

ON STRATEGIC SPATIAL PLANNING

BRANKA TOŠIĆ^{1*}, ZORA ŽIVANOVIĆ¹

¹ *University of Belgrade - Faculty of Geography, Studentski trg 3/III, Belgrade, Serbia*

Abstract: The goal of this paper is to explain the origin and development of strategic spatial planning, to show complex features and highlight the differences and/or advantages over traditional, physical spatial planning. Strategic spatial planning is seen as one of approaches in legally defined planning documents, and throughout the display of properties of sectoral national strategies, as well as issues of strategic planning at the local level in Serbia. The strategic approach is clearly recognized at the national and sub-national level of spatial planning in European countries and in our country. It has been confirmed by the goals outlined in documents of the European Union and Serbia that promote the grounds of territorial cohesion and strategic integrated planning, emphasizing cooperation and the principles of sustainable spatial development.

Keywords: strategy, planning, features, sustainability, Serbia, Europe

Introduction

Strategic planning can be defined as the process of establishing the long-term development goals and determining the principles upon which the specific actions in the area will be established, based on the vision and creative thinking. It is related to the broad field of planning, is logically attached to higher territorial levels. Although it is rather indicative-demonstrative, then imperative-binding (Albrechts L., 1999), strategic planning includes a set of concepts, methods and tools, which must be defined in any situation in order to achieve the desired outcomes.

The terms strategy and strategic are derived from military doctrine, signifying the art of overcoming obstacles in reaching a goal (Sun Tzu, 2007). If requirements in the planning process in the second half of the 20th century are assessed in a few words, one can conclude that the emergence of strategic spatial planning is caused by deregulation of planning along with the view that such planning must assume the role of an instrument to protect the public interest. On the other hand, the means for preventing the negative consequences brought by uncontrolled operation of the market are necessary, particularly in the area of environmental protection. One of the main reasons for the occurrence and affirmation of strategic spatial planning is adopting the doctrine of sustainable development as a core strategy for the future functioning of countries (Đorđević B., 2002). A strategic approach to planning in general is based on the principles of sustainable development - the democratic principle, the principle of participation, subsidiarity, integration, proportionality and precaution.

* E-mail: zoraz17@yahoo.com

Article history: Received 15.07..2014 ; Accepted 11.11.2014

The work belongs to the scientific project no. 176017, Ministry of Education, science and technological development of the Republic of Serbia

Re-affirmation of the strategic approach to urban planning was beyond the problem of a degrading role and legitimacy of traditional spatial planning within the social regulation of development. Instead of the traditional regulation of land-use, strategic spatial planning is focused on an integrated policy of long-term planning in order to improve the quality of life, to strengthen the regional identity and to develop new forms of regional cooperation. It is clearly deemed that it is necessary to develop a strategic view of planning that will launch the valorisation of a potential of the territory, using the appropriate instruments in accordance with global processes (Grumo R., Lugonja A. 2009). According to Faludi, the purpose of strategic planning is to enable decision-making in practice, and not to directly affect the outcome, or subject of projects and plans (Faludi, A., 2000).

Strategic planning is intensified not only due to dissatisfaction with traditional planning, but also on account of the lack of strategies that have not foresee any transformation, as well as radical economic, political and institutional changes that have occurred over the last decade. Changes in the area have contributed to the loss of legitimacy of the central government and the need for strengthening governance at a local level.

An attempt to understand the strategic vision of planning raises the question: where is the boundary between a strategy and a spatial plan, is there and what is the essential difference between these two documents? Explanation of strategic vision of planning may involve a strategic approach to the development of spatial plans, on one hand, and the process of making various sectoral strategies at the national level, on the other hand.

Development of strategic spatial planning

According to Mastop, the first traces of strategic planning in Western Europe are dating back to the 1920s and 1930s. The author puts strategic planning in relation with the idea of the modern nation - state, and, on this point, planning is used as an instrument to direct the activities of authorities on different territorial levels, different sectors, as well as private property, towards the realization of common goals (Mastop H. 1998). During the 1960s, strategic planning was systematically used when sectoral planning was debated, what was the focus of interest in more developed countries of Western Europe. It is also interpreted as part of a complex planning process and as an inter-institutional interaction (not as a long-term vision of development). During these years, the discussion on spatial planning and strategic planning resulted in developing new planning theories and expansion of scope of planning activities and actions. The new meaning of strategic planning is related to the crisis and the collapse of planning during the 1970s and 1980s, when principles of rationality and efficiency appeared and the market was positioned as the dominant mechanism of governance. That period was characterized by the emergence of private investors, as well as the first non-governmental actors and participants with certain interests in the planning process that are independent of the state (Vasilevska LJ., Vasić M. 2009). In response, major changes in the system and planning theory have occurred. Realizing that the market mechanism has irreversible features, the states with the market-oriented economy began to behave as private actors in the planning process, thus supporting their own interests with the help of the private sector. Strategic planning in this period, "supports" the state as an equal player in the competition on the market, creating a favourable environment for protection of the public interest, and preconditions for development of private capital (Šećerov V., 2012). It has become clearer that in modern societies planning must remain one of the main mechanisms for harmonization of governance, on one hand, and social consensus, on the other. In the European Union, political positions are more clearly formed that strategic spatial planning, in addition to traditional role of mechanism of implementation and control, must assume the role of creating consensus in protection of the public interest and in preparing and making strategic planning decisions. During the 1990s

there was a period in which powerful state actors have lost their role and authority in the planning, and at that time the free market was highly dominant. This created a renaissance of strategic planning, which was able to cope with global challenges and rapid changes that have occurred during the transition of the former socialist countries. On the other hand, it was a period when the environmental aspect took precedence in the planning process in general.

Today, there is a growing interest for strategic spatial planning across Europe, since it emphasizes the dynamic nature of creating strategies for sustainable and balanced integrated spatial development. On basis of the trends that are very evident in the theory and practice of planning in developed countries of Western Europe in the last twenty years, the importance of strategic planning in the field of vision of spatial development, use and protection of vital resources and the environment has been increased.

According to Kaufman and Jacobs, strategic planning occurs in the United States in the 1950s in the private sector. Its existence is derived from the need to connect actors to jointly plan and manage future that was uncertain (Kaufman J L, Jacobs H M, 1987). In the early 1970s the government of the United States was more interested in strategic planning approach, as a result of changes that have occurred in that time - the crisis in oil prices, demographic problems, rapid economic change (Bryson J.M., Roering W.D. 1988). In the early 1980s, a large number of scientific papers called for the authorities to use strategic planning approach which is present in the developed part of the world (Albrechts, L. 2006).

Characteristics of strategic spatial planning

Strategy, as a document of an approximate nature, cannot be based on rigid and exclusive views, comprehensive and detailed analysis, theoretical rigor and practical neutrality (Derić B., Smiljanić Z., 2004). Making strategic decisions on achieving strategic goals involves a complex decision-making, and important compromises, harmonisation of different priorities and interests, predicting the future and risk management, often with uncertainty and lack of information and analytical capacity. Therefore, the strategic planning process should include elements of continuous learning, so it could be able to adapt to a variable actuality and context, to deal with them and respond to them. To make planning more concerned with its content than with its implementation, value rationality is introduced. Analysis of the values in the area (e.g. quality in spatial planning) is a way to describe the area in which we want to live. Values and vision of the society we want to achieve are defined in the planning process. This way, strategic planning creates a vision for the future environment.

At a time when undesirable erratic phenomena that indicate the need for directing the development occur, reviews on planning of development are justified when they reveal the intentions of mastering all the processes so that they are subjected to absolute control. Strategic planning on this point came out necessary, since it is not only the instrumentalization goals, but also a process that can shape the future of society. In the national strategies of spatial arrangement this planning was recognized as an instrument for achieving priorities, with the active link between strategic goals and specific actions among all parties, including those who implement the decisions.

Over the period time strategic planning included the communication that involves discussion and negotiation, given that it belongs to the broad field of planning. Since the possibility of transforming society as a whole should be consider, it is necessary to support a plan that has the ability to "listen, question, understand and explain." This means that strategic planning in the context of integrated development, combines the theory and practice of participation, negotiation and decision-making of interested parties. A key feature or focus of the discussion is not a "plan" or a tools and steps of the planning process

and their mechanical applications, but only a path and the ability of parties of interest to jointly form the vision for the development and mobilize resources for its implementation, throughout their innovations and social and political force, as well as possible changes that would occur from the institutions and governing structures.

Therefore, with strategic planning, a complex and very extensive system of public debating on the plan documents is foreseen. However, the principle of democracy is present very differently - from the formal public debating after completion of a plan, to the continued participation of all parties at all stages of the drafting process, forcing the interaction triangle: planners-politicians-citizens. State or any level of territorial government cannot make a proper decision without participation of citizens. At the beginning of the drafting process, interested parties must be aware of the unequal distribution of power in all phases of planning (Albrechts L, 2012). The realisation plan system - implementation or appeal is quite precisely defined, especially in the more developed European countries, with a formerly built traditional planning system.

Performances of strategic spatial planning should be considered approximately and not through immediate results. Plan is adopted, implemented to some extent, and then becomes obsolete. But planning should not have a discontinuity - until a new plan is passed, the vision, thinking, conceptual framework, which is called the doctrine of planning remain (Đordjević D. 2004).

In several scientific papers in the late 20th and early 21st century, characteristics of strategic spatial planning are presented: clarity of approach, clear motivation, internal consistency, compatibility with the environment, the reasonable use of available resources, taking into account all risk situations, the extent which defines a strategy is often contradictory to personal interest, long-term planning, flexibility, suitability for implementation, having conditions to bring together all parties with the need for active involvement of experienced managers, the ability to build shared vision, acceptance of external trends and influences, defining financial requirements in implementation of plans, political situation, directing towards execution of the plan, readiness for a new opportunity and surprises (Bryson J.M. 1995, Quinn J.B., 1980, Poister, T.H., Streib G., 1995; Kunzmann K., 2000; Albrechts L., et al. 2003, Healey M., 2004). Louis Albrechts concludes that strategic spatial planning is associated with conflicting processes that combines - static and dynamic approach, constraints and preferences in planning, planning and research, public and private approach to planning, vision and action, local and global context, legitimacy and revised democratic tradition, values and specific facts, selectivity and integrativity, short-term and long-term, etc. (Albrechts L, 2004).

One of the delicate aspects of the strategic planning is time. As time goes by from a certain past to an uncertain future, the strategy needs to be related to a thought-out attempt to properly define the planning period. The term "emergent strategies", i.e. strategic urgency, forces us to consider the relationship between the past, present and future defining the plan more vigorously than before. Empirically, changes in the space are different according to the different areas of the study. Research in the strategic spatial planning at the beginning of the 21st century emphasize the need for continuous monitoring of changes, or for the dynamic perspective of changes of area (Hutter, G., Wiechmann, T., 2005). Strategic approach certainly includes combining long-term vision with medium-term goals and short-term actions.

It is obvious that strategic spatial planning ensures coordination of integrated development and sectoral policies and spatial planning, planning and implementation of integrated local and regional planned development, as well as greater efficiency in achieving territorial cohesion. In addition to the characteristics of objectivity, this actual planning based on the principle of subsidiarity and horizontal and vertical coordination of neighbouring territories and different territorial hierarchical levels, with respect for equal

jurisdictions of "top-down" and "bottom up" principles. The main objectives of horizontal integration (Živanovic, Z., Trkulja S., 2006): economic efficiency, social equality, territorial uniformity and environmental protection in cooperation with neighbouring areas, while the basic objectives of vertical integration are connecting local, regional, national and transnational levels.

Although the term *strategic spatial planning* suggests a higher territorial level of planning, this type of planning is also present at the local level and it enables understanding the objectives of local development, which are a result of the development vision and analysis of the potential of the local community. The strategy is dominantly economic-development oriented and provides a framework for individual and sectoral planning. It is based on a complex assessment of the problem and includes development of specific action plans, with establishing priorities for coordination of all parties at all stages of development of a local plan. Action plans are selective, thematic, based on principles promoted by vision, urgent for implementation on which there is a clear agreement and specific funds. A key principle of quality strategic plan at the local level is the property of the local community over the plan. Focusing on selected issues, a strategic plan connects sectors and contributes to overcoming institutional and organizational partitions (Lazarević-Bajec N., 2004). In addition, it provides a framework for integration with higher territorial levels, and provides a basis for inter-municipal cooperation and formulation input for regional planning and management (Adam, R., 2002).

Therefore, a strategic planning – on a national level, is present at all territorial levels, however more firmly coordinated at the regional, inter-regional and sub-national levels. Ideas for spatial development at the national level are the most general, insufficiently concretized, resulting the lack of clearly defined picture for operational decision-making. In many cases, the documents relating to the regional level of planning, since, a global approach is present to some extent, the implementation of plans at the local level, is not clearly defined as well. This means that planning the national level gives ambiguous inputs for planning at the regional level, and this - the same type of policy to the local level. Generalisation of a strategic plan also does not provide clear guidance for strategic management. Considering that globalization, transition and economic crisis bring uncertainty, the problems become more complex, and lack of funds and non-binding concrete solutions require reducing the period of development of the plan. In addition, it is necessary for strategic management planning entities to find a flexible, changeable and attractive solutions for a multitude of situations that will fit in the planning period. Furthermore, we should strive to avoid over-generalisation. Accordingly, from planning at a national level is expected to enable the realization of objectives in accordance with the socio-economic conditions and any changes. Strategic planning draws the line between a strategic approach at national and regional level, on the one hand and land-use planning at the local level in functional urban regions, on the other hand.

Although almost every European country passes its national strategic plan, defining national priorities (Dabović, T., 2008), strengthening connections with the regional level, facilitating investments, including foreign investments, and introducing spatial planning into areas where it is not sufficiently developed is common to all of them.

Environmental aspects of the area is one of the key objectives of the strategic spatial planning. Resources, environmental, ecological, cultural and historical values are subject to strict protection. To this end, a whole range of protected areas is defined (Grumo R., Lugonja A., 2009). According to the previous planning law (2003), our country adopted the mandatory Strategic assessment of impact on the environmental, as an instrument to describe, evaluate and assess the potential significant adverse impacts on the environment and determine measures to reduce them (Filipović D., Obradović D., 2005).

In order to concisely pointed out the general goals, positive and negative features of space, opportunities and threats that cause defining territorial policy and planning actions - strategic plan includes a SWOT analysis. Application of this method determines ultimate strategic goals by combining the present and future positive and negative qualitative properties of space. Concretisation, and a quantitative estimation of these properties gives more clear overview of the elements that comprise the input for defining strategic objectives and measures of spatial development.

The strategic approach has been recognized in the regional policy of the European Union. The new regional development policy combines two components - a development and regional, and views both of them as a new approach to development of the national economy on the basis of regional principles, as well as a new approach to regional economy with a significantly larger development impact on the overall social and spatial development.

A key problem in the strategic planning and management is incomplete information necessary for understanding the situation analysis. Therefore, primary goal is set and then activities that lead towards its achievement are planned. On that account, Mintzberg supports the idea of flexible plans that can adapt upon existing information. He also believes that the strategy cannot be planned, as planning is about analysis and strategy about synthesis which involves intuition and creativity, and in strategic planning he lead role belongs to managers rather than planners (N. Mintzberg, 1994).

If we mention yet another critique of strategic planning, it refers to the question - why are there so many strategic plans not being implemented? One of the answers is related to the absence of local or regional development agencies, or their lack of activity, as the most common institutional instruments for coordinating the implementation of strategic plans in the context of multilevel governance. Another explanation relates to the problem of attracting investments and mobilizing financial resources through territorial marketing and a number of different tools and innovation funding in the studied area.

Strategic and traditional spatial planning

There are two planning approaches - traditional and strategic, with common properties, but also significant differences. Traditionally planning is basically concerned with the location, intensity, form, scope and demanding means of land-use. In this manner, a land-use plan provides prevention from adverse effects, but it is not able to provide when and where desired events are needed to occur. Bulkiness of traditional planning requires economic, political, social, physical, functional and temporal integration (Friedmann J., 2004). Strategic planning requires creative thinking about possible future, with an approach that goes beyond the immediate control of land-use, with a clear indication of the limited available resources and the fact that the lack of public funds should be compensated by giving a greater role to the private sector. In addition, guidance on specific actions of all parties should be more selective with favouring real results.

Motivation to participate in the process of strategic spatial planning is varying, but the ultimate goal was to identify a more coherent and coordinated long-term spatial policy for regulation of land-use, protection of resources, eligible actions, accomplishing authorities over several territorial level, introducing sustainability and investing into infrastructure. Thus, this view implies a very different picture than the traditional planning within the limits covered by the plan, that involves sophisticated planning - providing a framework outside of the legal and technical regulations (Albrechts, L. 2006). When it comes to the European Union, according to D. Đordjević and Dabović T. (2005), it is certain that EU under its jurisdiction may adopt a development strategy for the area, since there is neither mechanism nor competence over land-use planning, and the only strategic type of

planning can continue to develop on the European and supranational level. The same authors state that it is useless to speak of structural, strategic, systematic, integrated, negotiation, communicative, participatory, etc. planning, since it speaks about the limited significance of spatial planning in general, and doesn't contribute to its greater efficiency, for it certainly covers all the aspects mentioned above (Dabović T., Djordjević D., 2008).

Given that strategic planning supports sustainable development, as a balance between anthropogenic socio-economic development goals, on the one hand and environmental protection with the rational use of resources, on the other, this means that it also supports an integrated approach to spatial development. Integrated approach is certainly considered as an important instrument for achieving sustainable development. It is inherent in traditional spatial planning, and includes objectives related to: activating available resources, launching economic development, eliminating social problems and preventing deterioration of environmental quality. Strategic planning, however, requires selectivity and integration at the same time, and integration is associated with particular problems of the space. Moreover, contrary to the traditional, strategic spatial planning is directed more towards the process, whereas the future "institutionalization" has become more important than the outcome of the plan. As regards the time, in the traditional planning - plans reflect the situation of the area in one or more "points" in the timeline. In strategic spatial planning there is a dynamic vision with full readiness to respond the best decision at any time. In other words, the traditional planning, plans are seen as a final product, and strategic spatial planning is focused on the changes and entails the consideration of planning as one of the instruments that can be used to cause or slow down a change in the area. Moreover, a coherent system of planning cannot be achieved solely through physical, solid planning (Albrechts, L. 2006).

Preference of planners to one of two approaches to planning - strategic or traditional, is primarily predetermined by the type of plan, and the size of the territory to which the plan is passed. In this fact lies the key answer to the question of if and when it is justified to preferably "support" one or the other type of plan. Although land-use, or purpose of the space, with the strategic approach are largely determined only indirectly, based upon the indications and qualitative evaluations, that are, we would agree, in the traditional planning the ultimate goal and the reason for its existence (Đordjević D., et al. 2014), we believe that on a higher territorial level different approach that would apply to use of quantitative indicators for immediate purpose of space cannot be expected. We also believe that the cohesion of traditional and new - strategic approach, that is inherent to planning practice currently in Serbia, but also in some European countries, was present in the past, again related to the territorial scope of the plan.

The latest European practice, however, shows that strategic planning is increasingly present at the level of the city and urban agglomeration (Albrechts, L. 2004). This is confirmed by numerous studies in the world in recent years to justify a strategic approach to planning and management in cities that are growing strongly, particularly in developing countries, stating that planning is more flexible and provides a number of guidelines and policies. Critics of the traditional planning doubt the ability of master plans for cities, since they did not accept the dynamics of economic and social change and thus produce plans that have little to do with modern spatial processes (Todes, A. 2012). Planning with a strategic approach requires understanding of the development trends that shape urban spatial organization, the application of modern information tools, and connecting all parties in order to build a shared vision, especially in cities that have experienced a variety of problems in the development process.

Strategic approach to the planning and strategies in Serbia

Certain problems that hinder the implementation of strategic planning which should guide the sustainable integrated development of the state are manifested in Serbia. This fact was especially evident in the drafting process until the last two laws of planning (2003 and 2009) were passed. The focus was on traditional, formal plans, which are aimed on physical planning, determining the purpose of space, forms of construction and development control.

The term strategy, strategic plan of development, at the national level, has led to confusion of fundamental importance of strategic spatial planning, since this term includes on one hand a strategic approach to the development of spatial plans, and on the other hand it meant the name of the first phase of spatial plan in accordance with the 2003 Law. Moreover, the term leads to questioning inclusion or separation of a strategic approach and spatial plan from general and sectoral strategies at the national level, mostly adopted in Serbia in the first decade of the 21st century.

In Constitution of the Republic of Serbia the system of planning and management of sustainable development is not defined. There are no legal basis or mechanism for implementation of most of the national strategies. Furthermore, according to M. Maksin, obligation to include of the territorial dimension in the development of general strategies was not established. Law on Planning and Construction from 2009 did not include sectoral plans, programs or policies, hence there is no basis for coordination of strategic plans, especially of sectoral type with the Spatial plan of the Republic of Serbia and other regional plans. In addition, obligation to coordinate planning and directing the use and protection of the area and the environment is not sufficiently established by the Law, especially between spatial and urban planning, on the one hand and local action plans for protection of the environment, on the other hand. Secondly, most of the sectoral national strategies have no spatial aspect, and mechanisms of vertical coordination of different territorial levels are not defined. Lack of territorial aspect leads to a lack of compatibility in the process of its application to spatial and urban plans. The same problem with lack of coordination exists in the case of application of sectoral laws in the plans. It was found that in the Law on Regional Development (2009, 2010) the documents on regional development should be the starting point for the development of regional plans, especially regional spatial plans. However, the regulation of coordination between regional spatial planning - sectoral and environmental planning is absent, and environmental aspect is entirely neglected. As for spatial plans for special purposes, a key problem is suspension of obligations of drafting implementation program. In addition, spatial and sectoral planning is not followed by unified criteria and indicators for monitoring process and implementation of plans (Maksin, M. 2011), both in Serbia and in process of comparing Serbia with the European Union.

The system of government in Serbia is central and local. The concept of regional policy is not defined, and regional policy consists of ad hoc measures. Institutional responsibilities are not clearly defined, and planning institutions are traditionally focused on physical planning.

As regards the local planning in the field of spatial arrangement and construction, there is a legal obligation for drafting spatial plans with detailed coverage of purpose of space and rules of construction and decoration. However, there is no support on local strategic documents since there is no regulation in Serbia binds local authorities to prepare strategic plans, although most municipalities/cities have at least one development strategy. Given that these documents represent the implementation of the strategy at the national level, the strategic process is characterized by a one-way instead of two-way communication. The incoherence of strategic planning with other forms of planning, lack of local budget planning and its time inconsistency and lack of management are the causes of under-developed implementation of strategic documents. As local strategic plans

accumulate themes and aspects, they lack a good selection of instruments of implementation (Lazarević-Bajec N., 2009). Solving the problem requires reform of the model of governance. In most of strategy it is not specified which body is responsible for implementing the strategic goals and indicators for monitoring implementation documents are not developed. Moreover, the support mechanisms for citizen participation in the decision-making are not taken into account. Some methodologies, although containing all necessary elements, have no connection with the existing institutional and legal environment, and there is no way to apply abstract methodology in a simple and efficient manner, in any local authority in Serbia (Pavlović-Križanić T., R. Šovljanski 2010).

Strategic aims in the documents of spatial development of the European Union and Serbia

Strategic planning at the supranational European level is supported by the policy of spatial development of the European Union and the Council of Europe, as well as key institutions that have contributed to the joint planning of the member states in the last two decades, by adopting numerous documents and holding conferences. European documents are based on the principles of sustainable development, territorial cohesion in order to overcome the unbalanced regional development and giving more competence to cities and regions in the development of spatial planning strategies.

A new generation of European spatial planning documents was adopted at the time of changes in the planning system in most countries. It concerns planning for sustainable development, which is different from traditional physical and regional planning. Common to all the countries of the 1990s is that the changes affect not only the systems, instruments and practices for spatial and urban planning, but also the overall management system. "It refers to understanding the physical processes of governance, as a large number of activities of public institutions and organizations in various government and administrative levels, which define and apply a variety of different policies and instruments that are used for appropriation and allocation of space" (Vujošević M., 2008, according to Faludi, et al. 2002). Activities of strategic development policy is increasingly harmonised and integrated with those of environmental policy. Planning is transformed from governance to management, especially in terms of relation between competencies, responsibilities and powers of the various parties. The prerequisite is to build a common understanding of the problem of strategic research and management of the participants. Secondly, apart from the comprehensive documents of European and national strategies, a larger number of documents is taken into account at lower territorial levels while increasing importance of "communication culture" in planning (Vujošević M., 2008).

The documents, programs, and activities that are deemed as most important considering the European Spatial Development (European Spatial Development Perspective - ESDP, European Spatial Planning Observatory Network - ESPON Territorial Agenda in its two phases, results of CEMAT conference - ministers responsible for spatial planning, etc.), are identified as main principles of strategic planning that take a firm stand on respecting all economic, environmental and social components of sustainable development. In general, their main objectives come to: a more balanced competitiveness of the European territory; territorial cohesion by strengthening polycentric territorial development; environmental protection and conservation and management of natural resources and cultural heritage; improvement and equality in accessibility to functions, information and knowledge; development of inter-regional cooperation; participation of all parties in the overall planning process; strengthening of regional identity and better use of territorial diversity; consideration of future adverse processes, etc.

Other documents pertaining to the period up to 2020 (Europe 2020) or 2050 (ET2050, ESPON) include proposals of strategic measures for overcoming possible adverse situation - climate change, further "carbonization" of environment, unemployment, crisis and increase in energy prices, economic crisis, etc. Programs and measures related to the environment have a direct impact on the strategic spatial planning, as well as other EU policies related to transportation, agriculture, industrial development, market, research and development, social inclusion, competition, energy, etc. The impact of EU policies on strategic planning in the member states is very different and depends primarily on the institutional and methodological framework and approach in each member state.

European strategic objectives of spatial development can be identified in the documents of the Republic of Serbia. Strategic vision and future spatial development of Serbia are defined in the latest national spatial plan and Strategy for regional development, which in this paper taken as an example of a general strategy of development.

The long-term vision, and hence the general and specific objectives of development of Serbia, according to the national planning document, is that the state is "territorially defined and regionally balanced, of sustainable economic growth and competitive, socially coherent and stable, equipped with infrastructure and transportation accessible, with preserved and protected natural and cultural heritage, valuable environment and functionally integrated into surroundings." As the way to achieve the objectives, full of uncertainty, two scenarios can be assumed - sustainable spatial development or recessive growth. To that end, including the principles of a code of conduct in spatial development, the concept of spatial development is defined "upon which basic commitments, critical solutions and propositions that will be required to hold and to apply all relevant agencies, organizations and institutions of national, regional and local levels are laid down" (PPRS, 2010).

The initial objectives of the Regional development strategy of Serbia for the period 2007-2012, are balanced regional development, development of underdeveloped areas and reduction of poverty, the implementation of a decentralized system of governance, the involvement of the state for inter-regional disparity which hinders development and initiate migration flows, required adoption of new institutional solutions and building regional institutional infrastructure, increasing regional competitiveness, creating new industries and sectors, proportionate territorial development sectors and branches - development method of underdeveloped areas, social equality and social security, the prevention of old and new dangerous problems (crime, terrorism, international migration) and the improvement of health and education (SRRS, 2007).

Conclusion

The essential characteristics of strategic planning is the range and comprehensiveness, and universality of which practical adaptability of flows and effects of development and structural changes should be derived, with the ability of their allocation. We conclude that strategic spatial planning: provides vertical and horizontal integration of plans and measures; integrates territorial and sectoral planning, public and private initiatives; improves implementation; provides the basis for balanced development, management and permanent decision; provides a framework for long-term investment to investors; provides the basis for inter-municipal cooperation and provides input to regional planning and development; always takes into account environmental problems; critically analyzes the impact on the environment etc.

Strategic planning must be focused on a limited number of strategic key areas, it should have a critical view of the environment in terms of advantages and disadvantages of external trends, forces and available resources and develop a long-term vision at different levels, taking into account the structure of power and competitive values. The term "spatial"

in the strategic planning associated with spatial relations with more effective means of integration of different topics - economic, environmental, cultural, social, ...

The main orientation of modern European spatial planning is spatial and functional integration in the EU. European strategic documents contribute to the affirmation of a supranational planning and establishment of a common defined goals of sustainable spatial development. Thereby, specificities of planning systems of European countries are overcome and unified planning system is accepted. Differences between the countries, however, are still recognizable. Differences, for example, according to the project ESPON may be considered by classifying countries in several different types of planning, predominantly urban, and traditional local approach, with a focus on land-use, regional-economic approach or an integrated approach upon which all aspects of territorial planning are present, from national through regional to local.

Strategic planning vision is clearly confirmed by existence of national spatial development strategies. However, many states do not hold them, depending on the size of their territory, the jurisdiction of administrative units at the intermediate level or for some other reason. This means that for some countries regional planning vision is hierarchically the highest. On the other hand, direction strategy on the national level may not be the result of a legal basis that makes development of such planning document mandatory. Their key role in managing and directing spatial development of the state, including its integration into the wider European environment. Regardless of whether strategy reflects through planning document or not, the practical applicability of the national strategy is reflected through adequate development of plans of lower level, as well as the development of appropriate programs and projects for sustainable development, with respect to a partnership between the state and the regional and local authorities.

In Serbia, it is difficult to establish a system of strategic spatial planning, since it needs to be harmonised, starting from the principles, methodology and integrated approach, introduction of the territorial dimension into planning framework through coordination of strategic plans, and indicators and criteria for monitoring implementation of planned solutions. A clear hierarchy of spatial plans, urban development plans and environmental plans in relation to sectoral plans, as well as the mechanisms and procedures for their coordination and integration, is not established on legal basis. Sectoral plans, strategies and programs are hardly comparable in the process of drafting and implementation phase with spatial and urban planning, since lack of a territorial dimension prevents their application. Although a legal obligation is established, practice for continuous monitoring of the realization of strategic planning basis is missing.

Reference

- Adam, R. (2002). Sectoral Versus Territorial Regional Planning and Development in Norway. *European Planning Studies*, Vol.10 (1), 99-113.
- Albrechts, L. (1999). Planners as catalysts and initiators of change: the new Structure Plan for Flanders in *European Planning Studies* 7, pp 587 - 603
- Albrechts, L., Healey, P., Kunzmann, K. (2003). Strategic spatial planning and regional governance in Europe. *Journal of the American Planning Association* 69, pp 113 – 129
- Albrechts, L. (2004). Strategic Spatial Planning Re/examined. *Planning and Design*, Vol 31, Environment and Planning B, pp 743-758
- Albrechts, L. (2006). Shifts in Strategic Spatial Planning? Some evidence from Europe and Australia. *Environment and Planning A*, Vol. 38, pp 1149-70.
- Albrechts, L. (2012). Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. *Planning Theory*, 12(1), pp 46-63
- Bryson, J. M., Roering, W. D. (1988). Initiation of strategic planning by governments. *Public Administration Review* 48, pp. 995 - 1004
- Bryson, J. M. (1995). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Faludi, A. (2000). The Performance of Spatial Planning. *Planning Practice and Research*, 15, (4), 299-318.
- Faludi, A. (2002). *European Spatial Planning*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- Friedmann, J. (2004). Strategic planning and the longer range. *Planning Theory and Practice* 5(1) pp 49 – 67.

- Grumo, R., Lugonja, A. (2009). Strategic approach to urban and regional planning – international cases. *Regional development, spatial planning and strategic governance*, International scientific conference, IAUS, Vol. 1. Belgrade, pp.343-362.
- 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, pp 45 – 67.
- Hutter, G., Wiechmann, T. (2005). Back to the Future – Emergent Strategies in Strategic Spatial Planning. *Regional Studies Association International Conference “Regional Growth Agendas”*, Aalborg, 28th May to 31st May.
- Kaufman, J. L., Jacobs, H. M. (1987). A public planning perspective on strategic planning. *Journal of the American Planning Association* 53, pp 21 - 31
- Kunzmann, K. (2000). Strategic spatial development through information and communication in *The Revival of Strategic Spatial Planning* Eds, W., Salet, A., Faludi (Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, Amsterdam) pp 259 - 265
- Mastop, H. (1998). National planning. New institutions for integration. *Paper for the XII AESOP Congress*, Aveiro, Portugal.
- Mintzberg, H. (1994). The Rise and Fall of Strategic Planning. *The Free Press*, New York.
- Poister, T. H., Streib, G. (1995). Strategic management in the public sector: concepts, models and processes. *Public Management in the Productivity Review* 22, 308-325.
- Quinn, J. B. (1980). Strategie for Change. *Logical Incrementalism* (RD Irwin, Homewood, IL).
- Todes, A. (2012). New Directions in Spatial Planning? Linking Strategic Spatial Planning and Infrastructure Development. *Journal of Planning Education and Research*, 32(4) pp 400-414.
- Vasilevska, I.J., Vasic, M. (2009). Strategic planning as a regional development policy mechanism – European context. *Spatium*, December No.21, Belgrade, pp.19-26.
- Вујошевић, М. (2008). Планирање одрживог (просторног) развоја у Европској унији – приказ новијих докумената и иницијатива. *Стратегија просторног развоја Србије – студијско-аналитичке основе*. ИАУС, Београд.
- Дабовић, Т., Ђорђевић, Д. (2008). Ка реконструкцији теорије планирања. *Гласник СГД-а*, св. 88, бр. 3, СГД, стр. 37-50.
- Дабовић, Т. (2008). *Националне стратегије просторног развоја у Европи*. Географски факултет, Универзитет у Београду.
- Дерић, Б., Смиљанић, З. (2004). Одреднице одрживог развоја локалних заједница. *Планирање развоја локалне заједнице*, Београд.
- Ђорђевић, Б. (2002). Тенденције у стратешком планирању – поводом усвајања водопроводне основе Републике Србије. *Водопривреда*, 34, бр. 1-6, (3-12) Грађевински факултет, Универзитет у Београду.
- Ђорђевић, Д. (2004). *Увод у теорију планирања*. Географски факултет, Универзитет у Београду.
- Ђорђевић, Д., Дабовић, Т. (2005). Криза европске политике просторног развоја. *Гласник СГД-а* св. 85, бр. 2, стр. 111-118.
- Ђорђевић, Д., Дабовић, Т., Живак, Н. (2014). Нови контекст просторног планирања. *Планирање коришћења земљишта у новом контексту просторног планирања: период опадања*. Локална самоуправа у планирању и уређењу простора и насеља. Географски факултет Београд, АППС, Републичка агенција за просторно планирање, Златибор; стр. 44-50.
- Живановић, З., Трукуља, С. (2006). Стратегија као плански документ. *Гласник Српског географског друштва*, Свеска LXXXVI – број 1; стр: 203-210, Београд.
- Лазаревић-Бајец, Н. (2004). Повезивање концепта стратешког планирања са локалним. *Планирање развоја локалне заједнице*, Географски факултет Београд, АППС, Београд стр. 19-45.
- Лазаревић-Бајец, Н. (2009). Локално стратешко планирање у Србији: евалуација резултата. *Регионални развој, просторно планирање и стратешко управљање*. Међународни научни скуп, ИАУС, стр. 125-145.
- Максин, М. (2011). Координаност и интегрисаност стратешког планирања одрживог територијалног развоја Србије. *Обнова стратешког просторног мишљења, истраживања и управљања у Србији*, књ. 1, посебна издања бр. 68, ИАУС, Београд.
- Павловић-Крижанић, Т., Шовљански, Р. (2010). *Приручник за стратешко планирање и управљање локалним развојем у Републици Србији*. Friedrich Ebert Stiftung Centar za regionalizam Нови Сад.
- Сун Цу (2007). *Умеће ратовања*. Бабун, Београд
- Филиповић, Д., Обрадовић, Д. (2005). Стратешка процена утицаја у просторном планирању - инструмент за утврђивање значаја планских решења за заштиту животне средине и одрживи развој. *Гласник СГД-а* св. 85, бр. 2, стр. 119-126
- Шећеров, В. (2012). *Стратешко планирање града*. Географски факултет Универзитета у Београду, Асоцијација просторних планера.
- CEMAT (2000) *Vodeći principi za održivi prostorni razvoj evropskog kontinenta*. Hanover.
- ESPN European Spatial Planning Observation Network. <http://www.espon.lu/>
- ESDP, European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU (1999), Committee on Spatial Development EU, Potsdam.
- EUROPE 2020 (2010) A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. EC, Brussels.
- Закон о планирању и изградњи (2009), Службени гласник, бр. 72/09. Београд.
- Закон о регионалном развоју Србије. Службени гласник, 51/09 и 30/2010.
- (ППРС) Просторни план Републике Србије (2010-2020). Републичка агенција за просторно планирање, Министарство животне средине и просторног планирања. Београд.
- (СРРС) Стратегија регионалног развоја Републике Србије 2007-2012 (2007). Службени гласник Републике Србије бр. 21/2007, Београд.
- Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions (Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24/25 May 2007).
- Teritorijalna agenda EU do 2020. godine i stanje i perspektive prostora EU. Inženjerska komora Srbije, Matična sekcija planera (2012) prevodi, knj.8. Beograd.
- ET2050 (2013) Territorial Scenarios and Visions for Europe. ESPON, EU.

О СТРАТЕШКОМ ПРОСТОРНОМ ПЛАНИРАЊУ

БРАНКА ТОШИЋ¹, ЗОРА ЖИВАНОВИЋ¹

¹ *Универзитет у Београду - Географски факултет, , Студентски трг 3/III, Београд, Србија*

Сажетак: Циљ рада је објашњење настанка и развоја стратешког просторног планирања, приказ његових комплексних карактеристика и истицање разлика и/или предности у односу на традиционално, физичко, просторно планирање. Стратешко просторно планирање је сагледано као један од присутпа у законски дефинисаним планским документима, али и кроз приказ карактеристика секторских националних стратегија, као и проблема стратешког планирања на локалном нивоу у Србији. Стратешки приступ је јасно препознатљив на националном и наднационалном нивоу планирања у европским земљама и у нашој земљи, што потврђују и циљеви наведени у документима Европске уније и Србије који промовишу основе територијалне кохезије и стратешког интегралног планирања, истичући сарадњу и принципе одрживог просторног развоја.

Кључне речи: стратегија, планирање, карактеристике, одрживост, Србија, Европа

Увод

Стратешко просторно планирање може се дефинисати као процес утврђивања дугорочних циљева развоја и одређивања принципа на којима ће се заснивати конкретне акције у простору, на основу визије и креативног мишљења. Припада широкој области планирања, по правилу виших територијалних нивоа. Иако је оно пре индикативно-показно, него императивно-обавезујуће, (Albrechts L., 1999) стратешко планирање обухвата комплет концепата, поступака и инструмената који морају да буду дефинисани у било којој ситуацији како би се постигли жељени исходи.

Термини стратегија и стратешко потичу из војне доктрине, где означавају вештину савладавања препрека да се дође до циља (Сун Цу, 2007). Ако се само у неколико речи оцене услови у процесу планирања у другој половини 20. века, може се закључити да је појава стратешког просторног планирања условљена дерегулацијом планирања и паралелно ставом да такво планирање мора преузимати улогу инструмента у заштити јавних интереса, с једне, односно да је неопходно средство за спречавање негативних последица које доноси неконтролисано деловање тржишта, нарочито у области заштите животне средине, с друге стране. Један од најважнијих разлога појаве и афирмисања стратешког просторног планирања јесте прихватање доктрине одрживог развоја као базне стратегије будућег функционисања држава (Ђорђевић Б., 2002). Стратешки приступ у планирању уопште заснива се на принципима одрживог развоја – демократски принцип, принцип партиципације, супсидијарности, интеграције, пропорционалности и предострожности.

Поновна афирмација стратешког прилаза просторном уређењу је превазилазила проблем деградираних улоге и легитимитета традиционалног просторног планирања у оквиру друштвеног регулисања развоја. Уместо традиционалног регулисања коришћења земљишта, стратешко просторно планирање се усмерава на интегрисану политику дугорочног планирања са циљем побољшања квалитета живота, јачања регионалног идентитета и развијања нових облика регионалне сарадње. Јасно се осећала потреба за развојем стратешког вида планирања које ће покренути валоризацију потенцијала територије, коришћењем погодних инструмената у складу са глобалним процесима (Grumo R., Lugonja A., 2009). За Фалудија сврха стратешког планирања је да омогући доношење одлука у пракси, а не да директно утиче на исход, односно предмет пројеката и планова (Faludi A., 2000).

Стратешко просторно планирање се интензивирало не само због незадовољства традиционалним планирањем него и због недостатка стратегија које нису предвиделе било какву трансформацију, као и радикалну економску, политичку и институционалну промену које су се догодиле током последњих декада. Промене у простору су доприносиле губитку легитимитета централних власти и потреби за јачањем власти на локалном нивоу.

У покушају разумевања стратешког вида планирања намећу се питања: где је граница између стратегије и просторног плана, да ли постоји и која је суштинска разлика између ова два документа? Објашњење стратешког вида планирања може да подразумева стратешки приступ при изради просторних планова, с једне, али и процес израде различитих секторских стратегија на националном нивоу, с друге стране.

Развој стратешког просторног планирања

Први трагови стратешког планирања, према Мастопу, у Западној Европи датирају чак из 1920-их и 1930-их година. Аутор повезује стратешко планирање са идејом модерне нације – државе, а планирање се у том контексту користи као инструмент усмеравања активности власти на различитом територијалном нивоу, различитих сектора, као и приватне својине, ка реализацији заједничких циљева (Mastop H., 1998). Стратешко просторно планирање је 1960-их година системски коришћено у време расправа о секторском планирању, што је било жижа интереса, такође, у развијенијим земљама Западне Европе. Оно је, такође, интерпретирано као део комплексног процеса планирања и као интер-институционална интеракција (не више као дугорочна визија развоја). У току тих година дискусије о просторном планирању и стратешком планирању утицале су на развој нових планских теорија као и ширење обухвата планских активности и акција. Ново значење стратешког планирања је везано за кризу и крах планирања у току 1970-их и 1980-их година, када су се појавили принципи рационалности и делотворности и кад је тржиште било позиционирано као доминантан механизам управљања. Тај период је био карактерисан појавом приватних инвеститора, као првих невладиних актера и учесника са извесним интересима у процесу планирања који су независни од државе (Vasilevska LJ., Vasić M., 2009). Као реакција, дешавале су се и крупне промене у систему и теорији планирања. Схватајући да тржишни механизам има неререверзибилна својства, државе са тржишно оријентисаном економијом почињу да се у процесу планирања понашају као приватни актери, подржавајући на тај начин сопствени интерес уз помоћ приватног сектора. Стратешко планирање се у том периоду „ставља на страну“ државе, као равноправног актера у тржишној утакмици, стварајући повољан амбијент за заштиту јавног интереса, али и предуслове за развој приватног капитала (Шећеров В., 2012). Све јасније се закључује да у савременим друштвима планирање мора да остане један од главних механизма за усклађивање управљања државом, с једне, и друштвеног консензуса, с друге стране. У Европској унији се све јасније уобличавају ставови да стратешко просторно планирање, поред традиционалне улоге механизма имплементације и контроле, све више мора преузимати улогу стварања консензуса у заштити јавних интереса и током припремања и доношења стратешких планских одлука. У току 1990-их година наступио је период у коме су моћни државни актери изгубили своју улогу и власт у планирању, а тада је већ изразито доминирало слободно тржиште. То је произвело ренесансу стратешког планирања које је било у могућности да се суочи са глобалним изазовима, као и са брзим променама које су наступиле у периоду транзиције бивших

социјалистичких земаља. С друге стране, то је био период када је еколошки аспект преузео примат у процесу планирања, уопште.

Данас широм Европе постоји растући интерес за стратешким просторним планирањем, будући да оно истиче динамичку природу прављења стратегије за одрживи и уравнотежени интегрални просторни развој. На основу тенденција које су веома видљиво присутне у теорији и пракси планирања развијених земаља Западне Европе, дакле, у последњих двадесетак година, повећан је значај стратешког вида планирања у области уређења простора, коришћења и заштите виталних ресурса и животне средине.

Према Кауфману и Џејкобсу стратешко планирање се јавило и у САД-у 1950-их година у приватном сектору. Његово постојање је проистекло из потребе за повезивањем актера да заједнички планирају и да управљају будућношћу која је била неизвесна (Kaufman J.L., Jacobs H.M., 1987). У раним 1970-им годинама власт у САД-у је била више заинтересована за стратешки приступ планирању, као резултат промена које су се у то време јавиле - криза цене нафте, демографски проблеми, брзе економске промене (Bryson J.M., Roering W.D., 1988). У раним 1980-им велики број научних и стручних радова позивао је државне власти да користе стратешки плански прилаз заступљен у развијеном делу света (Albrechts L., 2006).

Карактеристике стратешког просторног планирања

Стратегија, као документ оријентационог карактера, не сме се заснивати на крутим и искључивим ставовима, свеобухватној и сувише детаљној анализи, теоријској ригорозности и практичној неопредељености (Дерић Б., Смиљанић З., 2004). Доношење стратешких одлука о остваривању стратешких циљева подразумева комплексно одлучивање, односно важне компромисе, усклађивање различитих приоритета и интереса, предвиђање будућности и одмеравање ризика, често уз неизвесност и недостатак информација и аналитичких капацитета. Према томе, процес стратешког планирања треба да садржи елеменат континуираног учења да би могао да се прилагоди променљивој стварности и контексту, да се избори са њима и да одговори на њих. Да би се планирање више бавило садржајем него начином спровођења уведена је вредносна рационалност. Анализа вредности у простору (нпр. квалитет у планирању простора) је пут да се опише простор у коме желимо да живимо. Вредности и слика тог друштва које желимо да постигнемо се дефинишу у процесу планирања. На тај начин стратешко планирање креира визију за будуће окружење.

У условима када се дешавају непожељне стихијске појаве које упућују на потребу усмеравања развоја, критике планирања развоја оправдане су онда кад разоткривају намере овладавања свим процесима како би се они подвргли апсолутној контроли. Стратешко просторно планирање се у том смислу показује нужним, будући да оно није само инструментализација циљева, него и процес којим се може обликовати будућност друштва. То планирање је и у националним стратегијама просторног уређења препознато као инструмент остварења приоритета, уз активну везу између стратешких циљева и појединачних акција, између свих заинтересованих страна, укључујући и ону која спроводи одлуке.

Како стратешко планирање припада широкој области планирања, оно је током времена обухватило и комуникацију која укључује расправу и преговарања. Пошто треба размишљати о могућности трансформације друштва као целине, неопходно је подржати планирање које поседује способности да се „слуша, пита, разуме и објашњава“. То значи да стратешко планирање, у контексту интегралног развоја, обједињује теорију и праксу партиципације, преговарања и одлучивања

заинтересованих страна. Кључна одлика или тежиште дискусије није „план“, нити алати и кораци процеса планирања и њихова механичка примена, већ само пут и способност заинтересованих страна да заједно обликују визију развоја и мобилишу ресурсе за њено остваривање, кроз своје иновације и социјалну и политичку снагу, као и могуће промене до којих би се дошло у институцијама и структури управљања.

Стратешким планирањем предвиђен је, дакле, сложен и врло широк систем јавне расправе о планским документима. Међутим, тај принцип демократичности веома је различито заступљен – од формалне јавне расправе након завршетка плана, па све до континуираног учешћа свих актера у свим фазама израде плана, уз форсирање интеракције троугла: планери-политичари-грађани. Држава или било који територијални ниво власти не може да донесе правилне одлуке без учешћа грађана. На почетку процеса израде плана релевантни актери морају да буду свесни неједнаке поделе моћи у свим фазама планирања (Albrechts L., 2012). Систем реализације плана - спровођења или жалбеног поступка је доста прецизно разрађен, посебно у развијенијим европским земљама, са давно изграђеним традиционалним системом планирања.

Перформансе стратешког просторног планирања треба сагледати оквирно, а не кроз непосредне резултате. План се донесе, реализује се до одређене мере, а потом он застари. Али, планирање не треба да има дисконтинуитет - до доношења новог плана остаје да важи визија, начин размишљања, концептуални оквир, односно оно што називамо доктрином планирања (Ђорђевић Д., 2004).

У више научних радова крајем 20. и почетком 21. века дате су карактеристике стратешког просторног планирања: јасноћа у приступу, јасна мотивација, унутрашња конзистентност, компатибилност са животном средином, разумност у коришћењу расположивих ресурса, сагледавање свих ризичних ситуација, ширина са којом се стратегија дефинише често противуречно личним интересима, дуги временски хоризонт у планирању, флексибилност, подесност за спровођење, постојање услова да се окупе сви актери уз постојање потребе за активним укључивањем искусних менаџера, могућност да се изгради заједничка визија, прихватање спољних трендова и утицаја, дефинисање финансијских услова при реализацији планова, политичка реалност, усмеравање на извршавање плана, спремност на нову прилику и изненађења (Bryson J. M., 1995; Quinn J. B., 1980; Poister T. H., Streib G., 1995; Kunzmann K., 2000; Albrechts L., et al. 2003; Healey P., 2004). Луј Албрехт закључује да је стратешко просторно планирање повезано са противуречним процесима које обједињује – статички и динамички приступ, принуда и жеље у планирању, планирање и истраживање, јавни и приватни приступ при планирању, визија и акција, локални и глобални контекст, легитимност и ревидована демократска традиција, вредности и конкретне чињенице, селективност и интегративност, краткорочност и дугорочност и сл. (Albrechts L., 2004).

Један од деликатних аспеката при изради стратешког плана је време. Како време пролази од извесне прошлости до неизвесне будућности, стратегија треба да је повезана са промишљеним покушајима да се на прави начин обликује плански период. Појам „emergent strategies“, односно стратешка хитност, присиљавају нас да размотримо везе између прошлог, садашњег и будућег дефинисања плана енергичније него пре. Емпиријски, промене у простору су различите према различитим подручјима које се изучава. Истраживања у оквиру стратешког просторног планирања почетком 21. века наглашавају потребу за сталним праћењем промена тј. за динамичком перспективом у промени простора (Hutter G., Wiechmann T., 2005). Стратешки приступ свакако укључује повезивање дугорочне визије са средњорочним циљевима и краткорочним акцијама.

Сасвим је извесно да се стратешким просторним планирањем обезбеђује координација интегралних развојних и секторских политика и просторног планирања, планирања и имплементације интегралног локалног и регионалног планираног развоја, као и већа ефикасност у остваривању територијалне кохезије. Осим карактеристика објективности, то планирање се заснива на принципу супсидијарности и хоризонталне и вертикалне координације суседних територија и хијерархијски различитих територијалних нивоа, уз поштовање подједнаких надлежности „top-down“ и „bottom up“ принципа. Основни циљеви хоризонталне интеграције (Живановић З., Тркуља С., 2006) су: економска ефикасност, социјална једнакост, територијална равномерност и заштита животне средине уз сарадњу суседних подручја, док су основни циљеви вертикалне интеграције повезивање локалног, регионалног, националног и транснционалног нивоа.

Иако сам термин *стратешко просторно планирање* сугерише виши територијални ниво планирања, овај вид планирања присутан је и на локалном нивоу и њиме је омогућено разумевање циљева локалног развоја који су резултат визије развоја и анализе потенцијала локалне заједнице. Стратегија је доминантно развојно-економски оријентисана и обезбеђује оквир за физичко и секторско планирање. Заснована је на сложеној процени проблема и укључује израду конкретних акционих планова, уз успостављање приоритета и остваривање координације свих заинтересованих актера у свим фазама израде локалног плана. Планови акције су селективни, тематски, засновани на принципима које промовише визија, хитни су за реализацију око које постоји јасан договор и конкретна средства. Кључни принцип квалитетног стратешког плана на локалном нивоу је власништво локалне заједнице над планом. Концентришући се на изабране проблеме, стратешки план повезује секторе и доприноси превазилажењу институционалних и организационих подела (Лазаревић-Бајец Н., 2004). Он, такође, представља оквир за интеграцију са вишим територијалним нивоима, односно представља основу за међуопштинску сарадњу као и формулисање инпута за регионално планирање и управљање (Adam R., 2002).

На свим територијалним нивоима, дакле, заступљено је стратешко планирање - на националном нивоу, али све чвршће координира и на регионалном, међурегионалном и наднационалном нивоу. Идеје просторног развоја на националном нивоу су најуопштеније, недовољно конкретизоване услед чега се дешава да немају довољно јасно дефинисану слику за оперативно одлучивање. У великом броју случајева у документима који се односе на регионални ниво планирања, с обзиром на, у извесној мери, заступљен глобални приступ, спровођење планова на локалном нивоу, такође, није сасвим јасно одређено. То значи да планирање са националног нивоа даје недовољно јасне инпуге за планирање на регионалном нивоу, а ово – исте такве смернице ка локалном нивоу. Уопштеност стратешких планова, такође, не обезбеђује јасне смернице за потребе стратешког управљања. Будући да глобализација, период транзиције, као и економска криза доносе неизвесност, то проблеми постају још сложенији, а недостатак финансијских средстава и необавезујућа конкретна решења изискују смањивање периода израде плана. Осим тога, потребно је стратешким управљањем за планске субјекте пронаћи флексибилна, променљива и атрактивна решења за мноштво ситуација која ће се уклопити у плански период. При томе треба тежити да не дође до претераног уопштавања. Од планирања на националном нивоу се, дакле, очекује да се омогући реализација циљева у складу са друштвено-економским условима и свим променама. Стратешко просторно планирање повлачи линију између стратешког приступа на националном и регионалном нивоу, с једне, и планирања коришћења земљишта на локалном нивоу и функционално урбаних региона, с друге стране.

Иако готово свака европска држава доноси свој стратешки национални план, заједничко свима њима је да се дефинишу национални приоритети (Дабовић Т., 2008), да се успостави јачање веза са регионалним нивоом, да се омогући инвестирање, укључујући и страном, и да се просторно планирање уведе у области у којима није довољно развијено.

Аспект заштите простора је један од кључних циљева стратешког просторног планирања. Ресурсне, амбијенталне, еколошке и културно-историјске вредности су предмет строге заштите. У том циљу се дефинише читава лепеза заштићених подручја (Grumo R., Lugonja A., 2009). Наша земља је још претходним планерским законом (2003) прихватила обавезну израду Стратешке процене утицаја на животну средину, као инструмента којим се описују, вреднују и процењују могући значајни негативни утицаји на животну средину и одређују се мере за њихово смањивање (Филиповић Д., Обрадовић Д., 2005).

Како би се планом концизно истакли општи циљ, добре и лоше карактеристике простора, прилике и претње који узрокују дефинисање територијалне политике и планских акција – стратешки план обухвата израду SWOT анализе. Применом тог метода крајњи стратешки циљеви су одређени комбиновањем садашњих и будућих добрих и лоших квалитативних својстава простора. Конкретизовањем, односно и квантитативном оценом тих својстава још јасније би се сагледали елементи који чине инпут за дефинисање стратешких циљева и мера просторног развоја.

Стратешки приступ препознат је и у регионалној политици Европске уније. Нова политика регионалног развоја уједињује две компоненте – развојну и регионалну и обе посматра као нов прилаз развоју националне економије на основу регионалних принципа, као и нови прилаз регионалној економији са значајно ширим развојним утицајем на укупни социјални и просторни развој.

Кључни проблем у стратешком планирању и управљању представљају непотпуне информације потребне за сагледавање анализе стања. Због тога се прво поставља циљ, а затим се планирају активности које воде његовом остварењу. Зато Минцберг заступа идеју флексибилних планова који се адаптирају на основу постојећих информација. Он, такође, сматра да стратегије не могу бити планиране, јер се у планирању ради о анализи, а у стратегији о синтези која укључује интуицију и креативност, па у стратешком планирању главну улогу имају менаџери а не планери (Mintzberg H., 1994).

Ако бисмо поменули још једну критику стратешког планирања, она се односи на питање - зашто се толико стратешких планова не спроводи? Један од одговора везује се за непостојање локалних или регионалних развојних агенција, или њихову недовољну активност, као најчешћих институционалних инструмената за координацију спровођења стратешких планова у контексту управљања на више нивоа. Друго образложење односи се на проблем привлачења инвестиција и мобилисање финансијских ресурса кроз територијални маркетинг и низ различитих алата и иновација за финансирање у истраживани простор.

Стратешко и традиционално просторно планирање

Два приступа планирању – традиционално и стратешко имају заједничка својства, али и значајне разлике. Традиционално планирање се у основи бави локацијом, интензитетом, формом, обимом и захтеваним начином коришћења земљишта. На тај начин план коришћења земљишта обезбеђује да се спрече нежељени догађаји, али није у могућности да обезбеди да се пожељна дешавања одвијају где и када је то потребно. Обимност у традиционалном планирању изискује интеграцију: економску, политичку, социјалну, физичку, функционалну и временску (Friedmann J.,

2004). Стратешко планирање захтева креативно мишљење о могућој будућности, уз приступ који превазилази непосредне регулације коришћења земљишта, уз јасно указивање на ограничене расположиве ресурсе и чињеницу да недостатак јавних фондова треба да буде надокнађен давањем веће улоге приватном сектору. Осим тога, усмеравање на конкретне акције свих актера треба да буде селективније уз фаворизовање реалних резултата.

Мотивације за учествовање у процесу стратешког просторног планирања варирају, али крајњи циљеви су да се артикулише кохерентнија и више координисана дугорочна просторна политика за регулисање коришћења земљишта, за заштиту ресурса, за оправдане акције, за остваривање власти на више територијалних нивоа, за увођење одрживости и за инвестиције у инфраструктуру. Према томе, то гледиште подразумева сасвим другачију слику од традиционалног планирања у границама које су обухваћене планом, односно подразумева савременије планирање – са обезбеђивањем оквира ван законске и техничке регулативе (Albrechts L., 2006). Кад је реч о Европској унији, према мишљењу Ђорђевић Д. и Дабовић Т. (2005), сигурно је да она у оквиру својих надлежности може прихватити развојну стратегију простора, будући да нема механизме ни компетенције над планирањем коришћења земљишта, односно да се само стратешки вид планирања и надаље може развијати на европском и наднационалном нивоу. Исти аутори констатују да је бескорисно говорити о структуралном, стратешком, системском, интегралном, преговарачком, комуникативном, партиципативном и сл. планирању, будући да се тиме говори о ограниченом значењу просторног планирања уопште, односно да се не доприноси његовој већој ефикасности, јер оно свакако обухвата све поменуте аспекте (Дабовић Т., Ђорђевић Д., 2008).

Како стратешко просторно планирање подржава одрживи развој, као равнотежу између антропогених социо-економских развојних циљева, с једне, и заштите животне средине уз рационално коришћење ресурса, с друге стране, то значи да оно, такође, подржава и интегрални приступ просторном развоју. Интегрални приступ свакако се сматра важним инструментом остваривања одрживог развоја. Он је својствен и традиционалном просторном планирању, а обухвата циљеве везане за: активирање расположивих ресурса, покретање економског развоја, отклањање социјалних проблема и спречавање нарушавања квалитета животне средине. Стратешко просторно планирање, међутим, захтева селективност и интеграцију у исто време, односно интеграција се везује за конкретну проблематику у простору. Осим тога, супротно традиционалном, стратешко просторно планирање је усмерено више у правцу процеса, где је будућа „институционализација“ постала важнија од исхода плана. Ако је време у питању, у традиционалном планирању – планови изражавају стања места у једној или више „тачака“ у пресеку времена. У стратешком просторном планирању постоји динамичка визија уз пуну спремност да се реагује најбољим одлукама у било ком моменту. Другим речима, у традиционалном планирању планови се посматрају као финални производ, а стратешко просторно планирање је усмерено на промене и повлачи за собом разматрање планирања као једног од инструмената који могу бити коришћени да изазивају или успоравају промену у простору. Штавише, кохерентан систем планирања не може се постићи путем искључиво физичког, чврстог, планирања (Albrechts L., 2006).

Наклоњеност планера једном од два приступа планирању – стратешком или традиционалном, је пре свега предодређена врстом плана, односно величином територије за коју се он доноси. У тој чињеници лежи кључни одговор на питање да ли је и када оправдано више «подржати» један или други тип планирања. Иако се стратешким приступом у великој мери коришћење земљишта, односно намена простора, одређују само посредно, на основу индикација и квалитативних оцена, што

је, сложићемо се, у традиционалном планирању врхунски циљ и разлог његовог постојања (Ђорђевић Д., и др. 2014), мишљења смо да се на вишем територијалном нивоу не може ни очекивати другачији приступ који би се односио на коришћење квантитативних показатеља за непосредну намену простора. Такође сматрамо да је склоп традиционалног и новог – стратешког приступа, својствен данашњој српској, али и пракси планирања неких европских држава, био присутан и у протеклом периоду, опет везано за територијални обухват планова.

Најновија европска пракса, међутим, показује да је стратешко планирање све више заступљено и на нивоу града и урбане агломерације (Albrechts L., 2004). О томе сведоче истраживања бројних аутора у свету последњих година који оправдавају стратешки приступ планирања и управљања у градовима који изразито расту, посебно у земљама у развоју, тврдећи да је то планирање флексибилније и да пружа велики број смерница и политика. Критичари традиционалног планирања сумњају у способност мастер планова градова, будући да они нису прихватили динамику економских и социјалних промена и да на тај начин се производе планови који имају мало везе са савременим просторним процесима (Todes A., 2012). Планирање са стратешким приступом захтева разумевање развојних трендова који обликују урбану просторну организацију, примену савремених информационих алата и повезивање свих заинтересованих страна како би се изградила заједничка визија, посебно код градова који имају изражене различите проблеме у процесу развоја.

Стратешки приступ у процесу планирања и стратегије у Србији

У Србији се испољавају извесни проблеми који онемогућавају спровођење стратешког планирања које би требало да усмерава одрживи интегрални развој државе. Та чињеница посебно је била очигледна у процесу израде планова до доношења последња два закона о планирању (2003. и 2009). Тежиште је било на традиционалним, формалним плановима, који су усмерени на физичко планирање, одређивање намене површина, облика изградње и контролу развоја.

Сам термин *стратегија*, *стратешки план развоја*, на националном нивоу, доводио је до конфузије основног значења стратешког просторног планирања, будући да овај појам укључује с једне стране стратешки приступ изради просторних планова, а с друге је подразумевао назив прве фазе израде просторног плана по Закону из 2003. године. Осим тога термин доводи у питање обухватање или раздвајање стратешког приступа у просторним плановима од општих и секторских стратегија на националном нивоу, претежно усвојених у Србији у првој деценији 21. века.

Уставом Републике Србије није дефинисан систем планирања и управљања одрживим развојем. Није утврђен законски основ нити механизми за спровођење већине националних стратегија. Такође, према мишљењу М. Максина, није утврђена обавеза укључивања територијалне димензије у израду општих стратегија. Законом о планирању и изградњи из 2009. године нису обухваћени секторски планови, програми ни политика, тако да не постоји основ за координацију стратешких планова, нарочито секторског типа са Просторним планом Републике Србије и другим просторним плановима. Осим тога, Законом нису у довољној мери успостављене обавезе координације планирања и усмеравања коришћења и заштите простора и животне средине, посебно између просторних и урбанистичких планова, с једне, и локалних акционих планова заштите животне средине, с друге стране. Друго, највећи број секторских националних стратегија нема просторни аспект, а нису дефинисани ни механизми вертикалне координације различитих територијалних нивоа. Недостатак територијалног аспекта доводи до неусаглашености стратегија у процесу њихове примене са просторним и урбанистичким плановима. Исти проблем некоординације

постоји у случају примене секторских закона у плановима. Законом о регионалном развоју (2009., 2010) утврђено је да документи о регионалном развоју треба да су полазна основа за израду просторних планова, посебно регионалних просторних планова. Изостало је, међутим, регулисање координације на релацији регионално просторно планирање – секторско и еколошко планирање, а аспект животне средине потпуно је занемарен. Кључни проблем кад су у питању просторни планови посебне намене је укидање обавезе израде програма имплементације. Осим тога, просторно и секторско планирање није праћено унифицираним критеријумима и индикаторима за процес мониторинга и реализације планова (Максин М., 2011), како у Србији тако и у процесу поређења Србије са Европском унијом.

Систем управе у Србији је централни и локални. Концепт регионалне политике није дефинисан, а регионална политика се састоји од *ad hoc* мера. Институционалне одговорности нису прецизно дефинисане, а планерске институције су традиционално усмерене на физичко планирање.

Кад је реч о локалном планирању, у области просторног уређења и изградње постоји законска обавеза израде просторних планова са детаљним обухватом намене простора и правилима градње и уређења. Не постоји, међутим, ослонац на локалне стратешке документе, јер ниједним прописом у Србији локални ниво није обавезан да припрема стратешке планове, иако већина општина/градова има бар једну развојну стратегију. Како та документа представљају реализацију стратегија на националном нивоу, стратешки процес одликује једносмерна, уместо двосмерне комуникације. Неповезаност стратешког са другим облицима планирања, немогућност планирања локалног буџета и његова временска неусклађеност, као и недостатак менаџмента су узроци недовољно разрађене имплементације стратешких докумената. Како локални стратешки планови нагомилавају теме и аспекте, немају ни добар избор инструмената имплементације (Лазаревић-Бајец Н., 2009). Решавање проблема захтева реформу образаца управљања. У већини стратегија није наведено који орган је надлежан за спровођење стратешких циљева, а нису развијени ни индикатори за праћење спровођења докумената. Такође, не води се довољно рачуна о подршци механизмима учешћа грађана у процесу одлучивања. Неке од методологија, иако садрже све неопходне елементе, немају никакву везу са постојећим институционалним и правним окружењем, односно нема начина да се апстрактна методологија једноставно и ефикасно примени у било којој локалној самоуправи у Србији (Павловић-Крижанић Т., Шовљански Р., 2010).

Стратешки циљеви у документима просторног развоја Европске уније и Србије

Стратешко планирање на наднационалном европском нивоу подржано је политиком просторног развоја Европске уније и Савета Европе, као кључним институцијама које су доношењем бројних докумената и одржавањем конференција, у последње две деценије, већ дале допринос заједничком планирању земаља чланица. Европски документи се заснивају на принципима одрживог развоја, територијалне кохезије у циљу превазилажења неуравнотеженог регионалног развоја и давању већих надлежности градовима и регионима у изради стратегије просторног планирања.

Нова генерација европских докумената просторног планирања донета је у време промена у систему планирања у већини земаља. Ради се о планирању одрживог развоја, које је различито од традиционалног физичког и регионалног планирања. Заједничко за све земље 1990-их година је да се промене не тичу само система, инструмената и праксе просторног и урбанистичког планирања, већ и укупног управљачког система. „Реч је о разумевању управљања просторним процесима као великог броја активности јавних институција и организација на разним управљачким

и административним нивоима, које дефинишу и примењују разне и различите политике и инструменте, којима се врши апропријација, односно алокација простора“ (Вујошевић М., 2008, према Faludi, и др. 2002). Активности политике стратешког развоја се све више усклађују и интегришу са онима из политике заштите животне средине. Планирање се трансформише од владања ка управљању, нарочито у погледу односа надлежности, одговорности и овлашћења разних актера. Предуслов је изградња заједничког разумевања проблема стратешког истраживања и управљања од стране учесника. Друго, осим свеобухватних европских докумената и националних стратегија, рачуна се на већи број докумената на нижим територијалним нивоима уз повећање значаја „комуникацијске културе“ у планирању (Вујошевић М., 2008).

У документима, програмима и активностима које се сматрају најважнијим кад је реч о европском просторном развоју (Перспектива европског просторног развоја - European Spatial Development Perspective – ESDP, Европска мрежа опсерваторија просторног планирања, European Spatial Planning Observatory Network – ESPON, Територијална агенда у своје две фазе, резултати конференција СЕМАТ-а - министара задужених за послове просторног планирања, и сл.), препознати су основни постулати стратешког планирања који инсистирају на уважавању свих економских, еколошких и социјалних компоненти одрживог развоја. Генерално, њихови основни циљеви се свде на: уравнотеженију конкурентност европске територије; територијалну кохезију уз јачање полицентричног територијалног развоја; заштиту животне средине и очување и управљање природним ресурсима и културним наслеђем; побољшање и једнакост у приступачности функцијама, информацијама и знању; развој интеррегионалне сарадње; партиципацију свих актера у укупном процесу планирања; јачање регионалног идентитета и боље коришћење територијалне разноликости; сагледавање неповољних будућих процеса, и сл.

Друга документа која се односе на период до 2020. (Europe 2020) или до 2050. године (ET2050, ESPON) обухватају предлоге стратешких мера за превазилажење могућих неповољних ситуација – промена климе, даља „карбонизација“ окружења, незапосленост, криза и пораст цене енергије, економска криза и сл. Програми и мере који су у вези са животном средином имају директне утицаје на стратешко просторно планирање, али је од утицаја и друга политика ЕУ, везана за транспорт, пољопривреду, индустријски развој, тржиште, истраживање и развој, социјалну укљученост, конкуренцију, енергију и сл. Утицај политике ЕУ на стратешко планирање у земљама чланицама је врло различит и првенствено зависи од институционалног и методолошког оквира и приступа у свакој земљи чланици.

Европски стратешки циљеви просторног развоја могу се препознати и у документима Републике Србије. Стратешка визија и будући просторни развој Србије дефинисани су у последњем националном просторном плану и у Стратегији регионалног развоја Републике, која је у овом раду узета као један од примера опште стратегије развоја.

Дугорочна визија, а потом општи и посебни циљеви развоја Србије, према националном планском документу, је да држава буде „територијално утврђена и регионално уравнотежена, одрживог економског раста и конкурентна, социјално кохерентна и стабилна, инфраструктурно опремљена и саобраћајно приступачна, очуваног и заштићеног природног и културног наслеђа, квалитетне животне средине и функционално интегрисана у окружење“. Како је пут ка остваривању циљева пун неизвесности могуће је претпоставити два сценарија – одрживог просторног развоја или рецесивног раста. У вези са свим тим, укључујући и принципе као правила понашања просторног развоја, дефинише се и концепција просторног развоја „којом се утврђују основна опредељења, кључна решења и пропозиције којих ће бити дужни

да се држе и да их примењују сви надлежни органи, организације и институције државног, регионалног и локалног нивоа“ (ППРС, 2010).

Полазни циљеви Стратегије регионалног развоја Србије за период 2007-2012. година, су: равномеран регионални развој, развој недовољно развијених подручја и смањивање сиромаштва, спровођење децентрализованог система управе, ангажовање државе због међурегионалних несклада који спутавају развој и иницирају миграционе токове, неопходно доношење нових институционалних решења и изградња институционалне регионалне инфраструктуре, подизање регионалне конкурентности, стварање нових привредних грана и сектора, пропорционалан територијални развој сектора и грана – метод развоја неразвијених подручја, социјална једнакост и друштвена сигурност, спречавање старих и нових опасних проблема (криминал, тероризам, међународне миграције) и побољшање здравства и образовања (СРРС, 2007).

Закључак

Суштинска карактеристика стратешког планирања јесте ширина и свеобухватност, односно општост из које би требало да проистекне практична прилагодљивост токовима и ефектима развојних процеса и структурних промена, уз могућност односно способност њиховог усмеравања. Закључујемо да стратешко просторно планирање: обезбеђује вертикалну и хоризонталну интеграцију планова и мера; интегрише територијално и секторско планирање, јавне и приватне иницијативе; побољшава имплементацију; обезбеђује основе за уравнотежени развој, управљање и перманентно одлучивање; инвеститорима пружа дугорочнији оквир за улагање; пружа основу за међуопштинску сарадњу и даје инпуте за регионално планирање и развој; увек узима у обзир проблеме окружења; критички анализира утицај на животну средину итд.

Стратешко планирање мора да се фокусира на ограничени број стратешких кључних области, треба да има критичан поглед на околину у смислу предности и слабости спољних трендова, снага и расположивих ресурса и развија дугорочну визију на различитим нивоима узимајући у обзир структуру моћи и конкурентне вредности. Термин „просторно“ у оквиру стратешког планирања доводи у везу просторне односе са ефективнијим начином интеграције различитих тема – економске, еколошке, културне, социјалне,...

Главна оријентација савременог европског планирања је просторна и функционална интеграција у ЕУ. Европски стратешки документи доприносе афирмацији наднационалног планирања и формирања заједнички дефинисаних циљева просторног одрживог развоја. Тиме се специфичности система планирања европских држава превазилазе и прихвата се јединствен систем планирања. Разлике међу државама, међутим, још увек су препознатљиве. Разлике се нпр., према пројекту ESPON-а, могу сагледати сврставањем држава у неколико различитих типова планирања, са доминацијом урбанистичког, односно традиционално локалног приступа, са тежиштем на коришћењу земљишта, са тежиштем на регионално-економском приступу, или интегралном приступу по којем су заступљени сви видови територијалног планирања – од националног, преко регионалног до локалног.

Стратешки вид планирања јасно се потврђује постојањем националних стратегија просторног развоја. Многе државе их, међутим, не поседују, што зависи од величине њихове територије, надлежности административних целина на средњем нивоу или из неког другог разлога. То значи да је неким државама регионални вид планирања хијерархијски највиши. С друге стране, усмеравајуће стратегије на националном нивоу не морају да буду резултат законске основе која чини обавезном

израду таквог планског документа. Кључна њихова улога је у управљању и усмеравању просторног развоја државе, укључујући и њено интегрисање у шире европско окружење. Без обзира на то да ли се појављује као плански документ или не, практична применљивост националних стратегија огледа се кроз адекватну разраду планова нижег реда, као и израду одговарајућих програма и пројеката одрживог развоја, уз поштовање партнерског односа између државе и регионалних и локалних власти.

У Србији се тешко успоставља систем стратешког просторног планирања, будући да он треба да буде усклађен, почев од принципа, методологије и интегралног приступа, увођења територијалне димензије у плански основ, преко координације стратешких планова, до индикатора и критеријума за мониторинг остваривања планских решења. Законском основом није успостављен јасан хијерархијски однос просторних планова, урбанистичких планова и еколошких планова у односу на секторске планове, као ни механизми и процедуре за њихову координацију и интеграцију. Секторски планови, стратегије и програми тешко су упоредиви и у фази израде и у фази примене са просторним и урбанистичким плановима, јер одсуство територијалне димензије онемогућава њихову примену. Иако је установљена законска обавеза, недостаје пракса континуираног праћења остваривања стратешког планског основа.

Литература

Литературу видети на страни 11