

Original scientific paper

UDC 71-027.511

<https://doi.org/10.2298/GSGD2201029T>

Received: March 22, 2022

Corrected: April 12, 2022

Accepted: April 25, 2022

Branka Tošić¹, Zora Živanović*

** University of Belgrade, Faculty of Geography, Belgrade, Serbia*

SPATIAL PLANNING SYSTEMS WORLDWIDE

Abstract: The paper outlines the features of the spatial planning systems worldwide, on different continents, based on countries where legislative frameworks for the planning and methodology of preparing and implementing planning documents are defined. In order to define global features of a spatial planning systems it is necessary to address several issues: the implementation of sustainability principles, the development of regional planning, the importance of an urban planning approach, management system, implementation problems, participation, the share of strategic spatial planning and transnational cooperation, etc. The determination of the planning system by numerous and various factors influenced the different degree of development of the planning process. In many countries, planning practice faces problems associated with the disrespect of the law, corruption and illegal land use, resolving regional development imbalances in almost all countries etc. At a global level, addressing environmental issues is becoming a dominant goal in most planning systems.

Key words: spatial planning, legislation, sustainability, territorial level, problems

¹branka.tosic@gef.bg.ac.rs (corresponding author)

Introduction

The planning system, legally defined for most countries in the world, is the main instrument for the implementation of development in accordance with reviewing spatial aspect. It encompasses the defined principles and norms of spatial planning by drafting planning documents by which the organization, construction, arrangement, use and protection of the space in order to plan further integral development. Planning systems can be very different, not only between continents but also between countries on the same continent. These differences arise from the size and density of the population of the states, from the tradition, the degree of economic development, the system of government and governance, the administrative division of the states, the characteristics of the urban systems, the natural characteristics and limitations, etc.

In recent decades, there has been an interest in national planning systems in the world, and especially in European Union (EU) countries, which have been published as drafts, documents or research by authors (Newman & Thornley, 1996; Janin Rivolin & Faludi, 2005; European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, 1997; ESPON 2.3.2, 2006; IMPP - International manual of planning practice of ISOCARP - International Society of City and Regional Planners, 2008, 2015; ESPON - COMPASS, 2016) with the aim of classifying related planning systems (in four “families”, European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, 1997; ESPON 2.3.2, 2006; about Serbian spatial planning among styles of spatial planning in Europe - Trkulja et al., 2012), or with the aim to evaluate the European system of planning (Farinos Dasi, 2006), as well as to emphasize the relationship between the planning systems in the world and its practical application.

The latest edition of the IMPP - International manual of planning practice (Ryser & Franchini, 2015) provides a comparative overview of the planning system at the national level, covering 136 countries on all five continents. The synthesis by country is supported by an analysis of several criteria that reflect the characteristics of planning systems and provide the opportunity to draw conclusions about the basic common features of planning systems and the most common problems that burden their functioning. With the ultimate goal of overcoming these problems, the paper presents the characteristics of spatial planning systems by continents, in a selected number of countries where there are defined legislative planning frameworks and methodologies for drafting and implementing planning documents, highlighting the main advantages, on the one hand, and the weak functioning of existing planning systems, on the other hand.

Basic Common Global Planning Properties

Notwithstanding the significant differences between continents and countries mentioned above, there are facts that are common or largely similar in the global planning system.

Most of the countries are characterized by a higher degree of urbanization, with more intensive continuation of that process, expansion of cities and occupying the surrounding area in all continents. All states have a physical spatial planning system, and the strategic approach is only represented in countries with a longer planning tradition and thus a more developed planning system. Basic aim of planning in the

world is to regulate land use, although it is conducted in different ways. These objectives are rarely explicit, and a small number of countries distinguish land as a precious resource. Market mechanisms generally function and dominate, and even if the land is publicly owned, it is often treated as a commodity. The most widespread attitude in planning is the concern for the common good, for the preservation of property rights, for the creation of harmonious communities and for the protection of the environment. Spatial planning authority is generally held by state ministers of planning, environment or economy.

Urban planning is generally more important than rural planning. Separate environmental measures are often implemented to protect nature - fauna and flora, forests and coasts. However, the measures are not always effective, since almost no one deal directly with the rural way of life. Problems related to the resolution of the illegal settlements are present everywhere, but planning regulations are largely ineffective, was that the management carried out from above, from the central, or from below, from the local level. Legal measures against or illegally constructed settlements exist but remain temporary and/or under-realized in most countries of the world.

In general, regional planning is poorly represented or is non-existent, even in more or less autonomous entities of federal countries, despite the great potential of regional levels to mediate between the local and national level and to achieve connections through planning documents. The situation in states with a federal structure is slightly more favourable when it comes to more balanced polycentric development. However, small-sized cities do not have the institutional power in the existing dominant influence of large-sized cities, in order to maintain its significance in the long-term period.

The popular demand for decentralization and more local autonomy is a major contributor to changing governance in the world. In reality, decentralization remains an illusion until the centre retains fiscal dominance, with ministers that have the final say in financial management and with private sector which is usually subordinate to the ruling structures. The tendency in governance which refers to autonomy from the bottom up, carries with itself responsibilities and powers, as well as the need for confidence, but also an often-needed help from the top to the local level.

Difficulties in implementing the plans are present everywhere, especially in smaller territorial areas (local self-governments), especially if they are disadvantaged, since they carry the burden of day-to-day planning obligations. Generally, the reasons for the difficulties in implementing the plans lie in lack of planning skills and lack of education, lack of professional planners, and lack of technical and other resources required in planning. In a period of economic crisis, by implementation of austerity measures, many countries accelerated privatization of public goods and reduced public investment in physical infrastructure, which has adversely affected the implementation of the plans, especially the large long-term projects, which are often handed over to the private sector, and thus are insufficiently controlled.

Although public participation is included in the planning system, in practice it is inefficient, and often is practiced only at the end of the drafting process. One of the reasons is the lack of public interest, primarily due to lack of communication and unavailability of information. The use of ICT is promoted in order to help providing information about the planning of the development, but it applies only in developed countries. For such states, governance means greater involvement of the private sector, businessmen, non-governmental sector, experts and citizens, not only in the development process, but also in the planning process itself, or throughout drafting of the planning document.

All states acknowledge the need for national and possible transnational coherence, as this is the only way to achieve coordination or cooperation across national borders and the vertical hierarchy of sectors within existing governance systems. Territorial cooperation, with all its forms, contributes to the development, joint use and protection of space, but it is mainly recognized in developed countries, as well.

Many authors from different countries in the world contribute to doubts about the relevance of its existing planning system, including the role of planners. It is time for planners to examine their ascribed role and assume full responsibility as active participants in the political process of transformation and role in spatial development.

Thus, world planning has remained in constant interaction between opposites: spatial-physical or socio-economic and/or environmental planning. Preoccupation by regional imbalances is being conducted through urban dynamics, expressed in use and reassignment of brownfields, gentrification, transformation of economy, as well as by local level and initiatives from the bottom up, or by decentralization of the management, the requirements for public participation or transparency in the planning, as well as the pursuit of better quality of life. Awareness of climate change and the energy crisis has further affirmed the notion of sustainable development and measures to address environmental and, to a lesser extent, social imbalances or economic growth, with an increasingly significant place to manage natural risks, although long-term strategies are generally not yet adopted (Ryser & Franchini, 2015).

Characteristics of planning by continents

Due to a number of conditions for spatial development and all the circumstances, it is expected that the differences between countries on all continents are obvious according to all criteria of research: legislation and its application, the types of planning documents, the application of the principle of sustainability, the jurisdiction of the territorial level in management, representation of modern technologies in planning, participation, involvement in territorial cooperation, implementation of planning documents, etc. The text below provides brief explanations of planning systems in countries that have significant global development impacts or are interesting examples of the good or bad sides of their planning systems.

In most countries of Africa, Asia, America and Australia, planning is largely centralized, except in states that are usually spread over large territories. Colonial power relations had direct repercussions on the planning system in Asian, African, and Latin American countries, as many of them inherited national systems from their colonizers.

In most Asian countries, planning instruments are hierarchical, at national, rarely at regional and local level. East Asian countries are slowly adopting a democratic and decentralized system from the centralized system, unlike the South Asian countries, which have generally not yet started the process. Laws in Asian countries focus on urban planning and environmental protection. In India e.g. is still a centralized system. Efforts are being made to enforce jurisdiction at cities and lower territorial levels, but implementation at these levels is limited. The pace of urbanization is strong, with illegal settlements coexisting with the city, and regional inequalities and environmental problems are huge. Planning is still bureaucratic with little public involvement (Ribeiro, 2014). In China, cities have the power to enact local laws. Each province, prefecture, city and county have their own plans that are adopted by the higher level. The tendency is to simplify planning. Each urban plan is available to the public on the website. The problem is maintaining the style of construction in the process of globalization, as well as protecting of that difference in some parts of the country (Camprubi, 2015). In Japan, development control is achieved through major cities (prefectures) with building permits. The objectives are reducing population density, locating services in peripheral parts of cities, decentralizing and strengthening the local level in governance. The uniform political decisions on merging planning areas of city-building are required, especially when there are significant differences in the levels of control of land use within different urban areas (Matsumoto, 2015). In Israel, for example the system has been assessed as rigid, centralized, especially when it comes to the protection of the coastal area, and apart from significant infrastructural projects, there is a trend for other construction to be held by private sector (Garon, 2014). In Saudi Arabia, while striving for balanced development, sustainability is not yet included as a principle in practice. The tendency is to protect energy. The planning system is static, focusing on regulation rather than planning development, and lacks better planner training. Despite the existence of regional and local councils, there is a dominant centralized approach to planning with local zoning regulations, leading to a similar style across the country, neglecting the identities of different regions and cities (Al-Hathloul, 2014).

In Australia, the regional level is generally weak, while local planning is left to local self-government, usually under the control of different Australian states, rarely with absolute local autonomy, although the implementation of the plans is part of the local level. There is poor horizontal and vertical coordination among Australian states. Growing environmental problems associated with the presence of low-density population and habitat loss, increased spatial polarity of wealth and access to services, economic globalization and cultural diversification pose new and complex challenges for the Australian plan (March, 2014).

In Africa, urban planning is the result of indigenous aesthetics and conceptions of form, as well as the changes brought about by industrialization, modernization and colonialism. African countries, with few exceptions, following colonial influences, have updated their planning legislation or are preparing to incorporate new approaches to planning. Urban development processes are being planned, but with rural development neglected, although agriculture is still primary in most countries. The top-down planning system is prevalent in northern African countries, while in the southern and western countries, the dualism of democratically elected representatives and leadership is still rooted in development planning. Urbanism changed sig-

nificantly from pre-colonial to colonial times, as slavery, Christianity, and a many other influences caused changes in the numbers of indigenous urban dwellers (Sharpe, 1980). Most states have many plans adopted to address different goals. Regional plans are rare; In Egypt, development control is mainly carried out at the local level, since for years there has been a tendency to gradually move towards decentralized local government, as well as to ensure the rights of local communities in defining needs and priorities (Martinez-Vasquez & Timofeev, 2011). In Morocco, for example, planning is urban, and rural planning is lacking. The system is outdated and restricts integral access. Future perspectives on the planning system relate to overcoming a rigid, normative system and moving to a flexible planning system that connects all partners (Lamzah, 2015). Kenya has been launching a more modern planning system in the last decade, as it does not yet have national policies, guidelines and strategies of physical development. Only a few cities have approved and updated local physical development plans, although urban development is uncontrolled and with major problems. There are now two new levels of government - national and county levels and with different mandates for planning cities and states. Major planning failures relate to under-educated staff (Omwenga, 2015). The most developed country, South Africa, also has failures that boil down to a non-unified planning system for all urban and rural areas, insufficient participation of the community in the planning process, duality that exists between formal and informal systems in almost all aspects of development, lack of appropriate institutions that will monitor the implementation of environmental laws, etc. (Robinson & Dayaram, 2014).

In America, most states have national strategies that aim to promote economic and physical development while directing public investment. Although the regional level is adopted in most planning structures, this level of planning is hardly used unless it is metropolitan areas. The main objects of planning are cities and for this level of planning instruments adopted different modalities: masterplans, municipal land-use plans, marking built-up areas, the division of the zonal laws, building regulations, etc. Most Latin American countries have many laws regarding spatial development. In American states, upper-level degrees dominate by creation of space policies, while local self-governments have weak competencies. The natural disaster situation in many Central American countries has led to the adoption of national risk management systems and national climate change policies, with an impact on spatial planning.

The countries of North America that delegate planning to their constituent states or regions are Canada and the USA. Each of the constituent states has similar planning systems - Canada, and at the local level, a strategic, general, master and operational plan is in place (Olufemi, 2015). Regional planning applies to large urban and metropolitan regions as well as rural and non-metropolitan regions and is focused on developing rural resources, preserving the environment and planning the recovery of the rural economy (Hodge & Robinson, 2001). In the United States planning and legislation in relation to the environment is at the state level and the local level is in charge for specific projects and activities. There are different types of regional governments involved in planning within one or more states as required by state or federal law. There are unified local self-governments, created by merging cities and counties that perform one or more specific functions, such as flood management, land use regulation in specific geographical areas, traffic planning, water use management, park planning, etc. (Stephens, 2015).

In Latin America, although it is a more developed country - Argentina, there is still no integrated legislation in planning, so planning is split between provinces and municipalities. The municipalities include rules on construction in urban and rural areas, and private sector dominates over all the resources, but the legislation does not guarantee their sustainable management (Scornik, 2014). In Brazil, the urban standards are taken from the international standards and are not in accordance with the economic conditions, leading to an illegal expansion of the outskirts of cities; building regulations are approved by each municipality (Santos, 2014). The tendency to use renewable energy sources is leading to a crisis in the planning of countries that have significant sources of oil - Venezuela. The goal in the country is to intensify civil society efforts to enhance political participation and to strengthen democratic institutions in order to improve democratic governance (Ferrer et al., 2014).

A hierarchical planning system has been developed in Europe with the pursuit of an integrated, inclusive system, with the existence of a regional level, as a level of interest, and again an increasingly dominant local level (e.g. Scandinavian countries). There are examples of very bureaucratic system with many phases between the decision and the adoption of the plan - Montenegro, North Macedonia, Serbia (Cavrić & Pavlović, 2015; Golubović-Matić, 2015), but with an attempt to overcome these problems. The national level in European countries with a longer and more developed planning system is represented by the development of visions and strategic plans, many of which have no legal status. Majority of the planning systems are hierarchical with all levels which have greater or lesser competence, but lower levels are subject to control by the higher levels and at the end by the central government. All European countries have specific planning laws. Some have a comprehensive planning mandate for the whole country, while the federal states have different laws in their constituent parts – states/regions (Germany, Switzerland). The culture of planning in Central and Eastern Europe, as well as in some Mediterranean countries, is hardly relieved of the influence of command and control solutions to overcome disagreements, instead of resorting to a system of communication between actors. Although the regional level, even in Europe, is usually weak, it has been introduced in Eastern European countries to define the appropriate structure for obtaining EU funding. Regardless of this, regional planning is completely excluded or underrepresented in more developed European countries (Denmark, Sweden), where the local level dominates in planning and management on the principle of subsidiarity. Borders and aims of the regional plan may be *ad hoc* defined (Iceland, Slovenia). However, even if no regional plans are in place, there is generally an obligation to develop a regional development strategy.

Discussion - assessment of the planning systems

Evaluation of planning systems by countries and continents is perceived by analysis of several criteria.

Most countries, especially European countries, have adopted the principle of sustainability in their laws and planning documents at the global level. A series of EU directives have encouraged the introduction of sustainability into planning of law and practice. This includes making a strategic environmental impact assessment. The progress of adopting the principle of sustainability depends on circumstances on other continents; for example, Asian countries, rich in fossil-fuel, have a greater dilemma about adhering to this principle than poor countries seeking energy security through sustainable energy policies. And most Latin American countries have accepted this principle since the Rio Summit in 1992. However, the effects are uneven, as the main focus is on protecting natural resources, leaving aside the remaining factors of sustainability - social well-being and economic growth. Although the principle of sustainability is also valid in African countries, it is often also reduced to environmental criteria (Ryser & Franchini, 2015).

The need for planning changes is marked in a number of countries, especially Asian countries, but without specific proposals, except the need for more flexible, adjustable and integrated planning. The economic weakness of most local governments in Latin American countries reinforces the role of the central government, retaining its previous status in a different way, in contrast to the trend towards decentralization. Some countries promote a bottom-up participatory approach, while others only formally support the principles of decentralization, administrative coordination, public and private partnerships and public participation. Even when a decentralized governance model is adopted, local governments can remain heavily dependent on central government. The delegation of planning authority should follow by the principles of subsidiarity.

Centralized Asian countries criticize over-complexity, limitation of physical controls, lack of transparency of hierarchical planning systems and their inability to engage and empower civil society, as well as to overcome the lack of enforcement powers at the lowest level. In contrast, federal states are considered to suffer from a lack of horizontal and vertical coordination. It is believed that centralized planning cannot cope with continuous turbulence and accelerated urbanization, which is partly due to intense migration. Sustainability is accepted, but often with the necessary problem of adapting traditional approaches. However, the original initiative focuses on environmental and resource management. Physical Master Planning is unable to interact with local economic and social interests. It is difficult to anticipate the special needs of women, children and the elderly. However, planning is expected to become an instrument in preparing for the reconstruction of war-torn countries. Property rights are a problem in the countries of the former USSR, as well as strong state control, unclear responsibilities and corruption that hinders attempts at self-government. Where there is no national body responsible for national planning, regional and city levels also function poorly. Awareness of the need for urban planning in underdeveloped countries arises when cities show acute problems. Illegal built settlements are not only urban but also a rural problem in less urbanized countries, where environ-

mental degradation is also present. The transition from a planned to a market economy makes existing plans inefficient and inappropriate. Recently, more attention has been given to the value of cultural heritage and urban identity in more developed countries. Pollution remains a problem in countries with high population densities as well as rapid motorization. Planning should be vision-oriented and qualitative and adapt to the new decentralized municipal structures. Uneven development has been impacted by the outgrowing capitals that absorb continuous national resources and concentrate wealth, talents and economic activities to the detriment of others, smaller, cities and most rural areas. Although countries strive for decentralization, this must be accompanied by democracy and urban governance, community empowerment, environmental sustainability and cultural preservation.

Planning in Africa cannot follow the rapid urbanization, and cities develop unplanned and uncontrolled. Most countries are struggling with non-existent and outdated planning laws, so illegal construction is heavily represented. Often local authorities do not have the capacity to enforce the law. Plans cannot be ratified because they are hampered by corruption, the interests of landowners, lack of compliance with approved plans (even by the central government), ownership system, common law, lack of fiscal devolution, planning for damage due to lack of infrastructure, etc. Sometimes incomplete coverage of the planning system is seen as the cause of poor development control. Lack of human resources in planning, especially at lower territorial levels, poor planning skills, inadequate education, the absence of adequate local resources and finance for implementation, and lack of public awareness of planning are expressed as great obstacles in planning. Even if planning can regulate land use, it is unable to contribute to eradicating poverty or even improving living conditions in illegally constructed settlements that are still often designated for demolition rather than for redevelopment. Efforts are being made in African countries to improve transparency and decentralization. Policies on decentralization and strengthening local authorities have led to the continued development of urban space. There is an impression that decentralization works better where there are local "chiefs" and where it is established by law. Implementation and enforcement of policies and regulations is the biggest challenge in many African countries. Excessive dependence on central government and unavailability of resources, especially for local authorities, hinder sustainable development practices. Public participation is also not adequately institutionalized.

In America, politically and administratively, the importance of spatial planning is not called into question, although in practice planning remains little known to the general population and even to some parts of public administration. Centralized planning as a model predominantly remains in place in Latin American countries. Major obstacle is the implementation level, due to the inability of decision makers to develop projects of high priority, the politicization of urban issues, serious interinstitutional coordination and lack of the agreement between the partners which tend to favour clientelism and corruption. Legislation tends to be overly complex, general, and vague, and regulations are typically not hierarchical, leading to misunderstandings and contradictions among institutions, population, and investors, e.g. in urban and regional planning because the role of municipality is not explained. Frequently, local plans follow a national plan rather than local requirements or use planning methodologies that prevent the inclusion of specific local aspects. It is necessary to prepare the ground for a more sustainable way of addressing urban poverty-related

problems, housing shortages, infrastructure and public facilities, rural migration, urban expansion and environmental deficits affecting many cities. Greater transparency is also needed in the planning process, by increasing the opportunities for public participation by citizens.

In Europe selection and focus on specific aspects of the planning practices depend on the processors and their preferences and concerns. Neoliberal countries require simplified planning procedures and shortening the time required to make plans, as it will accelerate planning permissions for private developers and investors. However, this should only take place if environmental protection can be properly ensured. Some countries see a greater need for public-private cooperation with the development industry from the outset through planned negotiations. Other countries have a problem with the lack of long-term developer responsibility, for example those that have resulted in empty property status in tourist areas of the Mediterranean countries. An important aspect of planning in practice is the influence of external bodies (World Bank, IMF), as they tend to impose their own goals and values, especially in countries that rely on spatial development implementation loans. EU funds are a major motivator for EU Member States in Eastern Europe to adapt their legislation and change spatial policies (Nagy et al., 2012). Land is a national wealth of the general public and there is a need to develop mechanisms that support the public interest in the context of market influence. Due to the growth of vehicle use, suburbanisation is still a trend despite the opposite policies according to the principles of sustainability. Illegal settlements and illegal construction are r widespread in Southern and Eastern Europe. In Southern Europe, architect and urban approach remain the dominant in planning. The countries of Eastern Europe, including the newly created states after the dissolution of the USSR, went through a transition period in the 1990s which led to major problems in the planning process, in the management, above all. Some countries have pointed to the political role of planners with social responsibilities rather than to just be providers of professional skills (Ryser & Franchini, 2015).

Conclusion - planning challenges for the future

Common trends in the global planning system relate to the challenges and drivers of globalization, the neoliberal imperatives of deregulation, the shift to strategic planning and territorial governance, the overlapping of planning power (transfer to lower levels combined with the establishment of central government), the search for new "soft space" with flexible boundaries to solve spatial problems, with the need to involve more actors (public and private sector), along with the horizontal and vertical cooperation networks in practice plans and the introduction of consensus-oriented policy styles (Faludi, 2004) . In recent years, the terms of territorial cohesion and territorial coherence to some extent absorbed what had previously been included in the meaning of European spatial planning (Atkinson & Zimmermann, 2018). In addition, the basic assumptions of neoliberalism are being increasingly absorbed and internalized, so they are now a key part of the way the spatial planning works (Olesen, 2014).

In most developing countries, there is a problem of implementation of legislation, but also of its establishment, as well as of solving the problems of corruption, illegal construction and decentralization in governance. Although the environmental

aspect has gained importance, primarily due to natural risks, socio-economic problems, urban and especially rural planning have still been suppressed.

There is no "homogeneous" direction of planning transformation, but rather more trends of the continuity and changes and increased heterogeneity of planning transformation, which corresponds to a variety of factors that are dependent on a number of existing factors, primarily planning tradition and the degree of the reached sustainable development. In addition, the announced global economic crisis, climate change, energy consumption, migration and other challenges can certainly trigger changes in legislation, territorial competencies and national planning systems. The objectives for the future are to achieve a broadly agreed and continuous dialogue between all territorially relevant areas.

In all countries, particularly Europe, the most important challenges are (Getimis et al., 2014):

- need for better coordination with economic programming,
- need for simplified planning system, according to a flexible, strategic planning,
- balancing efficiency and competitiveness (achieving goals and connections with sectors, transparency of planning, participation, etc.),
- increasing environmental concerns are the "drivers" of creating different environmental policies,
- increasing importance of 'territorial governance', respecting the principle of subsidiarity, as well as openness to negotiate with public and private interested parties.

In some countries, there has been a shift towards a strategic, development-oriented spatial planning approach, with the aim of better coordination with economic planning, regional development and sectoral policies (Albrechts, 2012). The change represents the need to facilitate investment and involve private stakeholders in territorial governance.

The strategic goals relate to incorporating the principles of sustainability and territorial cohesion, improving horizontal and vertical coordination of public policies between sectors. Different meanings and interpretations prevail in each country, depending on different systems of planning for the reform periods, different spatial problems to be solved and challenges to be met.

In addition to common and ubiquitous problems related to environmental protection that occur as a result of some development activities, the impotence or poor functioning of existing planning systems is highlighted, and the reason is the global economic crisis and its consequences, problems in the management system and implementation of planning documents, weak control in respecting the law, insufficient education and expertise of staff, limitations in the field of technology, insufficient representation of territorial cooperation, etc.

From this initial review it can already be stated that planning is essentially political and planners need to focus on their own profession, but also on the politics, if they want to play an important role in the process of spatial development in the future.

Although previous research supports the conclusion that the living standards of the population are improving at the global level, the gap between rich and poor is becoming more pronounced. This imbalance is absolutely present and expressed within each country, which further complicates the development process and requires a more careful approach to planning. As social and territorial fragmentation between winners and losers in the process of globalization in the world grows, the preconditions for basic social consensus and territorial cohesion worsen (Martin et al., 2018).

The present epidemic and war conflicts in Eastern Europe, in addition to all the negative consequences, may lead to changes in the planning process. This would e.g. in some parts of Europe it could mean re-strengthening the influence of national levels, while neglecting further interregional territorial cooperation, i.e. the application of the supranational level in planning.

© 2022 Serbian Geographical Society, Belgrade, Serbia.

Conflicts of Interest: The authors declare no conflict of interest.

Publisher's Note: Serbian Geographical Society stays neutral with regard to jurisdictional claims in published maps and institutional affiliations.

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Serbia.

References

- Albrechts, L. (2012). Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. *Plannig Theory*, 12(1), 46-63.
- Al-Hathloul, S. (2014). Saudi Arabia. In: J. Ryser and T. Franchini (Eds.), *IMPP - International manual of planning practice, Common ground of planning and practice and innovative departures*, 163. Hague: ISOCARP.
- Atkinson R. & Zimmermann, K. (2018). European Spatial Planning Policy. In: H. Heinelt & S. Münch (Eds.), *Handbook on EU Policies*, 1-30. Cheltenham: Edward Elgar.
- Camprubi, A. (2015). China. In: J. Ryser and T. Franchini (Eds.), *IMPP - International manual of planning practice, Common ground of planning and practice and innovative departures*, 145. Hague: ISOCARP.
- Cavrić, B. & Pavlović D. (2015). Macedonia, Montenegro. In: J. Ryser and T. Franchini (Eds.), *IMPP - International manual of planning practice, Common ground of planning and practice and innovative departures*, 213, 215. Hague: ISOCARP.
- ESPN 2.3.2. (2006). *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*. Third Interim Report.
- ESPN - COMPASS (2016). *Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*; Applied Research 2016-18; Inception Report; Version 01/11/2016.
- European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy (1997). *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, Publications Office.
- Faludi, A. (2004). Spatial planning traditions in Europe: Their role in the ESDP process. *International Planning Studies*, 9(2-3), 155-172.
- Farinos Dasi, J. (Ed.) (2006). *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*. Final Report of ESPON Project 2.3.2 (Esch-sur-Alzette: ESPON Coordination Unit).
- Ferrer, M., Gómez, N. & Reyes, R. (2014). Venezuela. In: J. Ryser and T. Franchini (Eds.), *IMPP - International manual of planning practice, Common ground of planning and practice and innovative departures*, 134. Hague: ISOCARP.

- Garon, M. (2014). Israel. In: J. Ryser and T. Franchini (Eds.), *IMPP - International manual of planning practice, Common ground of planning and practice and innovative departures*, 159. Hague: ISOCARP.
- Getimis, P., Reimer, M. & Blotevogel, H. H. (2014). Conclusion: Multiple Trends of Continuity and Change. In: M. Reimer, P. Getimis and H. H. Blotevogel (Eds.), *Spatial planning systems and practices in Europe. A comparative perspective on continuity and changes*, 278-305. Abingdon: Routledge.
- Golubović-Matić, D. (2015). Serbia. In: J. Ryser and T. Franchini (Eds.), *IMPP - International manual of planning practice, Common ground of planning and practice and innovative departures*, 217. Hague: ISOCARP.
- Hodge, G. & Robinson, M. (2001). *Planning Canadian Regions*. Vancouver: UBC Press.
- Janin Rivolin, U. & Faludi, A. (2005). The Hidden Face of European Spatial Planning: Innovations in Governance. *European Planning Studies*, 13 (2) 195–215.
- Lamzah, A. (2015). Morocco. In: J. Ryser and T. Franchini (Eds.), *IMPP - International manual of planning practice, Common ground of planning and practice and innovative departures*, 96. Hague: ISOCARP.
- March, A. (2014). Australia. In: J. Ryser and T. Franchini (Eds.), *IMPP - International manual of planning practice, Common ground of planning and practice and innovative departures*, 166. Hague: ISOCARP.
- Martin, D., Mehlbye, P. & Schön, P. (2018). Towards a European Territorial Agenda post 2020: What should it consider and include? Conceptual proposals and ideas. Territorial Thinkers' Briefing, 1-15.
- Martinez-Vasquez, J. & Timofeev, A. (2011). Decentralizing Egypt: Not just another economic reform. In: J. Martinez-Vasquez and F. Vaillancourt (Eds.), *Global Perspectives on the Obstacles to Fiscal Devolution. Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance*, 389-430. Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Matsumoto, T. (2015). Japan. In: J. Ryser and T. Franchini (Eds.), *IMPP - International manual of planning practice, Common ground of planning and practice and innovative departures*, 148. Hague: ISOCARP.
- Nagy, E., Nagy, G. & Timár, J. (2012). *Transnational Comparison of National Policies and Planning Systems. Integrated Urban Development of Vital Historic Towns as Regional Centres in South East Europe*. <http://www.southeast-europe.net/document.cmt?id=474>
- Newman, P. & Thornley, A. (1996). *Urban Planning in Europe - International Competition, National Systems and Planning Projects*. London and New York: Routledge.
- Olesen, K. (2014). The neoliberalisation of strategic spatial planning. *Planning Theory*, 13(3), 288–303.
- Olufemi, O. (2015). Canada. In: J. Ryser and T. Franchini (Eds.), *IMPP - International manual of planning practice, Common ground of planning and practice and innovative departures*, 120. Hague: ISOCARP.
- Omwenga, M. (2015). Kenya. In: J. Ryser and T. Franchini (Eds.), *IMPP - International manual of planning practice, Common ground of planning and practice and innovative departures*, 82. Hague: ISOCARP.
- Ribeiro, F. E. (2014). India. In: J. Ryser and T. Franchini (Eds.), *IMPP - International manual of planning practice, Common ground of planning and practice and innovative departures*, 137. Hague: ISOCARP.
- Robinson, P. & Dayaram, T. (2014). South Africa. In: J. Ryser and T. Franchini (Eds.), *IMPP - International manual of planning practice, Common ground of planning and practice and innovative departures*, 106. Hague: ISOCARP.
- Ryser, J. & Franchini, T. (Eds.) (2015). *IMPP - International manual of planning practice, Common ground of planning and practice and innovative departures*. Hague: ISOCARP.
- Santos, C. R. (2014). Brasil. In: J. Ryser and T. Franchini (Eds.), *IMPP - International manual of planning practice, Common ground of planning and practice and innovative departures*, 125. Hague: ISOCARP.

- Scornik, O. C. (2014). Argentina. In: J. Ryser and T. Franchini (Eds.), *IMPP - International manual of planning practice, Common ground of planning and practice and innovative departures*, 123. Hague: ISOCARP.
- Sharpe, M. (1980). The Development of Urbanization in West Africa: A Look at Lagos, Nigeria [Masters Thesis]. Columbus, OH, USA: Ohio State University.
- Stephens, R. (2015). USA. In: J. Ryser and T. Franchini (Eds.), *IMPP - International manual of planning practice, Common ground of planning and practice and innovative departures*, 122. Hague: ISOCARP.
- Trkulja, S., Tošić, B. & Živanović, Z. (2012). Serbian Spatial Planning Among Styles of Spatial Planning in Europe. *European Planning Studies*, 20(10), 1729-1746.

Оригинални научни рад

UDC 71-027.511
<https://doi.org/10.2298/GSGD2201029T>

Примљено: 22. марта 2022.
Исправљено: 12. априла 2022.
Прихваћено: 25. априла 2022.

Бранка Тошић^{1*}, Зора Живановић*

**Универзитет у Београду, Географски факултет, Београд, Србија*

СИСТЕМИ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА У СВЕТУ

Апстракт: Рад даје приказ карактеристика система планирања простора у свету, на различитим континентима, на основу држава код којих постоје дефинисани легислативни оквири организације и методологије израде и реализације планских докумената. Глобалне карактеристике система просторног планирања се разликују по више основа: примена принципа одрживости, развијеност регионалног планирања, значај урбанистичког приступа, систем управљања, проблеми имплементације, примена партиципације, заступљеност стратешког планирања, транснационална сарадња и сл. Детерминисаност система планирања бројним и разноврсним факторима утицала је на различит степен развијености планског процеса. У планерској пракси у великом броју држава испољени су слични проблеми који се односе на: непоштовање закона, корупцију, нелегално коришћења простора, неспровођење планских мера, решавање регионалне развојне неуравнотежености у скоро свим државама, итд, а све већи значај добијају питања везана за заштиту животне средине.

Кључне речи: просторно планирање, законодавство, одрживост, територијални ниво, проблеми

¹ branka.tosic@gef.bg.ac.rs (аутор за кореспонденцију)

Увод

Систем планирања, чији је законски оквир дефинисан у већини држава света, је један од главних инструмената усмеравања и планирања просторног развоја. Он обухвата поштовање дефинисаних принципа и норми планирања простора кроз израду планских докумената помоћу којих се врши организација, изградња, уређење, коришћење и заштита простора у циљу интегралног планирања даљег развоја. Системи планирања не само међу континентима, него и међу државама на истом континенту, могу да буду веома различити. Те разлике проистичу из величине и густине насељености држава, из традиције, степена економског развоја, система владања и управљања, административне поделе држава, карактеристика урбаних система, природних карактеристика и ограничења, итд.

У последњим деценијама у свету, а посебно у земљама Европске уније (ЕУ), постоји интересовање за истраживања која се односе на системе планирања националних територија која су објављена као пројекти, документа или научни радови (Newman & Thornley, 1996; Janin Rivolin & Faludi, 2005; European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, 1997; ESPON 2.3.2, 2006; IMPP – International manual of planning practice of ISOCARP - International Society of City and Regional Planners, 2008, 2015; ESPON - COMPASS, 2016) са циљем класификовања сродних система планирања (у четири „породице“, European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, 1997; ESPON 2.3.2, 2006 на нивоу ЕУ; о српском просторном планирању међу системима просторног планирања у Европи – Trkulja et al., 2012), односно са циљем оцене европског система планирања (Farinos Dasi, 2006), као и оцене односа система планирања и његове примене у пракси.

Последње издање приручника IMPP - International manual of planning practice (Ryser & Franchini, 2015) пружа упоредни преглед система планирања на националном нивоу, обухватајући 136 држава на свих пет континената. Синтезни приказ по државама је подржан анализом по више критеријума који одсликавају карактеристике планских система и дају могућност извођења закључака у вези са основним заједничким својствима система планирања и најчешће присутним проблемима који оптерећују њихово функционисање. Са крајњим циљем да се дође и до начина превазилажења тих проблема, у раду је дат приказ карактеристика система планирања простора по континентима, у одабраном броју држава света код којих постоје дефинисани легислативни оквири планирања и методологија израде и реализације планских докумената, са истицањем основних предности, са једне и слабости функционисања постојећих система планирања, са друге стране.

Основна заједничка глобална својства система планирања

Без обзира на евидентне значајне разлике у постојећим системима планирања међу континентима и државама, постоје карактеристике које се на глобалном нивоу препознају као заједничке или у великој мери сличне.

Већину држава одликује виши степен урбанизације, са даљим интензивнијим настављањем тог процеса, ширењем градова и заузимањем околног простора, што је присутно на свим континентима. Један од основних циљева планирања у свету је да се регулише коришћење земљишта, иако се то одвија на врло различите начине.

Ови циљеви су ретко експлицитни, и мали број земаља јасно истиче земљиште као драгоцен ресурс. У промету земљишта, тржишни механизми углавном доминирају и функционишу, тако да је земљиште, чак и ако је у јавном власништву, често третирано као роба. Поред тзв. физичког просторног планирања, које је присутно у свим испитиваним државама, код држава које имају дужу традицију у планирању, а тиме и развијенији систем планирања заступљен је и стратешки приступ. Најраспрострањенији став присутан у свим системима планирању је брига за опште добро, за очување имовинских права, за стварање складних заједница, за заштиту животне средине и сл. Надлежности у области просторног планирања најчешће су под окриљем министарстава за планирање, животну средину и/или економију.

Урбано планирање има углавном већи значај од планирања руралних простора. Често се спроводе посебне мере бриге о окружењу како би се заштитила природа - флора и фауна, шуме, пољопривредно земљиште и обална подручја. Али, ефикасност тих мера је различита, јер се мало ко бави руралним планирањем. Решавање проблема везаних за нелегална насеља су свуда присутна, али прописи у планирању су углавном неефикасни, било да се управљање спроводи одозго, са централног, или одоздо, са локалног нивоа. Законске мере против бесправно изграђених насеља постоје, али остају привремене и/или недовољно реализоване у већини држава света.

Регионално планирање је, углавном, слабо заступљено или је непостојеће, чак и у мање или више аутономним ентитетима федералних земаља, упркос великом потенцијалу регионалних нивоа да посредују између локалних и националних нивоа и да остваре те везе преко регионалних планских докумената. Ситуација у државама са федералном структуром незнатно је повољнија кад је у питању полицентрични развој. Међутим, један од проблема је што мањи градови, немају институционалну моћ да одрже свој значај на дужи рок у поређењу са доминантним утицајима великих градова.

Децентрализација и више локалне аутономије су главни захтеви који воде променама начина управљања у свету. У стварности, у многим државама, децентрализација остаје илузија све док центар задржава доминацију по фискалним питањима, с министрима који имају последњу реч у управљању финансијама и са приватним сектором који је најчешће повлашћена страна владајуће структуре. Тенденција у управљању која се односи на одлучивање одоздо према горе, са собом носи овлашћења, али и одговорности, као и потребу за самопоуздањем, и често захтева неопходну помоћ са врха према локалном нивоу.

Тешкоће у имплементацији планова присутне су свуда, а посебно на нижим територијалним нивоима (локалне самоуправе), посебно ако имају неповољнији развојни положај, будући да она носе терет и других свакодневних обавеза у планирању. Генерално, разлози за тешкоће у имплементацији планова се налазе у недостатку вештина у планирању и недовољном образовању стручњака, недостатку професионалних планера, као и недостатку техничких и других средстава који су неопходни у планирању. Многе државе су у периоду економске кризе, спровођењем мера штедње, убрзале приватизацију јавних добара и смањиле јавне инвестиције у физичку инфраструктуру, што је неповољно утицало на спровођење планова, посебно великих дугорочнијих пројеката, који су често препуштани приватном сектору, а тиме су најчешће и недовољно контролисани.

Иако је јавност углавном укључена у систем планирања, у пракси је то најчешће неефикасан поступак, а често се практикује само на крају процеса израде плана. Један од разлога је недостатак заинтересованости јавности, пре свега због недовољне образованости у тој сфери, недостатка комуникације, недоступности информација итд. Употреба информационих технологија је промовисана како би се помогла информисаност о планирању развоја, али највише се примењује у развијенијим државама. За такве државе, управљање значи већу укљученост приватног сектора, привредника, невладиног сектора, стручњака и грађана, не само у развојном процесу, већ и у самом процесу планирања, односно за све време израде планског документа.

Све државе потврђују потребу за националном и могућом наднационалном кохерентношћу, јер је само тако могуће постићи координацију или сарадњу преко националних граница, хоризонталну и вертикалну координацију сектора унутар постојећих система управљања итд. Територијална сарадња, са свим својим видовима, доприноси развоју, заједничком коришћењу и заштити простора, али је, за сада, препозната као развојна шанса углавном код развијенијих држава.

Многи аутори доприносе сумњи у релевантност постојећих система планирања у својим државама, укључујући улогу планера. Дошло је време да планери преиспитају своју улогу у креирању просторног развоја и преузму пуну одговорност као значајни актери у политичком процесу трансформације.

Дакле, планирање у свету је остало у сталној интеракцији између супротности: просторно-физичко или друштвено-економско и/или еколошко планирање. Закупљеност питањима неравномерног регионалног развоја одвијала се уз: урбану динамику изражену у коришћењу и пренамени браунфилда, гентрификацији, трансформацији економија, као и локалним иницијативама одоздо према горе, односно децентрализацији у управљању, захтевима за учешћем јавности или транспарентношћу у планирању, са циљем да се постигне бољи квалитет живота. Свест о климатским променама и енергетској кризи додатно је афирмисала појам одрживог развоја и допринела важности мера за решавање еколошких и, у мањој мери социјалних неравнотежа или питања економског раста, уз све већу пажњу која се посвећује управљању природним ризицима, иако се по том питању углавном још не доносе дугорочније стратегије (Ryser & Franchini, 2015).

Карактеристике система планирања по континентима

Сасвим је очекивано, с обзиром на различите услове просторног развоја и све друштвене околности, да разлике међу државама и континентима буду очигледне по свим критеријумима за оцену система планирања: законодавство и његова примена, врсте планских докумената, примена начела одрживости, надлежност територијалних нивоа у управљању, заступљеност савремене технологије у планирању, партиципативност, територијална сарадња, имплементација планских докумената и др. Текст који следи даје краћа објашњења система планирања по државама које имају значајне глобалне развојне утицаје, односно представљају интересантне примере због добрих или лоших страна својих планских система.

У већини држава Африке, Азије, Америке и у Аустралији планирање је углавном централизовано, осим у савезним државама које се простиру на већим терито-

ријама. Утицаји колонијалних сила су имали директне реперкусије на систем планирања у азијским, афричким и латиноамеричким државама, које су умногоме наследиле националне системе својих колонизатора.

У већини држава Азије инструменти за планирање су на државном, ретко регионалном и локалном нивоу. Источноазијске земље, након развијеног централизованог система постепено прихватају демократски и децентрализован систем за разлику од јужноазијских, код којих тај процес углавном још није започео. Закони у азијским државама су претежно усмерени на планирање градова и заштиту животне средине. У Индији нпр. је и даље присутан централизован систем. Постоје напори да се надлежности дају градовима и нижим територијалним нивоима, али имплементација је на тим нивоима отежана. Снажан је темпо урбанизације, са илегално изграђеним насељима која срастају са градом, велике су регионалне неравномерности и наглашени еколошки проблеми. Планирање је још увек бирократизовано са минималним учешћем јавности (Ribeiro, 2014). У Кини градови имају моћ да донесу локалне законе. Свака провинција, префектура, град и округ имају своје планове које се усвајају на вишим нивоима. Уочава се тежња да се поједностави систем планирања. Сваки урбанистички план је доступан јавности на интернету. Иако постоје настојања да се задржи аутентичан стил градње процес глобализације их отежава (Samgrubi, 2015). У Јапану контрола планирања се постиже преко великих градова (префектура) који издају грађевинске дозволе. Циљеви се везују за смањивање густине насељености, лоцирање сервиса у периферним деловима градова, децентрализацију и јачање локалног нивоа у управљању. Унутар различитих урбанистичких подручја постоје знатне разлике у начину контроле коришћења земљишта, па се захтева примена уједначених приступа у планирању изградње градова (Matsumoto, 2015). У Израелу нпр. систем је оцењен као ригидан, централизован, посебно кад је реч о заштити обалног подручја, а осим значајнијих инфраструктурних пројеката постоји тренд да остала изградња буде у приватним рукама (Gagon, 2014). У Саудијској Арабији иако се тежи уравниојеном развоју, одрживост још није укључена као принцип у пракси, мада постоји тежња ка рационалном коришћењу енергије. Плански систем је статичан, концентрисан на регулацију а не на плански развој, а недостаје и боља обука планера. Упркос постојању регионалних и локалних савета, доминира централизован приступ планирању са локалним прописима о локалном зонирању, што доводи до сличног приступа у градњи у целој земљи и отежава очување локалног идентитета различитих региона и градова (Al-Nathloul, 2014).

У Аустралији регионални ниво је генерално неразвијен, док је локално планирање препуштено локалној самоуправи, обично под надзором различитих аустралијских држава, ретко са апсолутном локалном аутономијом, иако је имплементација планова део надлежности на локалном нивоу. Неразвијена је и хоризонтална и вертикална координација међу аустралијским државама. Растући еколошки проблеми повезани са постојањем ниске густине насељености и губитком станишта, повећање просторне поларизованости богатства и приступа услугама, економска глобализација и културна диверзификација представљају нове и сложеније изазове за аустралијско планирање (March, 2014).

У Африци је урбано планирање резултат аутохтоне естетике и концепције форме, као и промена које је донела индустријализација, модернизација и колонијализам. Афричке државе, изузев малобројних, су након колонијалних утицаја, ажурни-

рале своје законодавство у планирању или су у припреми да укључе нове приступе планирању. Планирају се процеси урбаног развоја, али са запостављањем руралног развоја, иако је у већини држава и даље пољопривреда примарна делатност. Систем планирања одозго на доле преовладава у северним афричким земљама, док у јужним и западним земљама, дуализам демократски изабраних представника и поглаварства је још увек укорењен у планирању развоја. Урбанизам се значајно променио од предколонијалних до колонијалних времена, пошто су ропство, хришћанство и низ других утицаја проузроковали промене у простору (Sharpe, 1980). Већина држава има мноштво планова усвојених са различитим циљевима. Регионални планови су ретки, постоје нпр. у Египту, а контрола развоја се углавном спроводи на локалном нивоу, будући да годинама постоји тежња ка постепеном померању ка локалној власти, као и ка обезбеђивању права локалних заједница да учествују у дефинисању потреба и приоритета (Martinez-Vasquez & Timofeev, 2011). У Мароку нпр. планирање је претежно урбанистичко, а недостаје планирање руралних области. Постојећи систем планирања је застарео и отежава интегрални приступ. Будуће перспективе система планирања односе се на превазилажење крутог, нормативног система и прелазак на флексибилан систем планирања који повезује све партнере (Lamzah, 2015). Кенија у последњој деценији развија савременији систем планирања, будући да још нема националну политику, смернице и стратегије класичног, физичког, планирања. Само неколико градова је одобрило и ажурирало локалне планове физичког развоја, иако је развој у градовима неконтролисан и праћен великим проблемима. Сада постоје два нова нивоа власти - национални и регионални са различитим трајањем мандата за планирање градова и држава. Узрочник највећег броја проблема је недовољно образован кадар (Omwenga, 2015). Најразвијенија држава, Јужноафричка Република, такође, нема јединствени систем планирања за све урбане и руралне области, нема довољно развијен партиципативни приступ у процесу планирања, нема одговарајуће институције које ће пратити спровођење закона, а оптерећујући фактор је дуалност која постоји између формалних и неформалних система у готово свим аспектима развоја (Robinson & Dayaram, 2014).

У Америци, већина држава има националне стратегије чији је циљ промовисање економског и физичког развоја уз усмеравање јавних инвестиција. Иако је регионални ниво присутан у већини планских структура, овај ниво планирања се једва користи, осим ако су у питању метрополитанска подручја. Главни објекти планирања су градови и за тај ниво плански инструменти су различити: мастерпланови, општински планови коришћења земљишта, изграђена подручја, зонирање, грађевински прописи, итд. Већина латиноамеричких држава има мноштво закона везаних за просторни развој. У америчким државама виши нивои доминирају креирањем политике просторног развоја, док локална самоуправа нема значајнијих надлежности. Ситуација са природним непогодама, у многим средњоамеричким државама, довела је до усвајања националних система управљања ризицима и националне политике о климатским променама, са утицајем на просторно планирање.

Државе Северне Америке које делегирају надлежности у планирању својим саставним државама или регионима су Канада и САД. У Канади, свака од саставних држава има сличне системе планирања. На локалном нивоу се ради стратешки, генерални, мастер и оперативни план (Olufemi, 2015). Регионално планирање се односи на велике урбане и метрополитанске регионе, али и руралне и не-метрополитанске регионе и усмерено је на коришћење руралних ресурса, очување

животне средине и обнављања руралне економије (Hodge & Robinson, 2001). У САД-у планирање и законодавство везано за животну средину је на државним нивоима, а локални ниво задужен је за специфичне пројекте и активности. Постоје различите врсте регионалних влада које су укључене у планирање унутар једне државе или више држава како то налажу државни или савезни закони. Локалне самоуправе су обједињене, настале спајањем градова и региона, врше једну или више посебних функција, као што су управљање поплавама, регулисање коришћења земљишта у одређеним географским областима, планирање превоза, управљање употребом воде, формирање и уређивање паркова и др. (Stephens, 2015).

На простору Латинске Америке, у Аргентини, иако се ради о развијенијој држави, још увек не постоји интегрално законодавство у планирању, тако да је планирање подељено између провинција и општина. Општине дефинишу правила грађења на урбаном и руралном простору, а приватни сектор доминира над свим ресурсима па законодавство не гарантује њихово одрживо коришћење (Scornik, 2014). У Бразилу урбани стандарди су преузети са интернационалних нивоа, па нису у складу са економским условима, што је довело до нелегалног ширења периферије градова; грађевинске прописе одобрава свака општина (Santos, 2014). Тежња ка коришћењу обновљивих извора енергије доводи до кризе у планирању у државама које имају значајне изворе нафте - Венецуела. Циљ у држави је да се појачају напори цивилног друштва ка унапређењу партиципације и јачању демократских институција у циљу побољшања демократске управе (Ferrer et al., 2014).

У Европи је развијен хијерархијски систем планирања са тежњом ка интегралном, свеобухватном систему, са постојањем регионалног, као значајног нивоа, као и са поново све доминантнијим локалним нивоом (нпр. скандинавске земље). Постоје примери веома бирократизованог система, са много фаза између одлуке и усвајања плана - Црна Гора, С. Македонија, Србија (Cavrić & Pavlović, 2015; Golubović-Matić, 2015), али са покушајем превазилажења тих проблема. Национални ниво у европским државама са дугим и развијенијим системом планирања представљен је израдом визија, стратешких планова, а многи од њих немају законски статус. Већина система планирања су хијерархијски са свим нивоима који имају веће или мање компетенције, али су нижи нивои подвргнути контроли од стране виших нивоа и на крају од централне државе. Све европске земље имају специфичне законе о планирању. Неке имају свеобухватни плански мандат за целу државу, док савезне државе имају различите законе у својим саставним деловима – државама/регионима (Немачка, Швајцарска). Култура планирања централне и источне Европе, као и неких медитеранских земаља, тешко се ослобађа утицаја командних и контролних решења за превазилажење несугласица, уместо да се прибегне примени система комуникације међу актерима. Иако је регионални ниво чак и у Европи обично слаб, уведен је у земљама Источне Европе ради дефинисања одговарајуће структуре за добијање средстава из ЕУ. Регионално планирање је сасвим искључено или слабо заступљено и у развијенијим европским државама (Данска, Шведска), где по принципу супсидијарности локални ниво има доминацију у планирању и управљању. Границе и циљеви регионалног плана могу да буду *ad hoc* дефинисани (Исланд, Словенија). Међутим, и ако не постоји израда регионалних планова, углавном постоји обавеза израде стратегије регионалног развоја.

Дискусија – оцена система планирања

Оцена система планирања по државама и континентима дата је на основу анализе више критеријума.

Највећи број држава на глобалном нивоу, посебно европских, је усвојило принцип одрживости у својим законима и планским документима. Серија директива ЕУ подстакла је увођење принципа одрживости у законе који се односе на планирање и у праксу. То укључује доношење стратешке процене утицаја на животну средину. Степен прихватања принципа одрживости зависи од разних околности на континентима; нпр. азијске земље богате фосилном енергијом имају већу дилему око поштовања тог принципа од сиромашних земаља које теже енергетској сигурности кроз одрживе енергетске политике. И већина латиноамеричких држава је након одржавања Самита у Рију, 1992. прихватила овај принцип. Међутим, ефекти су неуједначени, јер се главни фокус ставља на заштиту природних ресурса, остављајући по страни два преостала фактора одрживости - социјално благостање и економски раст. Иако је принцип одрживости актуелан и у афричким државама, често је, такође, сведен на еколошке аспекте (Ryser & Franchini, 2015).

Потребу за планским променама изражава низ земаља, посебно азијских, али без конкретних предлога, осим тежње ка флексибилнијим, прилагодљивим и интегрисаним планирањем. Економска слабост већине локалних власти у латиноамеричким државама појачава улогу централне владе, чиме се задржава претходни статус, насупрот тренду ка децентрализацији. Неке земље промовишу приступ одоздо према горе, док друге само формално подржавају принципе децентрализације, административне координације, јавног и приватног партнерства и учешћа грађана. Чак и када се усвоји децентрализовани модел управљања, локалне самоуправе могу остати у великој мери зависне од централне владе. При преношењу овлашћења у планирању на ниже територијалне нивое треба поштовати принцип супсидијарности.

Централизоване земље Азије карактерише прекомерна сложеност у процесу планирања, ограничавање контроле планских одлука, недостатак транспарентности хијерархијских планских система и њихова неспособност да оснаже цивилно друштво да се укључи у планирање, као и да доведу до давања овлашћења за спровођење на најнижем нивоу. Супротно томе, за федералне земље се сматра да пате од непоштовања хоризонталне и вертикалне координације. Оцењује се да централизовано планирање не може да се носи са континуираном турбуленцијом у економској сфери и убрзаном урбанизацијом, чему је делимично узрок и интензивна миграција. Одрживост се прихвата, али често са наглашеним проблемом прилагођавања традиционалних приступа. Међутим, највећи напори се улажу у управљање животном средином и ресурсима. Физичко, мастер, планирање није у стању да ступи у интеракцију са локалним економским и друштвеним интересима, као и са предвиђањем посебних потреба жена, деце и старијих особа. Међутим, очекује се да планирање постане инструмент у припреми обнове ратом разорених земаља. У земљама бившег СССР-а, један од важних проблема су власничка права, као и снажна државна контрола, нејасне одговорности и корупција која омета покушаје самоуправе. Тамо где нема националног тела одговорног за национално планирање, регионални и градски нивои такође слабо функционишу. Свест о потреби урбаног планирања у неразвијеним земљама настаје када градови показују акутне проблеме. Бесправно изгра-

ђена насеља нису само урбани, већ и рурални проблем, посебно у мање урбанизованим земљама, где доприносе деградацији животне средине. Загађење остаје проблем у државама са високим густинама насељености као и брзе моторизације. Прелазак са планиране на тржишну економију чини постојеће планове неефикасним и неприкладним. У последње време се више пажње придаје вредности културног наслеђа и урбаног идентитета у развијенијим државама. Планирање треба да буде оријентисано ка визији и квалитативним стратешким показатељима, и да се прилагођава новим децентрализованим општинским структурама. Неравномерном развоју су допринели прерасли главни градови који апсорбују непрекидно националне ресурсе и концентришу богатство, таленте и економске активности на штету других, мањих градова и већине руралних подручја. Иако земље теже децентрализацији, то мора бити праћено демократијом и урбаним управљањем, оснаживањем заједнице, еколошком одрживошћу и очувањем културе.

Планирање у Африци не може да прати убрзану урбанизацију, па се градови развијају неплански и неконтролисано. Већина земаља се бори са проблемом непостојања и застарелости закона о планирању, па је илегална градња јако заступљена. Често локалне власти немају капацитете за спровођење закона. Планови се тешко могу примењивати, јер их ометају корупција, интереси власника земљишта, недостатак поштовања одобрених планова (чак и од стране централне владе), систем власништва, обичајни закони, недостатак фискалне деволуције, решавање проблема недостатка инфраструктуре итд. Понекад се неразвијеност планских система види као узрок слабе контроле развоја. Недостатак људских ресурса у планирању, а посебно на нижим територијалним нивоима, слабе вештине планирања, неодговарајуће образовање, одсуство одговарајућих локалних ресурса и финансија за имплементацију, и недостатак јавне свести о значају планирања су се испољили као велике препреке у планирању. Чак и ако су планови у стању да регулишу коришћење земљишта, нису у стању да допринесу искорењивању сиромаштва или побољшању животних услова у илегално изграђеним насељима која су још увек често предвиђена за рушење, а не за обнову. У афричким државама се улажу напори да се побољша транспарентност и децентрализација. Политике о децентрализацији и јачању локалних власти довеле би до континуираног развоја урбаног простора. Стиче се утисак да децентрализација боље функционише тамо где постоје локалне „поглавице“ и где је то регулисано законом. Имплементација и спровођење политика и прописа је највећи изазов у многим афричким државама. Претерана зависност од централне владе и недоступност ресурса, посебно локалним властима, коче праксу одрживог развоја. Учешће јавности, такође, није адекватно институционализовано.

У Америци, у политичком и административном смислу, важност просторног планирања се не доводи у питање, иако у пракси планирање и даље остаје мало познато општој популацији, па чак и неким деловима јавне управе. Централизовано планирање као модел претежно остаје на снази у латиноамеричким државама. Главне препреке се јављају при имплементацији, због неспособности доносилаца одлука да издвоје пројекте високог приоритета, политизације урбаних питања, слабе међуинституционалне координације и недостатака споразума међу партнерима који теже фаворизовању клијентелизма и корупције. Законодавство има тенденцију да буде превише сложено, опште и неодређено, а прописи обично нису хијерархијски, што доводи до неспоразума и противречности међу институцијама, грађанима и инвеститорима, посебно у урбанистичком и регионалном планирању. Веома често

локални планови само прате национални план, а не локалне захтеве, односно користе методологије планирања које не укључују специфичне локалне аспекте. Неопходно је припремити се за одрживији начин решавања урбаних проблема везаних за сиромаштво, недостатак стамбеног простора, инфраструктуру и јавне објекте, руралне миграције, урбано ширење и еколошке дефиците који погађају многе градове. Потребна је, такође, већа транспарентност у процесу планирања, уз повећање могућности јавног учешћа грађана.

У Европи избор и нагласак на специфичним аспектима планерске праксе зависе од обрађивача. Неолибералне земље захтевају поједностављење процедура планирања и скраћивање времена потребног за израду планова, јер ће убрзати добијање дозвола за планирање и изградњу приватним планерима и инвеститорима. Међутим, то би требало да буде праћено адекватним мерама везаним за заштиту животне средине, чије спровођење мора бити обезбеђено. Неке државе инсистирају на јавно-приватној сарадњи са развојном индустријом од самог почетка кроз планирано преговарање. Друге државе имају проблем због недостатка дугорочне одговорности планера. Важан утицај на планирање у пракси имају спољна тела (Светска банка, ММФ), јер имају тенденцију да наметну своје властите циљеве и вредности, посебно у земљама које се ослањају на зајмове за имплементацију мера просторног развоја. Помоћна средства ЕУ су главни мотиватор држава чланица ЕУ у Источној Европи да прилагоде своје законодавство и промене просторне политике (Nagy et al., 2012). Земљиште је национално опште богатство и стога постоји потреба за оснаживањем механизма који подржавају јавне интересе у условима слободног функционисања тржишта. Субурбанизација услед раста употребе аутомобила је и даље тренд упркос политикама које у складу са принципима одрживости фаворизују урбану компактност. Илегална насеља и бесправна градња су најраспрострањенији у јужној и источној Европи. У планирању у државама јужне Европе остаје доминантан урбанистички приступ. Државе Источне Европе, укључујући и новостворене државе после распада СССР-а, 1990-их година су пролазиле кроз транзициони период који је довео до великих проблема у процесу планирања, у управљању пре свега. Неке државе су указале на потребу политичке улоге планера са друштвеним одговорностима, уместо да се само баве стручним послом (Ryser & Franchini, 2015).

Закључак - изазови планирања за будући период

Заједнички трендови у систему планирања на глобалном нивоу односе се на изазове и покретачке силе глобализације, неолибералне императиве дерегулације, прелазак или јачање стратешког планирања и територијалног управљања, деволуција планирања (преношење на ниже нивое у комбинацији са успостављањем власти на централном нивоу), потрагу за новим "меким простором" са флексибилним границама за решавање просторних проблема, уз потребу за укључивањем више актера (јавни и приватни сектор), уз хоризонталну и вертикалну сарадњу у пракси планирања и увођење стилова политике усмерених на консензус (Faludi, 2004). Последњих година појмови територијалне кохезије и територијалне кохеренције мање-више су апсорбовани у оно што је претходно било укључено у значење европског просторног планирања (Atkinson & Zimmermann, 2018). Такође, све више се прихватају и интернализују основне претпоставке неолиберализма, тако да сада представљају кључни део начина деловања у области просторног планирања (Olesen, 2014).

У већини држава у развоју, постоји проблем примене законодавства, али и његовог успостављања, као и решавање проблема корупције, бесправне градње и децентрализације у управљању. Иако је аспект животне средине, пре свега због природних ризика, добио на значају, још увек није довољна пажња посвећена социо-економским проблемима, урбаном, а посебно руралном планирању.

Не постоји "хомогени" правац трансформације планирања, већ више трендова уз повећану хетерогеност планских промена, који зависе од низа постојећих чинилаца, а пре свега планске традиције и степена достигнутог одрживог развоја. Осим тога, готово континуирано присуство економске кризе, климатске промене, потрошња енергената, миграције и др. изазови, свакако могу да иницирају и промене у законодавству, територијалним надлежностима и националним системима планирања. Циљеви у будућем периоду односе се на постизање широко договореног и континуираног дијалога између свих представника релевантних подручја.

Код свих држава, посебно европских, најважнији изазови са којима се планирање сусреће су (Getimis et al., 2014):

- потреба за бољом координацијом просторног са економским планирањем,
- потреба за поједностављењем система планирања, уз давање предности флексибилном, стратешком планирању,
- балансирање ефективности и конкурентности (остваривање циљева и веза са секторима, транспарентност планирања, партиципација и сл.),
- јачање свести у вези са проблемима везаним за животну средину и иницирање формирања различитих еколошких политика,
- пораст значаја «територијалног управљања» уз поштовање принципа супсидијарности, као и отвореност за преговоре са јавним и приватним сектором.

У већини држава дошло је до помака ка стратешком приступу у просторном планирању усмереном ка развоју, са циљем боље координације са економским планирањем, регионалним развојем и секторским политикама (Albrechts, 2012). Намера је да се одговори на потребу да се олакша инвестирање и укључи приватни сектор у оквиру територијалног управљања.

Стратешки циљеви односе се на инкорпорирање принципа одрживости и на територијалну кохезију и побољшање хоризонталне и вертикалне координације у планирању. У свакој држави преовлађују различита значења и тумачења проблема у простору, у зависности од различитих система планирања, реформских периода, различитих циљева и изазова које треба остварити.

Поред заједничких и свеprisутних проблема везаних за заштиту животне средине који се јављају као последица неких развојних активности, истиче се немоћ или слабо функционисање постојећих система планирања, а као разлог се наводи глобална економска криза и њене последице, проблеми у систему управљања и спровођењу планских докумената, слаба контрола у поштовању закона, недовољна образованост и стручност кадрова, ограничења на пољу технике, недовољна заступљеност територијалне сарадње и сл.

На основу до сада изнетих чињеница може се извести закључак да је планирање под утицајем политичких кретања. Стога планери морају да уложе додатне напоре

да, поред јачања своје струке, обезбеде и неки вид политичке подршке, ако желе да играју важну улогу у процесу просторног развоја у будућности.

Иако досадашња истраживања иду у прилог закључку да на глобалном нивоу долази до побољшања животног стандарда становништва, јаз између богатих и сиромашних је све израженији. Та неуравнотеженост је апсолутно присутна и изражена и унутар сваке државе, што додатно усложњава процес развоја и захтева пажљивији приступ планирању. Како друштвена и територијална фрагментација између победника и губитника у процесу глобализације у свету расте, тиме се предуслови за основни друштвени консензус и територијалну кохезију погоршавају (Martin et al., 2018).

Текућа епидемија и ратни сукоби у источној Европи, осим свих негативних последица, могу довести и до промена у процесу планирања. То би нпр. у неким деловима Европе могло да значи поновно јачање утицаја националних нивоа, уз запостављање даље интеррегионалне територијалне сарадње, односно примене наднационалног нивоа у планирању.

© 2022 Serbian Geographical Society, Belgrade, Serbia.

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Serbia

Литература (погледати у енглеској верзији текста)