

Миодраг Вујошевић¹

НОВО ЕВРОПСКО ПЛАНИРАЊЕ, КОНЦЕПТ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ КОХЕЗИЈЕ, ПРИОРИТЕТИ ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА СТРАТЕГИЈЕ, ОДНОСНО, ПРОСТОРНОГ ПЛАНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ (2009.); ОТВОРЕНА ПИТАЊА НОВОГ ЗАКОНСКОГ РЕГУЛИСАЊА²

Прилог за Скуп "Просторни план и његова имплементација у светлу постојећег и Нацрта новог Закона о планирању, грађевинском земљишту и изградњи" (Фебруар 2009.)

1. Основне поуке из имплементације Просторног плана Републике Србије (1996.)

Из досадашњег остваривања *Просторног плана Републике Србије* из 1996. године могућно је извући већи број **поука за припремање и доношење Стратегије просторног развоја Србије или Просторног плана**, од којих су најважније следеће:

- Мора се прецизно дефинисати шта је **улога Стратегије просторног развоја Републике (или Просторног плана)**, у односу на друге стратешке развојне документе, на разним управљачко-планским нивоима.
- Резолутно, **планирати треба само оно шта се може остварити применом расположивих имплементацијских механизма**, односно оних који ће бити одмах успостављени, наиме, већ са доношењем стратешког документа.
- **Имплементацијски инструментаријум треба да буде заокружен и потпун**, јер без тога није могућно остварити дефинисане циљеве и друге одредбе. Нарочито је важно да буду обезбеђене тражене **подршке**, а у првом реду институционална, истраживачка и информатичка.
- Будући да се многе полуге за остваривање просторних, насељских и енвајронменталних циљева налазе изван ове области, а најпре у областима макроекономског одлучивања, другог одлучивања о развоју, секторског и регионалног (територијалног) развоја, одлучујуће за остваривање *Стратегије* јесте да се дефинише **који "екстерни" инструменти ће бити коришћени и на који начин, као и на који начин ће бити координисана и усклађивана њихова примена са просторно-урбанистичким и енвајронменталним инструментаријумом у ужем смислу.**
- У тражењу новог модела усклађивања секторских политика, као и одговарајућих институционалних и организационих образаца, упутно је пратити новије трендове у Европској унији, где тзв. **"ново европско планирање одрживог просторног развоја"** јача као **заједнички оквир за опште и секторске развојне политике, како на нивоу Уније, тако и у све већем броју земаља-чланица.**

Све што је горе предложено неће имати већег смисла ако нема јасне политичке воље да се донете планске одлуке и имплементирају (1), да се просторно-еколошки фактори (разлози, принципи и критеријуми) узимају у обзир у конципирању и извођењу транзицијских реформи (2) и да се приступи изради институционалних и организационих аранжмана и других подршки на националном и субнационалним нивоима који то омогућавају (3). У томе, одлучујућу улогу треба да има **високи професионализам стручњака у формирању сазнајне грађе.**

Ми ћемо се стога стално враћати на полазну тезу, наиме, да је искуство из имплементације *Плана* из 1996. године једнако релевантно и за припремање *Стратегије*, односно, новог *Плана*, те да

¹ др Миодраг Вујошевић, економист, просторни и енвајронментални планер, научни саветник ИАУС-а, члан синтезног тима за израду *Стратегије просторног развоја Републике Србије*.

² Извод из ширег рада (у штампи), у којем су изложени неки резултати из истраживачког пројекта бр. 16013 "Приступ и концепт за израду *Стратегије просторног развоја Србије*", који финансира Министарство науке и технолошког развоја Србије.

приступ који је тада примењен, уз неопходна новелирања, модификације и корекције, треба применити и сада. Тај приступ је био "европски конвенционалан", о чему сведоче и најновији трендови у европском планирању. То што *План* није остварен, више се има приписати утицају других фактора, него његовим манама.

2. Претпоставке увођења и примене решења из Европске уније

Решења из Уније (правна, развојна и друга) треба прихватити тако да се – без обзира када ће Србија постати кандидат за пријем, односно, да ли ће уопште то постати, па потом и бити примљена у разумном периоду – или ће остати изван Уније, па бити принуђена да се подвргне једнако мучном, тегобном и неизвесном процесу "европеизације изван Европске уније" – прво, постигне **што већа институционална и организациона компатибилност са Унијом**; и друго, да то **допринесе решавању кључних развојних и других проблема земље**. Наиме, већ повелико искуство старих и нових земаља-чланица једнозначно указује на то да **најмање користи има ако се читаво законодавство Уније, а тако и разне развојне и друге иницијативе, механички преносе у законодавство и праксу земаља-чланица** (чему су нарочито склоне новопримљене земље). Приступање Унији подразумева, најпре, прихватање њених принципа, општих критеријума и стратешких опредељења, а наредно и разумевање домаћаја њихове примене у конкретним (овде: србијанским) условима, систем и праксу, тако да национални систем и пракса функционишу сврсисходно. Одлучујући фактор у томе, дакле, јесте да се остваре користи најпре за сопствену државу, а не да се "рецитују лекције", без програмираног, организованог, систематског и заокруженог истраживања и разумевања поука из досадашње интеграцијске праксе у Унији, којих има и позитивних и негативних (а чему су, наиме, пренебрегавању ових упута, толико склони наши "ескперти" из разних "канцеларија за придруживање", као и њихови "партнери-апаратчици" из Брисела). Оно што је у свему неоспорно јесте да се у Унији полази од општих **политичких и других принципа и њихове универзалне примењивости** (1), као и од **стандардизованих процедура** које треба користити у примени европских принципа и стратешких опредељења (2). Ово се манифестује на много начина, примера ради, кроз функционисање структурних и кохезијских фондова Европске уније, где је приступ тим фондовима, добијању финансијских средстава и друге помоћи и њиховом програмирању и трошењу, регулисан мањим бројем стабилних правила, која се само повремено прилагођавају и модификују. Све донедавно, Унија није имала акционих планова и програма на мандаторној основи, будући да се све остављало сарадњи институција Уније, институција земаља-чланица и других актера на суб-националним нивоима, а и сада је њихов број веома мали, па чак и у кључним областима као што је мрежа техничке инфраструктуре (*TENs*). Сарадња у остваривању заједничких политика (планова, програма и др.), дакле, одвија се међу свим нивоима (Унија, земље-чланице, регионалне и локалне власти итд.), као и унутар појединачних нивоа (међу секторима и сл.), у поступку који се најбоље апроксимује моделом планирања који се у теорији означава као "инкрементално остваривање стратешких принципа и опредељења", у сложеном процесу учења, кориговања итд.

Поврх наведеног, међутим, остаје већи број **дилема и отворених питања**, о којима треба водити рачуна у примени решења из Уније:

- Најпре, систему и пракси одлучивања у Унији (нарочито оном у оквиру Европске комисије) све чешће се замера да су бирократизовани и недемократски (говори се о тзв. "недостатку демократије"/"democratic deficit"), што је последица настојања да се стриктно и формално поштују законодавна правила, али што има и за последицу да се то ради на начин који је неретко одвојен од стварних интереса грађана Уније и норми које су за њих такође важне.
- Консеквентно, унијски ниво веома често губи поуздану представу и увид у конкретне проблеме базног нивоа ("grass-roots"), јер доминантна перцепција проблема у тзв. "међуинституционалном дискурсу и комуникацији" наглашава техничке и процедуралне стране (наиме, у складу са тзв. "техничком рационалношћу", уз неретко занемаривање других врста искустава, а нарочито искуства тзв. "обичних људи"/"layman experience").
- У ситуацији где се ради под скоро сталном тензијом између заједничких-општих интереса (и то махом како их интерпретирају "бриселске бирократе", у чему има и њихових уских интереса) и интереса грађана и привреде из националног, регионалног и локалног контекста, финансијска и друга помоћ и подршка из Уније уме да буде у сукобу са тим интересима. Категорије које користи "врх" Уније су углавном опште и претерано апстрактне за "обично" грађанство и ниже нивое.
- Неколико сталних проблема, наиме, од самих почетака Заједнице-Уније, остају "рак-рана" одлучивања (иако је досад било мноштво покушаја да се они постојано решавају), као што су: тешкоће у постизању праве равнотеже између једнакости и ефикасности; између униформности и диверзитета решења; дискрепанца између декларисаних принципа и циљева

и њиховог остваривања; претежно одлучивање "одозго наниже" ("top-down") и велике тешкоће у јачању смера "одоздо-навише" ("bottom-up") у припремању и доношењу одлука; и др.

- Посебан проблем представља недостатак тзв. "заједничког језика", односно "заједничког именитеља" у разумевању основних проблема и дефинисању начина и средстава за њихово решавање. Значај овог проблема додатно је потенциран пријемом већег броја нових чланица, махом мање развијених, што ће свакако успорити прихватање "европских" решења и брзину конвергенције ка заједничким решењима. Неке од ових земаља (а нарочито већи број регионалних подручја у њима) у подужем периоду остаће делови тзв. "унутрашње европске периферије"/"inner peripheries of Europe").
- **Област планирања развоја представља један од типичних примера управо поменутих тешкоћа у успостављању заједничког језика, односно, заједничких именитеља.** У читавом периоду постојања, Унији-Заједници и земљама-чланицама не успева да знатније integriшу три традиционално одвојена система и праксе планирања, тј., регионално (економско), секторско и просторно (територијално, физичко и сл.), као и да integriшу планирање са – релативно новом – политиком заштите животне средине ("енвајронменталном политиком"). Док се у земљама-чланицама решавању овог питања приступа на разне и различите начине (и у складу са националним "планским културама"), у Унији, дакле, према основном *Споразуму (Treaty)* просторно планирање још увек није одређено као део њених изворних надлежности, одговорности и овлашћења, док регионална политика и енвајронментална политика, а и поједине секторске политике, то јесу. У политикама Уније, процес програмирања је наглашено планско-развијни, док су у традиционалном просторном ("физичком") планирању тек однедавно направљени отклони од тзв. "физикализма", ка одређивању одрживог просторног развоја као општег и заједничког стратешког оквира. Простор је, наиме (као што је то и време), управо онај заједнички именитељ за све врсте активности које разни актери предузимају у остваривању заједничких принципа и смерница. При том, треба имати у виду да је у економском (регионалном, секторском итд.) планирању одувек била наглашена инкременталистичка и развоја димензија планирања, а тако и склоност чешћем мењању планова, бржем прилагођавању и учењу, већој иновативности итд. (иако је развој, неретко, био редукован на разне врсте економистичког, техницистичког и сл. разумевања пуког економског раста), а код традиционалног физичког планирања његова регулативна и алокативна (земљиште) функција, што приближавање чини компликованим, а додатно га чини компликованим и то што и у новом енвајронментализму постоји велик број струја, често међусобно битно различитих, па и непомирљивих.
- Иако је, дакле, конституционална и институционална основа просторног планирања на нивоу Уније још увек слаба, повољну околност представља то што, према члану 16 *Споразума из Амстердама* и *Споразума из Нице*, **територијална кохезија** чини један од "сервиса од општег интереса" ("services of general interest"), па тиме и, барем индиректно, правни основ за европско просторно планирање.
- На концу, у условима где планирање у свим земљама-чланицама Уније доживљава све ширу "јуридификацију" ("juridification of planning"), и то у све већем броју сектора-области, односно, у условима све сложенијег управљања, у оквиру појединачних нивоа и међу њима, са све више укључених развојних димензија у планирању (односно, са све већим учешћем приватних иницијатива), и где се напоредо смањује број рестриктивних и регулативних одредби, ново планирање тек се мора легитимизовати, и теоријски, и институционално-организационо ("бирократски", "управно" итд.), и као друштвена пракса са високим учешћем тзв. "базе" ("grass-roots").

3. Нарушени и угрожени територијални капитал Србије и приоритетни циљеви просторног развоја

Нарушени и угрожени територијални капитал Србије

Као последица развојне стагнације у 1980-им годинама, колапса током 1990-их година (праћених међународним санкцијама и изолацијом земље), као и упркос динамичном али недовољном опоравку ("расту без развоја") у периоду након 2000. године, тзв. "ендогени" односно "територијални капитал" Србије знатно је смањен, такође и њене компаративне предности и конкурентска способност у међународној политичкој, економској и културној утакмици, а земља је доспела у тзв. "унутрашњу периферију Европе", тј., у круг земаља у којима постоје велике разлике између развијених и неразвијених подручја, нарочито између метрополског подручја и других подручја, као и знатна регионална фрагментација. **Србија је пропустила неколико таласа "економске и еколошке модернизације" коју су доживеле најразвијеније европске земље**, као и први талас њиховог новог, модернизаторског *Drang nach Osten-a*, тј., ширења

Европске уније на земље бившег социјализма (комунизма, болшевизма итсл). Земља је суочена са **великим бројем сложених развојних проблема**, који се могу и погоршати ако се хитно не предузму активности које циљају на промену правца догађаја и остваривање бољег утицаја на просторну структуру (размештај) становништва и активности. Овај проблем додатно је потенциран у условима смањивања тзв. “маневарског простора” за јавне (државне) интервенције у питањима подстицања и усмеравања развоја. Од почетка 1990-их година **погоршани су сви кључни социјални и економски индикатори, и већина енвајронменталних**, па се земља, успркос делимичном опоравку након 2000. године, још увек налази у социјалној, политичкој, економској и просторно-еколошкој (енвајронменталној) кризи, и, посебно, у **развојној кризи**, као и **без идеја о томе како приступити решавању кључних развојних проблема**. Србија има једну од најнижих вредности Индекса људског развоја (Human Development Index/HDI) у Европи, а глобално 74-ту, што указује и на деградацију многих културних образаца. **У просторном погледу, врши се даља концентрација активности и становништва у ширем београдско-новосадском подручју, махом на рачун тзв. ”пражњења” других делова Србије.**

Принципи просторног развоја Србије

Поред општих принципа на које се овде рачуна, а који се махом дефинишу као општи за већи број области (супсидијарност, отвореност, партиципативност, контрола ризика и хазарда, балансираност индивидуалних и општих интереса и заштита јавних интереса итд.), те и изван ”просторног поља”, а држећи се приступа да основних принципа треба да буде свега неколико, овде је наведено неколико **принципа који су у првом реду просторно-урбанистичко-енвајронментални**:

- Увођење просторних аспеката у националне секторске политике, односно, у припремање, доношење и остваривање развојних одлука.
- Постизање равнотеже између економске, социјалне и територијалне кохезије, како би се ублажило негативно дејство ”дивљег постсоцијалистичког тржишта”, на социјалне, културне и територијалне групе.
- Заснованост регионалних и локалних планова развоја на заједничком (“државном”) просторном оквиру и интегрално управљање територијалним развојем Србије на суб-националним управљачким нивоима.
- Одлучивање у складу са општим захтевом да се постигне што равномернији распоред становништва и активности.
- Императив остваривања помака ”од владања ка управљању” у одлучивању, као врховни принцип упављања развојем, заснован на знању и партиципацији.
- Спречавање апропријације јавних простора за приватне (индивидуалне) сврхе, уз неадекватну надокнаду, или без икакве надокнаде; нарочито, заустављање распродаје јавне имовине која чини кључне елементе територијалног капитала Србије (као, на пример, Луке Београд), односно, спречавање продаје која представља сметњу рационалном коришћењу њених ресурса и потенцијала, односно, одржавању њене конкурентске способности.

Сценарији

У наставку су формулисане **две групе сценарија** (уз неколико помоћних), чије елементе треба погодном комбиновати. Имајући у виду садашњу фазу рада, још увек је реч о тзв. “истраживачко-пробабилистичким” сценаријима (дакле, не “нормативним”, “прескриптивним” и сл.).

Чини се да главне планске категорије треба истражити у односу на два **општа сценарија**:

- Брзо стицање статуса кандидата за придруживање Унији и предузимање свестраних припрема за придруживање: просторно-еколошки аспекти развоја Србије.
- “Европеизација Србије изван Европске уније”: импликације и консеквенце по просторни развој и просторне структуре.

Уз два наведена, погодном треба “укрстити” одговарајуће елементе из трију **помоћних сценарија**:

- Србија као просторно-еколошка колонија развијених земаља: остајање на “унутрашњој периферији Европе”.
- Конзумеризам, “дивље тржиште”, “социјални дарвинизам”, “друштвена аномија” итд. – и последице по просторни развој и просторне структуре.
- Развој модерног, правичног и просторно уравнотеженог друштва.

Могућно је увести и **два додатна основа ex ante евалуације**: прво, дихотомију „продужено трајање финансијске, привредне и друге кризе/релативно брзо окончање кризе“, и друго, дихотомију „повољни исходи/неповољни исходи“.

Општи циљеви

Као у сваком добром стратешком-општем “планском наративу”, било да је “индикативног”, или “дирижистичког” типа (ово наводимо јер тек треба развити поуздану представу о томе шта у *Стратегији* треба да претеже, и како то комбиновати, да би била направљена што боља основа за прелаз на израду *Плана*, ако и када до тога дође), упутно је формулисати што **мањи број општих циљева**, као што су:

- Јачање територијалног капитала Србије (а нарочито тзв. “меког” капитала, тј., институционалног, планског, културног, социјалног итд.), као основе њених компаративних предности и конкурентске способности у међународној економској, политичкој и другој утакмици.
- Развој просторних структура и облика развоја који омогућавају смањивање енергетских, просторних и других природних и створених “инпута”, у односу на добијени “аутпут”.
- Што равномернија опремљеност територије техничком инфраструктуром (нарочито ИКТ) и основним услугама јавних служби (поштанске услуге, електрична струја, гас, водоснабдевање, саобраћај, радио итд.), наине, свуда где то неће учинити “слободно тржиште”.
- Економско и еколошко реструктурисање привреде Србије, домаћинства и јавних служби у складу са високим еколошко-просторним стандардима.

Међу мноштвом **посебних циљева** (“објектива”), **приоритет** имају:

- Смањивање регионалних-територијалних разлика између најразвијених подручја и оних најнеразвијенијих, у првом реду оних који доживљавају демографску, развојну и другу рецесију.
- Ублажавање негативних демографских процеса, на дуги рок, и њихово заустављање и промена правца, на још дужи рок; на кратки рок, заустављање емиграције најталентованијих људи.
- Полицентрични развој, заснован на развоју мреже градова средње величине.
- Приоритетна и селективна подршка изабраном броју најпропулзивнијих подручја и, такође селективно, појединим неразвијеним подручјима, а у првом реду Јужној Србији (према девизи “спасити оно што се може спасти, а остало оставити”), тј., прешевско-бујановачком крају и подручју Косовске Митровице (задржавање у интеграцијским процесима територије Србије); заустављање дезинтеграције и фрагментисаности простора Србије, а нарочито оних делова који остају изван главног тока просторних интеграција.
- Боље повезивање Србије са непосредним регионалним и ширим европским окружењем.
- Приоритетни развој појединих руралних подручја.
- Приоритетна изградња и/или рехабилитација саобраћајне инфраструктуре према Црној Гори и Солунском заливу.
- Јачање позиције ширег београдског метрополског подручја и његово произвођење у један од “градова-капија” Југоисточне Европе (према MEGA, PUSH и сл.).
- Програмирање, селективно и поступно легализовање дела нелегалне изградње, на основу јасних принципа и оперативних-аналитичких критеријума, полазећи од поузданог увида (“сазнајне грађе”) у стварни обим нелегалне изградње, структуру и регионално-просторну расподелу.
- Заустављање нерационалног ширења градова и највећих вароши Србије, дефинисањем и стриктним спровођењем кроз планове нижег реда одговарајућих просторних критеријума и стандарда (у погледу густина, саобраћајне инфраструктуре, односа јавног и индивидуалног саобраћаја, еколошких стандарда, енергетске опскрбљености итд.), као и применом мера земљишне политике.
- Приоритетна рехабилитација “brown-fields”, у партнерству јавног сектора и приватног сектора за развој “одрживог бизниса”, на основу регионалних и локалних програма и пројеката.
- Побољшање енергетске ефикасности, у првом реду кроз енергетско побољшање грађевина, и бољи просторни размештај људи и активности, најпре у суб-урбаним подручјима.
- “Велико чишћење” простора Србије, од отпада и загађења. Приоритетна санација најзагађенијих подручја (борско-мајданпечки басен, панчевачки привредни комплекс, подручје Канала ‘Дунав-Тиса-Дунав’ итд.), као и подручја која су контаминирана у бомбардовању од стране НАТО-а у пролеће 1999. године.
- Апсолутна заштита највреднијих (најфрагилнијих итд.) природних подручја.
- Приоритетно управљање водом и заштита квалитета вода, као једног од два најдрагоценија природна ресурса Србије.

- Битно побољшање праксе управљања коришћењем пољопривредог земљишта, као једног од два најдрагоценија природна ресурса.

Приоритетне активности у остваривању циљева

За већину горе дефинисаних циљева, **неопходна је изградња чврстог правног поретка ("уређене правне државе")**, као и **боље институционално организовање у области стратешког мишљења, истраживања и управљања развојем, као битних елемената-сегмената "меког територијалног капитала"**. Ово, међутим, најмање зависи од одредби које се дефинишу у просторном, урбанистичком и енвајронменталном планирању-политици, јер су то дисциплине које се налазе на периферији интересовања политичких и економских власти (осим када је у питању неки краткорочни, типично лукративни интерес, или тзв. расподела "међустраничких лена"), већ од **просветљене политичке воље политичких, државних и економских елита**. Оно што је наведено у наставку, циља на то да ће таква политичка воља бити демонстрирана у разумно кратком периоду. Део тога већ је био формулисан у *Просторном плану Републике Србије* (1996), често у другачијем изразу и категоријама, али није био остварен. Уз то, овакав приступ је еминентно "савремен", у том смислу што је све чешћи у новој генерацији европских докумената у овој области.

Приоритети у јачању "меког територијалног капитала Србије" су следећи:

- У Влади Републике Србије формирати супраминистарско тело за усклађивање секторских политика према заједничком просторном и енвајронменталном стратешком оквиру.
- Формирати заједнички Савет за регионални и просторни развој.
- Извршити анализу усклађености законодавства са становишта увођења просторно-урбанистичких и енвајронменталних разлога, принципа и критеријума у одлучивање о развоју.
- Урадити национални стратешки оквир, као и неопходне регионалне и локалне стратешке оквири (као програмску основу за кандидовање и добијање средстава из европских предприступних и других фондова).
- Дефинисати пројект за боље институционално позиционирање просторно-урбанистичког и енвајронменталног планирања, као и за бољу координацију разних секторских политика.
- Дефинисати пројект за боље институционално позиционирање Републичке агенције за просторни развој, њено кадровско побољшање и веће коришћење компетентног знања у њеном раду.
- Дефинисати пројект за интегрално управљање ширим београдско-новосадским метрополским подручјем ("србијанском бананом"), односно, за контролу нових облика просторне концентрације и поларизације.
- Дефинисати пројект прилагођавања универзитетске и средњошколске наставе националним циљевима стратешког развоја и интегрисања у европске просторне структуре.
- Урадити националну професионалну (планерску, истраживачку, статистичку и др.) платформу, и на основу ње Србију кандидовати за прикључење *ESPON-у 2007-2013*.
- Хитно формирати, и прелиминарно тестирати, систем индикатора за праћење и сталну *ex post* евалуацију остваривања *Стратегије*.
- Радикално повећати издатке за науку, истраживање и развој, и њихово учешће у БДП-у; дефинисати нове програме истраживања који доприносе бржој обнови стратешког мишљења, истраживања и управљања.
- Дефинисати пројект за формирање новог савеза градова и општина Србије, као помоћ остваривању државне политике просторног развоја (уместо постојеће СКГОС), или постојећу Конференцију радикално трансформисати; напоредо, радити на ширењу других мрежа и асоцијација за регионалну и локалну сарадњу.
- Хитно уредити статистички систем и праксу у складу са стандардима *EUSTAT-a*, и увести систем територијалних статистичких јединица *NUTS*, погодно прилагођен србијанским приликама, и средити све друге просторне и с њима повезане евиденције (катастар и др.).
- Дефинисати пројект ригорозне и свеобухватне процене инструмената за усмеравања регионалног (просторног, територијалног и сл.) развоја, и развоја новог система, а нарочито за остајање становништва и привлачење капитала да продуктивно инвестира барем у неким подручјима.
- Дефинисати пројект удруживања локалних подручја ("централизације на првом регионалном нивоу"), зарад решавања проблема расцепканости ("фрагментације") на локалном нивоу.
- Извршити систематску и ригорозну анализу сврсисходности, усклађености са просторно-урбанистичким процедурама и друге усклађености оцене стратешког утицаја на средину.

- Израдити пројект о могућностима увођења “оцене територијалног утицаја” (TIA/Territorial Impact Assessment) у секторском и међусекторском одлучивању, на националном и суб-националним нивоима.
- Дефинисати пројект за ширење приватно-јавног партнерства у стварима одрживог просторног и насељског развоја.

4. Имплементација Стратегије – или новог – републичког просторног Плана

Као што је то истакнуто на неколико места у овом материјалу, а најпре у уводним коментарима, постоје сви разлози да се имплементацији *Стратегије*, или *Плана*, приђе веома амбициозно, наиме, најмање толико амбициозно колико је то било покушано у *Просторном плану Републике Србије* из 1996. године. Стога, **део о имплементацији *Стратегије*, а, касније, и новог *Плана*, по структури треба да у свему одговара структури дела о примени и спровођењу *Плана* из 1996. године, нарочито у погледу етапности имплементације, уз одређена новелирања, модификације и корекције.** Подсетимо се, након уводног става "ближи услови и етапе примене Просторног плана за период до 2000. године биће утврђени у посебном програму који ће Народна скупштина Републике Србије донети најкасније за 12 месеци након ступања на снагу овог Закона", у делу под називом "VII. Примена и спровођење Просторног плана, тачка 8. Етапност остваривања Просторног плана", било је дефинисано да *Програмом* треба одредити већи број ствари: 1) средњерочне циљеве, приоритете и развојне политике (са саставним мерама и инструментима); 2) начин усклађивања планских циљева и приоритета *Просторног плана* са другим развојним плановима, програмима и пројектима; 3) организационо-институционалну подршку остваривању *Просторног плана*: надлежни државни органи, планске службе на регионалном/окожном нивоу, стручне/научне институције овлашћене за обављање послова праћења остваривања *Просторног плана* и планске евалуације и др; 4) формирање стручног и научног кадра који ће радити на реализацији наведених задатака; 5) начин извештавања о реализацији *Просторног плана*, период, поступак, надлежни органи, овлашћене стручне (научне организације) институције и др; 6) базе података и система показатеља за праћење остваривања *Просторног плана* и оцену остваривања. Такав програм није урађен, односно, донет, што већ само по себи може указати на неке од разлога због којих *План* није имплементиран, или је имплементиран само делимично, а по секторима (областима) неједнако.

У завршном делу овог рада биће дата прелиминарна евалуација појединих одредби *Нацрта закона* (јануар 2009.), управо са становишта могућности које он пружа за дефинисање нове улоге просторног и другог планирања, односно, за решавање кључних проблема просторног развоја и имплементацију стратешких циљева.

5. Нацрт Закона о планирању, грађевинском земљишту и изградњи (јануар 2009.), нова улога планирања и отворена питања имплементације државних-националних докумената

Сумарна оцена

Иако у неким деловима означава помак у односу на *Закон о планирању и изградњи (2003.)*, *Нацрт новог закона (2009.)* не омогућава остваривање, иначе толико неопходног отклона, од постојећег планског система и праксе. Премда, вероватно, добра решења претежу у односу на лоша, и/или недовољно добра, ових других има превише, па је у том делу *Нацрт* неопходно радикално поправити. Уопште узевши, "техничке" одредбе (чланови) чине се бољим од "стратешких" ("начелних"). Добру страну, поред осталог, чине указивања на неопходност сарадње међу разним актерима (хоризонталну и вертикалну координацију, на разним нивоима управљања-планирања, као и на међународну сарадњу и укључивање Србије у европске интеграционе процесе, чл. 2). Такође, има и других добрих новина, на пример, одредби о неопходним енергетским својствима објеката, несметаном кретању и приступу особама са инвалидитетом, деци и старим особама и сл. Без обзира на то, међутим, неоподне су знатније поправке *Нацрта закона*, а не само мање интервенције "кроз амандмане".

Улога и циљеви просторног и урбанистичког планирања

Улога планирања може, дакле, остати сведена на ону коју оно сада има као “млађи ортак неразвијеног тржишта”, на једном крају, али може ићи и ка сложенијим и амбициознијим схемама, као што је “планирање као једна од главних полуга постсоцијалистичке трансформације и еманципације друштва”. У овој другој оптици, ново планирање, у неком од модела “и-планирање-и-тржиште”, насупрот, дакле, "минималистичким" приступима који од почетка периода

постсоцијалистичке транзиције доминирају међу политичким и експертским елитама и у другим деловима јавности, рачуна се на сложенију, обухватнију и друштвено одговорнију улогу планирања/политике развоја: планирање мора имати уравнотежену про-активну (ко-активну, иновативну, промотивну итд.) страну, и ону реактивну (рестриктивну, регулативну и сл.) страну. У таквом приступу, нагласак се такође ставља на регулисање екстерналија тржишно заснованих и других одлука, али у једној много широј интерпретацији. У тим оквирима, планирање би имало следеће **опште циљеве**, где се претпоставља погодно комбиновање већег броја рестриктивних (реактивних, контролних и сл.) активности и иновативних (промотивних, коактивних, проактивних и сл.) активности:

1. Планирањем се ствара стратешки оквир за деловање разних актера.
2. Планирањем се "одговара" на промене које су створене деловањем других управљачко-регулативних механизма, нпр., на оне изазване тржишним одлукама, одлукама државних тела итд.
3. Планским одлукама изазивају се ("стварају") нове промене, дакле, селективно и програмирано. Планском акцијом тежи се остваривању одређених будућих стања, то јест, циљева, који се могу разумети на разне начине (као "оптимални", или "задовољавајући", или "рационални" на који други начин).
4. Приликом припремања, доношења и остваривања планских одлука, неопходно је водити рачуна и о последицама планских одлука, и промена које су њима изазване, на тзв. "трећа лица" (то јест, на актере који нису укључени у припремање и доношење одлука).
5. Планском акцијом организује се коришћење расположивих природних, створених и људских ресурса, зарад реализовања претходно назначених циљева/улога планирања односно планова.
6. Уопште узев, планским одлучивањем се, посредно или непосредно, увек врши и одређена контрола тзв. "политичког дневног реда" (нпр., преко легитимисања одређених проблема, спречавања да поједини проблеми постану предмет разматрања у политичким институцијама, тзв. "не-одлучивањем"/"non-decision making" итд.).

У односу на горе наведену улогу и циљ новог планирања, у *Нацрту закона* је наведен мањи број, док неки нису уопште. Нарочито је упадљиво изостајање улоге-циља који се односи на дефинисање заједничког стратешког оквира (посебно важног за просторно планирање) и улоге-циља који се односи на заштиту тзв. "трећих лица" (посебно важног за урбанистичко планирање). Ово се, наравно, једним делом може регулисати и путем тзв. подзаконских аката (пратећих прописа), али и у том случају као стратешко опредељење и циљ планирања мора бити наведено најпре у основном закону. Иако барата већим бројем категорија из новог европског планирања (одрживи развој; *NUTS*, где је добро наглашено да је реч о статистичким територијалним јединицама, а не о управним, чему су у тумачењу овог конструкта склони поједини регионалисти у Србији, а и неки други актери; развојни регион, иако га не треба доводити у везу само са нивоом *NUTS3*, будући да се, нема сумње, мора водити рачуна и о развоју других просторних целина, како већих, на пример, метрополских подручја, тако и оних мањих, на најнижем суб-регионалном нивоу, као што је то, уосталом, и речено у члану 14; и др), **изостала је детаљнија елаборација, или, уопште, помињање, појединих важних категорија из новије европске праксе**, као што су: територијална, социјална и економска кохезија; територијални капитал; конкурентност; оцена територијалног утицаја (задржана је, опет у трапавој и неадекватној формулацији, "стратешка оцена утицаја", која, за разлику од оцене територијалног утицаја, није еминентно просторно-урбанистичка категорија, већ је унета из енвјронменталног поља); итд.

Нацрт закона је несигуран у погледу улоге и циљева *Закона*, планирања и планова: док се у прва два члана упућује на ширу улогу, иако, понављамо, мање него што мислимо да треба, већ у члану 3 каже се да је основни циљ *Закона* да ("...обезбеди стручно, рационално, естетско, одрживо и уређено коришћење земљишта, објеката, инфраструктуре и услуга"), што је, нема сумње, мање од, много амбициозније дефинисаног основног циља и сврхе просторног планирања и просторних планова ("успостављање и обезбеђивање услова за..."). Тај **заостали физикализам** треба елиминисати из новог *Закона*, а да је о физикализму реч, препознајемо и у одредбама које се односе на струку планирања, за коју је предвиђено да и даље остане као еминентно инжењерска (припадност Инжењерској комори Србије итд.).

Повезаност са другим областима планирања и другог управљања

У овом погледу, **није направљен скоро никакав помак у односу на *Закон из 2003*, па је овај део неопходно много детаљније обрадити.** Наиме, као што је на више места показано у нашем раду, координација и сарадња (унутар планских нивоа, на пример, између сектора, као и између њих, на пример, између државног нивоа, метрополског, регионалног и локалног) чини

једну од главних одлика новије еволуције европског планирања. Просторно и урбанистичко планирање, пак, код нас је још увек "на далекој периферији главних интересовања политичког кластера Србије", па не може рачунати да добије бољу институционалну позицију – ако стално одустаје макар и од демонстриране намере и воље да се "наметне" као стратешки оквир за секторско програмирање и планирање – јер ће на тај начин у подужем периоду остати њихов "млађи ортак", као и "млађи ортак тржишта". Ово се нарочито односи на императив повезивања "просторног плана јединице локалне самоуправе" са другим локалним документима у области привредног развоја, заштите животне средине итд.

Врсте планских просторних и урбанистичких докумената

Као што смо то назначили на почетку, налазимо да је неопходно да постоји више врста регионалних планова (као што је то речено у члану 14, а свакако и просторни планови (урбанистички, или, планови интегралног развоја) за **метрополски ниво (наиме, не само за београдско подручје)**. Овај коментар тиче се и претходног, јер ће интегрални стратешки планови, на разним нивоима, бити неопходни у припремама за добијање финансијске и друге подршке из Европске уније. И на овом месту је, стога, неопходно успоставити неопходне везе ("копче") према другим врстама интервенција.

Оцена стратешког утицаја на животну средину

Још једном наглашавамо, много важније је **овим Законом увести "оцену територијалног утицаја"**. Оцену стратешког утицаја на животну средину (а не "стратешку оцену утицаја на животну средину") свакако треба задржати и у просторно-урбанистичком законодавству и планској пракси, али при том овај инструмент треба боље процедурално позиционирати, јер он има смисла само ако се ради ближе почетку планског процеса, а не на његовом самом крају (ова примедба се најпре односи на регулисање овог питања у енвајронменталном законодавству).

Партиципација

Веома је добро што се налаже да планови ("...са прилозима морају бити доступни на увид јавности у свим фазама израде, измене као и у току важења документа, у седишту доносиоца"), али је то недовољно са становишта стварне партиципације најширег круга заинтересованих актера. Стога, члан 42 треба потпуно прерадити, као и све друге чланове којима се регулише јавна расправа о планским документима, па треба предвидети погодна решења за што раније започињање консултација и партиципације – јер, само то је доминантни европски тренд, а не нешто друго! – **наиме, већ од часа када се успоставља дијалог о томе шта су главни развојни проблеми датог подручја, која су ограничења и погодности, којим средствима за њихово решавање се располаже, на коју "распodelу добити и трошкова" се при томе рачуна итд.** Регулисање свега горе наведеног, и других питања партиципације, испуштено је, али је зато наведено да "одлука о изради, измени или допуни документа просторног и урбанистичког планирања...обавезно садржи", између осталог и "концепт плана", што је сасвим апартно и у свему неприхватљиво решење, наиме, без претходног партиципативног поступка, јер омогућава силну професионалну и политичку манипулацију. Уместо тога, према *Нацрту*, она би садржала став о – "месту одржавања јавног увида"!!

Просторни план Републике Србије (чланови 16-20)

Овај део *Нацрта закона* треба темељито прерадити – наиме, ако постоји стварна политичка воља и намера да се уведе збиља "европејско" планирање, а не да *Закон* у првом реду треба да служи "шминкању мртваца" (тј., огромно деградираног простора Србије), тако:

- Да рефлектује основну оријентацију на коришћење територијалног капитала Србије (нарочито тзв. "меког ТК"), као једне од основа њених компаративних предности и конкурентске способности.
- Да дефинише заједнички просторно-еколошки стратешки оквир за све друге дисциплине, а нарочито за појединачне секторе-области, у складу са одредбом (члан 16) да *План* има "...стратешко-развојну и општу регулаторну функцију".
- Да, консеквентно, дефинише све стратешке просторно-еколошке параметре (укључујући и основне "еколошке режиме" за одређене просторне целине, не нужно за све, попут онога како је то урађено у *Плану* из 1996. године – уместо "обједињених услова заштите животне средине"), и то за све кључне појединачне секторе-области (чиме би такође била избачена, иначе неразумљива, одредба о "попису секторских документа и прописа који су имплементирани...").

- Да дефинише основна опредељења у погледу развоја насеља и насељске структуре, према типовима насеља, и, посебно, стратешке смернице за развој субурбије градова и вароши.
- Да дефинише посебне одредбе о руралном развоју, као и о развоју подручја која трпе највећу демографску, привредну и другу рецесију.
- Да дефинише макро билансе у погледу коришћења простора ("земљишта").
- Да – већ једном! – одбаци поједине категорије из "багажа кардељевског планирања", као што су фамозне "основе".
- Добру одредбу о оцени стратешког утицаја треба прецизирати, тако да буде јасно да се она има радити од самог почетка планског процеса.
- Још једном, неопходно је увести и "оцену територијалног утицаја".
- Нагласити да се државни просторни план (ако не и други) има припремати применом категорија, евалуацијских приступа и индикатора који се користе у програму *ESPON*.

У погледу *Програма имплементације Просторног плана Републике Србије*, чланове 19 и 20 треба темељито прерадити, **а нарочито одустати од редукционизма и минимализма који прате дефинисање садржаја Програма**. Још једном, постоје сви разлози да *Програм* у погледу структуре и садржаја буде аналоган ономе из *Плана* из 1996. године, уз, понављамо, неопходна новелирања, модификације и корекције. (Умео то неко да разуме или не, односно, волео то неко да призна или не, *План* из 1996. био је у погледу имплементације пионирски и у европским оквирима, што потврђују управо најновији трендови у Унији и другде у Европи, као што је то показано у нашем раду.) Стога, *Програм* мора садржати много више него што су то "основна правила, критеријуми и услови просторног уређења на државном, регионалном и локалном нивоу за раздобље од 5 година", наиме, један потпун и заокружен инструментаријум (опште и посебне политике, са саставним мерама и инструментима, смернице за планове нижег реда, одредбе о просторним режимима, разне подршке, системе индикатора итд., све – још једном – према структури имплементацијског дела *Плана* из 1996. године).

Такође, док *Програм* треба да буде разумно детаљан у погледу **приоритетних пројеката (као и програма)**, нелогично је и претерано амбициозно да се тражи све из опсега "динамика за уређење појединих просторних целина и приоритетних пројеката", "износи и извори средства за финансирање развојних пројеката", "рок извршења развојних пројеката", "одговорност за извршење развојних пројеката" итд., јер то, најпре, више припада урбанистичком и грађевинском пројектовању (а не државном стратешком плану), и, друго, потпуно је нереалистично у условима буџетске неизвесности, која представља хроничну бољку јавних финансија (прихода и расхода) у Србији, где, такође, унапред нису познати и дефинисани ни сви параметри за једну буџетску годину, а шта тек за три или пет!

Добра је одредба о праћењу остваривања државног просторног плана, али је недовољна, јер није реч само о "праћењу", него и, што је још важније, о ex post евалуацији остваривања и редовном извештавању о томе. И овде треба указати на улогу категорија из ESPON-а.

У погледу измена и допуна *Програма*, треба оставити могућност да се то предузима и у другим случајевима, а не само "када то одреди министар".

Одговорни планер

Још једном указујемо на **слабост решења које просторно и урбанистичко планирање конституише у оквиру инжењерске струке**. Док то може бити разумљиво за најниже нивое планирања, односно за детаљне планове, потпуно је депласирано за све облике стратешког, уз то интегралног планирања одрживог просторног развоја. Једини критеријуми треба да буду, како је то прво формулисано, а затим поништено у наредним члановима Закона, професионалне референце, искуство мерено годинама проведеним у планској струци и положен стручни испит. Напросто је бесмислица да Инжењерска комора Србије, између осталог, "утврђује испуњеност услова за издавање лиценце за одговорног планера" (члан 146). Да ли економисти, социолози, антрополози, психолози и др. оцењују инжењерима "испуњеност услова...?"

Комисија за планове

Треба нагласити да комисије за планове, на свим нивоима, морају бити **мултидисциплинарне**, наиме, јаче него што то стоји у изразу "...и других области које су од значаја...").

Републичка агенција за просторно планирање

Чини се да су надлежности Агенције добро постављене (дочим, веома амбициозно), при чему треба **више нагласити њену улогу у координацији (разних активности), него у "припремању", "остваривању" и сл. (а нарочито не у међународној сарадњи, јер би то значило стварање монопола, а тиме и услова за манипулацију)**, а тако и улогу у **укупној информатичкој подршци за планирање** (а не само у погледу система индикатора). Но, за тако амбициозно постављене циљеве треба обезбедити средства, најпре за кооптирање најквалитетнијег, компетентног кадра. Уз то, треба и нагласити да Агенција треба да ради на основу резултата научних истраживања, најпре оних у Србији, тј., да користи расположиву сазнајну грађу.

С друге стране, треба водити рачуна и о наговештајима из Владе Републике Србије, вероватно мотивисаних често лошим искуством са досад пренаглашеним "агенцијско-менаџерским синдромом", да ће у том погледу бити знатних рестрикција, што би, наравно, било потенцирано ширењем и продубљавањем финансијске, привредне и друге кризе. Уз иначе незавидну позицију просторног планирања, ово би, изгледно, утицало на смањивање опсега посла и надлежности Агенције, о чему такође треба водити рачуна у писању одговарајућих законских одредби.

Легализација објеката

Одредбе о овом питању (чланови 171-178) једва да су нешто боље од оних у *Закону* из 2003. године, што чуди, имајући у виду фрустрирајуће искуство из његовог спровођења, а опет недостају оне кључне, наиме, **о принципима и оперативним/аналитичким критеријумима, заснованим на поузданим увидима ("сазнајној грађи") у стварни обим нелегалне изградње, њеном обиму, структури и регионалној-просторној расподели, као полазној основи за програмирано, селективно и поступно легализовање дела нелегалне изградње.**

Прилог 1.

Територијални капитал и сродни појмови

Појам "територијални капитал", као и појам "територијална кохезија", настали су у најновијој фази дуге историје у теорији и пракси планирања-управљања регионалног развоја, док се у најновијем периоду све више примењују на најшире схваћен развој. Нове категорије донеле су одређене модификације и корективе у традиционално разумевање планирања регионалног развоја, односно коришћења регионалних потенцијала у томе, док су поједини елементи интерпретирани и на квалитативно нов начин. Овај тренд има своју теоријску и општетодолошку страну, као и ону институционално-организациону. Ова друга нарочито се манифестује кроз новија институционална прилагођавања у Европској унији, и у мањем броју других земаља. Уз два горенаведена појма, у новијим институционалним прилагођавањима у Унији напоре се користи још неколико концепата, као што су "регионални потенцијали", "социјална кохезија", "ендогени (потенцијал, капитал)", "економска конкурентност", "територијална ефикасност", "територијална конкурентност", "територијални квалитет", "територијални/локални/регионални идентитет" и др. Док се поједини од наведених концепата међусобно преклапају у појединим елементима, они никако нису истоветни. Може се констатовати да **појам територијалог капитала доноси неке концепцијске новине, па да тиме има и већи продуктивни и комуникацијски потенцијал у односу на раније, аналогне концепте, на пример, у односу на појам регионалних потенцијала, али, такође, да сав овај потенцијал у новом европском планирању није искоришћен** (као што су то, на пример, од почетка новог миленијума коришћени појмови полицентричног развоја, приступачности знању и инфраструктури и сл.), па и без обзира на то што је он већ раније био делимично операционализован, односно доведен до како-тако аналитичког-оперативног нивоа (управо кроз поједине програме *ESPON-a*). Оно што је ојачало позицију концепта територијалног капитала, и што му даје изгледну будућност у примени, јесте да га "гура" и OECD, дакле, организација на коју се у финансијским и бизнис круговима, као и међу економистима неолибералне провенијенције, гледа као на "бастион политике конкурентности", па и када је реч о јачању компаративних предности и конкурентности Европске уније у глобалној економској, политичкој, културној и другој утакмици.

Према дефиницији OECD-а (2001), **територијални капитал представља један посебан скуп ("bundle") фактора датог подручја, који привлачи инвестиције, односно који чини да**

инвестирање на неком датом подручју буде исплативије, односно, приноси на инвестиције већи него у другим подручјима (наиме, не за све инвестиције, већ управо за оне које највећи принос дају на том подручју), па је управо због тога упутније инвестирати на том подручју, него другде. Оваква дефиниција још увек мање или више рефлектује традиционално разумевање појма "регионални потенцијал", будући да наглашава значај само тзв. "тврдох" фактора у данашњем разумевању појма "територијални капитал". У "тврде факторе" ("апсолутне факторе") територијалног капитала једног подручја (мањег или већег подручја, на пример, урбаног региона), који се заснивају на тзв. "оипљивим"/"tangible" величинама и који се већином могу изразити на квантитативан, а у једном делу и на квалитативан начин, кроз одговарајуће основне податке и индикаторе, спадају следећа обележја:

- Географски односно геостратешки положај града односно региона (или неког ширег подручја)
- Клима
- Величина
- Природни ресурси
- Економска структура
- Квалитет живљења-живота
- Квалитет животне средине ("енвајронмента")
- Развијеност техничке инфраструктуре, укључујући и приступачност регионалних потенцијала за коришћење од стране интерних-ендогених и екстерних-егзогених актера
- Културно наслеђе
- Тзв. људски ("хумани") ресурси и капитал, а посебно интелектуални капитал и "хумани капитал" тзв. обичних људи, понекад се сврставају у "тврде" елементе, а неретко и у "меке" елементе територијалног капитала једног подручја, који су међу најважнијима.

Поред наведених, управо се у најновијем периоду инсистира на посебној важности тзв. "субјективних" ("меких", "релационих" итд.) елемената за разумевање територијалног капитала једног подручја. Овде се има на уму тзв. "когнитивно-сазнајни, културни и институционални капитал", који је такође важан за увид о тзв. "ендогеним потенцијалима" региона-града-држава, као и за оцену њихове конкурентности, и који се боље изражава кроз "меке", тј., квалитативне показатеље, махом мање ухватљиве-оипљиве ("less tangible"). Ови индикатори треба да покажу, између осталог, да ли је дата просторна заједница-целина (регионална, градска, метрополска, или која друга), примењујући нове управљачке и комуникацијско-интеракцијске приступе, а нарочито њени управљачи и елите, способна да вредности, преференције, интересе, идеје, визије и друго појединачних индивидуа и група преведе са иницијалних исказа и доведе до заједничких одлука и визија, тј., да ли је способна најпре да актере мобилише за заједничку ствар, а затим и да омогући поступак који води демократским и квалитетним одлукама. У томе, посебно, **да ли је вођство ("leadership") оспособљено** да води поступак кроз систематско истраживање опција-алтернатива, и претходну (*ex ante*) евалуацију свега онога што се означава као "за и против", са истраживањем изгледних консеквенци и импликација, односно, да ли је оспособљено да утиче на смањење смањује фрагментисаност у оквиру датог подручја, превелике развојне разлике, слабости појединачних мањих делова итд. Наиме, све чешће се поставља питање да ли вођство чини све што је неопходно да се **учини помак од од ауторитарног одлучивања и странчарства ("partisanship") ка преговорима и демократском и партиципативном одлучивању, које воде компромису, изградњи консензуса и доношењу квалитетних одлука.** Сумарно, реч је следећим карактеристикама односно садржају појма тзв. "меког територијалног капитала":

- Способност за иновације
- Висина трансакционих трошкова (у случају Србије, укључујући и трошкове извођења постсоцијалистичких транзицијских реформи)
- Социјални капитал (у ужем смислу)
- Ставови и обичаји појединаца, група и институција и организација, неформална регионална правила и способност и спремност за међусобну сарадњу, помоћ, партиципацију и постизање компромиса
- Развијеност стратешког мишљења, истраживања и управљања, односно, развијеност тзв. "културе планирања", као дела шире тзв. "институционалне културе", што се, заједно са тзв. "људским капиталом-фактором", сматра за најдрагоценије елементе територијалног капитала једног подручја (ово укључује у тзв. **еманципаторски и модернизаторски потенцијал елита**)
- Институционална и организациона оспособљеност за припремање, доношење и остваривање демократски заснованих и квалитетних одлука о развоју. Посебно, развијеност истих за комбиновано побољшање територијалне конкурентности и територијалне кохезије, кроз оптимално коришћење укупног територијалног капитала

- Развијеност мрежа за комуникацију и интеракцију разних актера у томе, као и одговарајућих поступака-процедура (формализованих, неформалних итд.), а нарочито за међуинституционалну (међуорганизациону сарадњу).

Разни аутори на различите начине разумеју и дефинишу појам **”планска култура”**, где се у разним становиштима њени елементи различито наглашавају, односно вреднују и рангирају. Заједничко за већину коментатора јесте што наглашавају важност следећих **фактора** односно **елемената**:

- Разни и различити социјални, политички и економски контексти генеришу разне и различите планске приступе, а тако и доминантни модел одлучивања у планском процесу.
- Нарочито је важно **на који су начин** плански систем и пракса, како у формалном, тако и у неформалном делу, конципирани и институционализовани, односно, **на који начин су дефинисани** улога и циљеви планирања.
- Немали број теоретичара који посебно наглашавају етичку димензију планирања, наиме, ”етос планске струке”, односно, улогу планирања у дефинисању друштвених циљева, у односу на улогу државе, **тржишта** и грађанског (”цивилног”) друштва.
- Немали број аутора налази да је за дефинисање планске културе одлучујуће да ли конкретан плански приступ омогућава решавање конфликта, и, ако то чини, на који начини се изграђује **компромис и консензус** (наиме, који ”плански репертоар” се у томе раби), односно, која врста рационалности се у томе користи. Овде је одлучујући тзв. модел игре на којем почива читава планска интеракција (”модел непријатеља”, ”модел сарадње” и њихове разне комбинације), као и тип ”планске игре” (нпр., ”један добија-сви губе”, ”сви добијају”, ”један добија-други нису на штети” итд.).
- Последњих десетак година, нарочито у такозваном ”комуникацијско-колаборативном обрту” у планирању, у први план у истраживању традиције и културе планирања на датом простору долази перцепција и само-перцепција актера, а посебно тзв. професионална, **”корпоративна култура” планирања**. Аналогно, све већа пажња у истраживању планских култура посвећује се квалитету планског процеса, па се налази да бољи квалитет веома доприноси компаративним предностима једног подручја (као средство прилагођавања на кризу, средство ширења флексибилности и ”одговора” на спољне импулсе, средство ширења лепезе институционалних и организационих одговора итд.).
- Надасве, за једну планску културу одлучујуће је важно да ли се у њој негује **стратешко мишљење, истраживање и планирање**, односно, да ли је развијено критичко мишљење у односу на ”мејнстрим” дискурс. У ери постсоцијалистичког социјализма (”првобитног капиталистичког пост-комунизма”), ово се у великој мери подудара са степеном критичке мисли у односу на тзв. ”постсоцијалистичке догме”, наиме, у односу на напред наведено ”свето тројство” неолиберализма (или ”квартет постсоцијалистичких догми”, према другим поделама).

Прилог 2.

Напомене о приступу и методу у дефинисању циљева

У овом прилогу држимо се стандардног приступа и метода, тако што најпре наводимо апстрактније категорије, па затим мање апстрактне, конкретније, до оних које су најдетаљније спецификоване итд. Стога, након принципа, и неколико сценарија, најпре дефинишемо најоопштеније циљеве (у енглеском, прецизности, јасноће и боље разумљивости ради: ”goals”, ”aims”, итд.). Затим наводимо тзв. циљеве ”средњег обима” (”objectives”). Како смо у овом часу ми (Синтезни тим, СТ) још увек далеко од дефинисања најконкретнијих и најразвијенијих циљева (”targets”: ”мете”), који треба да буду што детаљнији у погледу свих основних питања (”шта”, ”где”, ”колико”, ”како”, ”ко”, ”пошто” итд.), њих наводимо као могућни садржаја неког програма активности који ће водити бољој имплементацији *Стратегије*, и који ће, на концу, бити садржан у њеном одговарајућем делу. Опште визије не наводимо, јер не видимо да би у овом часу оне могле бити продуктивне. За сада су довољни погодни структурисани циљеви, разних рангова, а тзв. ”имплементацијске визије” ће ионако бити саставни део *Стратегије*. Циљеве треба дефинисати из нашег контекста, тј., просторно-урбанистичког, јер **механичка компилација циљева из већ донетих развојних докумената (преко 30, само на националном-државном нивоу) не би дала добар резултат**, из више разлога: многи међу тим документима су међусобно некомпатибилни; изражени су у ”планском језику” који није просторно-урбанистички (чак и регионална стратегија), док њихова претежна већина нема развијену просторно-територијалну компоненту; већина нема развијен имплементацијски инструментаријум, а и када садрже назнаке о томе, ти инструменти нису међусобно усклађени, такође немају заједнички стратешки просторни оквир, а и када су дефинисани, махом се не остварују; итд.

Овде још једном наглашавамо оно што смо говорили у више наврата (на састанцима СТ и др): државна просторна *Стратегија* нема никаквог смисла – ако буде пуки механички скуп одредби из других докумената, ”прерађених” за ову пригоду. Она мора бити много више од тога, а, заправо, оригинални документ који је урађен и понуђен јавности на расправљање из просторно-урбанистичко-еколошког контекста, дакле, један, у правничкој терминологији, ”оригинеран” документ.