

ДЕЈАН ЂОРЂЕВИЋ
ТИЈАНА ДАБОВИЋ*

КРИЗА ЕВРОПСКЕ ПОЛИТИКЕ ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА

Садржај: Иако Европска Унија нема формална овлашћења у области просторне политике, значајан утицај на простор реално остварује реализацијом секторских политика које, иако међусобно слабо координиране – представљају један облик просторне политике. Један неформални документ презентован пре шест година пореметио је такво стање ствари, представљајући својеврсни ембрион Европске политике просторног развоја: Перспективе просторног развоја европског континента (ESDP). Нови документ те врсте за сада није урађен, иако се Унија у међувремену проширила. Да ли је то због тога што су Перспективе, толико добре да су довољне да покрију широк спектар просторних тема или је једноставно интерес за израду новог документа умањен? Или се просто налазимо у периоду транзиције између два документа? Ова сажета расправа се бави реченим питањима, са специфичне позиције знатичељних, али истовремено и забринутих посматрача.

Кључне речи: просторно планирање, развојна политика, територијална кохезија, Европска Унија.

Abstract: Although the European Union has no formal authority in the area of spatial policy, in sectoral policies can have a clear spatial impact. In this sense it conducts a *de facto* – and usually uncoordinated – form of spatial policy. An informal policy document produced six years ago sought to remedy this by offering an embryonic form of European spatial policy: the European Spatial Development Perspective (ESDP). So far, no follow-up has been produced. Is this because the current document is sufficient for addressing Europe's spatial issues or because interest in this endeavour has waned? Or are we simply in a period of transition towards a new ESDP? This brief review deals with those dilemmas, from a specific point of view of the observers, both curious and worried.

Key words: Spatial planning, Development policy, Territorial Cohesion, European Union.

Увод

За Европску Унију петнаесторице донесен је 1999. године у Потсдаму стратешки документ под називом „Перспективе просторног развоја европског континента“ (ESDP, 1999). У међувремену, Европска Унија је проширена на 25 чланова, а уколико Бугарска и Румунија приступе Унији 2007. године, биће их 27, са низом земаља које такође чекају и очекују чланство, укључујући и нашу земљу. Стога се оправдано и разумљиво у најширим стручним, а потом и политичким круговима отворило питање: треба ли Унији нови ESDP?

Недавно је холандски Институт за просторна истраживања (Ruimtelijk Planbureau, RPB) објавио студију под називом „Скривена Европа: преглед политика ЕУ и њиховог утицаја на просторни развој у Холандији“ (RPB, 2004, Ravesteun and Evers 2004). Студија је од посебног значаја имајући у виду ерупцију дискусија око питања даљег ширења Уније, будућности регионалних кохезионих политика,

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

Структурних фондова, последица недавног проширења ЕУ. „Скривена Европа:....“ показује како индиректне – и стога невидљиве, односно скривене – последице имају далеко већи значај него директни ефекти просторних политика ЕУ, са оценом да ће се тај значај у будућности повећавати. Нашли смо, стога, за сходно да се упустимо у расправу око потребе састављања новог ESDP, односно индиректно ставова Уније око политике будућег просторног развоја, која ће сигурно имати „скривене“ импликације на динамику приступања наше земље ЕУ.

Шта се догодило са Европском политиком просторног развоја?

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

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

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

Три основна циља Перспектива су разрађена преко 60-так специфичних циљева из којих региони држава чланица и Европска Комисија могу да изаберу оне које им највише одговарају за даљу елаборацију на својој територији. На тај начин ESDP обезбеђује позитиван и разуман оквир за просторну интеграцију различитих сектора и циљева. Посебно концепт полицентричног развоја обезбеђује, у просторном смислу, политички прихватљиво решење за трновито питање економске стимулације (Waterhout, 2003). Ипак, питање остаје: какви су ефекти (уколико их има) Перспектива од њиховог усвајања пре 6 година и да ли се уопште примењују?

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

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

Да ли је европско просторно планирање још увек кохерентно?

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

повољно за земљу попут наше која политику усмерава ка пуноправном чланству у ЕУ.

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

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

Статус Перспективе остаје, донекле, амбивалентан. Са једне стране, нове државе чланице још увек нису дефинисале свој став према документу из 1999. године (иако поједини експерти јесу – нпр. види: Camilleri, 2004). Са друге стране, ни „старе“ државе чланице немају јасно виђење у ком би правцу требало даље елаборирати инструкције из Перспективе да би боље одговарале њиховим стварним потребама. Такође, остаје отворено питање да ли проширити просторни обухват ESDP-а или његов садржај „продубити“. Вероватно би било потребно учинити обе ствари. При томе се мора повести рачуна о неколико ствари. Најпре нацрт новог европског Устава: територијална кохезија која се тамо помиње у ствари представља „лаку верзију“ постојеће транснационалне и трансграничне сарадње у области просторног развоја, што ће довести до ситуације да ће извесни модалитети наведене сарадње у одређеном тренутку постати „противуставни“. Потом, морамо бити свесни чињенице да су секторске политике, па и политике просторног развоја, како у домену Уније као целине, тако и у надлежности држава чланица. Подељена надлежност захтева комбинацију „bottom-up“ и „top-down“ процеса одлучивања (што је ионако неопходно имајући у виду све већи број нивоа просторног планирања у ЕУ – слика 1), што са 25 држава чланица неће бити нимало лак, па ни привлачан посао.

Следећа важна чињеница је веровање да се европска сарадња може одвијати различитим брзинама. Када је реч о просторном развоју, све се чешће помињу тзв. „субевропски кластери“, односно зоне и подручја која независно од окружења примењују ESDP за своје потребе, јер традиционално имају исти приступ планирању и уређењу простора (тако се, као пример кластера, веома често помиње подручје Бенелукса). Генерални принципи ESDP-а захтевају посебну интерпретацију за посебна подручја – у супротном, општост ESDP-а прети да постане ирелевантна.

„Кластерски“ приступ, додуше, може да представља користан мост између паневропског и регионалног и локалног нивоа просторног планирања, на којима се простор стварно уређује и приводи намени. Није јеретичка мисао да би евентуална надградња ESDP-а могла управо да дође као резултат иницијативе речених кластера, свакако уз допринос нових држава чланица. Будући да је потребан консензус око дефинисања заједничких политика просторног развоја, можда ће преговори између 6 или 7 кластера типа Бенелукса лакше тећи него између 25 или 30 појединачних чланица (Buunk, 2003).

Слика 1. Типологија нивоа просторног планирања у Европској Унији



Извор/Source: Tewdwr-Jones and Williams, 2001.

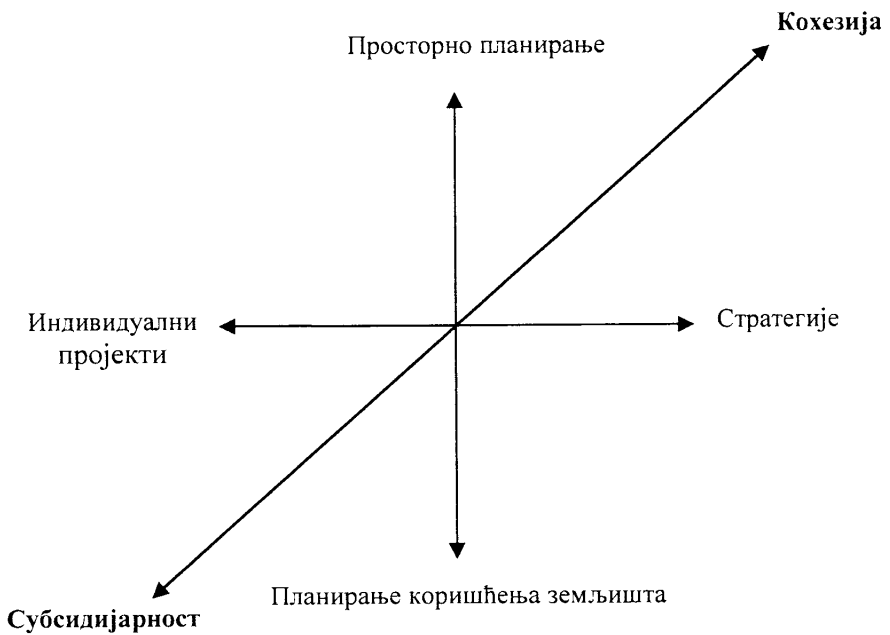
Територијална кохезија и нови устав ЕУ

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

Просторно планирање има два идеална обрасца: или планирање коришћења земљишта или развојна стратегија. Појашњење ова два обрасца и њихов међусобни однос већ су приказани (види Ђорђевић, Дабовић, 2004) – слика 2 даје јасан однос. Европска Унија за први нема нити компетенције нити механизме. Стога је оправдано претпоставити да би део задатка који Унија има у заједничком послу требало да буде дефинисање просторних стратегија. Због тога парадоксално изгледа чињеница да је ESDP заправо резултат рада држава чланица, додуше уз благослов Европске Комисије. У нацрту Устава јасно стоји да је територијална кохезија циљ који треба остварити у синергији са економском и социјалном кохезијом, што ће у пракси значити да ће се он остваривати путем тзв. метода Уније, који није толико детерминисан колико је бирократизован. Европска Комисија ће поседовати ексклузивна права на покретање иницијативе, али ће њени предлози морати да добију

одобрење Савета Министара, а Европски Парламент ће већ рећи своје као форум „заједничког одлучивања“ (Faludi, 2004). По питању просторног развоја (али и по многим другим питањима), нови Устав фаворизује Унију наспрот компетенцијама држава чланица – можда због тога и није ратификован. На основу Трећег извештаја о кохезији јасно је да ће Комисија предузети одређене иницијативе, посебно ако Устав буде ратификован – практични рок је крај програмског периода у децембру 2006. године, до када Комисија треба да прецизира шта територијална кохезија у оперативном смислу значи (Schaffer, 2005). Будући да ће ESPON до тада завршити први део своје мисије, не треба сумњати да ће Комисија имати доста аргумената за своје закључке.

Слика 2. Вертикални и хоризонтални односи и координација између супсидијарности и кохезије у планирању



Извор/Source: Janin Rivolin 2005.

Као закључак, државе чланице су изгубиле иницијативу. Оне могу да ураде две ствари (Zonneveld, and Waterhout, 2005). Могу да покрену иницијативу око креирања новог ESDP-а на своју руку, креирајући атмосферу договарања као око прве верзије документа из 1999. године. За тај подухват би могли да користе Савет Европе, али то је крајње непрактично и гломазно тело за такву тему као што је просторно планирање. Државе могу и да погурају Европску Комисију да брже и јасније детерминише политике и акције које нису довољно експлицитне у Уставу или Уговору (из Мастрихта). Но, поставља се питање да ли је политика територијалне кохезије вођена од стране Комисије добра или пожељна перспектива са становишта интереса држава чланица. Брисел нема (просторне) планере, стога би морао да се ослони на изнајмљене консултанте. Најбоље би било да Комисија прогута део свог поноса и у процес, да би био успешан, укључи државе чланице. Њихово учешће је неопходно не само због „know-how“-а, већ и због различитости ситуација у којима ће се територијална кохезија као принцип примењивати.

Закључак

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

ЛИТЕРАТУРА

- Buunk, W.W. (2003) **Discovering the Focus of European Integration. The contribution of planning to European governance in the cases of Structural Fund programmes, Trans-European Networks, Natura 2000 and Agri-Environmental Measures.** Delft: Eburon.
- Camilleri, M. (2004) **European Spatial Policy? A View from Europe's Southern Periphery.** Debating Space 04/2004, Netherlands Institute for Spatial Research, 16-18.
- Ђорђевић, Д., Дабовић Т. (2004) **Ка новој улози просторног планирања.** Гласник Српског географског друштва, Свеска LXXXIV, бр.2, Београд, 83-98.
- European Commission (1999) **European Spatial Development Perspective.** Luxembourg.
- European Commission (2004) **A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation: third report on economic and social cohesion.** Luxembourg.
- Faludi, A. and B. Waterhout (2002) **The Making of the European Spatial Development Perspective; No Masterplan.** The RTP Library Series No. 02, London: Routledge.
- Faludi, A. (2003) **The Application of the European Spatial Development Perspective.** Town Planning Review, Special Issue, Vol. 74, No. 1, 1-140.
- Faludi, A. (2004) **Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles?** Urban Studies, Vol.41, No. 7, 1349-1365.
- Faludi, A. (2005) **Territorial cohesion: an unidentified political objective. Introduction to the special issue.** Town Planning Review, Special Issue, Vol.76, No. 1, 1-13.
- Janin Rivolin, U. (2005) **Cohesion and subsidiarity: towards good territorial governance in Europe.** Town Planning Review, Special Issue, Vol.76, No. 1, 93-106.
- Jensen, O.B. and T. Richardson (2004) **Making European Space; Mobility, Power and Territorial Identity.** London/New York: Spon Press.
- Ravesteyn, N. van and D. Evers (2004) **Unseen Europe. A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands.** Rotterdam/The Hague: NAI Publishers/Netherlands Institute for Spatial Research.
- Schafer, N. (2005) **Coordination in European spatial development: whose responsibility?** Town Planning Review, Special Issue, Vol.76, No. 1, 43-56.
- Tewdwr-Jones, M. and R.H. Williams (2001) **The European Dimension of British Planning.** London: Spon Press.
- Waterhout, B. (2003) **Polycentric development: what is behind it?** In Andreas Faludi (ed.) *European Spatial Planning*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- Zonneveld, W. and B. Waterhout (2005) **Visions on territorial cohesion.** Town Planning Review, Special Issue, Vol.76, No. 1, 15-27.

DEJAN ĐORĐEVIĆ
TIJANA DABOVIĆ

S u m m a r y

THE CRISIS OF EUROPEAN SPATIAL DEVELOPMENT POLICY

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

The problems cited above regarding the special incompatibility of sectoral EU policies lie at the intellectual heart of the European Spatial Development Perspective (ESDP) which, in its own words, “provides the possibility of widening the horizon beyond purely sectoral policy measures, to focus on the overall situation of the European territory and also take into account the development opportunities which arise for individual regions” (p.7). This may sound promising, yet there still exists an inherent tension within the ESDP, like EU policy in general, between global competitiveness and regional economic development on the one hand and the preservation of natural and cultural resources on the other....The questions remain however: what effect (if any) has this document had since its adoption six years ago, and does it still apply? The application of the ESDP has so far been completely at the discretion of the Member States. Many of the “founding fathers” of the ESDP, including the Netherlands, have been conspicuously silent in the application phase. The face of the Europe has also changed fundamentally since 1999, offering new opportunities and threats. The term “spatial” has since disappeared from EU policy discourse, being replaced with “territorial”; this is more than semantics as the concept “territorial cohesion” has found its way into the Draft Constitution as a shared competency. A Europe of 25 Member States presents a further challenge to a document produced by the EU-15.

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