wegener, M. (1994). Operational urban models state of the art. *Journal of the American planning Association*, 60(1), 17-29.