

Оригинални научни рад
Дејан Ђорђевић*
Тијана Дабовић**
Неда Живак***

ОСВРТ НА ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ НА ПОЧЕТКУ 21. ВЕКА

Извод: Честе расправе о ефикасности планирања поделиле су оне који сматрају да планови морају да „имају зубе“ како би се дошло до жељених резултата и оне који заступају потребу разматрања реалних узрока због којих планови одступају од оног што је предвиђено и одговарајућу реакцију. У сваком случају, евалуација планирања зависиће од тога шта под планирањем, његовом функцијом и сврхом подразумевамо. Када се планирање види као интерактивно и као процес учења, његова улога је да обликује мишљења оних који доносе одлуке, а планови би требало да им помогну у схватању ситуације у којој се налазе. У одлука-центричном поимању планирања, евалуација подразумева оцену испуњености тих функција. Друга ствар је да ли би стратешко просторно планирање у убеђивању требало да се користи само привлачним представама и сликама или експертска анализа и даље остаје основни инструмент у спровођењу тог процеса.

Нормативни, на правилима заснован метод просторног планирања који је градовима и регионима омогућио раст у послератном периоду индустријализације и миграција у правцу село-град данас у све већој мери поскупљује и чини теже остваривим циљеве одрживог просторног развоја. Како учинити систем просторног планирања ефикаснијим? На основу размене искустава земаља у домену просторног планирања и анализе изазова који предстоје у 21. веку, представници влада и експерти из великог броја земаља су под покровитељством ОЕЦД-а у Паризу у току

* Др Дејан Ђорђевић, ванредни професор, Географски факултет, Београд, Студентски трг 3/3.

** Мр Тијана Дабовић, асистент, Географски факултет, Београд, Студентски трг 3/3

*** Неда Живак, асистент, Природноматематички факултет, Бањалука, Младена Стојановића 2

1999. и 2000. године констатовали конвергенцију праксе просторног планирања како у централистичким тако и у федерално уређеним државама, са нагласком на улогу приватног сектора, приоритете националних влада и важност комплексног, мултисекторског приступа.

Иако Европска Унија нема формална овлашћења у области просторне политike, значајан утицај на простор реално остварује реализацијом секторских политика које, иако међусобно слабо координиране – представљају један облик просторне политике. У раду су описане европске политике и кључни документи који одређују просторни развој, укључујући и досад најважнији: Перспективе просторног развоја европског континента (ESDP). Нови документ те врсте за сада није урађен, иако се Унија у међувремену проширила. Да ли је то због тога што су Перспективе толико добре да су довољне да покрију широк спектар просторних тема или је једноставно интерес за израду новог документа умањен? Или се просто налазимо у периоду транзиције између два документа? Ова сажета расправа се бави реченим питањима, са специфичне позиције знатиљељних, али истовремено и забринутих посматрача.

Кључне речи: просторно планирање, теорија планирања, ефикасност, евалуација, политици просторног развоја, ОЕЦД, ЕУ.

Abstract: The effectiveness of spatial planning is much discussed. There are those in favour of plans "having teeth" in order to show wanted outcomes and others to hold another view that takes account of the reality of frequent plan departures. Whether evaluating planning is a matter of measuring outcomes, or whether another procedure is called for, depends on assumptions about planning, its function, or purpose. Where planning is considered to be interactive and a learning process, its purpose is to shape the minds of decision-makers and plans should help them making sense of their situations. In this decision-centred view of planning, evaluation needs to be couched in terms of whether they do so. Another issue is if strategic spatial planning is merely to persuade by means of appealing images or if an element of expert analysis remains essential.

The rule-based, normative, decentralized methods which enabled cities and regions to grow during the post-war era of industrialization and rural-urban migration now stand in the way of an easy adjustment of territories to the new economy, and make the pursuit of sustainable development objectives more costly and time consuming. How can these spatial planning systems change? Based on an exchange of countries' experiences and analyses of the challenges of the 21st century, policy-makers and experts, meeting in Paris in 1999 and 2000 under a supervision of OECD, noted a growing convergence of planning practice in both federal and centralized countries with the respect to the role of the private sector, the priorities for government, and the importance of a broad, multisectoral approach. This overview of conclusions from the Paris meetings defines the cutting edge of a field that will be critical to successful economies in the future.

Although the European Union has no formal authority in the area of spatial policy, in sectoral policies can have a clear spatial impact. In this sense it conducts a *de facto* – and usually uncoordinated – form of spatial policy. The paper presents key European policies and documents which are determining spatial development including the most important of them all: European Spatial Development Perspective (ESDP). So far, no follow-up has been produced. Is this because the current document is sufficient for addressing Europe's spatial issues or because interest in this endeavour has waned? Or are we simply in a period of transition towards a new ESDP? This brief review deals with those dilemmas, from a specific point of view of the observers, both curious and worried.

Key words: Spatial planning, planning theory, efficiency, evaluation, spatial development policy, OECD, European Union.

ПРОЛОГ

Теоријска мисао у просторном планирању, у овом тренутку, покушава да иде у корак са снажном експанзијом праксе, посебно на националном и регионалном нивоу. Узрок за ову дијагнозу је ширење Европске Уније на југ и исток континента. Отуда је просторно планирање у Европи добило потпуно нови смисао и правац у односу на класичну теорију и праксу која се још увек практикује у Сједињеним Америчким Државама, и постало важан инструмент Европске Уније у процесу њене кохезије и експанзије. Главни разлози за то су:

признавање утицаја, које може имати просторни развој унутар земаља чланица, или региона на суседе, или остатак ЕЗ;

потреба за максимизирањем економских потенцијала јединственог европског тржишта, са циљем минимизације инфраструктурних разлика и недоследности у просторно развојним матрицама;

потреба за координацијом јавних инвестиција, укључујући и Структурне фондове, да би се максимизирао допринос политикама Уније, ради повећања конкурентности и надокнађивања регионалних диспаритета;

најоптималније искоришћење шанси, да земље чланице сарађују на трансграничним и транснационалним планерским проблемима од заједничког интереса;

признавање улоге, коју просторно планирање може одиграти у промовисању одрживог развоја целокупног простора ЕЗ и обезбеђења да је економски раст уравнотежен у односу на потребу заштите животне средине и наслеђа;

упућење на просторно развојне импликације интеграције централних и источних европских земаља, као и јужних и источних медитеранских држава са ЕЗ.

У својој промоцији социјалне и економске кохезије и веће конкурентности унутар ЕЗ, Унија је предузела многе делатности и инвестицирала у значајне Фондове, са важним просторно планским импликацијама у корист релевантних националних, регионалних и локалних власти. Потреба за ефикасном сарадњом између различитих административних нивоа унутар Уније, између различитих сектора активности и различитих земаља чланица и региона је порасла. Истовремено, многи од ових трендова могу се препознати и у земљама на другим континентима. Другим речима, планирање добија и неке глобалне обрисе и карактеристике.

Перспективе просторног планирања на Балкану тесно су везане за збијања у Европској Унији, имајући у виду политички курс који су земље региона заузеле последњих година. Као резултат, већ је приметна (а предстоји још већа) значајна активност у области политика и планова просторног развоја. Овако крупна апликативна делатност просторног планирања мораће да буде пропраћена веома брзо одговарајућим прилагођавањима теоријско – методолошких парадигми просторног планирања у региону, које су још увек оптерећене рецидивима претходног периода. Требало би усагласити циљеве, стандарде, критеријуме и индикаторе у том смислу да задовоље захтеве који би били довољни за закључење Уговора о кандидатури и приступању процесу прикључивања Европској Унији, а који би за реализацију планова имали на располагању средства из поменутих Фондова ЕУ. Отуда и процена коју морамо изнети да просторно планирање у овом тренутку и наредном периоду има и имаће, изузетан значај за државе Балкана. Али, поставља се питање какво ће то планирање изгледати?

ФУНКЦИЈА ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА

Стратешко просторно планирање се бави главним и приоритетним аспектима просторног развоја. Ти се аспекти могу јавити на свим нивоима планирања, али је уобичајено да се они сусрећу на регионалном и, још и више, националном нивоу планирања.

Улазећи дубље у проблем, поставља се питање на који начин вредновати стратешке просторне планове. Најпростији приступ каже да план мора да покаже резултат, да не би био проглашен неуспехом. Другим речима, резултати планске акције морају бити у сагласности са решењима плана. Да би се то постигло, морају се «у врсту» постројити сви актери који утичу на просторни развој по сопственим приоритетима, било да се ради о актерима из приватног или јавног сектора или се ради о тзв. вертикалној или хоризонталној координацији свих учесника у процесу израде и реализације плана. Конвенционална мудрост налаже да план «има зубе» да би постигао све то. Иста мудрост каже да се контрола приватних актера и постизање вертикалне и хоризонталне координације заправо своди на активност минимизирања сукоба и превазилажења расцепа

између актера да би процес несметано текао. У идеалном случају, агенција за просторно планирање би требало да се стара о спровођењу плана. У стварном животу то није реално могуће, због све веће поделе рада и надлежности, изузев када се ради о појединачној, али великој теми: пример су агенције за изградњу великих објеката попут *La Défense* у Паризу или за организацију олимпијских игара.

Мало је планера који очекују или доживе да се велика инвестиција и ресурси потроше на план (иако сви то прижељкују!). У пракси се планери суочавају са чињеницом да је план пре мучан и дуготрајан процес преговарања него проста производња (писаног) материјала. Свакодневни посао је често толико фрустрирајући да планери ретко имају осећај да је пројекат заокружен, а када и ураде план, исти је више индикативан као резултат преговора или компромиса него што је прецизан или обавезујући, што доводи до опетоване сумње у сврсисходност сопственог посла. То нас доводи до следеће претпоставке: план не треба вредновати на основу нпр. процената решења која су се реализовала већ на који су начин стратешки планови имали утицај на доносиоце одлука, односно да ли су исти схватили значај планирања или научили нешто из процеса кроз који су прошли. Анализа перформанси просторног планирања на тај начин се може испитивати и кроз питање доктрине планирања, као структурног изума одговорног за његову успешност, односно институционалног капацитета за бављење просторним проблемима.

Два типа планирања

Која је улога просторног планирања на стратешком, односно регионалном и још више националном нивоу? Одговор на ово питање потражићемо у оквиру тзв. «одлука-центричне» парадигме просторног планирања, која представља радикалан отклон од стандарданог схватања природе планирања. Планирање се схвата не као дисциплина производње планова већ као напор да се боље схвате проблеми са којима се суочавамо данас и које ћемо морати да решавамо у будућности, да бисмо већ данас донели боље одлуке (Faludi, A. 1987, Ђорђевић 2004). Другим речима, ради се о прагматичној тежњи да се проучавају акције, а не планови, односно да се просторно планирање разуме, што се може превести у израз «планирање као учење».

Свакако, планирање није увек учење, или није искључиво учење. Понекад је планирање заиста техничко извођење посла коме је сврха производња крајњег продукта, који називамо просторним планом. Овакво виђење планирања је јасније и прецизније, и у литератури се назива пројектним планирањем, наспрот стратешком (Faludi, A. and Van Der Valk, A.J. 1994, Mastop, H. and Faludi, A. 1997). У тзв. пројектном планирању основни циљ је јасно дефинисање намене простора, а основна интеракција између актера је усмерена ка једном циљу – усвајању плана. Једном усвојен, план постаје водич за даље акције. Усвојена слика

будућности се реализује у временским етапама, а претпоставка је да су познати и ефекти плана. Станје у простору након периода реализације мора да одговара спецификацијама плана, уз евентуално дозвољено одступање.

Стратешки планови се тичу координације пројеката и других мера предузетих од стране више актера (јавних и приватних) у процесу планирања. Сет одлука тих актера заправо представља предмет планирања, а координација између актера се сматра трајним процесом. Будући да сви актери желе да држе своје опције отвореним, временски фактор има централну улогу. Стратешки план по себи није ништа друго него тренутни записник споразума који је постигнут, те представља референтни оквир за даља преговарања. План је индикативан, а будућност остаје отворена (табела 1).

Табела 1. Два типа плана (Faludi, A. 1989)

	Пројектни планови	Стратешки планови
Објекат	Материјални	Одлуке
Интеракција	Док се не усвоји	Континуирана
Будућност	Затворена	Отворена
Елемент времена	Ограничена на фазе	Окренут ка проблему
Облик	Схематски план	Садржај последњег састанка
Ефекти	Одређени	Критеријуми

Просторни планови могу бити једног или другог типа. Многи просторни планови јесу пројектни планови, сет упутства доволно јасних да се архитекти или грађевински инжењери могу њима руководити у даљој разради. Но, понекад је ситуација у простору јако несигурна, или су конфликти између актера толико изражени да план поприма стратешки изглед, посебно на регионалном и националном нивоу. Буквално, повећањем размера повећава се и потреба за стратешким приступом планирању. На значају добијају тзв. невидљиви продукти планирања, попут заједничког схватања природе проблема, конвергенције мишљења у погледу прихватљивих решења и слично, што је за планирање понекад много значајније од видљивих продуката – планског решења које иде на јавни увид. То је и одговор на питање постављено на почетку овог поглавља: стратешко планирање служи да се актерима предоче импликације њихових одлука.

Два типа евалуације

Који је најбољи начин евалуације (вредновања) «планирања као учења»? Евалуатори морају свакако установити да ли се продукти процеса планирања поклапају са намерама и решењима из плана. Ово се свакако односи на пројектно планирање: тамо где такво поклапање постоји, пројектни план се може сматрати успешним. Али, као што смо видели, сврха стратешког планирања је друкчија – да наведе на доношење (правих) одлука. Стога се вредновање квалитета стратешког плана не своди на подударност продукта и планског решења већ на перформансе плана у погледу његове вредности као инструмента који је олакшао доношење одлука.

У случају пројектног типа плана, полазна претпоставка је да је објект (простор) предмет посматрања и деловања актера, а у обзир су узети и спољни утицаји (слика 1а). Оваква интерпретација није одговарајућа за стратешки план. Актери (људски фактор) анализирају план тражећи у њему поруке које су њима важне/релевантне, те доносе одлуке на тој основи. Док то раде, готово без изузетка ре-интерпретирају основне поруке плана, правећи већу или мању дисторзију. Суштински, аутори плана наручиоцу или јавности увек предочавају абстракт плана, а ови потоњи доживљавају аутore плана такође као абстракт, тако да значење приписано плану никад није идентично са првобитном намером плана – и то дисторзије. Али у стратешком планирању величина дисторзије/одступања и није важна: важно је да ли је план коришћен као кључни критеријум за евалуацију одлука (Mastrop, H. and Faludi, A. 1997). Овде долазимо до дефиниције «објекта планирања» - није прави објект планирања материјална сфера (простор), већ је то сет одлука и акција тзв. субјекта планирања, са оштрим разликом у односу на материјални објект (слика 1б).

На основу овакве девијације конвенционалног приступа планирању дефинишићемо и перформансе плана. Планирање испуњава своју улогу, односно поседује перформансу, уколико има значајну улогу у процесу одлучивања, и то не само актера директно укључених у процес израде и реализације планова, већ и индиректно свих оних актера који делују у простору за који се план ради. Тима се нужно и мења природа планских исказа: они престају да буду експлицитни (локација!) и постају део «социјалног развоја» односно социјалне интеракције у троуглу планери – политичари – народ (слика 1в).

Закључак је да се евалуација пројектних и стратешких планова разликује. У случају пројектних планова, она мора следити логику средстава и резултата у односу планирано – реализовано. Сама техника евалуације може бити доста сложена, али је њена логика једноставна. Насупрот, логика евалуације стратешких планова је сложена, јер зависи од тога ко суди о вредности плана. Другим речима, чак и ако се план не реализује у конвенционалном смислу, он може бити користан јер је доносиоце одлука обавестио о првобитним намерама и можда их спречио

да донесу (погрешну) одлуку (у науци тзв. нулти експеримент) – односно план има своју перформансу све док се из њега може нешто научити.

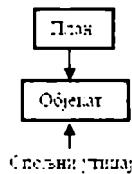
Обим овог рада нам не дозвољава да се посветимо детаљније следећем логичном питању – најбољој методи за евалуацију перформанси планирања као процеса учења. Најкраће, да би евалуација била ригорозна, морају постојати критеријуми, који ће помоћи да се направи разлика између добrog и лошег стратешког плана. Или, како би то рекли Холанђани (Faludi, A. 1986, Mastop, H. 1997) постоје три услова да би план био ефективан:

- План мора именовати сет операционалних одлука којима је намењен као оквир за одлучивање;
- План мора бити континуирано релевантан у односу на ситуацију која се развија; и
- План мора бити од помоћи при дефинисању операционалних одлука. Наравно, постоји и један општи предуслов: доносиоци одлука морају да прочитају план (познаваоци праксе планирања дубоко су свесни значаја овог предуслова).

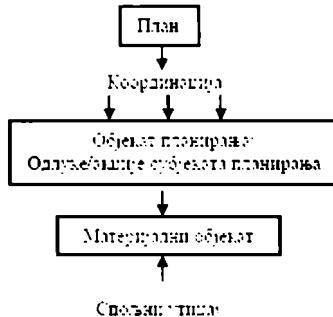
Одговор на питање како вредновати образац «планирање као учење» је сада јасан. Треба посматрати како доносиоци одлука користе план у свакодневној пракси и колико им је он битан када се одлучују за један од могућих праваца акције. А да би им био битан, стратешки план мора имати одреднице које ће утицати на најшири спектар актера у простору и одражавати крупне (стратешке) импликације на просторно уређење. Другим речима, стратешки план мора да садржи елементе доктрине планирања.

Слика 1. Ефективност планирања (Mastop, H. and Faludi, A. 1997)

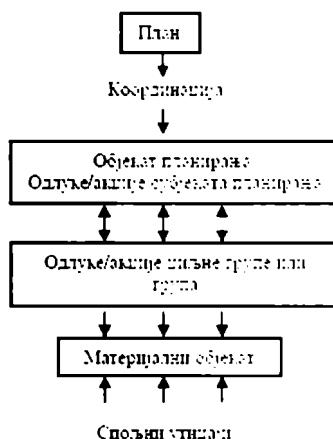
Слика 1а: Конвениционални приступ ефективности: конформитет



Слика 1б: Одлука-центричан приступ ефективности: перформанса



Слика 1в: Интерактивна перспектива ефективности: перформанса



Доктрина планирања: оквир за акцију или ходање по танком ужету

Перформансе стратешког просторног планирања треба сагледати кроз оквир, а не кроз непосредне резултате. План се донесе, реализује се до одређене мере, а потом застари. Но, планирање има дисковинуитет: до доношења новог плана остаје да важи визуални начин размишљања, концептуални оквир, односно оно што називамо доктрином планирања. Термин никошто није нов: иако се везује за Андреаса Фалудија и његове

радове, помињу га и класици планирања попут Селзника када пише о планирању слива реке Тенеси (Selznik 1949) или Фолија када је реч о метрополитену Лондона (Foley 1963). Доктрина планирања је, дакле, она «дубља структура» која стоји иза планова, а која представља скуп кохерентних мисли о:

- просторној организацији подручја (структурни урбанизације, просторној дистрибуцији производње и услуга и сл.);
- развоју тог подручја (одговори на очекиване обрасце развоја или опадања у тражњи, промењене структуре потреба, развојне могућности или ризике); и
- начину на којим се треба носити са претходна два проблема (плански приступ и организација планирања).

Примери идеја под 1. и 2. подводе се под појам концепта планирања, попут оних који се односе на зелене појасе или јединице суседства. Када је реч о доктрини планирања, концепти се комбинују тако да се организују у општи принцип просторне организације за територију над којом постоји јурисдикција, принцип који изражава одређен систем вредности, као што је «Ред и правила» у случају Холандије (Faludi, A. and Van Der Valk, A.J. 1994).

Принципи планирања под 3. представљају једнако важан аспект доктрине. Они се тичу израде планова, њихове форме, начина употребе и ефекта планске акције. Примери се могу изабрати међу принципима попут «истраживање пре плана», «учешће јавности» или новијих као што је «планирање као јавна дебата» (Healey, P. 1997). Принципи током времена постају уобичајена пракса, и тада тачка 3. постаје свакодневница и сазнајни оквир планера, претпоставка на основу које они раде и којом пробају да утичу на јавно мњење и доносиоце одлука. Ипак, доктрина планирања је и концептуална шема која мора да испуни следеће услове: 1. да постоји субјект планирања (агенција за планирање са законским надлежностима); која ће 2. бити способна да препозна планско подручје као релевантан објект од интереса; и 3. која ће формирати доктрину којом ће постићи да тај интерес постане трајан (Alexander, E.R. and Faludi, A. 1996). Доктрина планирања може бити видљива у плановима, али и на друге начине, јер метафорично језгро доктрине разликује од њене пројекције у појединачним плановима. Примери метафоричног језгра су нпр. «Париз и француска пустинја» или «Зелено срце и око њега Рандштат у облику потковице». Метафора, као што је познато, има критичну улогу у људском сазнању и деловању а централну рољу је када је реч о машти и визији, правећи квази-логични оквир асоцијација који омогућавају синтезу. Наравно, што је речени субјект планирања шире концептуално постављен, шири ће бити избор планских подручја и већа сложеност доктрине планирања. Но, нож увек сече у два правца: што више актера то ће доктрина бити више прихваћена, што ће довести до институционалног јачања субјекта.

Тамо где је доктрина планирања «сазрела», тамо планирање «нормална» активност, која води прогресу. Тамо где није, процес је супротан. Још један допринос планске доктрине је да олакша терет израде планова. Постојање добре доктрине помаже у ситуацији када планова нема или када они застаре. У Србији се две последње ситуације појављују као константа, па је непотребно рећи да је Србији потребна нова доктрина планирања, макар и због тога што она има и значајну социјалну функцију (Giddens, A. 1979). Ипак, поставља се питање да ли је сврха просторног планирања да артикулише прихватљиву доктрину, и где је ту место осталих критеријума доброг планирања?

Поиграјмо се мало овом темом. За потребе ширег комуникативног ефекта, доктрина мора бити поједностављена – «Париз и француска пустиња» или «Београд и српска пустиња». Прва доктрина је постала срж просторне организације и планирања у Француској, а била је препознатљива и јасна у толикој мери да је постала део свакодневног говора. И у Србији би се могла (морала?) поставити доктрина сличног типа. Наравно, чистунци би рекли да би она могла бити контрапродуктивна, да је то претерана симплификација реалности и да иза такве доктрине не стоји озбиљно научно истраживање. Па шта! Чистунци не би требало да забораве чињеницу да је доктринарни концепт заправо политички концепт а не аналитички, а да њих заправо тангира не доктрина по себи већ услови у којима раде, статус струке и наравно финансије. У једном мање амбициозном сценарију, експертска мисао би била ограничена да у оквиру задате доктрине развија методе и технике планирања, и тада би смисао стратешког просторног планирања заиста био формулатија прихватљиве доктрине. У једном бољем сценарију, планери би учествовали у формулисању те доктрине, односно сценаријима за њену реализацију. Уколико то не би урадили, оставили би посао искључиво политичарима. У том грму и лежи одговор на питање које су перформансе просторног планирања: да помогне у формулисању доктрине планирања и да потом развија капацитете неопходне да би се та доктрина спровела у дело. Односно, потребно је дефинисати доктринарни оквир на основу којег би се поменута гомила планова у Србији урадила на начин који ће допринети њеном укупном развоју. Познате планерске вредности или циљеви планирања попут равномерног регионалног развоја, становаша за све, здраве животне средине, једнакости, ефикасности итд., су универзалне и увек се поново налазе у свим планским документима и њихово постојање нико не оспорава (иако се мало ради на томе да оне постану део наше свакодневнице) (Ђорђевић, 2004). Са друге стране, постоје питања која муче планере сваки пут када покушају да уреде простор путем израде просторних планова. На та питања није лако наћи одговор; она се никада експлицитно не помињу у плановима јер за њих нема правог решења, па би их стручна комисија за стручну контролу вероватно одбацила као сувишне и непотребне у односу на захтевану прецизност планског документа. Ипак, та отворена питања увелико детерминишу концепт, садржај и структуру

плана без обзира колико су поједини експерти спремни да јавно то негирају. То су: планирање – либерализам; економски развој – просторна једнакост; ефикасност – једнакост; и планирање – заштита простора. Остаје питање да ли би и овако супротстављене категорије могле наћи своје место и помирење унутар добро постављене доктрине (планирања) просторног развоја.

УЛОГА ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА

Владе готово свих земаља у свету теже да просторно планирање као инструмент искористе за реализацију широког спектра циљева и политика, укључујући јачање регионалног економског развоја, рационалне организације простора, постизања равнотеже између развојних захтева и потреба заштите животне средине, као и јачању социјалне кохезије и искоришћавању предности и могућности које се јављају као последице процеса глобализације и технолошких иновација.

Не занемарујући значајну различитост у погледу начина на који је просторни развој планиран и имплементиран у различитим земљама, све је присутнији и достиженји консензус око новог стратешког модела просторних политика. Посебно су владе земаља чланица ОЕЦД-а укључене, кроз различита тела у процес сарадње и истраживања у правцу побољшања међусекторске координације, редуковања конфликта између просторног планирања и секторских развојних политика, између различитих делова владе, као и између јавног и приватног сектора. Речени напори ради побољшања координације су од критичног значаја за партнерство јавног и приватног сектора, те за побољшање услова за много свестраније инвестирање у, нпр. инфраструктурне пројекте, који не само да одређују форму и облик насеља и веза између њих, већ детерминишу и социјалне и енвијорнменталне трошкове и користи везане за живот, како у урбаним тако и у руралним подручјима. Функционалистички, технократски метод дизајнирања и управљања пројектима просторног развоја, карактеристичан за период после Другог светског рата, имао је за циљ да подигне и унапреди квалитет инфраструктуре. Нови приступ више води рачуна о жељама и потребама становништва у погледу бољег квалитета живота, природних и културних вредности које су толико важне за идентитет простора. Стога политике развоја инфраструктуре све више попримају облике и значења социјалне приступачности пројеката урбаног и руралног развоја.

Имајући у виду наведене консталације, представници влада 19 земаља чланица ОЕЦД-а заједно са представницима УН-а и Европске Комисије, у сарадњи са експертима из централе ОЕЦД-а одржали су током 1999. и 2000. године низ састанака на највишем нивоу са циљем да, кроз размену искустава, истраже и дефинишу улогу просторног планирања у светлу изазова 21. века (ОЕЦД 2001). Ово поглавље представља синтезу и преглед закључака које су ови форуми под супервизијом Комитета за

територијалне развојне политике ОЕЦД-а усагласили током готово трогодишње дискусије, уз активно учешће земаља источне Азије, а посебно Јапана.

Домен просторног планирања

Сви јавни сектори планирају своје инвестиције и акције у будућности. Но, њихови стратешки планови најчешће посвећују мало пажње ширим географским, територијалним утицајима и посебно последицама активности и политика које настају из уске, секторске перспективе догађаја који предстоје. Насупрот, просторно планирање подразумева интеракцију између секторских политика на различитим територијалним нивоима – националном, регионалном и локалном – и то у врло широком дијапазону који обухвата економску, социјалну, енвајерменталну и проблематику физике простора. Просторно планирање пре свега значи координацију политика. Територијална политика обезбеђује оквир унутар кога просторне структуре усмеравамо да би побољшали укупне перформансе простора државе.

Схватање улоге просторног планирања знатно варира од државе до државе. Ипак, у готово свим земљама систем просторног планирања обједињује три фундаменталне функције:

- Просторно планирање пружа дугорочну стратегију територије у складу са прихваћеним циљевима, укључујући различите перспективе секторских политика;
- Просторно планирање се бави коришћењем земљишта и физичким аспектима развоја простора као посебним сектором државне политike, упоредо са саобраћајем, пољопривредом, заштитом животне средине и др.;
- Просторно планирање може такође да значи планирање у домену секторских политика на различитим просторним нивоима.

Административно гледано, просторно планирање се у пракси обавља на различitim нивоима управе – националном, регионалном и локалном. Просторно планирање на националном нивоу усмерава просторни развој на националном нивоу, као и праксу планирања на нижим нивоима управе. Примери ове врсте планских докумената обухватају националне развојне планове (Јапан, Турска, Кореја, Польска), концепте просторног планирања (Аустрија), националне извештаје о просторном планирању (Данска), националне стратегије просторног развоја (Словачка, Хрватска) или једноставно просторни план (Србија). Национално просторно планирање служи и као инструмент политика дистрибуције економских активности и социјалног благосстана између региона, када добија и ознаке националног-регионалног планирања. На регионалном нивоу, просторно планирање је инструмент обликовања развоја. На крају, на локалном/општинском нивоу, просторно планирање се у већини земаља превасходно фокусира на

планирање коришћења земљишта, са циљем регулисања режима коришћења и власничких односа над земљиштем.

Наведене две димензије – функционална и административна – представљају оквир унутар кога се може поредити место и значај система просторног планирања у различитим земљама. Данска, Финска и Норвешка прихватају просторно планирање као инструмент са двоструком функцијом: просторне стратегије и планирања коришћења земљишта, посебно на регионалном и локалном нивоу. У Данској моћ одлучивања и административна компетенција делегиране су на регионални и посебно локални ниво. Оба нивоа управе – регионални/грофовијски и локални/општински – конципирају, усвајају и врше ревизију интегралних структурних планова као и сета правила коришћења земљишта. У Финској су одговорности у области просторног планирања такође делегиране са националног нивоа на регионалне савете (који представљају међуопштинске заједнице), који су сваки за себе одговорни за регионални развој и планирање коришћења земљишта на регионалном нивоу. Систем просторног планирања у Норвешкој је дизајниран ради координације јавних политика на локалном и регионалном нивоу, а регионално планирање истовремено подразумева шири контекст међупштинског планирања и планирање које служи мандатним одлукама у погледу коришћења земљишта.

Јапан и Кореја посвећују велику пажњу просторном планирању на националном нивоу, посебно наглашавајући улогу централне владе у овом домену. У обе државе системи планирања су хијерархијски конституисани и свеобухватни, у смислу да национални просторни планови покривају велики распон различитих политика, и представљају највиши приоритет у односу на све видове просторних планова. Национални Интегрални Територијални План Кореје је дугорочни интегрални план који одређује основна упутства за локацију објекта у простору са једне, и институционалних механизама са друге стране, са циљем да детерминише шринције за интегрално коришћење, развој и очување националне територије и њених природних вредности, као и оптимизације индустриских и стамбених локација на тај начин да се укупан квалитет живота и ниво социјалног благостања стално побољшава. Надаље, план је и индикативан у смислу да обvezbeћује упутства за централне и локалне власти, као и за приватни сектор у погледу физичког коришћења, развоја и конзервације националне територије.

У случају Велике Британије ситуација је у по нечemu другачија. Донедавно, координација између сектора релевантних за планирање и уређење простора је била практично минимална. Различити одсеки унутар централне владе имали су одговорност за планирање и коришћење земљишта, саобраћајно планирање, економски развој и подршку предузетништву, развој пољопривреде, туризма и осталих релевантних активности. Новији аранжмани имају за циљ комплекснији и више интегрисан просторни развој заснован на стратегијама просторног развоја, ради

уравнотежења захтева за бржим економским развојем са једне и заштите животне средине и побољшања социјалног стандарда, са друге стране.

Данска, Финска и Норвешка имају сличан систем просторног планирања, фокусиран на коришћење земљишта и теме блиске тој материји, те стога просторно планирање егзистира упоредо са регионалним развојним политикама. У све три земље инсистира се на улози просторног планирања на локалном и регионалном нивоу. У Данском од 1980. године урађене су две генерације интегралних планова које су обухватиле читаву земљу – регионални планови на нивоу грофовија и општински просторни планови на локалном нивоу. У Финској, као што је напоменуто, одговорност за питање просторног планирања су делегирана са националног на ниво регионалних савета. У Норвешкој систем планирања је дизајниран тако да координира јавне политке на локалном и регионалном нивоу, а регионално планирање укључује, како међуопштинско планирање, тако и планирање које води мандатним одлукама у погледу режима коришћења земљишта.

Дефинисана Националним Развојним Планом 2000 – 2006, нова Национална Просторна Стратегија Ирске требало би да пружи комплексно решење за:

1. Идентификацију широког спектра различитих просторно развојних структура за различите делове земље и детерминисање индикативних политика у погледу локације индустријског, стамбеног, руралног развоја, туризма и заштите културног наслеђа, скупа са предлозима за изградњу инфраструктуре који би представљали логистику за развој и одржавање планирани развојних структура са циљем уравнотеженог регионалног развоја и;

2. Решења за израду динамичког сценарија за будућу улогу градова и насеља градског карактера различитих величина, њихову везу са околним руралним подручјима, а све према принципима међузависности између урбаних и руралних зона. Ова решења ће обухватити идентификацију и предлоге за промоцију малог броја нових регионалних „капија“ ради промоције укупног развоја државне територије.

Систем просторног планирања у Холандији има велике сличности са истим у Јапану, Кореји и Ирској. Када је реч о просторном планирању, национална влада има три улоге:

1. да анализира и екстраполира глобалне и европске трендове, као и да израђује сценарија будућег развоја;

2. да формулише интергалне дугорочне политике у свим областима просторног планирања, економског и социјалног развоја и заштите животне средине;

3. да креира повољне услове за регионални и локални развој, укључујући и допринос формулисању европских политика, које су све значајније у контексту регионалног развоја.

Од 1990. године до краја миленијума, земље чланице ОЕЦД –а, извршиле су различите иновације законодавства, административних процедура и институционалних аранжмана у домену просторног или територијалног развоја. Владе су конституисале министарства, агенције и друге административне структуре ради подршке секторској координацији; оне су такође делегирале компетенције у домену просторног планирања на регионални ниво управе са циљем боље секторске интеграције, а све у складу са трендом децентрализације; и коначно, готово све владе су уложиле значајан напор у смислу јачања и модернизације система просторног планирања ради постизања боље хоризонталне и вертикалне координације.

Наведени тренд ревизије система просторног планирања је делимично одраз утицаја тзв. глобализације и одрживог развоја на творевине и процесе који су претходном периоду разматрани само са становишта домаћег (унутрашњег) значаја. За разлику од трговинске или пољопривредне политике, постоји јак притисак на националне владе од стране међународних организација и унија у погледу прилагођавања политика просторног развоја. Но, фирме, инвеститори и грађанство ширењем глобалних перцепција и перспектива све више вреднују квалитет простора и, што је још важније крећу се од једне локације до друге. Из тог разлога поуке искустава различитих земаља су посебно корисне приликом реформе правног и институционалног оквира и државне управе свуда, па и у нашој земљи. Сагласно речено, владе су у обавези да пореде постојеће оквире политика просторног развоја са иновацијама у окружењу и да их по потреби адаптирају, наравно у свом националном контексту.

Стратешки циљеви просторног планирања

Стратешки циљеви просторног планирања захватају веома широк спектар и врло су разнолики. Фундаментална идеја на којој је почивало просторно планирање у прошлости била је стварање тзв. „држава благостања“ кроз:

- калибрација циљева и акција ради постизања економског развоја и промоције боље дистрибуције различитих користи које настају као последица раста;
- интеракцију која је у основи била вертикална и хоризонтална, од врха на доле, и од доле ка врху;
- планирање превасходно у рукама јавних власти.

Традиционално, стратегија просторног развоја је била артикулисана кроз просторне или генералне планове са јаком просторно-развојном димензијом. Тежиште ових планова било је на промоцији алокације пројекта и тема везаних за коришћење земљишта са ригидном структуром која је била инкомпабилна са динамичком природом модерног економског и социјалног живота. Кохерентном стратегијом се сматрало, дакле,

стабилност у погледу режима коришћења земљишта, што је било нереално. „Шта где иде?“ је још увек важна доктрина, али су се критеријуми њене успешности променили у смислу да рефлектују мултисекторску и динамичку природу стратегија заснованих на визијама о томе какву територију грађани желе у будућности.

Циљеви се од тог доба померају ка обезбеђењу одрживог развоја и подстизања локалног – ендогеног развоја. Снажан стимуланс развоју нових приступа представља реорганизација одговорности локалних заједница. Захваљујући процесу децентрализације и делегирању одговорности и моћи са централне на субнационалне нивое управе, интеграције регионалног и локалног у јединствене функционалне регионе, као и веће међузависности између различитих територијалних нивоа, системи просторног планирања еволуирају у мрежно организоване и флексибилне структуре са све већом интервенцијом на свим територијалним нивоима и између њих, са дејством јавног и приватног сектора.

Глобализација је други важан фактор у еволуцији просторног планирања. Раствућа интеграција тржишта роба и услуга као и тржишта производних фактора као што су капитал, радна снага, технологија и информације у ствари значи да појединци и фирме имају много већу слободу избора локације него икада раније. Са померањем тежишта са „тврде“ на „меку“ инфраструктуру, територијални утицај секторских политика инвестиција, квалитет дизајна и управљања пројектима и партнерства јавног и приватног интереса постају све значајнија. Све мобилнији капитал захтева специфичне квалитетете територија за инвестирање – мултинационалне корпорације пореде квалитетете места за локацију пословних функција у глобалном смислу, посебно инсистирајући на дугорочним предностима са спремношћу да се инвестира у едукацију животне околине, компетентност радне снаге и изградњу локалних капацитета. У глобалној економији не само фирмe већ и територије све више бивају у ситуацији да воде тржишну утакмицу међу собом. Надаље, територије отворене ка глобалној економији заправо оживљавају идеју о територијама које се стално прилагођавају спољним тржишним силама и ефектима, уместо старе идеје о територијама са фиксираним физичким структурима.

Локалне економије са друге стране морају стално да преиспитују своју позицију кроз структурно и микроекономско прилагођавање, те стога просторне политике морају омогућити свакој локалној заједници да брзо и ефективно реагује на проблеме везане за повећану мобилност капитала, менаџмента, професионалне радне снаге и технолошке иновације. У супротном, локалну територију ће развој вероватно заобићи остављајући за собом опадање свих економских сектора, социјалног стандарда и слично.

Нова агенда просторног развоја је веома широка. Компетитивно позиционирање нове глобалне економске географије обликује стратешке изборе, посебно у погледу великих инвестиција у инфраструктуру и локације за нове концентрације пословних активности. Она такође инсистира на важности културног доживљаја насеља у смислу привлачења

компетентне радне снаге и туриста. Потреба за еколошком одрживошћу такође детерминише нове приоритете у погледу конзервације, као и нов начин размишљања о протоку људи, добрали и отпада на нивоу града али и региона. Као резултат стратегије просторног развоја морају ићи више и преко уобичајеног иницирања где би велике материјалне инвестиције требало усмерити и која правила коришћења земљишта при томе треба применити. Другим речима, уместо да само агрегирају различите политике и принципе у један план или документ, задатак ових стратегија је да идентификују критичне односе између многобројних агената/субјеката који ће са великим дозом вероватноће обликовати будући економски, социјални, политички и енвијорментални квалитет територије. Не ради се заправо, ни о чему другом до размишљању о и вредновању квалитета неке територије и превођењу плана у реалност, односно схватању и усмеравању инвестиција ка више одрживим профитима.

У свему, четири основна стратешка циља просторног планирања ће бити најважнија у наредном периоду:

1. *Прво, просторно планирање има за циљ да коригује постојеће просторне или регионалне диспаритете унутар држава.* Овај циљ је посебно експлицитно наглашен у земљама са изразитом концентрацијом економских активности или са великим неразвијеним подручјима (нпр. Јапан, Кореја и Турска). ове земље усмеравају своје напоре у решавању загушења и осталих социјалних, економских и енвијорменталних проблема у метрополитенским подручјима, као и антиципацији одређених развојних различитости. У Јапану, на пример, важећи Национални Интегрални Развојни План као први приоритет истиче потребу транзиције постојеће територијалне хијерархије са Токијом и пацифичким појасом као центром, ка новој хоризонталној на мрежи заснованој структури. Почев од 1980-тих година у Кореји се чине напори да се од монополарне структуре (главна агломерација на потезу Сеул – Пусан) у земљи реализује мултиполарност развојних центара са посебним нагласком на обалну зону која има предности у односу на међународну трговину. У Турској економски и социјални раст је концентрисан углавном у урбаним областима и на западу земље. Сагласно реченоме, просторно планирање би скупа са секторским планирањем било употребљено са циљем да ограничи раст великих градова и повећа животни стандард у неразвијеним источним деловима земље, што је под називом „Успостављање Регионалног Баланса“ био један од основних пројекта Петогодишњег Развојног Плана (1996-2000).

2. *Друго, просторно планирање је све више окупирало циљем достизања одрживог развоја.* Неке земље су већ инкорпорирале овај циљ у њихове системе просторног планирања. Циљеви Закона о планирању у Данској су да се осигура планска синтеза интереса друштва у погледу будуће просторне структуре и коришћења земљишта уз истовремено чување природе и животне средине државе, све ради одрживог развоја друштва. У Норвешкој приоритет развоја је „енвијорментално бенигни развојни образац“, посебно када је реч о саобраћајним системима, уз конзервацију

зелених подручја. У многим земљама национални оквир за планирање и коришћење земљишта се реализује кроз договор са регионима, посебно у погледу великих пољопривредних поседа и зона културног пејзажа, недирнуте природе, посебно планинских зона и зона око великих речних система, те приобалних зона. У Кореји разуман и одржив развој би требало да значајно утиче на правац просторног планирања. Национални циљеви у Великој Британији укључују редукцију потребе за путовањем посебно приватним аутомобилом, унапређење деградираних урбаних средина, обезбеђење отворених зелених површина, осигурање да развој поштује амбијенталне вредности природе, штити културно наслеђе, флору и фауну и минимизира коришћење природних ресурса.

3. *Треће, просторно планирање је средство координације различитих секторских политика у циљу постизања заједничких циљева просторног развоја.* У Финској све више просторно планирање имплицира да регионално планирање (по Закону о коришћењу земљишта и грађењу) и регионални развој (по Закону о регионалном развоју), морају бити засновани на заједничким циљевима и стратегијама. У Турској, важећи Развојни план, истиче витални значај новог приступа регионалном планирању који боље интегрише секторске циљеве са просторним анализама. У Кореји је просторно планирање потпуно интерсекторално, са растућим степеном координације између министарстава. Слично је и у Великој Британији – пример интегрисане политике на националном нивоу је комплементарност тзв. Беле књиге о саобраћају и Беле књиге о урбаним и руралним подручјима. У Норвешкој се ради о синергије између различитих инструмената и мера за постизање социјалних, културних и економских циљева.

4. *Четврто и последње, просторно планирање се схвата као механизам координације и интеракције који омогућује субнационалној управи да обликује сопствене политике просторног развоја сагласно са националним или чак интернационалним политикама и циљевима, те да олакша регионалну и локалну адаптацију на националне политике.* У Данској систем планирања је заснован на принципу оквирне контроле, што значи да планови на нижем нивоу могу бити у контрадикцији са плановима вишег реда. У Финској циљ Закона о регионалном развоју је промоција међузависног регионалног развоја и очување равнотеже регионалног развоја. У Норвешкој национална влада је одговорна за дефинисање оквира и услова за сваки релевантни сектор. Дужност локалних и регионалних власти је да тај оквир користе као основу за просторно планирање истих сектора, што у великој мери значи да се на локалном и регионалном нивоу заправо промовишу национални интереси.

Ефикасност просторног планирања

Питања везана за ефективност просторног планирања могу се условно поделити у следеће групе, подразумевајући при томе да између истих постоје снажне везе и условљености.

Усаглашавање са социјалним, економским и технолошким трендовима

Проблем и изазов треба тражити у формулисању и развоју политика које ће помоћи територијама да на одговарајући начин „реагују“ на динамичку и непредвидљиву природу социјалних, економских и технолошких промена, укључујући:

- Промене у природи посла (скраћено радно време, самозапошљавање, померање старосне границе за одлазак у пензију);
- Демографске промене (све више једночланих домаћинстава, старење популације, нивои и структуре миграције);
- Технолошке иновације (утицај нових комуникацијских технологија на структуру насеља);
- Промене у вредносном систему (транзиција ка тзв. постиндустријским вредностима, са посебним нагласком на аспекте заштите животне средине и све наглашеније учешће грађанства у јавном животу).

Набројани фактори отежавају одређивање типа развојне локације, природу јавних сервиса и расположивих ресурса које треба обезбедити посебно на нивоу државе. Просторно планирање на тај начин функционише у контексту несигурности. Као резултат, планови морају да узму у обзир све шири спектар варијабли. У контексту несигурности планирање треба да креира опције за будућност (конзистентне са принципом реверзибилности) да би грађани боље прилагодили простор у коме живе новим потребама, проблемима и могућностима, неизузимајући промене које се догађају у економској сferи. Стога планови морају бити чешће подвргнути ревизији и промени, а поједина планска решења треба у смислу њихове имплементације свесно одложити за период када ће несигурност бити мања.

Значајни утицај планирања на просторни развој и тржишне механизме отвара питање циљева, односно, одговарајућих политика. Од планирања се често тражи да интервенише и произведе решења, која ће бити у складу са ширим социјалним и политичким циљевима. Примери укључују, између осталог, неуравнотежен регионални развој, управљање простором у периферним и руралним регионима и ширење градова.

На националном нивоу у Финској, је још увек актуелан процес концентрације и раста становништва, радних места и радне снаге у јужном делу земље. Кореја непрестано истиче да услед рапидне урбанизације и економског раста, као и слабе политичке воље за регионално развојном равнотежом државну територију још увек одликује веома поларизован регионални развој. Слично је и у Јапану: основни проблем везан за простор је прекомерна концентрације становништва и кључних социјо-економских функција у подручју који се назива Пацифички појас, што изазива бројне и разноврсне проблеме у простору укључујући загушчење у величим градовима, њихову осетљивост на природне катастрофе и депопулацију руралних подручја.

У Норвешкој су, са становишта регионалног планирања, изражени проблеми тзв. руралних и подручја недирнуте природе: напор се чини да се изнађе равнотежа између потребе за „одржавањем насеља“ и даљим развојем индустрије базиране на природним ресурсима, са једне, као и потреба конзервације, са друге стране. Финска од Европске Уније захтева промену у политикама везаним за пољопривреду и шумарство, јер постојећи ресурси углавном бивају усмерени на јачање субсидијарних делатности просечног фаремра у Финској, док основна делатност бива запостављена, посебно у домену примена нових технологија у пољопривреди и шумарству.

Ширење градова на пољопривредно земљиште је већ дugo једна од најважнијих тема просторно-планских политика. У Великој Британији отворено признају да планирање није нашло адекватан одговор нити за ширење градова нити на повећање урбаних густина, па ни за проблеме који из тога логично следе – даље повећање учешћа приватног аутомобилског превоза, саобраћајна загушења, проблеми буке и атмосферских загађења итд. Слично је и у Финској, у којој неки урбани центри из тих разлога трпе губитак становништва и висок степен незапослености, што пооштрава социјалне проблеме и регионалне неравномерности, уз поскупљивање трошкова живота. Једна од земаља која је прошла кроз период транзиције, Чешка Република, тврди да су се током процеса прилагођавања тржишним условима, традиционално негативни феномени попут субурбанизације, повећања аутомобилског саобраћаја, прекомерне комерцијализације градских центара, не само да се нису ублажили, већ су постали још озбиљнији.

Равнотежа између потреба за економским развојем и заштите животне средине, је срж политичке дебате у великом броју земаља чланица ОЕЦД-а. Защита периферних зона великих градова, углавном зависи од административне надлежности за примену планских мера. Решење се углавном тражи у селективним и флексибилним просторно развојним политикама, јер нити је свака зелена површина на рубу града угрожена развојним процесима, нити је баш сваки пејсаж толико вредан и атрактиван да га треба штитити. Поента је, наравно, да ће на политику коришћења земљишта у урбаним подручјима имати великог утицаја не само на границу просторног развоја градова, него и на рурални развој и коришћење земљишта за пољопривреду, што у просторном планирању и није нека новина.

Усаглашавање са секторским политикама

Недостатак координације између просторног планирања и других политика управљања простором је врло честа појава. Овај проблем дотиче две врсте просторних аспеката: (1) Одлуке се најчешће доносе у складу са секторским принципима, без довољног узимања у обзир условљености свих просторних политика; (2) Появе и процеси у простору могу, али

најчешће непоштују административне границе које је држава наметнула у простору. Консеквентно географски, а не административни основ просторног планирања добија на значају. Аустријски систем просторног планирања почива на премиси да планирање и служи да се олакша синтеза разнородних секторских опција и да се произведу нови компромиси који би омогућили даљи просторни развој. Финска извештава да је секторизација у највећем делу последица наслеђеног шаблона по којем раде министарства. Када одреде границе свог домена акције, иста министарства је тешко натерати да размишљају интерсекторски. Као последица, планске алтернативе и стратегије тешко је ускладити на националном нивоу. Надаље, конкуренција између министарстава, између пројекта, између региона и општина, углавном доводи до тога да они најгласнији са најбољим политичким везама добијају највећи део финансијских средстава. Као последица, економско планирање је још увек раздвојено од просторног планирања – у Великој Британији су из тог разлога формирали агенције за регионални развој да би ублажили тај негативни тренд.

Искуства из Норвешке осветљавају проблем из другогугла. Тврди се да у тој земљи, власти надлежне за послове просторног планирања, не поседују довољна сазнања о процесима и потребама везаним за индивидуални професионални сектор посебно на општинском нивоу. Као последица, општинске и грофовијске власти су, у погледу одлучивања, директно зависне од знања надлежних за поједине секторе, када покушају да исте инкорпорирају у план. Потреба за координацијом различитих сектора у просторном планирању је највидљивија када је реч о суочавању са проблемима и изазовима везаним за социјални развој.

Следећи велики изазов је како сместити у систем просторног планирања дивергентне захтеве за заштитом и економским развојем. Економске силе су импозантне и тешко их је обуздавати. Географска дистрибуција урбаног и руралног развоја, ширење градова и заштита предела, неразвијена рурална подручја и конфликти између пољопривреде и заштите животне средине, ревитализација старих индустриских гардова и индустриских зона унутар неких градова су, поред осталих, приоритети просторног развоја који морају бити у складу са еколошким захтевима. У Чешкој Републици јавност често доживљава просторно планирање као развојну баријеру, јер различити корисници и инвеститори имају различита мишљења о режимима коришћења земљишта. Типичан конфликт је везан за изградњу нуклеарних електрана, саобраћајне коридоре и коришћење земљишта у зашићеним подручјима. Проблеми адекватне компензације власницима настале услед рестрикција у начину коришћења земљишта у овој земљи још увек нису решени.

Као закључак, мобилизација свих ресурса везаних за будућност територије око заједничке „визије“ је кључна за интегрисање политика просторног развоја и њихову ефективност. Овакве визије такође помажу да планови не буду „списак жеља или попис потреба“, већ омогућавају да

сваки пројекат или политика, ма како секторски били постављени, ипак буду део шире развојне слике. У сваком случају, отвара се и питање капацитета свих нивоа власти да планирају и дизајнирају пројекта, који ће бити истовремено и реални и маштовити, имајући у виду увек присутну потребу за постизањем компромиса у односу на финансијске и оперативне критеријуме.

Улога различитих нивоа управе

Децентрализација ствара нови контекст за просторно планирање. Растућа важност локалне управе у локационом и инвестиционом одлучивању значајно утиче на обликовање квалитета простора. Логично, локална управа би морала да нађе боље модалитеће да искористи новостечене моћи и могућности. Са друге стране, националне владе још увек нису у довољној мери ускладиле своју праксу у складу са промењеним условима. У Финској представници регионалне управе, у националним и регионалним програмима сматрају да државне регионалне власти не воде довољно рачуна о посебностима региона. Као резултат, највећи део буџета се и троши на реализацију циљева и приоритета националног значаја. На тај начин је локална и регионална иницијатива препуштена сама себи.

Поред интензивирања такмичења и ривалитета између локалних јединица, вредно је поменути још неке аспекте децентрализације који све више привлаче пажњу оних који доносе одлуке. Генерално гледајући, децентрализација ствара одговарајући контекст за просторно планирање на свим територијалним нивоима, уз обавезно повећање одговорности локалних нивоа управе за сопствени просторни развој. За то оне морају имати јасне надлежности и мандат: свако супротно решење води ка великим проблемима.

Оваква ситуација сама по себи није преседан. Исто се дододило у последње две декаде у земљама са веома различitim системима планирања – Великој Британији, Јапану, Турској, Шведској, Финској, Јужној Кореји; свуда је констатовано исто – субнационалне иницијативе саме себи нису довољне. Евидентно је да најбоље решење треба тражити у партнерском односу између државе и регионалних и локалних власти, што је одговарајућим актом већ формализовано у Великој Британији. У супротном, стратегије просторног планирања биће веома тешко спроводити на локалном нивоу. Разумљиво, има и примера када то није могуће извести на одговарајући начин или у истој мери на свим нивоима територијалне управе. Турска је већ направила разлику између делова земље у којима је децентрализацију могуће извести, и оних који су толико ретко насељени да иста има мало смисла. У Јапану и Француској је проблем нешто другачији. Тамо су општине као основни вид територијалне управе на локалном нивоу толико просторно мале (као резултат традиције), да таква уситњеност не само да онемогућава једно

конзистентно планирање просторног развоја, већ и укупног развоја. Решење се тражи у укрупњавању – не општина, већ целина са заједничким територијалним идентитетом и интересима, који би уграбо одговарали нашим заједницама општина, и за које има смисла радити планско-стратешке документе.

Решења се траже и за друге проблеме које са собом носи децентрализација. Иако у Финској расте утицај локалних заједница на одлучивање на регионалном нивоу, тамошње анализе одреда констатују да локалне заједнице неадекватно приступају решавању проблема регионалног значаја, или показују одређену индиферентност. У Шведској извештаји говоре да не само локални, већ и регионални ниво управе показују слабо разумевање и интересовање за транснационални и европски контекст просторног планирања. Стога се инсистира на акцији националне владе, у циљу формулисања јасних циљева и принципа по којима би се просторно планирање могло спроводити на субнационалном нивоу. Ипак, најважнија су овлашћења – законска, административна, финансијска, итд., која чине суштину аутономије. Без аутономије нема ни управе, без обзира на територијални ниво.

Еволуцији овог решења у великој мери погодује развој аутономије сваког нивоа територијалне управе. Са стицањем аутономије, по правилу се стиче и право у области просторног планирања – то је искуство на коме је систем планирања био изграђен и у некадашњој Југославији.

Децентрализацију, ипак, треба пажљиво посматрати и вредновати имајући у виду следеће критеријуме:

- Делегирање моћи мора бити координирано – у супротном, може се догодити да у трци за развојем свака локална аутономија оде на своју страну, претећи кохезији државне територије као целине, да не говоримо о могућности потпуног одбијања тзв. ЛУЛГУ пројекта;
- Ако децентрализација није праћена мерама које омогућују интегрисање различитих секторских политика, онда се проблем дискоординације децентрализацијом једноставно преноси на регионални и локални ниво, чиме постаје још озбиљнији и тежи за решавање;
- Планирање је традиционално у погледу имплементације зависило од ефикасности предузећа и агенција из јавног сектора. Са повећањем учешћа приватних актера (грађана, пословних људи, асоцијација које артикулишу различите развојне интересе) у процесу планирања у неким земљама, за планирање у Србији озбиљан изазов у предстојећем периоду представља дефинисање односа јавног и приватног сектора;
- Одсуство планских политика и инструмената за било који од нивоа управе прети урушавању комплетног система који треба да омогући просторни развој. Локално и регионално планирање по себи не може бити доволно уколико на националном нивоу нису дефинисане политике и принципи развоја на основу којих се раде планови и управља развојем на локалном нивоу. Ово, наравно, важи и у обрнутом смеру. Синтагма «мисли глобално – делуј локално» још увек је тешко применљива – рецимо у

Србији. Највише што се може очекивати од локалне управе у овом тренутку је да мисли регионално, од регионалне да мисли национално (или трансгранично), а од националне да мисли европски. Иако има стручњака са радикалним хипотезама да национални и регионални ниво планирања умиру и заправо више ником нису ни потребни, Србији су они итекако неопходни. Можда држава и одумре једног дана, неминовност коју су нам утвили још у основној школи дубоко у свест: засад је још увек жива, а упркос болести не исказује намеру да одумре или изумре.

Евалуација система просторног планирања

Основни предуслов и камен темељац просторног планирања представља дизајнирање критеријума успешности, који, наравно, треба да осликају циљеве и подстигнуте консензусе између актера. Кореја, на пример, посебно наглашава финансирање као основни инструмент евалуације инсистирајући на веома прецизном систему анализа трошкова и користи у складу са дефинисаним циљевима.

У стварности релативно мали број земаља поседује „културу“ евалуације. У просторном планирању. Традиционално системи планирања су били, и још увек су, прилично оскудни када је реч о мерењу њиховог утицаја на развојне структуре у односу на циљеве и индикаторе. У Шведској се признаје да су анализе утицаја веома неодређене и тешко достижене, јер су оне најчешће дугорочне; са друге стране критеријуми за евалуацију ефективности просторног планирања су углавном секторски, али су исти по свом карактеру углавном краткорочни. Краткорочне евалуације су углавном процесно орјентисане док се стварна ефективност може вредновати тек након неколико година. Мерење перформанси планирања је још више искомпликовано чињеницом да је систем просторног планирања само један од инструмената којом држава утиче на регионални развој.

Чак и у случају да се релевантни актери договоре око заједничке визије, остају додатни проблеми око њене реализације. Мониторинг само физичке реализације (објекта) је недовољан. Успех или неуспех могу се мерити само у односу на видљиве и невидљиве елементе сваког типа интервенције у простору. Стога до данас дизајнирање ефикасне евалуације и њених инструмената остаје карика која недостаје у ланцу. Упркос чињеници да се у све већој мери примењују *ad hoc* евалуације, планери – практичари све више захтевају изграђивање и развој система евалуације који би им помогао при управљању планским пројектима током времена и заштитио их од провизорних арбитража.

Управљање територијама: неопходан оквир за имплементацију нових политика просторног развоја

Нове концепције стратегија просторног развоја захтевају нови приступ њиховом делу који ће се оперативно примењивати:

- Територије су по правилу, фрагментиране у погледу нивоа и тела одговорних за њихово територијално уређење. Фрустрације око фрагментације неизбежно воде ка закључку да је потребно постизање консензуса око будућих праваца просторног развоја, што практично значи померање од традиционалног хијерархијског односа ка партнерском односно, односу који подразумева управљање на различитим нивоима;
- Како је моч дисперзована између све више актера, ниједан ентитет више не може доминирати процесом одлучивања (бар не на дуже стазе). Такав однос снага намеће потребу да се са традиционалног линеарног и хијерархијског приступа одлучивања пређе на стратегије које ће бити много флексибилније и које ће више представљати процес него акт.

Кључ нових стратегија територијалног развоја, као и планирање у целини, лежи много више у приступу који подразумева убеђивање и мобилисање потенцијала, него у оном који подразумева командовање и контролу да би се поједноставила ритуална игра планирања са већим бројем актера. Консеквентно, захтевају се интегралне идеје просторног развоја уместо простих концепција урбане морфологије и традиционалне поделе планских пројеката на секторе. Но, нове колаборативне стратегије просторног развоја територија отварају нове изазове. Наиме, у сваком процесу договорања конфликти које треба разрешити су врло сложени. Многи од њих се кроз договорање и не могу решити: тада се најчешће решавају политичком или правном одлуком. На тај начин ће ефикасност стратегије зависити од тога како су одговорности и стварне моћи делегиране и раздвојене међу актерима, како у јавном тако и у приватном сектору.

У закључку поставља се питање на који начин можемо побољшати имплементацију планских политика и стратешких одлука? У Кореји се све више примењује систем да се дугорочни просторни планови раде заједно са краткорочним и средњерочним акционим плановима, као и да се просторни планови ревидирају сваких 5 година. На даље, како просторни планови обухватају различите секторе и регионе, они морају бити везани за секторске локалне планове. На тај начин петогодишњи акциони планови треба да дају упутства за секторске планове (нпр. инфраструктуре, урбаног развоја, коришћења вода, становаша), као и за локалне планове. Кореја, такође, спроводи политику везивања имплементације просторних планова са финансијским плановима, што у пракси значи да су петогодишњи акциони планови територијалног развоја подржани средњерочним финансијским плановима. У свему кључни изазов је изградња нових односа у погледу управљања и нове политичке културе. Наведени нови

односи у погледу управљања захтевају више хоризонталне него хијерархијске везе, имплицирајући већу прихватљивост договарања у односу на постојећу праксу конфликта између власти и грађана. Паметно управљање заправо значи капацитет широког коришћења постојећих ресурса и успостављања новог модуса размишљања о томе како да постојећу динамику у простору развијамо, делимо и фокусирамо у стратешке визије.

Будући изазови и могућности

Развој партнерства

Померање са вертикалног и строго хијерархијског процеса формулисања стратегија на сарадњу, партнерство и преговарање је евидентно у многим земљама, не без последица. У Кореји, већина локалних власти креира своје дугорочне просторне планове без озбиљнијег разматрања планова вишег реда. Стога се сама по себи намеће нова улога националних власти: координација правила и стандарда између различитих нивоа управе. Истраживања у Финској показују да ће одлучивање на локалном нивоу наставити да доминира планирском сценом, најпре због чињенице да локални планови да би били усвојени и реализовани више не морају да прођу кроз процес одобравања од стране виших инстанци, те због чињенице да локалне власти имају све више ресурса (посебно финансијских) да своје одлуке спроводе.

Са друге стране, планирање које је било готово искључиво у рукама јавних институција и служби, данас све више постаје легитиман предмет интересовања приватног сектора (грађана, пословних асоцијација, невладиних организација итд.), што изазива све више расправа у неким земљама. Приватни сектор се све више укључује у нпр. планирање и имплементацију инфраструктурних планова и пројекта, оних истих који су били готово искључиво у надлежности јавног сектора. Стога просторно планирање мора да, поред осталог, обезбеди услове који ће од стране потенцијалних домаћих и страних инвеститора бити оцењени као једна врста гаранције.

Интернационална и трансгранична проблематика

Процеси глобализације и регионализације изван националних граница такође снажно утичу на улогу просторног планирања. Просторно планирање усмерено само на „унутрашње“ развојне проблеме постаје анахронично. У све већој мери тражи се да просторно планирање има тзв. глобалну перспективу. Финска подвлачи да је са становишта глобализације најважнија последица регионална подела рада на новој основи, са последицама на локално и национално тржиште рада. Регионална концептуација производње и становништва изазива опадање потенцијала у

зонама које развојно стагнирају, те је потребно на националном нивоу ускладити потребну компетицију на међународном тржишту са праведније дистрибуираном концентрацијом знања и производних потенцијала.

Европски контекст просторног планирања у том погледу све више детерминишу ESDP – Перспективе просторног развоја Европске Уније, INTERREG програми и други програми који обезбеђују приступ Структурним фондовима Европске Уније: стратегије регионалног просторног развоја сваке земље чланице ЕУ, а и већине оних који су у процесу кандидовања, снажно су усмеравани овим програмима. Паралелно регионалном, у ЕУ се све више инсистира на конвергенцији националних и регионалних система просторног планирања ка међурдружавним иницијативама, са честом последицом да програми регионалног развоја ЕУ гурају у засенак националне политике регионалног просторног развоја (као што је то случај у Финској, Шпанији, Италији и др.).

У току 1990-их година у Кореји национална управа је била ангажована на изградњи новог међународног аеродрома, система лука и пруга великих брзина, са циљем обезбеђења националне логистике за приступ тржишту североисточне Азије. Истовремено, национална влада се трудила да привуче што више страног капитала у за то стратешки одабрана и опремљена подручја. Шта више, могуће је уједињавање две Кореје отворило је нове изазове и питања: идеја регионалног развоја у свакој фази уједињења је пажљиво разматрана, са посебним освртом на развој граничних подручја и повезивање транспортних коридора, не само између Северне и Јужне Кореје, већ целог Корејског полуострва са Кином и Русијом, скупа са формулисањем комплементарне структуре индустријских локација између Југа и Севера. Без обзира да ли је реч о Европи или Источној Азији, капацитет локалних и регионалних власти да испуне клаузуле међународних уговора, представљаје све више задатак и преокупацију националних власти, па ће се систем просторног планирања мењати у складу са тим новим приоритетом.

Одговорност централне владе

На крају, још једном познати закључак „Децентрализована држава“ значи фрагментацију територије, фрагментацију актера и надлежности, буџета, фрагментацију интереса и, посебно, фрагментацију оних који доносе одлуке. За планере и планирање такве фрагментације заправо значе компликације. За државу, то значи преоријентацију концепта планирања – мање командовања и контроле а више мобилизације различитих актера уз давање стратешких развојних оквира за управљање простором. Наравно, то не значи да ће се држави одређи улога арбитра у решавању потенцијалних међурегионалних конфликтата. Другим речима, држава треба да усмерава и планира свој просторни развој, доволно јасно да њене позитивне ефективно доприносе до суб-националног нивоа планирања, али и да је доволно флексибилан начин да омогући локациој и регионалној управи адаптацију

у односу на националну политику. И више, таквим релативно избалансираним и изнијансираним приступом држава подстиче изградњу регионалних и локалних институција. Само ако учествује у њему, држава може бити гарант реализације просторно-планских решења на субнационалном нивоу.

ЕВРОПСКА ДИМЕНЗИЈА ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА

Просторно планирање на нивоу једињене Европе, представља један од кључних инструмената просторне интеграције и усмеравања њеног развоја и доноси нов територијални ниво у систем планирања европских земаља - наднационални. Оно се, за разлику од националних система просторног планирања, не заснива на организационим или законским оквирима, већ више личи на конгломерат различитих надлежности и задатака.

Основни разлог за настанак наднационалног и транснационалног планирања је све већа економска међузависност између нација. Значајни елементи економских активности, заједно са политичким и културним односима постају глобализовани и независни од националних држава. Дубина и ширина глобализације могу се посматрати са различитих аспеката. Када је у питању просторни развој, овај процес без сумње има специфичне и значајне утицаје на промену просторних образаца. У европском контексту, примећени трендови подразумевају: повећану просторну концентрацију економских активности у комбинацији са све значајнијом централном улогом глобалних и регионалних градова; интензивирану конкуренцију између градова; поларизацију економског просперитета између градова (која је у вези са претходним трендом); све веће разлике међу социјалним групама унутар градова које доводе до појаве социјалног искључивања; и, негативне последице урбаног развоја на животну средину (Shaw & Nadin, 2000). Просторно планирање и државна регулација унутар држава чланица Европске Уније имају значајну улогу у усмеравању ових трендова. Политикама и плановима покушавају се максимизирати компетитивна позиција и потенцијали раста урбаних центара, уз истовремене покушаје да се, у најбољем случају, омогуће одрживи обрасци раста, а у најгорем, избегну негативни утицаји.

Глобализација даје уопштени контекст за пораст интересовања за транснационалну димензију у Европи. Конкретнији контексти долазе из правца просторног утицаја европских секторских политика, документа из области просторног планирања и Европске Комисије, институционализоване политичке подршке, као и акција држава чланица ЕУ. Европске транснационалне димензије, како их формално дефинише Европска Комисија су: прекограницна - подразумева сарадњу између географски повезаних граничних региона; међурегионална – сарадња међу географски неповезаним регионима и транснационална димензија, у ужем смислу (трансгранична) – сарадња преко великих мултинационалних региона (Shaw & Nadin, 2000).

Европски ниво планирања служи као платформа у покушају хармонизације националних система планирања држава чланица, али и држава које тај статус очекују. Највећи утицај на стратегије регионалног просторног развоја, у том смислу имају: *Европску перспективу просторног развоја* – ESDP (*European Spatial Development Perspective*), INTERREG и други програми који обезбеђују приступ Структурним фондовима Европске Уније. Паралелно регионалном, у ЕУ се све више инсистира на конвергенцији националних и регионалних система просторног планирања ка међудржавним иницијативама, са честом последицом да програми регионалног развоја ЕУ гурају у засенак националне политике регионалног просторног развоја (као што је то случај у Финској, Шпанији, Италији и др.).

Требало би напоменути, да на развој европског просторног планирања у великој мери утичу појединачне државе чланице¹. Зато не треба да чуди што се у њему проналазе различити приступи и схватања просторног планирања.

У целини, европско просторно планирање утиче на националне системе просторног планирања европских земаља кроз стварање нових захтева у односу на теме које се тичу просторног планирања: субсидијарност, јачање регионалног нивоа и способност за све врсте сарадње (између појединачних простора, сектора, нивоа управљања, јавног и приватног сектора), као и на задатке просторног планирања и њихову имплементацију (Pallast, 2000):

који се тичу препорука од значаја за европско просторно планирање,
планирање оријентисано ка имплементацији,
развијање националних концепција/стратегија просторног развоја

Присуство различитих националних система својине над земљиштем, планских контрола и правила грађења, које делују одвојено и са потенцијално различитим циљевима, могли би се (и често се) виде као препрека успостављању јединственог тржишта, које зависи од држава чланица и других политика и акција које су у складу са општим пројектом интеграције ЕУ. Ово, свакако ствара проблеме у транснационалном планирању и ставља на пробу могућности стварања планског оквира унутар којег би се датим циљевима посвећивала одговарајућа пажња (Williams, 1996).

За европске интеграције и планирање, посебно је значајан почетак последње деценије прошлог века који је донео европском континенту два паралелна, супротна процеса. На једној страни, развијене западне државе су ушле у процес интеграције и трансформације ЕЕЗ у ЕУ, чиме је започет и процес хармонизације и модификовања система просторног планирања. На другој страни, у социјалистичким земљама источног и југоисточног дела континента, дошло је до процеса дезинтеграције и распада вишенационалних на нове самосталне државе, који су у земљама Западног Балкана били пропраћени оружаним сукобима и унутрашњим нестабилностима. Након више од деценије дугог, тешког и комплексног процеса

¹ Регионално планирање у Француској које се заснива на финансијским средствима, утицало је на концепт структурне политике ЕУ, а концептуални развој унутар просторног планирања у Холандији, утицао је на њене студије просторног развоја.

транзиције² уз прилагођавање критеријумима ЕУ, новостворене државе, углавном из источног и централног дела континента, које су средином 1990-тих година ушле у процес прикључивања ЕУ, постале су њене пуноправне чланице 1. маја, 2004. године (Дабовић, 2005). Преостале државе некадашњег социјалистичког блока, већином југоисточне, очекује сукцесивно прикључивање ЕУ у наредним годинама у складу са потписаним споразумима и спроведеним захтевима ЕУ³.

У складу са реформом целокупног друштвено-политичког и економског система, наведене државе врше прилагођавања у системима просторног планирања, како би се одговорило на европске захтеве, повратио изгубљени легитимитет планирања и одговорило на нову просторну, економску, социјалну и енвијорнменталну стварност. Прилагођавања се врше интитуционалним, организационим и законским реформама у правцу „омекшавања“ централистичког система планирања, јачања субнационалних територијалних нивоа у складу са општим трендом децентрализације и спровођењем европских циљева преко субнационалних нивоа управљања (који могу имати транснационални карактер). Такође се врше конкретизовања и операционализација нових парадигми и принципа друштвеног функционисања и просторног планирања.

Импулс ка европском просторном планирању повезан је са потребом решавања не само просторних проблема, већ и конфликтних просторних циљева на различitim нивоима и у различitim регионима (Dabinett & Richardson, 2000). Подељена надлежност захтева комбинацију *bottom-up* и *top-down* процеса одлучивања, имајући у виду све већи број нивоа просторног планирања у ЕУ (Слика 2.), што са 27 држава чланица и њиховима различитим приступима неће бити нимало лак, па ни привлачан посао (Ђорђевић, Дабовић, 2005).

*Слика 2.: Типологија нивоа просторног планирања у Европској унији
(Tewdwr-Jones & Williams, 2001)*



² Стварање нових политичких, економских и социјалних услова: успостављање демократских режима и промене институционалног и законодавног оквира, тржишна економија, приватизација, оснивање и развој средњих и малих предузећа, владавни права и заштита приватне својине, децентрализација, транспарентни систем одлучивања, итд.

³ Како сада ствари стоје, државе Западног Балкана, а међу њима и наша, биће међу последњим европским државама које ће постати чланице ЕУ.

Кратак историјски приказ развоја европског просторног планирања⁴

Савет Европе је 1984. године⁵ донео *Повељу из Торемолиноса – Европску повељу о регионалном и просторном планирању*. Повељом су били дефинисани циљеви равномерног социоекономског развоја међу регионима Европе, одговорно управљање природним ресурсима, заштита животне средине и рационално коришћење земљишта, односно принципи европске и националних политика просторног развоја. Повеља је позвала на међународну сарадњу како би се дошло до „правог европског планирања“.

Јединствени европски акт (1987. године), којим се проширују надлежности из области економске и социјалне кохезије, али и из других области, нпр. заштите животне средине и кораци ка *Јединственом тржишту* (1992. године) повећали су европску заинтересованост за обрасце регионалног развоја. *Генерални директорат за регионалну политику и кохезију* (*The Directorate-General for Regional Policy and Cohesion*, познатији као *DG Regio*) је допринео ширењу схватања о значају просторног планирања.

Европска Комисија је 1991. године публиковала документ *Европа 2000: Погледи на територијални развој Заједнице*, у којем се анализирају притисци на европску територију настали социоекономским развојем и националним и регионалним интервенцијама у оквиру Заједнице. У њему се идентификују два основна региона раста: северозападни и „север Југа“, појас од севериоисточне Шпаније до северне Италије/јужне Немачке. Извештај указује на неопходност усклађивања напора ка остваривању циљева равномерног и хармоничног територијалног развоја Заједнице.

Европа 2000+: *Сарадња за просторни развој Европе*, је документ публикован 1994. године. Представља ажурирану и проширену анализу из *Европе 2000* и наглашава значај сарадње у области просторног планирања широм Европе.

Одбор за просторни развој (Committee on Spatial Development), састављен од министара држава чланица задужених за просторно планирање је основан 1991. године. Исте године Национална агенција за физичко планирање Холандије прави извештај *Перспективе у Европи* у којем развија концепт наднационалног просторног планирања и говори о његовом значају за национално планирање. *Уговор из Мастрихта* (1992. године), на основу којег је Заједница прерасла у Унију и којим је, између остalog, успостављена економска и монетарна унија, уводи идеју о свесном развоју саобраћајне инфраструктуре на европском нивоу кроз Трансевропске мреже (*Trans-European Networks -TENs*)⁶. У овој области нарочито се посвећује пажња разлозима, принципима и критеријумима

⁴ Извори: Вујошевић (2002) и <http://www.espon.org.uk/spatialplanning.htm>.

⁵ Савет Европе 1984. године броји 22 државе чланице.

⁶ То је заправо, мрежа инфраструктуре читавог континента коју је Унија спремна да финансира и изван својих граница.

заштите животне средине, с обзиром на то да је саобраћај сектор у којем је загађење веома изражено и тешко је контролисати његове прекограничне ефекте.

На састанку Неформалног савета министара за просторно планирање у Лажпцигу 1994. године усвојени су следећи фундаментални циљеви:

економска и социјална кохезија,
одрживи развој,
јачање кохеренције европског континента,
и договорени следећи кључни принципи:
тежња ка равномерном и полицеентричном урбаном систему,
једнакост у приступу инфраструктури и знању и
мудро управљање и одрживи развој природним и културним наслеђем Европе.

Лажпчишки Савет је обавезао Одбор за просторни развој да изради Европску перспективу просторног развоја – ESDP. Такође, Савет је прихватио предлог Европске Комисије да се оформи мрежа просторног истраживања у форми Европске опсерваторије просторних промена и планирања, која представља основу Европске мреже опсерваторија просторног планирања - ESPON (*European Spatial Planning Observatory Network*).

Главне европске политике са просторним утицајем и регионалне иницијативе

Дуги низ година, Европска Унија је спроводила одређене мере у оквиру сектора које су имале просторни утицај. Широки опсег политика, регулатива и других инструмената користили су се у тежњи да се остваре кључни циљеви стварања јединственог тржишта, промоција равномерног развоја и смањивање развојних разлика међу различитим регионима. Велики број програма сачињен је ради решавања проблема у одређеним деловима ЕУ, као што су региони са пропалом индустријом, структурно застарели и региони којима је потребан рурални и развој пољопривреде. Њихову суштину представља просторна редистрибуција.

Поред њих, постоје политике са јасним просторним циљевима и друге секторске политике, нпр. саобраћајна и политика животне средине, које утичу на коришћење земљишта и развој. Ипак, просторни утицаји су се ретко разматрали у имплементацији и евалуацији наведених политика и програма, али и многих других (Davies, 1994), што је довело до негативних последица у простору ЕУ.

Сматра се да највећи утицај на просторно планирање и територијално уређење Европске Уније и читавог континента имају регионална, саобраћајна и политика животне средине (Вујошевић, 2002).

Регионална политика ЕУ доприноси територијалној кохезији. Структурни фондови и Помоћ за прикључивање (*Pre-Accession Aid*) утичу на територијални развој кроз: географију улагања, врсту интервенције у коју се улаже и индиректне и неопипљиве ефекте који настају применом

процедура и принципа који су нарочито важни за достизање територијалне кохезије (ESPON, 2005). Европским Структурним фондовима желе се смањити просторне разлике неједнаког економског раста и реструктуирања у ЕУ. Они су усмерени ка специфичним подручјима или ка изградњи инфраструктуре. Њихова просторно дискриминирајућа природа даје оквир националним, регионалним и локалним планерима и другим групама које су укључене у економски развој и обнову да користе новац ЕУ при формулисању планских политика и утичу на дистрибуцију развојних активности (Shaw & Nadin, 2000).

Два основна термина које стоје иза регионалне политике ЕУ, обједињују њене вредности:

субсидијарност, ради циља уједначавања грађана и региона који се економски и социјално не могу поредити са европским просеком, и

кохезија, јер ће постојати користи за сиромашне, уколико окружују богате (Тодоровић, Тошић, Стојановић, 2004).

Саобраћајна политика ЕУ, генерално води рачуна о равномерном територијалном развоју кроз пројекте Трансевропске мреже - TEN и Процене потреба за саобраћајном инфраструктуром - TINA (*Transport Infrastructure Needs Assessment*). У новим чланицама ЕУ она доприноси приступачности и расту, али такође фаворизује централне регионе који већ имају релативно добру позицију. Секундарне инфраструктурне мреже су углавном национална брига, али заслужују пажњу како би се користи од инвестирања у европску инфраструктуру прошириле и допринеле равномерном развоју на националном и регионалном нивоу (ESPON, 2005). Трансевропске мреже су настале са циљем побољшања релативне локације периферних подручја Европе. Оне се не односе искључиво на транспорт, већ укључују и приступ изворима енергије и модерним телекомуникационим системима. Међутим, кључне мреже су се концентрисале или на просперитетна централна подручја или на подручја која се пружају радијално од „језgra“ ка периферији (Shaw & Nadin, 2000).

Политика животне средине ЕУ, јавља се као потреба усклађивања заштите животне средине са економским развојем. Нарочито су се унутар оквира одрживог развоја просторном планирању обезбедили нови инструменти (процена утицаја на животну средину и стратешка процена утицаја на животну средину) и одговорности од којих многе имају европску димензију (Shaw & Nadin, 2000).

Осим главних, требало би навести још неке важне секторске политике ЕУ које имају утицаја на просторно планирање и развој. На првом месту то је, за многе нове чланице контроверзна Заједничка пољопривредна политика- CAP (*Common Agricultural Policy*), која нема изричите просторне циљеве и у великој мери делује против равномерног развоја. Финансијска помоћ фаворизује централна подручја више него периферију Европе. Рурални развој представља једини део ове политике који подржава кохезију. Друга је Политика истраживања и развоја – R&D (*Research and Development Policy*), која се највише осећа у богатим централним

регионима ЕУ, где су ефекти и концентрација активности истраживања и развоја највећи. Ипак, политика је почела да даје одређене позитивне резултате и у неким мање развијеним регионима (ESPON, 2005).

Иако Европска Унија нема формална овлашћења у области просторне политике, значајан утицај на простор реално се остварује реализацијом секторских политика које, иако међусобно слабо координиране – представљају одређени облик просторне политике. Један неформални документ презентован пре скоро седам година пореметио је такво стање ствари, представљајући својеврсни ембрион европске политике просторног развоја: Перспективе просторног развоја европског континента – ESDP (Ђорђевић, Дабовић, 2005). Такође, пре његовог доношења, циљеви просторног и урбаног развоја и политике животне средине одвијале су се кроз велик број посебних иницијатива у другим областима (запошљавање, рурални развој, развој малих и средњих предузећа, урбана обнова, економска диверзификација, обука радне снаге, конверзије застарелих индустрија итд.).

Међутим, од 2000. године долази до радикалних промена како би се ресурси и политичка подршка концентрисали на неколико великих програма за период до 2006. године. Најважније регионалне иницијативе у том периоду су (Вујошевић, 2002):

INTERREG је најбитнија иницијатива за просторно планирање. Обухвата све три поменуте транснационалне димензије како би се достигли складнији и уравнотеженији развој и европско просторно планирање. У оквиру INTERREG III B 2002-2006. године разрађен је програм Европске мреже опсерваторија просторног планирања – ESPON са циљем да се омогући обухватан, детаљан и поуздан увид у различитост компонената европског простора који сада обухвата 27 + 2 државе (25 чланица, Норвешка и Швајцарска и Румунија и Бугарска као земље-кандидати).

LEADER+ односи се на достизање интегралног руралног развој кроз активности локалних група,

EQUAL представља транснационалну сарадњу која има за циљ смањивање свих облика дискриминације и неједнакости у приступу тржишту рада и,

URBAN, који се бави социјалном и економском обновом насеља и других подручја који су у кризи, са циљем промовисања одрживог урбаног развоја.

Европска Комисија је већ 2004. године разрадила документ „Законске препоруке Европске Комисије за реформу Кохезионе политике за период од 2007 – 2013. године. Основне разлике између два периода у погледу циљева и фондова из којих ће се финансирати њихово остваривање садржане су у *Табели 2*. Дакле, поново се предлаже концентрисање ресурса и фокусирање на још мањи број најважнијих циљева. Ради се, заправо, о стратешким приоритетима ЕУ који су дефинисани у Лисабонској и Готенбуршкој агенди за одрживу и компетитивну „економију знања“ (knowledge economy) и у Европској стратегији запошљавања. Структурне

акције би требало да буду више концентрисане на регионе у које се у претходном периоду није пуно улагало уз предвиђање промена у осталим деловима ЕУ. Такође, оне би требало да буду у већој мери децентрализоване, а њихова имплементација једноставнија, транспарентнија и ефикаснија.

Табела 2.: Кохезија 2007 – 2013: Предложени циљеви и инструменти (Inforegio, 2004)

2000 – 2006. године		2007 – 2013. године	
Циљеви	Финансијски инструменти	Циљеви	Финансијски инструменти
Кохезиони фонд	Кохезиони фонд	Конвергенција	ERDF
Циљ 1	Европски фонд за регионални развој (ERDF) Европски социјални фонд (ESF) Европски фонд за усмеравања и гаранције у пољопривреди (EAGGF) Финансијски инструменти за усмеравање рибарства (FIFG)		ESF
Циљ 2	ERDF ESF		Кохезиони фонд
Циљ 3	ESF		ERDF ESF
INTERREG	ERDF	Регионална компетитивност и запошљавање: регионални ниво	
URBAN	ERDF	национални ниво: Европска стратегија запошљавања	
EQUAL	ESF		
LEADER+	EAGGF - усмеравање		
Рурални развој и реструктурисање рибарства изван Циља 1 – EAGGF	EAGGF – гаранције FIFG		
9 циљева	6 инструмената	3 циља	3 инструмента

Основни стратешки документи европског просторног развоја

Један од основних разлога за стварање наднационалних стратешких докумената просторног развоја континента, а посебно Европске Уније јесте велики диверзитет који карактерише њен простор. Он се сматра једном од њених највећих предности и стално се употребљава новим таласима проширења. Истовремено, услед различитих традиција просторног планирања⁷, које се јављају као доминација физичког планирања или регионалних политика и управљања регионалним развојем, или урбанистичког планирања са ретким примерима интегралног просторног планирања, дефинисање просторних политика које би биле употребљиве у целиој Унији све је теже и комплексније. Оне морају испоштовати поменути диверзитет, што захтева развој географски диференцираног приступа при њиховом дефинисању, упоредо тежећи очувању третмана Европе као целине.

Европска перспектива просторног развоја - ESDP (European Spatial Development Perspective) усвојена је у Потсдаму 1999. године од стране министара чланица Европске Заједнице одговорних за просторно планирање. Овај документ представља званични инструмент за усклађивање политика између влада држава чланица Уније, али и „пробни просторни план“ Уније (Вујошевић, 2002) и других делова Европе. Заснован на принципима Лajпцишког документа, ESDP дефинише циљеве политика и могућности европског простора у достизању уравнотеженијег просторног развоја преко (1) економске и социјалне кохезије, (2) конзервације природних ресурса и културног наслеђа и (3) уравнотеженије компетитивности европске територије (CSD, 1999). Сва три критеријума су јаснији ако се преведу у просторне циљеве:

Развој уравнотеженог и полицентричног урбаног система и нови односи на релацији село-град; (комплементарност и сарадња између варошица и градова, динамичне атрактивне вароши и градови, одрживи развој градова, партнерство између градова и насеља у њивом залеђу, диверзификација руралних подручја);

Једнакост у приступу инфраструктури и знању (боља приступачност, ефикасније одрживо коришћење инфраструктуре, дифузија иновација и знања); и

Одрживи развој, мудро управљање и заштита природног и културног наслеђа (конзервација и развој природног наслеђа, здраво управљање водним ресурсима, конзервација и креативно управљање урбаним и културним наслеђем Европе).

⁷ Национални системи планирања у Европи развијали су се у оквиру пет основних (између њих постоји велики број прелазних облика) „породица“: Британској (Енглеска, Ирска, Шкотска и Велс); „Наполеоновској“ (Француска, Белгија, Грчка, Холандија, Италија, Луксембург, Португал и Шпанија); Немачкој (Немачка, Аустрија и Швајцарска); Скандинавској (Данска, Финска, Исланд, Норвешка и Шведска); и Источноевропској (Neuman, Thorneley, 1996)

Три основна циља ESDP-а разрађена су преко 60-так специфичних циљева из којих региони држава чланица и Европска Комисија могу да изаберу оне које им највише одговарају за даљу елаборацију на својој територији. На тај начин ESDP обезбеђује позитиван и разуман оквир за просторну интеграцију различитих сектора и циљева (Ђорђевић, Дабовић, 2005).

У њему су дате визије европског простора у целини, заједнички референтни оквир акција и усмеравање релевантних власти ка одређивању и имплементацији политика које имају просторни значај, али без ограничавања одговарајућих институција у вршењу својих надлежности.

Водећи принципи за одрживи просторни развој европског континента (*Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent*), су настали као резултат договора постигнутог на 12. Европској конференцији министара одговорних за просторно планирање - СЕМАТ (*Conférence Européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire*) у Хановеру 2000. године, као примена закључака са Самита Савета Европе из 1997. године. Ови принципи формирани су на основу процене да је потребна промоција и унапређење демократских вредности, социјалне кохезије и културног диверзитета у државама чланицама Савета Европе који се суочио са великим економским, социјалним и просторним диспаритетима на прагу 21. века⁸. Они у себи садрже територијалну димензију људских права и демократизације и требало би да дају свој допринос стратегији социјалне кохезије, повећању регионалне равнотеже, омогућавајући свим становницима адекватне животне услове уз истовремено задржавање културног идентитета и јачање демократских структура локалних и регионалних власти (Ђорђевић, Дабовић, 2004). Дакле, развој политике одрживог просторног развоја за државе чланице Савета Европе треба базирати на следећим принципима регионално уравнотеженог развоја:

промовисати територијалну кохезију кроз уравнотежени друштвени и економски развој региона и побољшану конкурентност;

подстицати развој који је генериран урбаним функцијама и побољшати везе између града и сеоског окружења;

промовисати уравнотежену доступност;

развијати приступ информацијама и знању;

смањивати штетне утицаје по животну средину;

повећати и заштитити природне ресурсе и природно наслеђе;

повећати фонд културног наслеђа као развојног фактора;

развијати енергетске ресурсе и очувати безбедност;

подстицати високо квалитетни, одрживи туризам;

ограничити утицаје природних непогода.

⁸ Од 1989. године, демократска Европа се проширила од 22 на 45 земаља са скоро 800 000 000 становника (око 14% укупне светске популације), које својим ингеренцијама покрива Савет Европе, са великим регионалним диспаритетима и националним дохотком који варира од 1000\$ - 45 000\$/per capita.

Водећи принципи у великој мери представљају сублимирање идеја, ставова и концепта ESDP-а, те се морају посматрати као резултат јединствене политике у области просторног планирања ЕУ.

Земље чланице Европске Уније усвојиле су у Риму 29. октобра 2004. године тзв. Уставни споразум – практично Устав ЕУ. Тиме су, по први пут у историји, након докумената Европске Комисије «Европа 2000» из 1991. године, потом «Европа 2000+» из 1995. године (као логична последица потписивања уговора у Маастрихту 1993. године) и коначно ЕСДП из 1999. године – који су сви имали статус неформалног документа – створени законски основи да се контекст просторног планирања инагурише као један од основних инструмената «регионалних структурних политика», «територијалне кохезије Уније», «заједничких развојних политика, посебно у области транспорта, регионалног развоја и заштите животне средине», политика које су постепено и мукотрпно биле уgraђиване у Устав (Ernst – Hasso Ritter, et.al ,2003). Иако ће за озбиљну анализу Устава ЕУ требати више времена, већ се из садржаја види да ће просторно планирање и просторни развој, сада и формално, представљати средство за постигање циљева зацртаних Уставом, посебно ако се има у виду чињеница да ширење за још 10 чланица из 2004. године и 2 чланице 2006. године није и крај амбиције европске породице. Уосталом, 2007. године донет је нови документ под називом „Територијална агенда“ чију озбиљну анализу тек треба урадити.

Критика европске политике просторног планирања

Недавно је холандски Институт за просторна истраживања (Ruijtelijk Planbureau, RPB) објавио студију под називом „Скривена Европа: преглед политика ЕУ и њиховог утицаја на просторни развој у Холандији“ (RPB, 2004, Ravesteyn and Evers 2004). Студија је од посебног значаја имајући у виду ерупцију дискусија око питања даљег ширења Уније, будућности регионалних кохезионих политика, Структурних фондова, последица недавног проширења ЕУ. „Скривена Европа:....“ показује како индиректне – и стога невидљиве, односно скривене – последице имају далеко већи значај него директни ефекти просторних политика ЕУ, са оценом да ће се тај значај у будућности повећавати. Нашли смо, стога, за сходно да се упустимо у расправу око потребе састављања новог ESDP, односно индиректно ставова Уније око политике будућег просторног развоја, која ће сигурно имати „скривене“ импликације на динамику приступања наше земље ЕУ.

Шта се дододило са Европском политиком просторног развоја?

Официјелно, Европска Унија није ангажована у просторном планирању или политикама просторног развоја, нити за то има формалне компетенције. Са друге стране, неколико тзв. секторских политика ЕУ

проузрокује јасне, мада понекад контрадикторне последице на просторни развој, мада то на први поглед није видљиво, јер су просторне компоненте ових политика углавном ненаглашене или индиректне. Ипак, поменута студија RPB идентификовала је следеће секторске политике од значаја за просторни развој: регионалне политике, транспорт, пољопривреда, политике компетитивности, животна средина и природа, те управљање водама. Секторске политике се спроводе акцијом држава-чланица, деловањем тржишта, локалних и регионалних власти (нпр. путем трансграничне сарадње), као и кроз принципе одрживог развоја који се све више примењују у пракси планирања на свим нивоима (Tewdwr-Jones and Williams, 2001). Контрадикторност тих политика такође је неминовна последица, упркос тврђама Европске Комисије да су њене секторске политике у савршеној хармонији и чак подупиру једна другу. Тако, на пример, један од основних циљева Уније, артикулисан на састанку у Лисабону 2000. године, је да она постане „...најкомпетитивнија и најдинамичнија економија заснована на знању у целом свету у наредних десет година“, што баш и не кореспондира са алокацијом средстава у буџету, где пољопривреда још увек добија много више средстава у односу на високе технологије, а неразвијени региони несразмерно више од региона који су изразито светски компетитивни и развијени по свим критеријумима.

Планере и доносице одлука занима колики је и какав утицај секторских политика ЕУ на простор? Просторна инкомпатибилност секторских политика лежи у интелектуалном срцу ESDP-а, у којој се јасно истиче „... да Перспективе обезбеђују могућност ширења хоризонта изнад чисто секторских инструмената поједињих политика, те да се фокусирају на општу ситуацију европске територије и такође, узимају у обзир различите могућности које потичу из индивидуалних региона“ (ЕС 1999; 7). Ова је изјава свакако звучала обећавајуће, али у међувремену нису превазиђене тензије између глобалне компетитивности и регионалног економског развоја са једне, и очувања природних и културних ресурса, са друге стране. Та тензија је рефлектована у главном циљу документа – да се постигне уравнотеженији просторни развој преко (1) економске и социјалне кохезије, (2) конзервације природних ресурса и културног наслеђа и (3) уравнотеженије компетитивности европске територије (*ibid.* 10). Сва три критеријума су јаснији ако се преведу у просторне циљеве:

- Развој уравнотеженог и полицентричног урбаног система и нови односи на релацији село-град;
- Осигурање једнакости у приступу инфраструктури и знању; и
- Одрживи развој, мудро управљање и заштита природног и културног наслеђа.

Три основна циља Перспективе су разрађена преко 60-ак специфичних циљева из којих региони држава чланица и Европска Комисија могу да изаберу оне које им највише одговарају за даљу елаборацију на својој територији. На тај начин ESDP обезбеђује позитиван и разуман оквир за

просторну интеграцију различитих сектора и циљева. Посебно концепт полицентричног развоја обезбеђује, у просторном смислу, политички прихватљиво решење за трновито питање економске стимулације (Waterhout, 2003). Ипак, питање остаје: какви су ефекти (уколико их има) Перспективе од њиховог усвајања пре 6 година и да ли се уопште примењују?

Прво, када разматрамо ефекте ESDP-а било би мудро следити мисао да је реч о процесу а не о документу, односно садржају (Faludi and Waterhout, 2002). До сада су принципи ESDP-а пронашли пут у локалном и регионалном планирању у Великој Британији, Скандинавији, Ирској, Шпанији и Словачкој, понекад са изненађујућим нивоом ригорозности (Faludi, 2003). На нивоу Европске Уније ESDP је, упркос свом неформалном статусу, помињан у више формалних докумената који се односе на различите политике, од којих је најважнији Трећи извештај о економској и социјалној кохезији, који дотиче врло осетљиво питање алокације Структурних фондова (INTERREG иницијатива је један од најпознатијих резултата). На крају, формирање ESPON-а ради праћења просторног развоја у Европи, као резултат ESDP процеса, ће значајно олакшати праву примену просторних политика на европском нивоу, наравно уколико су оне могуће.

Данас, на жалост, оне нису могуће. Примена Перспективе одвијала се готово искључиво преко ангажовања држава чланица. Многи од твораца ESDP-а, укључујући и Холандију, врло су ћутљиви када је реч о примени њених препорука. Лик Европе се знатно променио од 1999. године, појавиле су се нове могућности али и претње. Бележимо чињеницу да је термин „просторно“ углавном ишчезао из политичке терминологије ЕУ и да је замењен речју „територијално“, што је више него семантичка исправка ако се има у виду значење појма „територијална кохезија“ у нацрту европског Устава. Надаље, ЕУ 25 ће свакако довести у питање документ произведен за ЕУ 15. Компетентни аутори наводе да у појединим областима, попут руралног развоја, Перспективе представљају недовољно јасан оквир за решавање проблема новопримљених држава чланица (Jensen and Richardson, 2004). Не треба изгубити из вида да за процес изградње ЕУ, 6 година (од доношења) није мало: појавиле су се нове политике у различитим секторима, попут TEN, читаве нове легислативе из области животне средине, нова правила конкуренције и регионалних политика, као резултат реформи у области пољопривреде, између осталих. Поставља се питање да ли је просторна координација још увек неопходна и да ли су решења ESDP-а још увек валидна? Faludi (2005) сматра да је просторна/територијална координација још увек неопходна и, штавише, пожељна имплицирајући да обновљени ESDP процес – са новом терминологијом „територијалне сарадње“ може имати позитиван тзв. spin-off ефекат на европске интеграције уопште а посебно на интеграцију нових држава чланица.

Да ли је европско просторно планирање још увек кохерентно?

Размотримо питање политике просторног развоја ЕУ са другог аспекта. Да ли је потребно израдити документ који би био сукцесор ESDP-а? Одговор би био, судећи по досад изнетим ставовима, „чему“? Изгледа да у Европи има веома мало ентузијазма за израду новог ESDP-а – сви говорници са политичком функцијом у Европској Унији у последњих пар година посебно акцентују да потреба за бољим повезивањем секторских политика никако не значи улазак у процес изrade нове Перспективе. Значи сигурно нешто друго – још увек није јасно шта, али свакако није повољно за земљу попут наше која политику усмерава ка пуноправном чланству у ЕУ.

Који су основни узроци мањка ентузијазма за покретање новог ESDP процеса? Чини нам се да се они могу условно сврстати у три групе:

- Стручњаци, политичари и јавност сматрају прву верзију ESDP-а сувише уопштеном, са мало додирних тачака или утицаја на њихове политике и акције. Неретко постоји дилема да ли је ESDP из 1999. године стварно представљао детерминацију новог правца или погледа на просторни развој, или је то напросто била добра прегледна студија текуће праксе планирања у различитим земљама чланицама.
- Такође смо уочили замор и генерално разочарање дуготрајним, радно-интензивним процесом консултација који су претходили усвајању Перспективе, у поређењу са веома несигурним резултатима и добитима. У данашњој „бизнис“ атмосфери акције и политике се све више вреднују на основу непосредних и мрљивих резултата. Но, то је одувек био проблем просторног планирања.
- Осећај „хитности“ за израду новог ESDP-а се још није појавио. Јавност још увек није до краја схватила и прихватила чињеницу проширења Уније, а далеко је од процене важности контрадикција, потенцијалних конфликтова и просторних инкохеренција различитих елемената секторских политика и Структурне политике ЕУ. Другим речима, како решавати проблем ако га нико није свестан! Можда једино програм ESPON има перспективу (евентуални ESPON II), због своје конкретности и квантитативних резултата који су употребљиви и за политичке говоре.

Статус Перспективе остаје, донекле, амбивалентан. Са једне стране, нове државе чланице још увек нису дефинисале свој став према документу из 1999. године (иако поједини експерти јесу – нпр. види: Camilleri, 2004). Са друге стране, ни „старе“ државе чланице немају јасно виђење у ком би правцу требало даље елаборирати инструкције из Перспективе да би боље одговарале њиховим стварним потребама. Такође, остаје отворено питање да ли проширити просторни обухват ESDP-а или његов садржај „продубити“. Вероватно би било потребно учинити обе ствари. При томе се мора повести рачуна о неколико ствари. Најпре нацрт новог европског Устава: територијална кохезија која се тамо помиње у ствари представља

„лаку верзију“ постојеће транснационалне и трансграничне сарадње у области просторног развоја, што ће довести до ситуације да ће извесни модалитети наведене сарадње у одређеном тренутку постати „противуставни“. Потом, морамо бити свесни чињенице да су секторске политике, па и политике просторног развоја, како у домену Уније као целине, тако и у надлежности држава чланица. Подељена надлежност захтева комбинацију „bottom-up“ и „top-down“ процеса одлучивања (што је и онако неопходно имајући у виду све већи број нивоа просторног планирања у ЕУ), што са 27 држава чланица неће бити нимало лак, па ни привлачан посао.

Следећа важна чињеница је веровање да се европска сарадња може одвијати различitim брзинама. Када је реч о просторном развоју, све се чешће помињу тзв. „субевропски кластери“, односно зоне и подручја која независно од окружења примењују ESDP за своје потребе, јер традиционално имају исти приступ планирању и уређењу простора (тако се као пример кластера, веома често спомиње подручје Бенелукса). Генерални принципи ESDP-а захтевају посебну интерпретацију за посебна подручја – у супротном, општост ESDP-а прети да постане ирелевантна. „Кластерски“ приступ, додуше, може да представља користан мост између паневропског и регионалног и локалног нивоа просторног планирања, на којима се простор стварно уређује и приводи намени. Није јеретичка мисао да би евентуална надградња ESDP-а могла управо да дође као резултат иницијативе речених кластера, свакако уз допринос нових држава чланица. Будући да је потребан консензус око дефинисања заједничких политика просторног развоја, можда ће преговори између 6 или 7 кластера типа Бенелукса лакше тећи него између 25 или 30 појединачних чланица (Buunk, 2003).

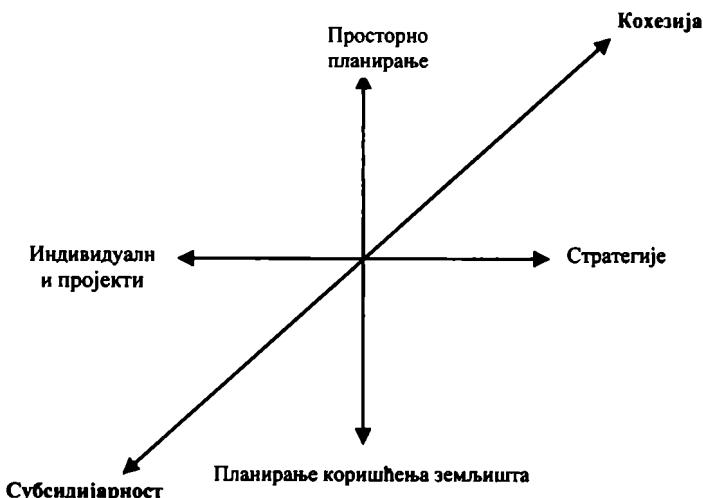
Територијална кохезија и нови устав ЕУ

Територијална кохезија је преко нацрта Устава постала нова „мантра“ просторног развоја и планирања уопште. Иако је поменутим Уставом предвиђено да се задржи подељена надлежност Уније и држава чланица у овом домену, ипак територијална кохезија представља доказ иницијативе Европске Комисије у односу на, донекле, индиферентан став држава чланица.

Просторно планирање има два идеална обрасца: или планирање коришћења земљишта или развојна стратегија. Појашњење ова два обрасца и њихов међусобни однос већ су приказани (види Ђорђевић, Дабовић, 2004 – слика 3 даје јасан однос. Европска Унија за први нема нити компетенције нити механизме. Стога је оправдано претпоставити да би део задатка који Унија има у заједничком послу требало да буде дефинисање просторних стратегија. Због тога парадоксално изгледа чињеница да је ESDP заправо резултат рада држава чланица, додуше уз благослов Европске Комисије. У нацрту Устава јасно стоји да је територијална кохезија циљ који треба

остварити у синергији са економском и социјалном кохезијом, што ће у пракси значити да ће се он остваривати путем тзв. метода Уније, који није толико детерминисан колико је бирократизован. Европска Комисија ће поседовати ексклузивна права на покретање иницијативе, али ће њени предлози морати да добију одобрење Савета Министара, а Европски Парламент ће већ рећи своје као форум „заједничког одлучивања“ (Faludi, 2004). По питању просторног развоја (али и по многим другим питањима), нови Устав фаворизује Унију наспрот компетенцијама држава чланица – можда због тога и није ратификован. На основу Трећег извештаја о кохезији јасно је да ће Комисија предузети одређене иницијативе, посебно ако Устав буде ратификован – практични рок је крај програмског периода у децембру 2006. године, до када Комисија треба да прецизира шта територијална кохезија у оперативном смислу значи (Schafer, 2005). Будући да ће ESPON до тада завршити први део своје мисије, не треба сумњати да ће Комисија имати доста аргумента за своје закључке.

Слика 3. Вертикални и хоризонтални односи и координација између субсидијарности и кохезије у планирању



Извор/Source: Janin Rivolin 2005.

Као закључак, државе чланице су изгубиле иницијативу. Оне могу да ураде две ствари (Zonneveld, and Waterhout, 2005). Могу да покрену иницијативу око креирања новог ESDP-а на своју руку, креирајући атмосферу договорања као око прве верзије документа из 1999. године. За тај подухват би могли да користе Савет Европе, али то је крајње непрактично и гломазно тело за такву тему као што је просторно

планирање. Државе могу и да погурају Европску Комисију да брже и јасније детерминише политике и акције које нису довољно експлицитне у Уставу или Уговору (из Мастрихта). Но, поставља се питање да ли је политика територијалне кохезије вођена од стране Комисије добра или пожељна перспектива са становишта интереса држава чланица. Брисел нема (просторне) планере, стога би морао да се ослони на изнајмљене консултанте. Најбоље би било да Комисија прогута део свог поноса и у процес, да би био успешан, укључи државе чланице. Њихово учешће је неопходно не само због „know-how“-а, већ и због различитости ситуација у којима ће се територијална кохезија као принцип примењивати.

На крају, европско просторно планирање (упркос кризи) наставља да се развија. ESDP је утицао на праксу планирања у многим државама чланицама укључујући и новопримљене, као и на неке политике на нивоу Европске Уније, посебно на регионалну. Са друге стране, изгледа да је документ некако нестао из вида – уместо просторног планирања и просторних политика, помињу се територијална кохезија, територијална сарадња или територијална координација. Нови термини су у складу са нацртом Устава ЕУ. Филозофија ESDP-а је свакако допрла до појединих сектора који су већу пажњу усмерили ка координацији и пратећим синергијама. Ипак, утицај Европе на просторни развој превасходно се одвија путем секторских политика, а не-просторни приступи су постали правило више него бојазан. Парадоксално звучи да, док Европа сумња у сврсисходност нових Перспектива, у Сједињеним америчким државама озбиљно размишљају о изради пандана ESDP-у. Упутно је закључити да је данас ESDP 2 потребнији него што је првобитни документ био потребан Европи 1999. године, како због тога што је стари превазиђен, тако и због чињенице да се Европа убрзано мења и добија ново лице. Свакако, биће то документ који ће инкорпорирати нове податке добијене од ESPON-а, биће обогаћен доприносом нових држава чланица и имаће нову „територијалну“ терминологију. Уколико га, пак, не буде, Европа ће просторну политику развијати кроз секторе, што са становишта просторног планирања представља корак назад.

Литература

- Alexander, E.R. and Faludi, A. (1996): *Planning doctrine: Its uses and implications*. In: E.R. Alexander (Ed.) *Planning Doctrine (Special issue of Planning Theory)*, No.16, 11-61.
- Brunet R. (1990): *La territoire dans les turbulences*. Reclus, Montpellier, p. 1-123.
- Buunk, W.W. (2003): *Discovering the Focus of European Integration. The contribution of planning to European governance in the cases of Structural Fund programmes, Trans-European Networks, Natura 2000 and Agri-Environmental Measures*. Delft: Eburon.

Вујошевић М. (2002): **Новије промене у теорији и пракси планирања на Западу и њихове поуке за планирање у Србији/Југославији.** Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд.

Gaudemar, J.P. de et al., (1996): **Environnement et aménagement du territoire.** La Documentation française, Paris, p. 1-213.

Giddens, A. (1979): **Central Problems in Social Theory.** Macmillan Press, London.

Dabinett, G., Richardson, T. (2000): **Strategic European Spatial Planning – Power, Knowledge and Rationality in Policy Evaluation.** In: Shaw, D., Roberts, P. and Walsh P. (ed.): **Regional Planning and Development in Europe.** Ashgate, Aldershot.

Davies, H.W.E. (1994): **Towards European planning system.** Planning Practice and Research, 9 (1), 63-69.

Дабовић Т. (2005): **Могућности за достизање полицентричног развоја Европске Уније.** Србија и савремени процеси у Европи и свету. Географски факултет Универзитета у Београду, Београд, 991 – 1004.

Ђорђевић, Д. (2004): **Увод у теорију планирања.** Географски факултет Универзитета у Београду, Београд, стр. 1-113.

Ђорђевић Д., Дабовић Т. (2004): **Компарација, анализа и синтезна оцена стратешких докумената просторног развоја земаља Југоисточне Европе.** Стратешка документа просторног планирања – претходни резултати истраживања за потребе подпројекта Просторно економска интеграција Србије у развојне токове Југоисточне Европе, Географски факултет Универзитета у Београду, 5-31.

Ђорђевић Д., Дабовић Т. (2005): **Криза европске политике просторног развоја.** Гласник Српског географског друштва, Свеска LXXXV – Број 2, Српско географско друштво, Београд, 111-118.

Ђорђевић Д., Дабовић Т. (2006): **Европска димензија просторног планирања.** Глобус. Година XXXVII, број 31. Српско географско друштво, Београд, 59-70.

Ђорђевић Д., Дабовић Т. (2007): **Перформанс просторног планирања.** Зборник радова Првог конгреса српских географа, књига 1. Српско географско друштво, Београд, 107-115.

Ernst – Hasso Ritter, et.al (2003): Spatial Development Policy in the European Constitutional Treaty, Position Paper from the ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover.

www.oecd.org (2004)

ESPON (2005): **In search of territorial potentials,** Mid term results by spring 2005, Luxemburg.

European Commission (1999): **European Spatial Development Perspective.** Luxemburg.

European Commission (2004): **A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation: third report on economic and social cohesion.** Luxemburg.

- Zonneveld, W. and B. Waterhout (2005) **Visions on territorial cohesion**. Town Planning Review, Special Issue, Vol.76, No. 1, 15-27.
- Janin Rivolin, U. (2005) **Cohesion and subsidiarity: towards good territorial governance in Europe**. Town Planning Review, Special Issue, Vol.76, No. 1, 93-106.
- Jensen, O.B. and T. Richardson (2004) **Making European Space; Mobility, Power and Territorial Identity**. London/New York: Spon Press.
- Lacaze J.P. (1995): **L'aménagement du territoire**. Flammarion, Paris, p. 1-127.
- Lacour, C. (1983): **Amenagement du territoire et développement régional**. Dalloz, Paris, p. 1-202.
- Mastrop, H. (1997): **Performance in Dutch spatial planning: An introduction**. *Environment and Planning B: Planning and Design* 24, 807-813.
- Mastrop, H. and Faludi, A. (1997): **Evaluation of strategic plans: The performance principle**. *Environment and Planning B: Planning and Design* 24, 815-832.
- Merlin, P. (2002): **L'aménagement du territoire**. PUF, Paris, p. 1-441.
- OECD (2001)**: Towards a new role of spatial planning. **Territorial Development**, OECD Proceedings, Paris.
- Ravesteyn, N. van and D. Evers (2004) **Unseen Europe. A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands**. Rotterdam/The Hague: NAI Publishers/Netherlands Institute for Spatial Research.
- Selznik, P. (1949): **TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organizations**. University of California Press, Berkeley.
- Shaw, D., Nadin, V. (2000): **Towards Coherence in European Spatial Planning?** In. Shaw, D., Roberts, P. and Walsh P., (eds.): **Regional Planning and Development in Europe**. Ashgate, Aldershot.
- Schafer, N. (2005) **Coordination in European spatial development: whose responsibility?** Town Planning Review, Special Issue, Vol.76, No. 1, 43-56.
- Tewdwr-Jones, M., Williams, R.H. (2001): **The European Dimension of British Planning**. Spon Press, London.
- Тодоровић М., Тошић Б., Стојановић Б. (2004): **Србија, европски региони и европске интеграције**. Посебна издања, Књига 63, Српска академија наука и уметности, Географски институт „Јован Цвијић“, Београд.
- Faludi, A. (1986): **Critical Rationalism and Planning Methodology**. Pion Press, London.
- Faludi, A. (1987): **A Decision-centred View of Environmental Planning**. Pergamon Press, Oxford.
- Faludi, A. (1989): **Conformance vs. performance: Implications for evaluations**. *Impact Assessment Bulletin* 7, 135-151.
- Faludi, A. (2003) **The Application of the European Spatial Development Perspective**. Town Planning Review, Special Issue, Vol. 74, No. 1, 1-140.
- Faludi, A. (2004) **Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles?** *Urban Studies*, Vol.41, No. 7, 1349-1365.

Faludi, A. (2005) **Territorial cohesion: an unidentified political objective.** Introduction to the special issue. *Town Planning Review*, Special Issue, Vol.76, No. 1, 1-13.

Faludi, A. and Van Der Valk, A.J. (1994): **Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century.** Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Faludi, A. and B. Waterhout (2002) **The Making of the European Spatial Development Perspective; No Masterplan.** The RTPI Library Series No. 02, London: Routledge.

Foley, D.L. (1963): **Controlling London's Growth: Planning the Great Wen 1940-1960.** University of California Press, Berkeley.

Healey, P. (1997): **Collaborative Planning: Shaping Places in a Fragmented Society.** Macmillan Press, London.

Camilleri, M. (2004): **European Spatial Policy? A View from Europe's Southern Periphery.** Debating Space 04/2004, Netherlands Institute for Spatial Research, 16-18.

CEMAT (2000): **Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent,** 12th Session of the European Conference of Ministers responsible for Regional Planning, Council of Europe, Hannover.

Committee for Spatial Development (1999): **European Spatial Development Perspective.** European Commission, Luxemburg.

Waterhout, B. (2003) **Polycentric development: what is behind it?** In Andreas Faludi (ed.) European Spatial Planning, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.

Wachter S. (1987): **Etat decentralisation et territoires.** L'Harmattan, Paris, p.1-255

Williams, R.H. (1996): **European Union spatial policy and planning.** Paul Chapman Publishing, London.

WEB – стране:

InfoREGIO, European Union, Regional Policy:

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/informat/reg2007_en.pdf

Pallagst, M. K. (2000): **Spatial Planning Policies and Conceptions on the European Level – influences on national spatial planning systems:**

<http://www.planum.net/topics/east-pallagst.html>

<http://www.planum.net/topics/east-pallagst.html>

<http://www.espon.org.uk/spatialplanning.htm>

Dejan Djordjevic
Tijana Dabovic
Neda Zivak

A RETROSPECTIVE ON SPATIAL PLANNING AT THE BEGINNING OF 21ST CENTURY

Summary

The effectiveness of spatial planning is much discussed. There are those in favor of plans "having teeth" in order to show wanted outcomes and others to hold another view that takes account of the reality of frequent plan departures. Whether evaluating planning is a matter of measuring outcomes, or whether another procedure is called for, depends on assumptions about planning, its function, or purpose. At least as far as strategic spatial planning is concerned at regional and even more so at national level is concerned, recognizing the interactive nature of planning is indeed more realistic. The question is how we can evaluate such planning. In order to give some light to the answer we have to introduce the term 'performance' of strategic spatial planning. It has been coined to suggest that in strategic planning, effectiveness as a notion needs to be reconsidered. Where planning is considered to be interactive and a learning process, its purpose is to shape the minds of decision-makers and plans should help them making sense of their situations. In this decision-centred view of planning, evaluation needs to be couched in terms of whether they do so. Another issue is if strategic spatial planning is merely to persuade by means of appealing images or if an element of expert analysis remains essential.

All policy sectors plan their investment and actions for the future. But their strategic plans often pay little attention to the wider geographical, territorial impacts of activities and policies, and only adopt a single, sectoral perspective. Spatial planning considers the interaction among policy sectors according to different territorial units, national, regional and local, across a wide range of policy sectors addressing different kinds of problems, economic, social and environmental. Spatial planning primarily concerns the co-ordination of policies. Territorial policy provides the framework within which the spatial structure of territories can be enhanced to improve overall performance. The scope of spatial planning differs greatly from one country to another. Nevertheless, in nearly all countries spatial planning systems encompass the following three fundamental functions: 1. spatial planning provides a long or medium-term strategy for territories in pursuit of common objectives, incorporating different perspectives of sectoral policies; 2. spatial planning deals with land use and physical development as a distinct sector of government activity alongside transport, agriculture, environment, etc.; and 3. spatial planning can also mean the planning of sectoral policies according to different spatial scales. Administratively, spatial planning is practised at various tiers of government, namely, national, regional and local levels. National spatial planning guides

spatial development on the national scale as well as spatial planning exercises at lower levels of government. National spatial planning also serves as a policy tool to address the distribution of economic activity and social welfare between regions, which may be termed as national-regional planning. At the regional level, planning attempts to shape development. Finally, at the local or municipal level, spatial planning in many cases centres on land use planning to regulate land and property uses. These two dimensions – functional and administrative – provide a framework to compare the scope of spatial planning systems across countries. The trend to revise spatial planning systems partly reflects the impact of globalization and sustainable development on matters previously considered of domestic importance alone. Unlike trade and agricultural policy, there is not strong pressure on each government from outside to adjust its spatial policy framework. But, firms, investors and people with increasingly global perspectives can evaluate the qualities of space and decide to move from one location to another. Lessons drawn from other countries' experiences are particularly helpful when reforming legislation, institutions and government practices. Accordingly, governments need to compare the existing policy frameworks with innovations elsewhere and adapt them in its own policy context.

Officially, the EU does not engage in spatial planning or spatial policy, nor does it have the formal competency to do so. On the other hand, several EU sectoral policies do have clear, albeit indirect and sometimes inadvertent, impacts on spatial development. Because the spatial component of these policies is generally understated, absent or even ignored it is difficult to gain a clear picture of how the EU influences spatial developments. One of the primary conclusions of the survey *Unseen Europe* conducted by the Netherlands Institute for Spatial Research (2004) is that the spatial impact of EU policy is usually indirect, working via policies of the Member State and/or the market, and hence unseen. Another major finding, although not necessarily new, is the (spatial) incompatibility of the various sectoral policies. Although the European Commission often makes it seem like sectoral policies are in perfect harmony they often work alongside or even undermine one another.

The problems cited above regarding the special incompatibility of sectoral EU policies lie at the intellectual heart of the European Spatial Development Perspective (ESDP) which, in its own words, "provides the possibility of widening the horizon beyond purely sectoral policy measures, to focus on the overall situation of the European territory and also take into account the development opportunities which arise for individual regions" (p.7). This may sound promising, yet there still exists an inherent tension within the ESDP, like EU policy in general, between global competitiveness and regional economic development on the one hand and the preservation of natural and cultural resources on the other....The questions remain however: what effect (if any) has this document had since its adoption six years ago, and does it still apply? The application of the ESDP has so far been completely at the discretion of the Member States. Many of the "founding fathers" of the ESDP, including the

Netherlands, have been conspicuously silent in the application phase. The face of the Europe has also changed fundamentally since 1999, offering new opportunities and threats. The term “spatial” has since disappeared from EU policy discourse, being replaced with “territorial”; this is more than semantics as the concept “territorial cohesion” has found its way into the Draft Constitution as a shared competency. A Europe of 25 Member States presents a further challenge to a document produced by the EU-15.

So, whatever happened to European Spatial Policy and will it be something called ESDP 2? It is evident that the current ESDP will no longer suffice and that an update which incorporates new ESPON data, input from the new member states and uses the “territorial” terminology is needed. If not, Europe will continue to conduct its spatial policy clandestinely through the sectors. From the outsiders point of view, the former solutions is more realistic, bearing in mind the fact that the ESDP did loose its political credibility.