

Оригинални научни рад

МОГУЋНОСТ УНАПРЕЂЕЊА ВЕРТИКАЛНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ У ТЕОРИЈИ ПЛАНИРАЊА

Тијана Дабовић¹, Дејан Ђорђевић*

* Универзитет у Београду, Географски факултет, Београд

Извод: У условима глобализације и децентрализације стриктна подела надлежности између различитих територијалних нивоа управе по принципу одозго-надоле или одоздо-нагоре доводи до фрагментације у одлучивању и дезинтеграције у укупном систему управљања и планирања (одрживог) развоја. Дезинтеграција производи дисфункционалност која штетно утиче на планирање у целини, угрожава његову ефикасност, те доводи у питање и саму сврху његовог постојања. Зато се последњих деценија у теорији планирања покушавају пронаћи начини за примену интегралног приступа којим би се територијални нивои адекватно повезали у планском систему. У раду се у односу на претходне приступе и промењен укупни контекст у којем се планирање одвија дају основне препоруке за унапређење вертикалне интеграције територијалних нивоа управе. Оне се, пре свега односе на примену принципа реципроцитета и супсидијарности и концепта „управљања на више нивоа“ при подели надлежности у управљању и планирању између територијалних нивоа управе, у циљу померања од њиховог традиционалног хијерархијског ка партнерском односу.

Кључне речи: вертикална интеграција, територијални нивои, управљање на више нивоа, реципроцитет и супсидијарност.

Предат: 29. септембар 2012; *прихваћен:* 15. новембар 2012.

Уводне напомене

Генерално се може оценити да криза планирања настаје услед маргинализације планирања у развијеним земљама крајем 1970-их и почетком 1980-их година у условима спровођења неолибералног концепта управљања којим се коче механизми државне интервенције, укључујући и планирање. Међутим, неефикасност планирања и губитак његовог легитимитета произилази и из унутрашње дезинтеграције која нагриза скоро све његове делове и аспекте. Она настаје као последица непостојања заједничке, опште теорије планирања, услед поделе

¹ Контакт адреса: tijanadb@gmail.com

аспекта развоја, планских дисциплина, као и тензија између управљачких нивоа и сектора. Abukhater (2009) наводи да је сложеност проблема којима се бавимо у планирању на различитим нивоима (неравномерна дистрибуција ресурса и јавних услуга, социјална правда, ширење урбаног ткива на рачун пољопривредног и шумског земљишта, просторна сегрегација становништва, загађеност животне средине и др.) довела до укључивања у планску теорију и праксу најразличитијих експерата који често раде одвојени једни од других. Настале као последица специјализације науке и технике и „рововског менталитета“ њихових представника, изолација и сегрегација различитих дисциплина ометају планере у суочавању са веома сложеним просторним реалностима и међусобно условљеним, трансдисциплинарним, транссекторским и транскаларним проблемима. Специјализација продубљује нашу слику стварности, али смањује способност сагледавања њене целовитости. Слично је и децентрализација неопходна за ефикасније извршавање задатака и, често, заштиту интереса појединачних група, али се њом могу изгубити из вида циљеви због којих се задаци уопште извршавају и угрозити општи интереси у планирању.

Као резултат таквих процеса, сматра Pieterse (2002), међусобно неусаглашени планови и пројекти које доносимо у различитим планским подручјима, секторима и временима производе дисфункционалност читавог планског система, институционалну и дезинтеграцију у одлучивању која не доприноси решавању проблема чији ефекти не препознају границе простора и времена (нпр. наизглед локални проблем може произвести озбиљне регионалне и националне последице). Другим речима, ако су мере и акције које предлагемо унутар једног, али и између најмање два плана међусобно неусклађене и неконзистентне, наше ће намере и циљеви бити неостварљиви, а тиме се угрожава сврха целокупног планирања.

Интегрално, системско сагледавање (одрживог) развоја као предмета и циља планирања, са друге стране, подразумева изградњу планског система којим би се рационално, одговорно, дисциплиновао и нерастрошно припремале, доносиле и остваривале одлуке о коришћењу простора од стране разних актера, одговорило на захтеве развоја и исправиле одређене дисфункције друштвене заједнице у којем се оно одвија (Archibugi, 2008). С обзиром на то, плански систем као механизам управљања (одрживим) развојем би требало да представља оперативну средину у којој се у складу са правним, институционалним и другим решењима врши системска координација и интеграција одговарајућих планских дисциплина и секторских политика које се спроводе на одговарајућим територијалним нивоима. Истовремено је потребно да држава дефинише свој однос према тржишту, различитим областима друштва-

но-економског живота и према субнационалним нивоима, односно да ли се ради о „држави – девелоперу“, „држави – планеру“ или „држави – гаранту“ (Ђорђевић, 2004), како бисмо у складу са тим односом градили жељени плански систем.

Извесно је да је интеграција исувише сложена да би се у идеалном облику материјализовала с обзиром на недостатак методологије и процедура, а пре свега услед тешкоћа у комуникацији и проналажењу политичких опција и консензуса међу интересним групама у планирању. То, међутим, не значи да се потрага за њом мора обуставити. Напротив, с обзиром на измењене услове у којима се одвија, планирање мора изродити нове интегративне концепте и методе умногоне различите у односу на традиционалне, како би повратило свој легитимитет и што је најважније и најмање сигурно, како би се препознало као стална друштвена потреба. У складу са тим, у овом раду ћемо представити начине и подручја у којима се отварају могућности унапређења интеграције у оквиру односа који се граде између различитих територијалних нивоа планирања, првенствено имајући у виду нову улогу просторног планирања у укупном планском систему.

Интегрални приступ у редефинисаном просторном планирању

Нова улога просторног планирања и примена интегралног приступа у њему се снажно промовишу у планерској заједници од деведесетих година 20. века у оквиру дискурса о стратешком просторном планирању, као и у бројним документима утицајних међународних, наднационалних организација, пре свега Уједињених нација и Европске уније.²

Чини се да је на редефинисање улоге просторног планирања утицала трансформација општег система економских, социјалних и политичких односа. Пре свега, унутар измењеног општег оквира дошло је до промене традиционалних модалитета власти и преласка са „владања“ на „управљање“. Промена је значила померање од праксе формалног политичког и управног система на одређеном подручју која се одвија према унапред дефинисаним правилима и поступцима међу актерима и њиховим надлежностима ка „управљању“. Управљање би требало да представља шири процес са већим бројем учесника и вишим степеном партиципације усмереном ка остваривању њихових интереса, усклађивањем и решавањем конфликта нарочито помоћу тзв. „неманипулативне персуасије“ (Vujošević, Zeković i Maričić, 2010). Fainstein (1991) и Goodwin and Painter

² Почев од *Habitat-a I* (United Nations Centre for Human Settlements [UNCHS], 1976), па све до *Територијалне агенде* (German Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs, 2007).

(1996) сматрају да прелазак са регулативне ка проактивној улози територијалних политика, посебно на локалном нивоу, којима се подржава развој, као и промене које су претрпели њихови принципи, методологија и облици колективне акције представљају резултат редефинисања економског развојног модела и преласка на нови капиталистички режим акумулације. Управљање би требало да опише регулативни модел локалних економија упоредив са постфордовским режимом акумулације и са новим облицима институција и економских и друштвених регулација (*European Observation Network, Territorial Development and Cohesion* [ESPON], 2004). Основне разлике између фордовске и постфордовске регулације представљене су у табели 1.

Табела 1.- *Фордовска и пост-фордовска регулација*

Национални суверенитет	Наднационална тела (ЕУ, УН и др.)
Интервенције државе	Тржишна економија
Држава „пирамида“	Држава „мрежа“
Хијерархија у доношењу одлука јавног сектора	Конкурентност/сарадња међу интересним групама
„Телескопске“ просторне политике	Слабо међусобно повезане просторне политике

Извор: ESPON (2004: 21)

Исти аутор наводи да је у складу са наведеним променама дошло и до другачијег схватања територије. Ради се о редефинисању које у основи представља прелазак са концепта територије као статичног и пасивног простора ка интерпретацији која под територијом подразумева динамичну и активну категорију, као актера самог по себи у развојном процесу заснованом на колективној акцији субјеката који у њему делују (ESPON, 2004).

С обзиром на све наведено, као део модернизације агенди просторног планирања, плански системи се обликују у механизме унапређивања хоризонталне и вертикалне интеграције која би омогућила целовито управљање националним развојем у одговарајућем контексту. Уместо некадашње једноставне регулације и дефинисања намене површина, просторно планирање данас шири сферу циљева и акција и бави се тензијама и контрадикцијама између секторских политика, али пре свега, конфликтима између политика економског развоја, заштите животне средине и социјалне кохезије (Counsell, Allmendinger, Haughton, Vigar, 2006; Healey, Khakee, Motte, Needham, 1997; Tewdwr-Jones and Allmendinger, 2006; Nadin, 2007; итд.). Ипак, просторно планирање још увек тежи да алоцира различите функције и активности на најефикаснији и најефективнији могући начин, те је намена земљишта прерогатив просторног планирања

без обзира на планску традицију (United Nations Economic Commission for Europe [UNECE], 2008).

У ширем контексту, од просторног планирања данас се очекује да омогући стално прилагођавање територије друштвено-економским условима и управљање „просторношћу“ друштвених процеса (Healey, 2004; Дабовић, 2008). Изазов, дакле, представља управљање променама и неизвесношћу, са којим се можемо суочити само ако је интеграција водећи принцип у осмишљавању планских приступа.

Планирање на различитим нивоима у условима децентрализације и глобализације

Административно и традиционално посматрано, просторно планирање се у пракси обавља на следећим нивоима управе – националном, регионалном и локалном нивоу. Просторно планирање на националном нивоу усмерава просторни развој на националном нивоу, као и праксу планирања на нижим нивоима управе. Национално просторно планирање служи и као инструмент политика дистрибуције економских активности и социјалног благостања између региона. На регионалном нивоу, просторно планирање је инструмент обликовања развоја, а на локалном се, у већини земаља, преваходно фокусира на регулисање режима коришћења и власничких односа над земљиштем.

Однос који се у претходном периоду успостављао између ових нивоа, у зависности од појединачног планског система одређене државе, могао се дефинисати као искључиви *top-down* (одозго - надоле) или *bottom-up* (одоздо - нагоре) приступ планирању и управљању. Први је подразумевао неприкосновену субординацију нижих вишим нивоима, док се у другом, с обзиром на већу приступачност крајњим корисницима, доношење одлука и њихово спровођење препуштало нижим нивоима управе. У измењеним условима, искључивост у примени оба приступа показује се као анахрона.

Наиме, традиционално јаке националне, централистичке државе у друштвеној транзицији која је условљена глобализацијом и ширењем информационих технологија преносе своје некада искључиво право и обавезу, односно надлежност у управљању развојем на субнационалне нивое власти. Процес децентрализације је повећао значај субнационалних управа у локационом и инвестиционом одлучивању, и логично, захтевао проналажење бољих модалитета коришћења новостечених моћи у планирању субнационалног просторног развоја. Са друге стране, националне владе нису у довољној мери ускладиле своју праксу у складу са промењеним условима. Као резултат, највећи део буџета се и даље троши на реализацију циљева и приоритета националног значаја.

На тај начин су локална и регионална иницијатива препуштене саме себи, а конкурентност и ривалитет међу њима расте (Дабовић, 2008; Ђорђевић и Дабовић, 2004).

Даље, постоје врло конкретни примери када децентрализацију није могуће извести на одговарајући начин или у истој мери на свим нивоима територијалне управе. Проблем се, на пример, јавља са ретко насељеним подручјима у којима и нема пуно смисла вршити децентрализацију или у случају да су општине као основни вид територијалне управе на локалном нивоу толико просторно мале (као резултат традиције) да таква уситњеност онемогућава конзистентно планирање развоја.

Генерално се показало да „децентрализована држава“ значи фрагментацију територије, актера, надлежности, буџета, интереса и, посебно, фрагментацију одлучивања. 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 се држава одрекла улоге арбитра у решавању потенцијалних међурегионалних конфликта (Ђорђевић и Дабовић, 2004). Поред тога, многе се планске теме „преливају“ са једног локалитета на други, преко општинских и регионалних граница, па чак и држава, као што је случај са дефинисањем будућих акција којима се спречавају поплаве. У тим случајевима је, такође, важно да се одлучивање уступи вишим нивоима управе у циљу покривања већих територија адекватним стратегијама.

Поред децентрализације у претходном периоду (а тај ће се тренд скоро сигурно наставити) на улогу планирања и различитих нивоа управљања снажно су утицали процеси глобализације и регионализације изван националних граница, односно све већа економска међузависност између нација која се нарочито интензивирала крајем 1980-их година. Ови процеси су најпре иницирали пораст интересовања за транснационалну димензију, да би се касније и формално наднационално и транснационално планирање појавили као додатни нивои у територијалној хијерархији.³ Поред ових, на тлу Европске уније појављују се и транснационални, интеррегионални и трансгранични (Shaw and Nadin, 2000), те се проблем фрагментације надлежности и вертикалне координације на наднационалном нивоу још више компликује.

³ На европском континенту настанак наднационалног нивоа планирања требало би повезати и са потребом ЕУ да исправи одређене дисфункције настале као последица глобализације и уједињења и направи платформу која ће помоћи у хармонизацији националних система планирања држава чланица, али и држава које тај статус очекују.

Иако би подела рада између територијалних јединица требало да представља ефикасан и ефективан начин управљања, без обзира на изабрани приступ у подели надлежности (одозго-надоле или одоздо-нагоре) она у пракси ствара значајне трошкове. Наиме, услед повећане разноврсности аспеката и разноврснијих и сложенијих односа који између њих постоје, долази до дуплирања задатака не само вертикално већ и хоризонтално, прекомерног трошења инвестиција, неконзистентности и контрадикторности између различитих политика итд. Надаље, конкуренција између министарстава, између пројеката, као и између држава, региона и општина, углавном доводи до тога да они најгласнији са најбољим политичким везама добијају највећи део финансијских средстава услед чега расту тензије између администрација, посебно у условима оскудних новчаних средстава. Интеграција различитих нивоа управљања донела би комплементарне политике и акције, омогућила кохерентност и смањила штетну конкурентност на већим територијама (Stead and Meijers, 2010).

Требало би напоменути и то да се у литератури (Healey, 2001; Healey, 2006; Stead and Meijers, 2010) поново истиче да појаве и процеси у простору могу, али најчешће не поштују административне границе које је држава наметнула у простору, због чега географски основ просторног планирања добија на значају. С тим у вези траже се могућности успостављања територијалних јединица планирања које се издвајају на основу културног идентитета, тржишта рада или подручја дневних миграција. Избор, како сматра Healey (2006), зависи од логике која стоји иза њега: да ли се ради о логици покрета политичке мобилизације у којем се препознају критичне повезаности унутар субрегиона, функционалној или логици изабраних политичара.

Чини се, ипак, да прве две логике још увек нису довољно јаке да би укинуле или значајније угрозиле административни основ просторног планирања. Стога ћемо и у наредном периоду морати да проналасимо начине како да у савременом контексту унапредимо вертикалну интеграцију већ познатих административних нивоа и у крајњем циљу преформулишемо управљачке аранжмане „држава благостања“, пре свега на европском континенту. У складу са тим, у овом делу рада ћемо представити основне могућности и дати смернице за унапређење вертикалне интеграције с обзиром на наведена претходна искуства. Оне ће се, пре свега односити на адекватно комбиновање *top-down* (одозго - надоле) или *bottom-up* (одоздо - нагоре) приступа, односно на реорганизацију, реартикулацију и редефинисање поменутих територијалних нивоа управе применом принципа реципроцитета и супсидијарности и концепта *управљања на више нивоа* који се последњих година снажно промовишу у литератури (у највећој мери политичких наука).

Принципи реципроцитета и супсидијарности⁴

Дакле, искуства са децентрализацијом у условима глобализације су показала готово у свим државама да субнационалне иницијативе нису саме себи довољне. У неким државама доминира мишљење да је најважнија последица глобализације регионална подела рада на новој основи, са последицама на локално и национално тржиште рада. С обзиром на то да регионална концентрација производње и становништва изазива опадање потенцијала у зонама које развојно стагнирају, потребно је на националном нивоу ускладити потребну конкурентност на међународном тржишту са праведније дистрибуираном концентрацијом знања и производних потенцијала. Евидентно је постало да најбоље решење треба тражити у партнерском односу између државе и регионалних и локалних власти. У супротном, стратегије просторног планирања биће веома тешко спроводити на локалном нивоу.

У складу са тим, у Европи се све више инсистира на одговарајућој примени принципа реципроцитета и супсидијарности којима би се интегрисали некада искључиви *top-down* и *bottom-up* концепти у подели надлежности између територијалних нивоа власти, а која би довела до иновативнијих механизма управљања прикладнијих савременом степену развоја друштава (пре свега оних развијених).

Принцип реципроцитета подразумева способност субнационалних власти да прилагоде своје циљеве просторног развоја мерама донетим на националном нивоу, док заузврат националне власти приликом одлучивања узимају у разматрање циљеве, планове и пројекте предложене на регионалном и локалном нивоу. При том се на националном нивоу усклађују теме од међунационалног, националног и међурегионалног значаја, док је регионални ниво одговоран, уз сарадњу са локалним властима и јавношћу, да осигура одрживост и кохерентност сопственог просторног развоја. Принцип супсидијарности подразумева да би, где год је то могуће, компетенције и надлежности у планирању и управљању требало препустити нижем нивоу власти. Принцип истовремено препознаје потребу да се одређене одлуке доносе на вишим нивоима с обзиром на то да се бављење одређеним темама или покушај достизања одређених циљева не може вршити на локалном нивоу.

У основним цртама, држава би требало да усмерава и планира свој просторни развој, довољно јасно да њене политике ефективно допру до субнационалног нивоа планирања, али ипак да на довољно флексибилан начин омогући локалној и регионалној управи адаптацију у односу на националну политику. Истовремено националне власти морају да

⁴ На основу: Ђорђевић и Дабовић (2004); Дабовић (2008), СЕМАТ (2002); Healey (2006).

омогуће да администрације сарађују и деле компетенције како би се производили планови који нису међусобно контрадикторни и супротстављени ни територијално ни секторски. Осим тога, националне власти морају да обезбеде минимум стандарда за планирање и одлучивање, уз дозвољене варијације како би се омогућило регионалном и локалном нивоу прилагођавање тим стандардима у складу са њиховим околностима и потребама. Таквим релативно избалансираним и изнијансираним приступом држава подстиче изградњу регионалних и локалних институција. Дакле, задатак и преокупација националних власти биће све више усмерена на изградњу капацитета субнационалне управе и испуњавање клаузула међународних уговора, па ће се систем просторног планирања мењати у складу са тим новим приоритетом.

Ово је посебно важно, јер се примена принципа супсидијарности и реципроцитета којима се отварају нове могућности вертикалне интеграције територијалних нивоа управе може извршити само ако су развијени неопходни интелектуални, друштвени, политички и материјални капацитети управљања и планирања на регионалном, али и локалном нивоу. Неопходни капацитети на овом месту подразумевају способност управљачког нивоа да истовремено учествује у дефинисању и разумевању стратешких смерница за управљање територијалним развојем, али и „опремљеност“ одговарајућим средствима и инструментима за њихову операционализацију на датом територијалном нивоу. Стога је важно имати на уму стварну управљачку моћ субнационалних нивоа, односно степен успеха децентрализације и деволуције надлежности у управљању и планирању.

Такође, увођење и јачање наднационалног и регионалног нивоа у европским државама (чланицама и кандидатима за приступ ЕУ) наметнула су потребу за координирањем њихових циљева и акција на националном нивоу. Као резултат, национални ниво просторног планирања добија на значају у европским земљама - бивше социјалистичке га модернизују, прилагођавају и „омекшавају“, а неке развијене европске државе га уводе у свој систем планирања. Опасност, међутим, лежи у очекивању да се бројни конфликти и тензије унутар и између субнационалних нивоа разрешавају на националном, да се на њему задржи сва регулативна моћ и прописује што више смерница и политика за субнационалне нивое, јер се тиме може осујетити развој њихових капацитета управљања и планирања.

Управљање на више нивоа

Друштвено-економске промене у свету, глобализација и транзиција од фордизма ка постфордизму показују промене оквира у којем територијални нивои управе бивају редефинисани, теме и места политика и

интервенција у простору се повећавају, те се и проблем интеграције и координације међу поменутиим нивоима мора поново размотрити. Ови се фактори могу сагледавати заједно са променама политичке и организационе динамике националне државе која се често интерпретирала као редефинисање суверенитета и принципа територијалности који су традиционално карактерисали модерну концепцију и организацију државе. Трендови ка денационализацији националне територије и децентрализацији државног суверенитета ка другим институцијама, у ствари дефинишу формирање транснационалног система власти повезаног са међународним токовима, глобализацијом тржишта и увођењем нових технологија (ESPON, 2004). Консеквентно, успех управљања данас ће зависити од успеха примене постнационалног модела управљања и креирања политика. Pierre (2000: 3) сматра да под том променом: „не би требало подразумевати пад државе, већ њену способност да се прилагоди спољним утицајима... Управљање би се, дакле, могло посматрати као институционални одговор на брзе промене у општем контексту“. Когаћ (2010) наводи да сложени проблеми које државе покушавају да реше захтевају формулацију и спровођење јавних политика и програма повезивањем и координацијом активности разнородних институционалних и друштвених актера са свих нивоа управе.

Поменути процеси, логично, захтевају и редефинисање улоге локалне аутономије. Она подразумева способност локалног нивоа власти да учествује у умреженим односима који се успостављају од локалног до глобалног нивоа (Stoker, 2000), јер глобалне мреже не оперишу у детериторијализованом простору, већ у специфичним местима са одговарајућим компаративним предностима. Успостављање нових односа између различитих актера који се појављују на различитим територијалним нивоима - од локалног па све до глобалног захтева примену „транскаларног“ приступа и изградњу мрежа као организационог облика колективне акције и управо се овај приступ налази се у основи концепта управљања на више нивоа (ESPON, 2004).

Осим потребе коју је наметнула глобализација, концепт управљања на више нивоа је директно повезан са проучавањем европских интеграција 1990-их година, а пре свега са принципом супсидијарности који је уграђен у Уговор из Мастрихта и концептом децентрализације (Marks, Hooghe and Blank, 1996). Bekemans (n.d.) проучавање Европске уније дели у две различите теоријске развојне фазе. У првој фази су доминирале студије из области међународних односа по којима је Европска унија виђена као међународна организација слична нпр. НАТО-у, UN-у; у другој су наведене студије прерађене и обogaћене јавним политикама – ЕУ је *sui generis* међународна организација с обзиром на своју природу и на степен

њеног развоја. Управо у другој фази проучавања ЕУ почиње развој концепта управљања на више нивоа.

У центру његове анализе стоје измењени односи међу актерима који делују на различитим територијалним нивоима управе, а долазе како из јавног тако и из приватног сектора, што имплицира честе и сложене интеракције између владиних и све значајнијих недржавних актера. Посебно, управљање на више нивоа превазилази традиционално подељене домене унутрашње и спољне политике и наглашава смањивање разлика између њих у контексту европских интеграција, као и међусобну повезаност наднационалних, националних, регионалних и локалних власти у територијално обухваћеним мрежама политика (Bekemans, n.d.). Когац (2010) наводи да иза концепта стоји идеја о политичким односима који не следе вертикалну логику као код хијерархијских структура, него интерактивну која подразумева сталан процес прилагођавања жеља конститутивних јединица система условима достизања колективног добра.

Научна еволуција управљања на више нивоа се, заправо, односи на два различита и кохерентна приступа децентрализацији заснованим на различитим концептима управљања, те Hooghe and Marks (2003) издвајају два типа:

- Тип 1 описује надлежности на ограниченом броју територијалних нивоа. Оне су опште намене (међународне, националне, регионалне, мезо и локалне) и заједно обухватају вишеструке функције, укључујући и одговорности за креирање политика, и у многим случајевима, судски систем и представничке институције. Границе оваквих надлежности се не пресецају, већ се ради о надлежностима на сваком датом нивоу, односно о једној релевантној надлежности на одређеном територијалном нивоу. Територијалне надлежности би требале бити, и често јесу, стабилне одређени временски период (углавном неколико деценија или више);
- Тип 2 сачињавају специјализоване надлежности којима се решавају одређени заједнички проблеми, нпр. оне којима се обезбеђују одређене локалне услуге, прати квалитет воде одређене реке или судском одлуком решавају међународни спорови. Број оваквих надлежности је потенцијално огроман, а територијални обухват на којима се оне примењују најразличитији. Оне нису строго утврђене, већ су флексибилне и лабаве – одлазе и долазе у складу са потребама.

Може се закључити да се први тип односи на хијерархијску организацију територије у којима се грађани идентификују са „сопственим“ нивоом власти, што се може назвати и стварање „територијалног идентитета“. Други тип се односи на потешкоће са којима се наци-

онална држава суочава покушавајући да одржи снажну позицију у глобализованој економији. Оба омогућавају повезивање експлицитних облика управљања на више нивоа са дистрибуцијом надлежности на различитим нивоима и у различитим облицима. Његови аутори - Hooghe and Marks (2001), сматрају да би ЕУ могла да комбинује описане типове управљања. Прво, јер се ради о наднационалном ентитету са компетенцијама и функцијама које су обично дистрибуиране између различитих тела, и друго, јер тај ентитет истовремено имплементира различите политике за територију Уније, стварајући тела и агенције са специфичним задацима које често делују на територијама које се преклапају. Унутар таквог наднационалног оквира, два метода координације су могућа. Први се односи на прогресиван и добро регулисан процес децентрализације са дефинисаном листом компетенција, док други подразумева метод уговарања. Овај уговорни саморегулативни оквир мора бити флексибилан и прилагођен капацитетима локалних и регионалних власти истовремено поштујући принципе супсидијарности и реципроцитета (ESPON, 2004).

Требало би навести да је концепт у целини претрпео критике које се углавном односе на његов превише дескриптиван карактер, као и да се концептом не бавимо директно суверенитетом држава, већ да се у њему једноставно наводи да „транскаларну“ структуру стварају субнационални и наднационални актери, а да при том није дефинисан трансфер лојалности и суверенитета између националних и наднационалних ентитета ни будућност ових односа у ЕУ (Bekemans, n.d.). Осим тога, Stoker (2000) сматра да поменуте мрежне организације често подразумевају затворене и искључиве механизме и да строгост и непропустљивост које тиме показују могу детерминисати ретко учешће нејаких актера и интереса, док скоро ексклузивна улога формализованих и институционализованих интеракција може лако замрзнути друштвену праксу, слабећи тиме њене стварне могућности и потенцијале. Како би се ови проблеми решили, исти аутор предлаже комбинацију *top-down*, који гарантује присуство процеса институционализације и политичко вођство способно да осигура одговорност различитих актера у реализацији политика и *bottom-up* приступа који омогућавају повећање вредности иновација у друштвеној интеракцији.

На крају, управљање на више нивоа подразумева редефинисања значења и улоге националног нивоа као простора самоодржавајућих социо-економских односа и повећања значаја наднационалних и субнационалних територијалних организационих нивоа. Промене ће ипак, имплицирати одржавање мање или више евидентне хијерархијске организације различитих територијалних нивоа (ESPON, 2004).

Смернице за редефинисање територијалних нивоа просторног планирања у циљу унапређења вертикалне интеграције⁵

Реформа планског система и редефинисање територијалних нивоа планирања применом принципа реципроцитета и супсидијарности и концепта управљања на више нивоа, условно би значило поделу обавеза, дужности и права између основних нивоа просторног планирања на начин који ћемо представити у наставку. Условно, јер би стриктну алокацију компетенција требало избегавати, с обзиром на то да међуповезаност процеса у простору и одлука којима на њих желимо да утичемо значи да су компетенције подељене између администрација и/или нивоа власти. Дакле, важно је имати у виду да је без обзира на аргументе о слабљењу државе⁶, у целини стварање интегралног планског система и проактивног просторног планирања са циљем одрживог развоја, пре свега задатак националног нивоа. Успостављање таквог система ће зависити од способности националног нивоа да креира политике које истовремено иницирају и усмеравају процес одлучивања стварајући услове за ефикасно планирање на регионалном и локалном нивоу.

Важни задаци националног нивоа ће се, такође, односити на успостављање ефикасног легислативног оквира, међусекторску и међурегионалну координацију (укључујући и прекограничну), мониторинг имплементације националних смерница и принципа на субнационалним нивоима и идентификацију препрека и ограничења у планирању и имплементацији, идентификацију трендова просторног развоја која ће захтевати формирање одговарајуће базе података и информација о стању просторног развоја и омогућити да се у сарадњи са субнационалним нивоима одреде теме од националног и међународног значаја. Национални ниво мора бити задужен за секторску интеграцију стварањем услова и коришћењем подстицаја и санкција како би се сви сектори упознали са принципима и целокупним системом просторног планирања и доприносили развоју просторне политике. Један од механизма интеграције свакако је стварање заједничке стратешке визије представљене у националној стратегији просторног развоја која би усмерила субнационалне нивое управе, али и различите секторе ка остваривању заједнички дефинисаних агенди и приоритета.

⁵ На основу: Swanson, Pintér, Bregha, Volkery and Jacob (2004); UNECE (2008); Healey (2006).

⁶ Како наводи Jessop (1994), ради се о њеном „пражњењу“ које подразумева трансфер неких државних компетенција ка вишим, али и ка нижим нивоима, док се неке друге све чешиће имплементирају кроз хоризонталне мреже које се пружају преко централног нивоа, спајајући локалне или регионалне власти различитих нација.

Основни задатак регионалног нивоа би требало да се односи на интерпретацију и прилагођавање националне политике и приоритета регионалним условима, на израду свеобухватне стратегије развоја региона са временским хоризонтом од 15-20 година у сарадњи са регионалним и локалним интересним групама и мониторинг и снабдевање националних и локалних власти информацијама и анализама о трендовима регионалног просторног развоја. Његова одговорност се односи и на давање подршке локалним властима у стварању локалних планских инструмената, која може подразумевати: снабдевање информацијама о националним и регионалним приоритетима, усмеравање и помоћ локалним властима у креирању локалног просторног планирања, утврђивање исправности процедура одлучивања, повећање сарадње локалних власти, али и јачање локалних капацитета планирања како би се остварила шира развојна визија. Важну улогу у формирању и активностима регионалног нивоа (у ЕУ) ће имати остваривање европских просторних циљева, али и циљева хармонизације и интеграције преко регионалних нивоа држава чланица и држава са статусом кандидата. На регионалном нивоу, такође, постоји одређени број стратегија које ће се бавити појединачним темама, као што су: економски развој, ресурси животне средине, рурални развој, наслеђе и туризам. Регионалне власти би стога требале имати интегрални стратешки оквир у облику регионалне стратегије просторног развоја засноване на анализи просторних утицаја свих политика како би се обезбедила међусобна кохерентност секторских стратегија и заједничка акција промовисањем мера комплементарности.

У складу са принципом супсидијарности, сматра се да би највећи број планских одлука требало доносити на локалном нивоу, усклађених са политикама креираним како на националном, тако и на регионалном нивоу. Такође, веома је важно да локалне власти сарађују са регионалним да би се обезбедила усаглашеност локалних политика и одлука са регионалним стратегијама, али и да би се локални интереси и циљеви чули у регионалним аренама. Локални планови су веома важни јер укључују и утичу на крајњег корисника. Власти овог нивоа би требало да: припреме регулативне планске инструменте; идентификују локалне трендове просторног развоја; омогуће израду локалних просторних планова; установе приоритетне акције у сарадњи са локалним интересним групама и регионалним телима, али и да укључе читаву заједницу у процес планирања користећи планске технике партиципације; координирају планирање са суседним територијалним јединицама; предузимају проактивне мере да иницирају развој који је у складу са договореним планским оквиром; надгледају имплементацију политика, придржавање планске легислативе и договорених планских процедура, односно да спремно заустављају недозвољене акције у простору; а све то у циљу операционализације одрживог развоја као основног циља планирања.

Закључак

Генерално, већина држава у свету реформише своје планске системе последњих деценија у циљу њиховог прилагођавања измењеној улози територије и управљања, и консеквентно просторног планирања. Реформа би требало да допринесе интеграцији и координацији оних делова јавног сектора који планирају своје инвестиције и акције у будућности, а чији стратешки планови најчешће посвећују мало пажње ширим географским, територијалним утицајима и последицама активности и политика које настају из уске перспективе догађаја који предстоје (Ђорђевић и Дабовић, 2004). Савремени контекст планирања у којем, поред глобализације, значајну улогу има и децентрализација, захтева мрежно организоване и флексибилне структуре са већом могућношћу интервенције на свим територијалним нивоима планирања. Ово практично значи померање од традиционалног хијерархијског ка партнерском односу и флексибилнијем одлучивању и подели надлежности, применом принципа реципроцитета и супсидијарности и концепта управљања на више нивоа. У таквом контексту, долази до померања јавног сектора ка усмеравању и стимулацији интеракције и процеса одлучивања и стварању нехијерархијских односа међу субјектима, координацији различитих актера укључених у програмирање интервенција у простору, као и ка повећању самоорганизирајућих капацитета друштвених система (ESPON, 2004).

Смернице за унапређење вертикалне интеграције територијалних нивоа планирања које су предложене у овом раду, у складу са препорукама које стижу из теоријског дискурса, одговарале би првенствено моделу пост-фордовске регулације. Требало би, међутим, поменути да је криза из 2008. године знатно пољуљала аргументе и карактеристике пост-фордовске регулације, нарочито у погледу препуштања економских токова тржишној економији и да су одређене државе успеле да без директне помоћи наднационалних тела, управо кроз механизам државне интервенције ојачају национални суверенитет у циљу смањивања негативних последица кризе. Уколико будемо сведоци замене пост-фордизма неким другим моделом или његове адаптације потребама друштва у условима савремене кризе, вероватно ћемо морати да пронађемо начине да заменимо или прилагодимо предложене смернице.

Захвалница

Рад представља резултате истраживања на пројекту 176017, који финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

Литература

- Vujošević, M., Zeković, S., & Maričić, T. (2010). Postsocijalistička tranzicija u Srbiji i teritorijalni kapital Srbije – stanje, neki budući izgledi i predvidljivi scenariji. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.
- Дабовић, Т. (2008). *Националне стратегије просторног развоја у Европи*. Београд: Универзитет у Београду - Географски факултет.
- Дабовић, Т. (2011). Могућност унапређења интегралног приступа у теорији просторног планирања. (Необјављена докторска дисертација). Београд: Географски факултет Универзитета у Београду.
- Ђорђевић, Д. (2004). Decentralizovana Srbija i njen prostorni razvoj: Pitanje instrumentata i pitanje koncepta. U N. Milašin, N. Spasić, M. Vujošević i M. Pucar, (ur.), *Održivi prostorni, urbani i ruralni razvoj Srbije* (str. 3-6). Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.
- Ђорђевић, Д., & Дабовић, Т. (2004). Ка новој улози просторног планирања. *Гласник Српског географског друштва, LXXXV(2)*, 83-98.
- Кораћ, С. (2010). Lobiranje u institucijama Evropske unije. *Međunarodni problemi, 62(2)*, 348-384. Dostupno na: <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2010/0025-85551002348K.pdf>
- Abukhater, A. (2009). Rethinking Planning Theory And Practice: A Glimmer Of Light For Prospects Of Integrated Planning To Combat Complex Urban Realities. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management, 2(11)*, 64-79. Retrieved from <http://www.um.ase.ro/No11/5.pdf>
- Archibugi, F. (2008). Planning Theory: From the Political Debate to the Methodological Reconstruction. Milano: Springer.
- Bekemans, L. (n.d.). Multi-Level Governance and the EU in A Global Context: Some Introductory Reflections. Retrieved from http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:bKvqkD4ulisJ:scholar.google.com/+multilevel+governance+and+the+eu+in+a+global+context+some+introductory+reflections&hl=es&as_sdt=0&as_vis=1
- CEMAT (2002). Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent. Retrieved from http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/VersionPrincipes/rec-2002-1_en.pdf
- Counsell D., Allmendinger P., Haughton G., & Vigar G. (2006). Integrated spatial planning – is it living up to expectations? *Town and Country Planning, 75*, 243-246. Retrieved from <http://www2.hull.ac.uk/science/pdf/geogGH07d5.pdf>
- German Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs (2007). Territorial agenda of the European Union: Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions. Agreed at the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion on 24/25 May 2007. Retrieved from <http://www.bmvbs.de/territorial-agenda>
- Goodwin, M., & Painter J. (1996). Local Governance, the crises of Fordism and the changing geography of regulation. *Transactions of the Institute of British Geographers, 21(4)*, 635-648.

- ESPON (2004). *Project 2.3.2: Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*. First Interim Report. Luxembourg: ESPON Coordination Unit. Retrieved from: http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/PolicyImpactProjects/Governance/1.ir_2.3.2.pdf
- Jessop, B. (1994). Post-fordism and the State. In A. Amin (Ed.), *Post-fordism. A Reader* (pp. 251-279). Oxford: Blackwell.
- Marks, G., Hooghe L., & Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 343-377.
- Nadin V. (2001). Sustainability from a National Spatial Planning Perspective. In J. Konvitz and A. Koresawa (Eds.), *Towards a New Role of Spatial Planning* (pp. 77-93). Paris: OECD.
- Pierre, J. (Ed.) (2000). *Debating governance: Authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pieterse, E. (2002). From divided to integrated city? Critical Overview of the Emerging Metropolitan Governance System in Cape Town. *Urban Forum*, 13(1), 3-37.
- Tewdwr-Jones, M., & Allmendinger, P. (Eds.) (2006). Territory, identity and space: Spatial governance in a fragmented nation. London: Routledge.
- Stead, D., & Meijers, E. (2010). Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors. *Planning Theory & Practice*, 10(3), 317 — 332.
- Stoker, G. (2000). Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. In J. Pierre (Ed.), *Debating governance: Authority, steering, and democracy* (pp 91 - 109). Oxford: Oxford University Press.
- Shaw, D., & Nadin, V. (2000). Towards Coherence in European Spatial Planning? In D. Shaw, P. Roberts and Walsh P., (Eds.), *Regional Planning and Development in Europe* (pp. 237-255). Aldershot: Ashgate.
- Swanson, D., Pintér, L., Bregha, F., Volkery, A., & Jacob, K. (2004). *National Strategies for Sustainable Development: Challenges, Approaches and Innovations in Strategic and Co-ordinated Action*. International Institute for Sustainable Development (IISD) and Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. Retrieved from http://www.iisd.org/pdf/2004/measure_nat_strategies_sd.pdf
- UNECE (2008). Spatial Planning. Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition. New York and Geneva: United Nations. Retrieved from http://www.unece.org/hlm/documents/Publications/spatial_planning.e.pdf
- UNCHS (1976). The Vancouver Declaration on Human Settlements and the Vancouver Action Plan - Habitat I. Retrieved from <http://ww2.unhabitat.org/programmes/housingpolicy/overall.asp>
- Fainstein, S. (1991). Promoting Economic Development: Urban planning in the United States and the United Kingdom. *Journal of the American Planning Association*, 57(1), 22-33.
- Healey, P., Khakee, A., Motte, A., & Needham, B., (Eds.). (1997). *Making Strategic Spatial Plans. Innovations in Europe*. London: UCL Press.

- Hooghe L., & Marks, G. (2001). Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers – EioP*, 5(11). Retrieved from <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf>
- Hooghe L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance. *Political Science Series*, 87. Retrieved from http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_87.pdf
- Healey, P. (2001). New Approaches to the Content and Process of Spatial Development Frameworks. In J. Konvitz and A. Koresawa (Eds.), *Towards a New Role of Spatial Planning* (pp. 143-163). Paris: OECD.
- Healey, P. (2004). The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 45-67.
- Healey, P. (2006). Territory, integration and spatial planning. In P. Allmendinger & M. Tewdwr-Jones, (Eds.), *Territory, Identity and Spatial Planning* (pp. 64-79). Abingdon: Routledge.

Original scientific article

THE POSSIBILITY OF IMPROVING THE VERTICAL INTEGRATION IN PLANNING THEORY

Tijana Dabović¹, Dejan Đorđević*

* University of Belgrade, Faculty of Geography

Abstract: Against the backdrop of globalization and decentralization, the strict division of the responsibilities among different territorial levels of governance, based on the top down or bottom-up principle, leads to the fragmentation in the decision-making process and disintegration in the total system of governance and planning of the (sustainable) development. Disintegration produces dysfunctionality which has an adverse effect on the planning in general, endangers the efficacy of it, thereby calling the very purpose of its existence into question. Therefore, over the last few decades the modes for the application of the integral approach, by which the territorial levels would be adequately connect in the planning systems, have been tried searched for in the planning theory. This paper makes the basic recommendations for the improvement of the vertical integration of the territorial levels of governance based on the previous approaches and altered general context in which the planning takes place. They mainly imply the application of the principles of reciprocity and subsidiarity, as well as the concept of "multi-level governance" during the division of responsibilities in the governance and planning among the territorial levels of governance, in the aim of shifting from their traditional hierarchal relation towards the partnership one.

Key words: vertical integration, territorial levels, multi-level governance, reciprocity and subsidiarity.

Date submitted: 29 September 2012; *Date accepted:* 15 November 2012

Opening remarks

It can be generally concluded that the crisis of the planning occurred as a result of the marginalization of planning in the developed countries in the late 1970s and early 1980s when the neoliberal concept, which implied blocking the mechanisms of state intervention, including planning, was applied. However, the inefficacy of planning and loss of its legitimacy is also the result of the inherent disorganization which corrodes almost all parts and aspects of it. This phenomenon occurs as the consequence of the lack of common, general planning theory, due to the separation of the aspects of development, planning disciplines, as well as owing to the tensions between the levels of governance and sectors. Abukhater (2009)

¹ Correspondence to: tijanadb@gmail.com

states that the complexity of problems which we tackle in the planning at different levels (unequal distribution of resources and public services, social justice, expansion of the urban tissue at the expense of agricultural and forest land, spatial segregation of population, environmental pollution, etc.) lead to the inclusion of the most diverse experts, who frequently work separately from each others, in the planning theory and practice. The isolation and segregation of different disciplines, which occur as the result of the specialization of science and technique and "trench mentality" of their representatives, disturb the planners in tackling very complex spatial facts and interrelated, transdisciplinary and trans-scalar problems. Specialization sharpens our picture of reality, but reduces the ability to see the wholeness of it. Similarly, decentralization is necessary for the more efficient performing of the tasks and, often, for the protection of interests of individual groups, but due to it the aims because of which the tasks are performed can be overlooked and the general interests in planning can be put in jeopardy.

As a result of such processes, according to Pieterse (2002), mutually disconnected plans and projects which are created in different planning domains, sectors and periods, lead to the dysfunctionality of the planning system in general, institutional disintegration, as well as to the disintegration in the decision-making process, which does not contribute to solving the problems the effects of which do not recognize spatial and temporal limits (for instance, an ostensible local problem can produce serious regional and national consequences). In other words, if the measures and actions which we propose not only in one plan but among at least two plans as well are mutually disconnected and inconsistent, our aims and goals will be unattainable, thereby endangering the purpose of the planning process in general.

The integral, systematic assessment of the (sustainable) development as the subject and aim of planning, on the other hand, implies the creation of the planning system by which different actors would prepare, make and materialize the decisions on the use of space in a rational, responsible, disciplined and thrifty way, meet the demands regarding the development and alleviate certain dysfunctions of social community where it occurs (Archibugi, 2008). As a result, planning system, as the mechanism of governing (sustainable) development, should become the operative environment in which the systemic coordination and integration of the suitable planning disciplines and sectoral policies, carried out at suitable territorial levels, take place. Simultaneously, the state should define its relation towards the market, different domains of social-economic life, as well as towards the subnational levels, i.e. is it the "state-developer", "state-planner", or "state-guarantee" (Đorđević, 2004), based on which we could create the desirable planning system.

It is likely that the integration is too complex to be materialized in the ideal form, owing to the lack of methods and procedures, and, mainly as a result of the troubles in communication and in finding the political options and building consensus among interest groups in planning. Nevertheless, it does not mean that

the search of it must be abandoned. On the contrary, given the altered conditions for planning, this process must generate new integrative concepts and methods, which would be much different from the traditional ones, in order to regain legitimacy and, which is the most important and most unlikely to happen, in order to be recognized as the permanent social need. Therefore, this paper will present the ways and domains in which the possibilities are being opened for the improvement of the integration of the relations that are built among different territorial levels of planning, mainly having in mind the new role of the spatial planning in the planning system in general.

Integral approach in the redefined spatial planning

The new role of spatial planning and application of the integral approach within it have been strongly promoted in the planning community since the 1920s as a part of the discourse on the strategic spatial planning, as well as in the numerous documents of the influential international, supranational organizations, mainly the United Nations and European Union.²

It seems that the transformation of the general system of economic, social and political relations influenced the redefinition of the role of spatial planning. It mainly implies that the change of the traditional modality of power and shift from "governing" to "governance" occurs within the altered general frame. The change meant the shift from the practice of formal political and governing system in certain area which took place based on the previously defined rules and processes among actors and their responsibilities towards "governance". Governance should become the wider process with more participants and higher level of participation aimed at meeting their interests, by harmonizing and solving the conflicts, particularly by using so-called "non-manipulative persuasion" (Vujošević, Zeković and Maričić, 2010). Fainstein (1991) and Goodwin and Painter (1996) think that the shift from the regulative role towards proactive one of the territorial policies, particularly at the local level, by which the development is supported, as well as the changes that their principles, methods and types of collective actions underwent, are the result of the redefinition of economic model of development, and of the introduction of the new capitalist regime of accumulation. Governance should describe the regulative model of local economies, comparable to the Post-Fordistic accumulation regime, new types of institutions and economic and social regulations (*European Observation Network, Territorial Development and Cohesion* [ESPON], 2004). Table 1 presents the basic differences between the Fordistic and Post-Fordistic regulation.

² Starting from *Habitat I* (United Nations Centre for Human Settlements [UNCHS], 1976), to *Territorial Agenda* (German Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs, 2007).

Different view on territory was formed as the result of the above changes. It refers to the redefinition which is essentially the shift from the concept of territory as the static and passive space towards the interpretation which considered the territory to be dynamic and active category, as the peculiar actor in the development process based on the collective action of participants who act within it (ESPON, 2004).

Table 1 *Fordistic vs. Post-Fordistic regulation*

National Sovereignties	Supra-national bodies (EU, UNO, etc.)
Interventist State	Market economy
Pyramid State	Network State
Public decisional chain hierarchy	Competition/cooperation among powers
“Telescope” territorial policies	Weakly interconnected territorial policies

Source: ESPON (2004: 21)

Given all the above facts, the planning systems are modelled into the mechanisms of improving horizontal and vertical integration, which would enable the integral governance of the national development in the suitable context, which is a part of the modernization of the agendas of spatial planning. Instead of the former simple regulation and definition of the purpose of areas, spatial planning nowadays widens the range of aims and actions and deals with the tensions and contradictions between the sectoral policies, and mainly with the conflicts between the policies of economic development, environmental protection and social cohesion (Counsell, Allmendinger, Haughton, Vigar, 2006; Healey, Khakee, Motte, Needham, 1997; Tewdwr-Jones and Allmendinger, 2006; Nadin, 2007; etc.). However, spatial planning still strives to allocate different functions and activities in the most efficient and effective possible way, so the land use is the prerogative of spatial planning, regardless of the planning tradition (*United Nations Economic Commission for Europe [UNECE], 2008*).

In the wider context, spatial planning is nowadays expected to enable the constant adaptation of the territory to the social-economic conditions and governance of the "spatiality" of the social processes (Healey, 2004; Dabović, 2008). Therefore, the challenge regarding the governance of changes and uncertainty can be faced only if the integration is the leading principle in devising planning approaches.

Planning at different levels against the backdrop of decentralization and globalization

Having in mind the administration and tradition, spatial planning in practice occurs at the following levels of governance – national, regional and local levels. Spatial planning at the national level directs the spatial development at the national level, as well as the planning practice at the lower levels of governance. The

national spatial planning also serves as the instrument of the policies of distribution of economic activities and social welfare among the regions. At the regional level, spatial planning is the instrument of modelling the development, and at the local level in most countries it is mainly focused on the regulation of regime of use and ownership relations of land.

The relation which in the previous period was created between these levels, depending on the individual planning system of certain country, can be defined as the sole *top-down* and *bottom-up* approaches towards planning and governance. The first one implied the inviolable subordination of the lower levels to the higher ones, whereas in the second one, given the greater availability to the end users, the lower levels of governance were allowed to make decisions and implement them. Under the altered conditions, the exclusiveness in the application of both approaches turns out to be anachronic.

Namely, traditionally strong national, centralized states in the social transition, which is determined by globalization and spread of the information technologies, grant their rights and obligations that were formerly exclusively exercised by them, i.e. their responsibility for governing the development to the subnational level of governance. The process of decentralization led to the increase in the number of subnational administrations in the local and investment decision-making, and, logically, required the better modalities of use newly gained powers in the planning of the subnational spatial development. On the other hand, national governments did not sufficiently adapt their practice to the altered conditions. As a result, the greatest part of budget is still spent for achieving goals and meeting priorities of the national importance. In this way the local and regional initiatives are left to their own devices, and there is the growing competitiveness and rivalry between them (Dabović, 2008; Đorđević and Dabović, 2004).

Furthermore, there are very concrete examples of cases when it is not possible to carry out decentralization in a suitable way or in the same range at all levels of territorial governance. For instance, the problem occurs in the poorly-inhabited areas where there is not much sense in carrying out decentralization or when then the municipalities as the basic form of the territorial governance at the local level are so small (owing to the tradition) that such a fragmentation blocks the consistent development planning.

Generally speaking, it turns out that "decentralized country" implies the fragmentation of territory, actors, responsibilities, budget, interests, and, particularly, the fragmentation of decision-making. These fragmentations actually mean the troubles for the urban planners and planning process. At the same time, it means the pre-orientation of the planning concept for the state – smaller degree of commanding and control, and greater degree of mobilization of different actors and setting the strategic development frames for governing the space. Of course, it does not imply that the state has given up the role of arbitrator in solving the potential inter-regional conflicts (Đorđević and Dabović, 2004). In addi-

tion, numerous planning topics "split out" from one location to another, across municipal and regional borders, and even states, which is the case with the definition of the future actions aimed at the prevention from the floods. In such cases it is, also, important to allow the higher levels of governance to make the decisions in order to implement adequate strategies in greater territories.

Along with decentralization, the processes of globalization and regionalization outside of the national borders, i.e. increasing economic interdependence between the nations, which has been particularly intensive in the late 1980s, strongly affected the role of planning and different levels of governance over the previous period (and this trend is likely to continue). These processes first initiated the growing interest in the transnational dimension, and then led to the formal occurrence of the supranational and transnational planning as the additional levels in the territorial hierarchy.³ In addition, the transnational, inter-regional and cross-borders levels occur in the European Union (Shaw and Nadin, 2000), so the problem regarding fragmentation of responsibilities and vertical coordination at the supranational level are further aggravated.

Although the division of labour between the territorial units should be the efficient and effective way of governance, regardless of the selected approach towards the division of responsibilities (top-down or bottom-up), it causes significant costs in practice. Namely, as a result of the diversification of aspects and more diverse and complex relations between them, the tasks are doubled, both vertically and horizontally, the investments are excessively spent, the policies are inconsistent and contradictory, etc. Furthermore, the competitiveness between the Ministries, projects, states, regions and municipalities mainly caused the situation in which the loudest people, with the best political relations, gain the greatest part of the financial means, due to which the tensions arise between the administrations, particularly when the finances are scarce. The integration of different levels of governance would lead to the creation of the complementary policies and actions enable the coherence and decrease the adverse competitiveness in great territories (Stead and Meijers, 2010).

It should be noted that it is also re-emphasized in literature (Healey, 2001; Healey, 2006; Stead and Meijers, 2010) that the spatial phenomena and processes can, but most frequently do not, obey the administrative borders which the state imposed in space, because of which the geographic base of the spatial planning is increasingly important. Having this in mind, the possibilities of the establishment of territorial planning units, which are determined, based on the

³ In Europe, the disappearance of the supranational planning level should be associated with the need of the EU to alleviate certain dysfunctions occurred as the result of globalization and unification and should create the platform which would be helpful in the harmonization of the national systems of planning in both the member states and the states who aspire to gain this status.

cultural identity, labour market or areas of daily migrations are searched for. The selection, according to Healey (2006), depends on the logics behind it: is it the logics of the movement of the political mobilization in which the critical connections between the subregions are recognized, functional logics, or the logics of the politicians that were elected.

However, it seems that first two logics have not still been sufficiently strong to abolish or significantly damage the administrative base of spatial planning. Thus, we will have to find the ways of improving the vertical integration of the familiar administrative levels over the next period and finally reformulate the governing principles of "welfare state", mainly in Europe. Having this in mind, in this part of the paper the basic possibilities will be presented and the guidelines will be given for the improvement of vertical integration, given the above experiences. They will mainly refer to the adequate combining of *top-down* or *bottom-up* approaches, i.e. to the reorganization, rearticulating and redefinition of the above territorial level of governance, by using the principles of reciprocity and subsidiarity and the concept of *multi-level governance*, which have been strongly promoted in literature (mainly of the political sciences) in recent years.

Reciprocity and subsidiarity principles⁴

Thus, the experiences concerning decentralization against the backdrop of globalization showed that in almost all countries subnational initiatives are not sufficient. In some countries the prevailing view is that the most important result of globalization is the regional division of labour on the new basis, which affected the local and national labour markets. Given the fact that regional concentration of production and population leads to the decrease of potentials in the zones with the stagnation in development, there is a need to harmonize the suitable competitiveness at the international market with a more fairly distributed concentration of knowledge and productive potentials. Evidently, the best solution should be sought in the partnership relation between the state and the regional and local authorities. Contrarily, it would be very hard to apply the spatial planning strategies at the local level.

Consequently, there is an increasing insistence in Europe on the suitable application of the reciprocity and subsidiarity principles, by which the formerly exclusive *top-down* and *bottom-up* principles in the division of responsibilities between the territorial levels of governance would be integrated, and which would lead to the more innovative mechanisms of governance, that are more suitable for the contemporary level of the development of societies (mainly the developed ones).

⁴Based on: Đorđević and Dabović (2004); Dabović (2008), CEMAT (2002); Healey (2006).

The reciprocity principle implies the ability of the subnational authorities to adapt their goals regarding the spatial development to the measures adopted at the national level, and the national authorities in turn take into consideration the goals, plans and projects recommended at the regional and local levels when they make decisions. It implies that at the national level the topics of the international, national and interregional importance are harmonized, whereas the regional level is responsible for insuring the sustainability and coherence of its own spatial development by the cooperation with the local authorities and public. The subsidiarity principle implies that the competence and responsibilities in the planning and governance should be granted to the lower level of governance, where ever it is possible. At the same time, this principle recognizes the need to make the certain decisions at the higher levels, since it is not possible to deal with certain topic or to make efforts in order to achieve certain goals at the local level.

Concisely, the state should direct and plan its spatial development so clearly that its policies effectively reach the subnational planning level, but, at the same time, to enable the local and regional administration to adapt flexibly to the national policy. At the same time, national authorities must enable the administration to cooperate and share the competence, so that the plans which are not contradictory and adverse, either in regard to the territory or sectors, are created. In addition, the national authorities must provide the minimal standards for planning and decision-making, by the permitted variances in order to enable the regional and local levels to adapt to these standards, regarding the circumstances and needs. By using this relatively balanced and nuanced approach, the state stimulates the construction of regional and local institutions. Therefore, the task and preoccupation of the national authorities will be more directed to the establishment of the capable subnational governance and meeting of the clauses from the international agreements, which means that the spatial planning system will be altered based on this new priority.

The above fact is of the particular importance, as the subsidiarity and reciprocity principles, by which the new possibilities of the vertical integration of territorial level of governance are opened, can be applied only if the necessary intellectual, social, political and material capacities of governance and planning at both regional and local levels are developed. The capacities which are necessary to achieve this goal imply the ability of level of governance to simultaneously participate in the definition and understanding of the strategic guidelines for the management of the territorial development, but also the "procurement" of the suitable means and instruments needed for their operationalization at certain territorial level. Therefore, it is important to have in mind the ability of the subnational level to govern, i.e. the degree of the success of decentralization and devolution of the responsibilities in governance and planning.

Also, the introduction and strengthening of the supranational and regional levels in the European states (members and candidate members of

the EU) have imposed the need to coordinate their goals and actions at the national level. As a result, the national level of spatial planning is increasingly important in the European countries – the former socialist countries modernize, adapt and "soften" it, while some more developed European countries introduce it in their planning system. The danger, however, refers to the expectation to solve the numerous conflicts and tensions which occur within and between the subnational levels at the national one, to retain all regulative power at it, and prescribe as much guidelines and policies for the subnational levels as possible, since in this way the development of their capacities of governance and planning can be inhibited.

Multi-level governance

The social-economic changes around the world, globalization and transition from Fordism to Post-Fordism reflect the alternations of the frame in which the territorial levels of governance become redefined, the topics and places of policies and interventions expand in space, so the problem regarding integration and coordination between the above levels must be reconsidered. The trends of denationalization of the national territory and decentralization of state sovereignty towards other institutions, actually define the formation of the transnational system of governance, connected with the international trends, globalization of the market and introduction of new technologies (ESPON, 2004).

Consequently, the effectiveness of governance nowadays will depend on the effectiveness of the application of postnational model of governance and policy making. Pierre (2000: 3) considers that this change: "should not imply the decline of the state, but the ability of it to adapt to the external influences... Therefore, governance should be treated as the institutional reply to the quick changes in the general context". Korać (2010) states that the complex problems which countries are trying to solve demand the formulation and implementation of public policies and programs by connecting and coordinating the activities of diverse institutional and social actors from all levels of governance.

Logically, the above processes also require the redefinition of the role of local autonomy. It implies the ability of the local level of governance to participate in the embedded relations which are established from the local to global levels (Stoker, 2000), since global levels do not operate in the deterritorialized space, but in the specific places with the suitable comparative advantages. The establishment of new relations between different actors, that occur at different territorial levels – from local to the global one, requires the application of "transcalar" approach and the construction of networks as the organizational form of collective action, and this very approach is in the core of the concept of multi-level governance (ESPON, 2004).

Along with the need imposed by globalization, the concept of multi-level governance is directly connected to the study of the European integrations in the

1990s, and, mainly, to the subsidiarity principle which was incorporated in the Maastricht Treaty and decentralization concept (Marks, Hooghe and Blank, 1996). Bekemans (n.d.) divides the study of the European Union into two different theoretical development phases. During the first phase, the studies from the domain of international relations, which implied that the European Union was seen as the international organization similar to, for instance, the NATO and UN, were dominant; during the second phase these studies were processed and enriched with the public policies – the EU is *sui generis* international organization, regarding its nature and level of development. The concept of multi-level governance was started to be developed exactly during the second phase of the study of the EU.

The essence of the analysis refers to the altered relations between the actors that act at different territorial levels of governance, and come from both public and private sectors, which implies frequent and complex interactions between the governmental and increasingly significant non-state actors. Particularly, the multi-level governance transcends the traditionally divided domains of the internal and foreign policy, and emphasizes the reduction of the differences between them in the context of the European integration, as well as the interrelations among the supranational, national, regional and local authorities in the territorial networks of policies (Bekemans, n.d.). Korać (2010) states that behind this concept is the idea of the political relations, which do not follow the vertical logics of the hierarchal structures, but the interactive one, which implies the constant process of the adaptation of wishes of the constitutive units of the systems to the conditions for achieving the collective welfare.

The scientific evolution of multi-level governance, actually, refers to two different and coherent approaches towards decentralization, based on the different concept of governance, so Hooghe and Marks (2003) single out two types:

- Type 1 describes the responsibilities at limited number of territorial levels. They are of the general purpose (international, national, regional, meso- and regional) and in combination they perform multiple functions, including the responsibilities for the creation of policies, and, in many cases, judicial system and representative institutions. The limits of these responsibilities do not overlap, but the responsibilities are present at each level, i.e. there is one relevant responsibility at each territorial level. Territorial responsibilities should be, and it is frequently the case, stable during certain period (mainly for several decades or more);
- Type 2 refers to the specialized responsibilities by which certain common problems, such as ones regarding the provision of certain local services, monitoring the quality of water of certain river or settlement of the international disputes by the decision of the court, are solved. The number of such responsibility is potentially huge, and there is a vast range of territories in which they are applied. They are not strictly determined, but flexible and loose – they appear and disappear according to needs.

It can be concluded that the first type refers to the hierarchical organization of territory in which the citizens are identified with their "own" level of administration, which can be also called creation of the "territorial identity". The second type refers to the troubles that the national state faces when it is trying to retain the strong position in the globalized economy. Both of them enable the connection of the explicit forms of multi-level governance with the distribution of the responsibilities at different levels and in different forms. The authors of them – Hooghe and Marks (2001) consider that the EU could combine the above types of governance. First, as it implies the supranational entity with the competence and functions which are typically distributed between different institutions, and, second, since this entity at the same time implements different policies for the territory of the Union, by creating institutions and agencies with specific tasks, which often act in the territories that overlap. Within such supranational frame, two methods of coordination are possible. The first one refers to the progressive and well-regulated process of decentralization with the defined list of competences, while the second one implies the method of making agreements. This contracting self-regulative frame must be flexible and adapted to the capacities of local and regional authorities, simultaneously obeying the principles of subsidiarity and reciprocity (ESPON, 2004).

It should be stated that the concept in general was subject to critics which mainly refer to its excessively descriptive character, as well as this concept does not directly treat the sovereignty of state, but that it is simply mentioned in it, that the "transcalar" structure is created by the subnational and supranational actors, while either the transfer of loyalty and sovereignty between the national and supranational entity or the future of these relations in the EU (Bekemans, n.d.) is not described. Likewise, Stoker (2000) is of the opinion that the above embedded organizations frequently imply closed and exclusive mechanisms and that rigidity and impermeability which they show can determine the rare participation of the weak actors and interests, whereas almost exclusive role of the formalized and institutionalized interactions can easily froze the social practice, thereby weakening their real possibilities and potentials. In order that these problems are solved, the same author recommends combining *top-down* approach, which guarantees the presence of the process of institutionalization and political leadership capable of insuring the responsibility of different actors in the implementation of policies, and *bottom-up* approach, which enables the increase of the value of the innovations in the social interactions.

At the end, the multi-level governance implies the redefinition of the meaning and role of national level, as the environment for the self-maintaining and socio-economic relations, and the increase of the importance of supranational and subnational territorial organizational levels. However, the changes will imply the preservation of more or less evident hierarchical organization of different territorial levels (ESPON, 2004).

The guidelines for the redefinition of the territorial levels of spatial planning aimed at the improvement of vertical integration ⁵

The reform of planning system and redefinition of territorial levels of planning by using the reciprocity and subsidiarity principles and concept of multi-level governance, would conditionally mean the division of obligations, responsibilities and rights between the basic levels of spatial planning, in a way which will be presented in the further text. The term "conditionally" means that the strict allocation of competences should be avoided, given that the interconnection of the spatial process and decisions by which we want to influence them mean that the competences are divided between the administrations and/or levels of governance. Therefore, it should be taken into account that regardless of the arguments on the weakening of state⁶, the creation of the integral planning system and proactive spatial planning, aimed at the establishment of sustainable development in general, is mainly the task of the national level. The establishment of such a system will depend on the ability of the national level to create the policies which at the same time initiate and direct the process of decision-making, by creating the conditions for the effective planning at regional and local levels. The important tasks of the national level will also refer to the establishment of the effective legislative frame, intersectoral and interregional coordination (including cross-border), monitoring of the implementation of national guidelines and principles at the subnational levels and identification of the barriers and limits in the planning and implementation, identification of the trends of spatial development, which will require the formation of suitable database and supply with the information on the condition of spatial development, and enable the determination of the topics of national and international importance in the cooperation with the subnational levels. The national level must be responsible for the sectoral integration by the creation of conditions and using the system of stimulation and sanctions so that all sectors get acquainted with the principles and comprehensive system of the spatial planning and contribute to the development of spatial policy. One of the mechanisms of integration is certainly the creation of the common strategic vision, represented in the national strategy of spatial development, which would direct not only the subnational level of administration, but different sectors as well, towards the implementation of the commonly defined agendas and priorities.

⁵ Based on: Swanson, Pintér, Bregha, Volkery and Jacob (2004); UNECE (2008); Healey (2006).

⁶ According to Jessop (1994), it refers the "discharge" which implies the transfer of some state competences to both higher and lower levels, whereas some others are increasingly often implemented by using the horizontal networks, which transcend the central level, thereby connecting the local or regional authorities of different nations.

The basic task of the regional level should refer to the interpretation and adaptation of national policy and priorities to the regional conditions, creation of the comprehensive strategy of development of regions, over the period ranging from 15 to 20 years in the cooperation with the regional and local interest groups, and to the monitoring and supply the national and local authorities with the information and analysis on the trends of regional spatial planning.

The responsibility of it also refers to supporting the local authorities in the creation of the local planning instruments, which can imply the following processes: supplying with the information on national and regional priorities, directing and assisting local authorities in the creation of local spatial planning, evaluating the correctness of decision-making procedures, improving the cooperation of the local authorities, but also strengthening the local capacities of planning, in order to create the wider vision of development. The implementation of both the European spatial aims and these regarding the harmonization across the regional levels of member states and candidate member states will have the important role in the formation and activities of regional level (in the EU). Also, there are some strategies at the regional level which will deal with the individual topics, such as: economic development, environmental resources, rural development, heritage and tourism. Therefore, the regional authorities should have the integral strategic frame in the form of the regional strategy of spatial development, based on the analysis of spatial influences of all policies, in order to establish the coherence of sectoral strategies and common action by promoting the methods of complementarity.

Based on the subsidiarity principle, it is considered that most planning decisions should be adopted at the local level, that they should be harmonized with the policies created at both national and regional level. Also, it is very important that the local authorities cooperate with the regional ones, in order to harmonize the local policies and decisions with the regional strategies, but also in order to voice the local interests and goals in the regional arenas.

Local plans are very important since they include and affect the final user. The authorities of this level should do the following activities: prepare regulative planning instruments; identify the local trends of spatial development; enable the creation of local spatial plans; determine the priority actions in the cooperation with the local interest groups and regional bodies, but also to include the community in general in planning process using the planning techniques of participation; coordinate planning with the territorial units in the vicinity; take proactive measures in order to initiate the development based on the agreed planning frame; monitor the implementation of policies, obey the planning legislation and agreed planning procedures, i.e. to readily stop the prohibited spatial actions; and all of these activities are aimed at the operationalization of the sustainable development as the basic aim of planning.

Conclusion

Generally speaking, most countries in the world reform their planning systems over the recent decades aimed at their adaptation to the altered role of territory and governance, and, consequently, of the spatial planning. The reform should contribute to the integration and coordination of these parts of the public sector which plan their investments and actions in the future, and the strategic plans of which pay a little more attention to the wider geographical and territorial influences, and the consequences of the activities and policies which occur out of the narrow perspective of the upcoming events (Đorđević and Dabović, 2004). The contemporary context of planning, in which along with globalization, decentralization plays the important role, demands the embedly organized and more flexible structures, which are capable of the greater interventions at all territorial levels of planning. It practically means shifting from the traditional hierarchical relation to the partnership one and to the more flexible decision-making and division of responsibilities, by the application of reciprocity and subsidiarity principles, as well as the by the division of responsibilities, application of reciprocity and subsidiarity principles and concept of the multi-level governance. In this context, the public sector is shifted towards the direction and stimulation of the interaction and decision-making process and creation of non-hierarchical relations between the entities, coordination of different actors included in the programming of spatial interventions, as well as towards the increase of the self-organizing capacities of social systems (ESPON, 2004).

The guidelines for the improvement of vertical integration of territorial planning levels, which are recommended in this paper, and based on the recommendations, which come from the theoretical discourse, would mainly respond to the model of Post-Fordistic regulation. However, it should be noted that the crisis which broke out in 2008 has considerably shaken the arguments and characteristics of Post-Fordistic regulation, mainly regarding granting the responsibility of reigning the economic flows to the economic market and that certain countries succeeded in strengthening the national sovereignty, aimed at the alleviation of the adverse effects of the crisis, without the direct assistance of the supranational bodies, exactly by using the mechanism of the state intervention. If we were to witness the replacement of Post-Fordism with some other model or adaptation of it to the needs of societies against the backdrop of the contemporary crisis, we would be probably forced to find the ways to replace or adapt the recommended guidelines.

Acknowledgements

This paper presents the results of research on project No. 176017, financed by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia.

References (see on page 16)