

ДЕЈАН ЂОРЂЕВИЋ*
ТИЈАНА ДАБОВИЋ

КА НОВОЈ УЛОЗИ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА

Садржај: 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 поскупује 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 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. Рад представља синтезу и преглед резултата састанака на којима је дефинисана оштрица просторног планирања, дисциплине од које ће у будућности зависити успешне економије.

Кључне речи: просторно планирање, политике просторног развоја, националне владе, ОЕЦД.

Abstract: 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.

Key words: spatial planning, spatial development policies, national governments, OECD.

Уводне напомене

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 достижнији 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

* Др Дејан Ђорђевић, ванредни професор, Географски факултет, Београд, Студентски трг 3/3.
Тијана Дабовић, асистент приправник, Географски факултет, Београд, Студентски трг 3/3.

различитих делова владе, као и између јавног и приватног сектора. Речени напори ради побољшања координације су од критичног значај 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 енвајронменталне 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 констелације, 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). Овај чланак 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, енвајронменталну 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 политике, упоредо са саобраћајем, пољопривредом, заштитом животне средине и др.; и
- Просторно планирање може такође да значи планирање у домену секторских политика на различитим просторним нивоима.

Административно гледано, просторно планирање се у пракси обавља на различитим 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, Пољска), 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 благостања 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 међуопштинског 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 објеката у простору са једне, и институционалних механизма са друге стране, са циљем да детерминише шринципе за интегрално коришћење, развој и очување националне територије и њених природних вредности, као и оптимизације индустријских 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 обвезбеђује 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 нечему другачија. Донедавно, координација између сектора релевантних за планирање и уређење простора је била практично минимална. Различити одсеци 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 Данској 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 политике 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 трабало би да пружи комплексно решење за:

- 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;
- 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:

- да анализира и екстраполира глобалне и европске трендове, као и да израђује сценарија будућег развоја;
- да формулише интергалне дугорочне политике у свим областима просторног планирања, економског и социјалног развоја и заштите животне средине;
- 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 јаким просторно-развојном димензијом. Тежиште ових планова било је на промоцији алокације пројеката и тема везаних за коришћење земљишта са ригидном структуром која је била инкомпатибилна 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 подстицања локалног – ендемог 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. Растућа интеграција тржишта роба и услуга као и тржишта рпоизводних 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 квалитете територија за инвестирање – мултинационалне корпорације пореде квалитете 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 фирме 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 структурама.

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, добара али 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 великом дозом вероватноће обликовати будући економски, социјални, политички и енвајорнментални 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 енвајорнменталних 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 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 пројеката Петогодишњег Развојног Плана (1996-2000).
2. ***Друго, просторно планирање је све више окупирано 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 „енвајорнментално 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 редукацију 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 ефикасност 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, samozapošljavanje, 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 сфери. 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 социо-економских функција у подручју који се назива Пацифички појас, што изазива бројне и разноврсне проблеме у простору укључујући загушење у великим 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 дуго 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 поопштрава 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. Заштита 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) Појаве 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 пројеката, 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 другог угла. 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 индустријских гардова и индустријских 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 заштићеним 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 модалитете 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 заједница, 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 догодило у последње две декаде у земљама са веома различитим 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 угрубо 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. ЛУЛУ пројеката;
- 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 довољно 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 утувили 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 достижне, 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 оријентисане 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 (објеката) 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, фрагментирани 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 моћ дисперзована између све више актера, ниједан ентитет више не може доминирати процесом одлучивања (бар не на дужим стазама). 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 колеборативне стратегије просторног развоја територија отварају нове изазове. Наиме, у сваком процесу договарања конфликти које треба разрешити су врло сложени. Многи од њих се кроз договарање 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, становања), 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 ниову наставити да доминира планерском 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 пројеката, 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 анахроно. 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 концентрација производње и становништва изазива опадање потенцијала у зонама које развојно стагнирају, те је потребно на националном

нивоу ускладити потребну конкуренцију 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 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.).

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 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, представљаће 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 одрећи улога арбитра у решавању потенцијалних међурегионалних конфликта. Другим речима, држава треба да усмерава и планира свој просторни развој, довољно јасно да њене политике ефективно допру до суб-националног нивоа планирања, али ипак на довољно флексибилан начин да омогући локалној 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 суб-националном нивоу.

Додатак

У току писања овог рада, 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 уграђиване 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 постизање циљева зацртаних Уставом, посебно ако се има у виду чињеница да ширење за још 10 чланица из 2004. године није и крај амбиције европске породице.

ЛИТЕРАТУРА

- OECD (2001): **Towards a new role of spatial planning**. Territorial Development, OECD Proceedings, Paris.
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)

S u m m a r y

TOWARDS A NEW ROLE FOR SPATIAL PLANNING

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.