

Original scientific paper

UDC 71(4)

<https://doi.org/10.2298/GSGD2302177T>

Received: June 06, 2023

Corrected: July 01, 2023

Accepted: July 07, 2023

**Branka Tošić<sup>1</sup>\*, Zora Živanović\***

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

## **SPATIAL PLANNING SYSTEMS IN EUROPE**

**Abstract:** The paper aims to present the most significant classifications of spatial planning systems and territorial management in Europe. After the first attempts, from the end of the last century, at the beginning of the new millennium, extensive analyses of the spatial planning system were carried out through several ESPON projects. Their results were based on the dominance of one of four approaches: urbanism, land use, regional-economic or comprehensive integrated planning. Some countries have a combination of two or three approaches. The second research also refers to the development trends observed in the national systems of territorial management and spatial planning. Recent research include the classification of states according to the way of management, the level of integration of sectoral policies, the degree of adaptability in planning, as well as the degree of engagement of citizens in the planning process. Knowing the basic characteristics of the spatial planning system, as well as the classifications based on them, creates a clearer perspective of spatial planning as a socially important activity and makes it easier for every country to review and improve its planning practice.

**Key words:** spatial planning, territorial management, system, country, region, local level

---

<sup>1</sup>branka.tosic@gef.bg.ac.rs (corresponding author)

## Introduction

Spatial planning, as one of the most important management instruments in modern conditions, is gaining importance. Insisting on territorial cohesion, regional competitiveness, social inclusion and sustainable development are priorities recognized at the global level. The ways of achieving the stated goals, although different, necessarily imply the use of spatial planning solutions. Therefore, the basic characteristics of the spatial planning system are essential for overall social development. Their knowledge allows the comparison of different spatial planning systems and gives the possibility of improvement. Although each country is specific, certain similarities can be identified through comparative analysis and based on them, countries can be classified into groups with common characteristics. Getting to know the typology as well as determining the effectiveness of each of the identified types, advantages and disadvantages, contributes to the establishment of an optimal spatial planning system.

International cooperation in the field of spatial planning began to develop intensively in the last decade of the twentieth century. When designing the European Spatial Development Perspectives (ESDP), as the first common European strategic document for spatial development policy, all member states actively participated (Sykes, 2008), although the role of France, the Netherlands and Germany was particularly important (Faludi, 2004).

In Europe, several different planning systems were formed, which arose, first of all, as a consequence of traditional relations in the states (organization of government and legislative framework), and over time also as a response to the socio-political and economic frameworks in which planning was carried out (Stefanović, 2011). Identifying them essentially contributes to comparative planning, which arose as one of the results of globalization and integration in the world, networking and the need for more intensive communication in all areas of life (Trkulja, 2008).

The classification of spatial planning styles in Europe has been relevant several times successively. In the following text, we will list the classifications that we consider the most significant.

## Classification of planning systems

### *The first classification*

One of the initial efforts was made in 1996 when, based on the example of "families" defined in the field of law, a classification of countries was carried out based on similarities and differences in the field of legislation in a book called "An Introduction to Comparative Law" (Zweigert & Kötz, 1987). Several "families" of spatial planning have been identified in Europe (Newman & Thornley, 1996). Thus, the authors Newman and Thornley classified European planning systems depending on the historical and political circumstances in which they arose from the original legislative framework, into five basic groups (Newman & Thornley, 1996, Trkulja, 2008, Trkulja et al., 2011, Stefanović, 2011):

1. The Anglo-Saxon planning system originated in United Kingdom and Ireland, where the key role in planning was played by the central government, which set the legal and financial framework for planning.

2. The "Napoleonic" type planning system originated in France and applied to the largest number of European countries. It rests on a legal system in which there is a key

national act (constitution) that defines the basic legal norms, while there is an open possibility for debates and discussions. As stated "professors are given a more prominent role in the system and policy-making than the judges who are dominant in the Anglo-Saxon system". Over time, the role and importance of cities as carriers of planning has strengthened, leading to the creation of the first regions in Europe, with special responsibilities, interests and development opportunities. Strong administration is also developing at the local level. Spain, Portugal and Greece also fall into this group.

3. The Germanic planning system has great similarities with the previously described type of planning, but it developed under different circumstances. In the beginning, there was no strong central government at the national level, so the approach to planning was more abstract and intellectual. After the formation of the constitution, there is a balancing of the authorities and the level of planning, whereby the regions, which direct the development of smaller units (districts, communes-municipalities), gain the greatest importance. This planning system includes: Germany, Austria and Switzerland.

4. The Scandinavian planning system originated in Denmark, Sweden, Norway and Finland. Like the "Germanic" type, development and planning take place at the local level and are aimed at the planning of smaller units (cities). Later, central authorities are formed that define the basic national planning frameworks.

5. In addition to the four mentioned „families“, there is also the so-called the Eastern European family of planning to which all former socialist countries belonged. In a comparative analysis of the urban legislation in the countries that emerged from the former Yugoslavia, Dušan Pajović notes that Newman's and Thornley's classification lacks a South Slavic family, which nevertheless differs from the Eastern European family (Pajović, 2006).

The legislative framework is apostrophized as the most influential factor that determined the emergence of the aforementioned planning systems. The authors of this classification state that all systems have evolved over time in the direction of greater uniformity (Newman & Thornley, 1996). In addition to constant changes, numerous sub-variants are characteristic of all planning systems, which can be divided into legally constituted ones, or those created as a consequence of administrative and professional culture (Stefanović, 2011).

### ***The second classification***

A year later, in 1997, an important publication was published by the European Commission - The Compendium of Spatial Planning Policies and Systems in the European Union (EU Compendium, 1997), which introduced another classification of spatial planning systems.

In addition to the use of "families" defined in the field of law in differentiating the planning system, the following criteria were taken into consideration (Tab. 1):

- legal basis;
- scope of planning;
- levels of planning;
- competencies of the central and local authorities;
- roles of the public and private sectors;
- maturity of the system (how well it is established in governance and public life);
- the relationship between set goals and achieved results.

*Tab. 1. Indicators used in the Compendium*

System	Comprehen. integrated	Land use management	Regional- economic	Urbanism
Legal basis	Mixed	Discretion	Mixed	Code
Scope of planning	Wide	Narrow	Wide	Narrow
Scale of planning	Multi-level pl.	Local	National planning	Local
Locus of power	Mixed	Centre	Centre and local	Local
Public or private	Public	Mixed	Public	Mixed
Maturity of system	Mature	Mature	Mature	Immature
Distance between goals and outcomes	Narrow	Narrow	Mixed	Wide

Source: Nadin & Stead, 2009

Given that the Compendium deals with countries that were then members of the EU, 15 of them are classified into 4 groups: broad (comprehensive) integral approach (characteristic of Sweden, Denmark, Finland, the Netherlands, Germany and Austria), regional-economic approach (characteristic of France and Portugal), an approach where land use management is most important (characteristic of United Kingdom, Ireland, and Belgium) and an approach based primarily on urban planning (characteristic of Spain, Italy, and Greece).

### ***The third classification***

The third interesting classification of planning systems in Europe is provided by Rivolin and Faludi. The countries were again classified into 4 groups (Rivolin & Faludi, 2005):

The North-West planning system is a combination of French, German and Dutch planning approaches. It is based on the intervention and influence of the national level (state) in spatial development planning, as well as interdepartmental cooperation.

The British planning system is based on land use planning and the dominance of the local level of planning.

The Nordic planning system is also rooted in the local (municipal) planning level, with an evident lack of comprehensive guidance from the national planning level.

The Mediterranean planning system, which the aforementioned authors call the "hidden face of European spatial planning", is based on the local level, that is, urban planning, which favors planning topics such as urban renewal (regeneration) and local development.

### ***The fourth classification***

During the fourth significant activity on the classification of planning systems within the ESPON (European Spatial Planning Observatories Network) project from 2006, entitled "Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level" (ESPON 2.3.2., 2006) used is the classification listed in the 1997 Compendium. It was determined that despite the differences between the defined planning systems, they are not mutually exclusive and can be combined in practice (Fig. 1) It was also concluded that it is not possible to establish clear and sharp boundaries between the mentioned four planning systems, because they partially overlap, constantly change and often gradually transition from one system to another (Stefanović, 2011). Within this project, which is based on national reports, spatial planning systems in 29 European countries were analyzed (Trkulja, 2008, Trkulja et al., 2011, Stefanović, 2011):

1) In the planning system with a dominant tradition of urban planning, the arrangement and use of space is defined through plans of smaller territorial units, which include mostly built-up areas and in which the emphasis is placed on building rules. Therefore, space as an object of

planning represents the spatially-geographically smallest possible unit. Such planning is rigid and inflexible, and any significant change in space that has not been taken into account requires the development of a new plan. The citizens has no major influence on planning solutions.

Countries where this planning system dominates direct their development exclusively through building and landscaping rules. If there are plans at higher levels, they were, in the period of this classification, difficult to apply. This one the spatial planning system is characteristic of the Mediterranean countries: Spain, Italy, Greece, Cyprus and Malta. While in Italy and Greece it is the dominant way of planning, in the other three countries it is recognized in combination with the type of planning based on land use determination.

2) In the planning system based on the determination of land use (land use planning), the arrangement and use of space is defined through land use plans (primarily at the local level), that is, future land use, whose capacities and possibilities are considered by zoning. Land use planning implies somewhat larger spatial coverage (and land outside the settlement that is not for construction). Even in this case, planning is still dominant at the local level, with the fact that the planning procedure for determining land use includes some new aspects, such as the balancing of functions in space. This planning system is more open and flexible than the previous one.

The practice of creating spatial plans at higher levels is usually less developed. The Czech Republic is the only country unequivocally classified in this group.

3) The regional-economic approach is based on the planning of significantly larger areas (regions), and the subject of planning are those activities and relationships that are viewed and directed from the regional level, such as social and economic development and protection and improvement of the environment, interregional, intraregional and transregional cooperation, increasing accessibility, balanced spatial development, etc. The problems that need to be solved by the creation and implementation of spatial plans are almost as a rule complex and in the domain of several sectors (areas), so they can be solved exclusively through the horizontal coordination of sectors. The hierarchy in this planning system is clear and one-way, so that direction and commitment in planning takes place from the regional to the local level of planning, whereby special importance is given to the regional level, which has a balancing role between the central government and the local level that controls land use.

The planning system based on the regional-economic approach was defined in two countries in the Compendium from 1997: France and Portugal, while in ESPON's project from 2006, this approach was also identified in United Kingdom, Iceland, Germany, Slovakia, Hungary, Lithuania, Latvia, Sweden and Norway. There are no countries where this approach is the only one. It is combined with a broadly integrated approach in all countries except Portugal, where it is combined with a land use approach. In United Kingdom and Ireland it is combined with a land-use approach and a broadly integrated approach.

4) In a planning system based on an integral approach, the management of space and its use is based on vertical and horizontal coordination, that is, on the one hand, the entire hierarchy of spatial plans, which includes plans at different levels of planning (national, regional, local), but also planning documents by individual areas (population, infrastructure, agriculture, etc.). On the other hand, an integral approach implies the inclusion in the planning process of all relevant sectors whose activities have an impact on space (private, public, civil), as well as institutional cooperation. In countries with such a planning system, there is also a clear hierarchy of institutions responsible for planning, that is, horizontal and vertical coordination of different sectors and levels of planning has been established.

It is an approach that implies a stronger focus on spatial coordination than on economic development (in contrast to the regional-economic approach).

A broadly integrated approach was identified in 6 countries in the 1997 Compendium: the Netherlands, Germany, Austria, Denmark, Finland and Sweden. In ESPON's project from 2006, 16 other countries joined that group: United Kingdom, Ireland, Finland, Belgium, Luxembourg, France, Poland, Switzerland, Slovenia, Slovakia, Hungary, Romania, Bulgaria, Lithuania, Latvia, Estonia and Norway. The countries where this approach is the only one are: Finland, Estonia, Poland, Switzerland, Austria, Slovenia, Romania and Bulgaria. It is combined with a regional economic approach and an approach based on land use.

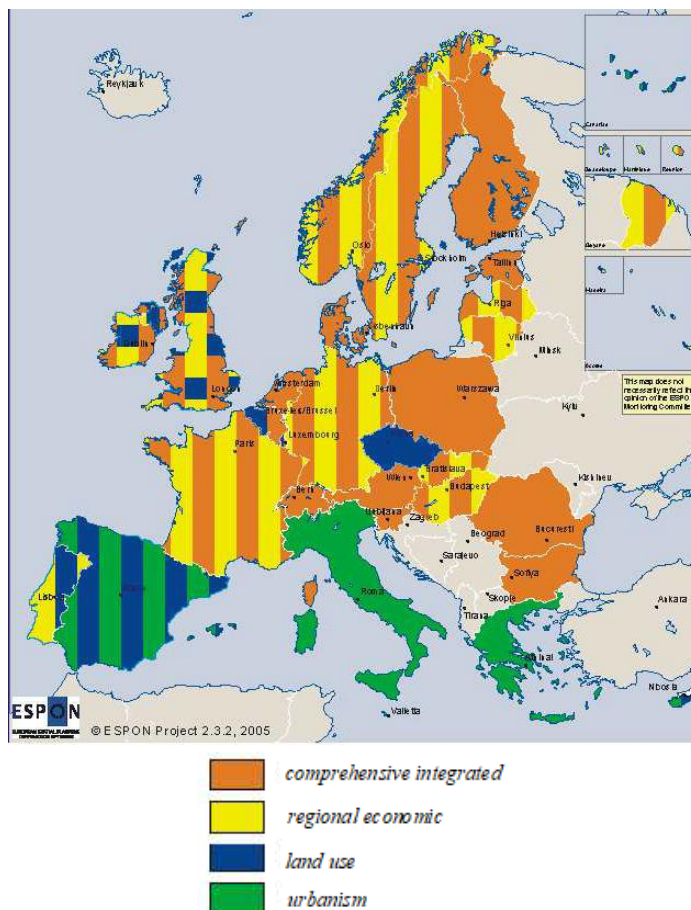


Fig. 1. Classification of spatial planning systems in the ESPON project in 2006, Source: ESPON project 2.3.2., 2006

In addition to traditional schools of planning, changes in the planning system are most influenced by guidelines defined in international documents and changes in legislative regulations (Stefanović, 2011). The ESDP formulated ideas that coincide with a broadly integrated approach in planning, which implies horizontal and vertical coordination, intersectoral and interinstitutional cooperation, mechanisms for helping less developed

regions, etc. That approach is also the most representative planning system in the territory that is the area of interest of ESPON.

### **Assessment of the planning system in the European Union countries**

Generally speaking, in most European countries it is noticeable that spatial planning systems are gradually moving, primarily in the direction of integral planning, but also of regional-economic planning. At the same time, in most countries, the physical-geographical dimension of planning is still emphasized, which is supported both by various implementation instruments and by a number of competent institutions.

Belgium and Luxembourg have made a shift from classic land use as dominant in spatial planning to a broadly integrated approach. Such changes in the planning system are also characteristic of Germany, France, Ireland, Portugal, Spain, United Kingdom and Sweden. On a smaller scale, there are also changes in the urban planning system in the direction of land use planning, where it is considered only a transition and an intermediate phase in the direction of regional economic and integral planning (Stefanović, 2011).

In 1997, Spain was classified in the group of countries whose spatial planning issues are dominated by urban planning. In 2006, the presence of elements of a planning system dominated by land use was determined, which represents a step forward, in terms of complementing the spatial planning system dominated by urbanism by accentuating issues related to land use, and treating larger territorial units, primarily areas wider than the city. A planning act in Spain that dates back to 1998 and which introduced some elements that make traditional urban planning "come out" of cities and their internal regulations also contributed to progress.

The EU's regional policy is a strong supporter for activities at the regional level that encourage vertical coordination between national and local authorities. Some countries, like Germany, have a traditionally developed regional level. In other countries, primarily France, efforts are being made in the direction of more effective regional development within the policy of decentralization, which entrusts the creation and adoption of plans to lower levels of government, namely regional, subregional and local. The basic problem is the formation and work of institutions in planning, which should be the bearers of vertical and horizontal coordination.

Therefore, there are a large number of countries in which elements of several defined types of spatial planning are present. Nevertheless, in general, it can be concluded that in the Mediterranean countries, an approach dominated by urban planning is clearly present in the spatial planning system, while in other countries, a regional-economic approach that strives for an integral approach is generally more prevalent.

Also, even when the spatial planning system in a country can be clearly classified into a certain type, such as Italy and Greece, which, both in 1997 and 2006, clearly belonged to the group characterized by the dominance of urbanism in the spatial planning system, on the territorial at levels lower than the national one, the presence of elements of other types of spatial planning systems is noticeable.

A more complex analysis showed that it is very difficult to unambiguously define planning systems and classify them in one of the mentioned groups, because within each

country there are differences depending on aspects of spatial planning practice and the time being observed (Stefanović, 2011).

*Tab. 2. Typology of spatial planning systems at different territorial levels – a) comprehensive integrated b) regional economic c) land use d) urbanism*

<b>Level of planning</b>	<b>Local</b>				<b>Regional</b>				<b>National</b>				<b>Sum</b>			
<b>Types of planning</b>	<b>a</b>	<b>b</b>	<b>c</b>	<b>d</b>	<b>a</b>	<b>b</b>	<b>c</b>	<b>d</b>	<b>a</b>	<b>b</b>	<b>c</b>	<b>d</b>	<b>a</b>	<b>b</b>	<b>c</b>	<b>d</b>
Austria	3	0	3	3	2	2	2	2	1	2	0	0	6	4	5	5
Belgium	0	0	2	2	3	3	3	3	0	0	0	0	3	3	5	5
Bulgaria	2	0	1	1	2	0	0	0	3	0	0	0	7	0	1	1
Czech Republic	0	3	3	3	0	2	2	0	0	2	2	0	0	7	7	3
Cyprus	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	3	3
Denmark	3	0	3	0	3	0	3	0	1	0	1	0	7	0	7	0
Estonia	3	0	3	3	0	0	2	2	3	0	0	0	6	0	5	5
Finland	3	0	3	3	3	0	0	0	1	0	0	0	7	0	3	3
France	0	0	2	2	2	2	0	0	3	3	0	0	5	5	2	2
Germany	0	0	3	3	3	3	0	0	3	3	0	0	6	6	3	3
Greece	0	0	1	1	2	2	2	2	3	3	3	3	5	5	6	6
Hungary	3	0	3	3	0	2	0	0	2	2	2	0	5	4	5	3
Ireland	/	/	3	3	1	1	/	/	3	3	/	/	4	4	3	3
Italy	0	0	3	3	2	1	0	0	0	1	0	0	2	2	3	3
Latvia	0	0	3	3	2	2	0	0	3	3	0	0	5	5	3	3
Lithuania	3	0	3	3	2	2	0	0	3	3	0	0	8	5	3	3
Luksembourg	0	0	3	3	/	/	/	/	3	3	3	3	3	3	6	6
Malta	0	0	2	2	0	0	2	2	3	0	3	3	3	0	7	7
Netherlands	3	0	3	0	2	0	0	0	3	0	0	0	8	0	3	0
Norway	0	0	0	3	0	3	0	0	3	0	0	0	3	3	0	3
Poland	3	0	3	3	1	1	0	0	3	3	0	0	7	4	3	3
Portugal	0	0	3	3	0	2	0	0	3	3	0	0	3	5	3	3
Romania	0	0	3	3	0	0	0	0	3	0	0	0	3	0	3	3
Slovakia	0	0	3	3	3	0	0	0	3	0	0	0	6	0	3	3
Slovenia	0	0	3	3	2	2	0	0	3	0	0	0	5	2	3	3
Spain	0	0	2	3	0	3	3	2	0	1	0	0	0	4	5	5
Sweden	3	0	3	3	0	2	0	0	0	0	0	0	3	2	3	3
Switzerland	3	0	3	0	3	0	0	0	2	2	0	0	8	2	3	0
UK	3	0	3	3	2	2	0	0	3	0	0	0	8	2	3	3

Source: ESPON project 2.3.2; in 2006

Therefore, within the framework of the ESPON project from 2006, an analysis of the spatial planning system by territorial levels was carried out. Namely, both at the national, regional and local level, the tightness of each of the four listed types of planning systems was assessed, with a grade from 1 to 3 (Farinos Dasi, 2006, annex F 52-68). The last column summarizes the results for each planning approach. (Tab. 2).



Through ESPON's project, in which the classification of spatial planning styles in Europe was given, a clearer perspective of spatial planning in the analyzed countries was created and thus facilitated each country to review its planning practice. The existing typologies of spatial planning systems represent the basis for upgrading activities in the field of comparative planning.

## **Classification of territorial management and spatial planning system**

Through recent studies, in which the role of "planning culture" is emphasized (Knieling & Othengrafen, 2009; Sanyal, 2005), an attempt has been made to understand the "nature" of territorial management and the spatial planning system as an instrument for legalizing spatial planning in a given institutional context. According to the concept of governance, decision-making power is simultaneously assigned to government institutions and other institutions and social groups such as the private and civil sectors (UN Habitat, 2002).

In modern conditions, the spatial planning system is more and more often connected with territorial management, which emphasizes the importance of management as a process through which the state (usually through local self-governments) (does not) determine development processes in space (first of all, it means the control of events in space by defining ways of land use, therefore, the emphasis is on urban planning). In this context, territorial management and spatial planning systems are classified into three types (Knieling et al., 2016):

- the conformative model (development in space is determined mainly by the state), the most traditional and widespread in the world since the formation of the modern state, implies that land use is regulated by preventive binding zoning of the entire urban area, so that land use (issuance of building permits) is preceded by compliance control of proposed projects with planned;

- the performative model (development in space is determined mainly by the market), established in United Kingdom, is characterized by indicative, non-binding zoning of the urban area, so that the manner of land use is specified after the competent authority has positively assessed the capacity of the project to implement defined development strategies;

- the neo-performative model (development in space is determined by the interests of the market, but with a significant controlling role of the state) which has been developing recently in northwestern Europe, is characterized by "softer binding" zoning, because the specification of land use methods is postponed until specific negotiations with investors and planners of detailed plans (when defining rules related to land use, the aim is to avoid "blind distribution", that is, to define rules in advance through higher-order plans).

Based on the analyzes carried out within the ESPON COMPASS project "Comparative analysis of territorial management and spatial planning systems in Europe" (2016-2018), a typology of territorial management and spatial planning systems was created, based on the state's capacity to control development in space (primarily land use), opposite the market. Based on the opinion of relevant national experts from 39 countries included in the research (28 EU members and 11 outside the EU), including the countries of the Western Balkans, territorial management and spatial planning systems are positioned between conformative and performative models (Berisha et al., 2021):

A - A system of territorial management and spatial planning dominated by the state, with the market as a corrective factor of varying strength. In most countries, the neo-performative model is represented: Sweden, Norway, Finland, Denmark and Iceland, followed by conformative in France and performative in United Kingdom and Ireland.

B - A system of territorial management and spatial planning dominated by the market, with the state as a corrective factor of varying strength. That system with the characteristics of the neo-performative model is recognized in: Germany, the Netherlands, Switzerland, Austria, the Czech Republic, Estonia, Lithuania, Latvia, Slovenia and Slovakia.

C - The conformative system of territorial management and spatial planning is recognized in: Belgium, Luxembourg, Spain, Portugal, Italy, Croatia, Hungary, Romania, Bulgaria, Greece, Turkey and Liechtenstein.

D - The proto-conformative system of territorial management and spatial planning, which is characterized by the official existence of all prescribed measures in higher-order plans, but in practice they are difficult to implement and often bypass them to meet the interests of investors (investor urbanism), recognized in: Serbia, Montenegro, North Macedonia, Bosnia and Herzegovina and Albania.

E - The erroneously performative system of territorial management and spatial planning is characterized as a system in which the market manages to direct the decisions of competent authorities according to its interests, recognized in Cyprus, Malta and Poland.

## **Recent studies of various trends in spatial planning systems in Europe**

Research related to spatial planning systems was also carried out with the aim of showing how ready they are to respond to the challenges of modern development processes, and above all how capable they are (Nadin et al., 2021):

- promote integration among sectoral policies,
- respond adaptively to changes in society and on the political scene,
- involve citizens in decision-making processes.

The degree of integration of sectoral policies, i.e. sectors, is graded, and on that basis the following types of spatial planning systems are defined:

- Integrated - sectoral policies are aimed at similar goals and the creation of common policies. Croatia, Hungary and Ireland belong to this type at the end of the observed period.
- Coordinated - there are clear efforts to align sectoral policies and make mutual adjustments. This goal had the effect that the largest number of observed countries tend towards the coordinated type.
- Cooperation - there are joint activities without adjusting sectoral policies. Several countries, mostly Eastern European, belong to this type.
- Informed - providing information to other sectors and referring to related policies. Several countries belong to this type.
- Neglect - there is no cooperation between sectors or recognition of other sectoral policies. Only the Czech Republic is identified in this type.

The trend in adaptability in spatial planning was assessed based on the opinion of relevant state experts on changes in the degree of adaptability in planning (ESPON TANGO, 2014):

- Strong - where institutions systematically monitor social change and policy impact, learn from that experience, and revise form, content or planning processes. Luxembourg, United Kingdom, Austria, Finland and Croatia have the highest degree of adaptability.

- Moderate - there are examples of learning from experience, which has resulted in the revision of some aspects of the policy. This degree of adaptability belongs to the state at most 60%.

- Weak - there is little learning from experience and mostly rigid instruments that cannot be easily revised (Belgium, Italy, Cyprus and Estonia).

- None (with the application of the prescribed) - there is no adaptability of policy instruments, but they are rigidly implemented (Romania, Latvia and Germany).

- None - there is no adaptability within the formal management regime, but there are deviations from plans and policies informally (e.g. illegal construction).

Citizen engagement in spatial planning tends to an increasing activity in all observed countries, so that in the largest number of countries in 2016, citizens partially engaged - actively participate in certain parts of the planning process. The engagement of citizens is graded (Nadin et al., 2021):

- Fully and effectively engaged - citizens actively participate in all stages of the planning process.

- Partially engaged - citizens actively participate in certain parts of the planning process.

- Weakly engaged - planners consult citizens, who remain passive.

- Informed - citizens are only informed about the planning policy and the decisions that are made.

- Unengaged - there is no evidence of engagement of citizens in practice.

The findings indicate that many countries have undertaken reforms to their spatial planning systems with significant implications for their capacity to promote integrated, adaptive and participatory planning decisions.

It is very important whether spatial planning systems are equipped to deal with contemporary regional and urban challenges depending on their capacity to promote integration between policy sectors and to respond adaptively to changes in society in the 21st century. Research has shown that many states have significant reforms that have increased their capacity to promote integration between policy sectors, adaptively responding to changes in society and political conditions, as well as involving and engaging citizens in the decision-making process. Spatial planning is generally better directed towards coordinating the territorial impacts of sectoral policies in most countries, especially in the environment and transport. Meanwhile, spatial planning remains largely separate from EU cohesion policy and sectors such as digitalisation, health and housing. One of the most consistent trends is the increase in transparency and wider involvement of citizens in the planning process (Nadin et al., 2021).

## Conclusion

In Europe, a hierarchical planning system was developed with an aspiration towards an integral, comprehensive system, with the existence of a regional level of interest, as well as with an increasingly dominant local level (e.g. Scandinavian countries). The national level in European countries with a long tradition and a more developed planning system is represented by the creation of strategic documents, and many of them have no legal status. The European Union, although it has no competence in defining legislation in member states, is certainly an im-

portant strategic and advisory instrument in the process of organizing planning at the national level. All European countries therefore have specific planning laws.

Although most planning systems are based on hierarchical principles, with all levels having planning, the most competence is generally enjoyed by the central government. In many countries, the state *de facto* assumes all powers (e.g. Cyprus, Greece, Malta, Monaco and Portugal), while other federal countries, with larger territories, share planning competences between different territorial levels (e.g. Italy and Ukraine with three levels and Spain with two levels). Most ex-communist countries have divided responsibilities between the national and local levels, reflecting a desire to move away from previously centralized planning systems. When states have three administrative levels, state/federal, state/regional, cantonal/municipal, as a rule, the highest has very little planning authority, the middle one sets the framework for planning, and the lower one has full authority in planning.

Regional planning is represented differently, with the fact that it is completely excluded even in some more developed European countries (e.g. Denmark, Sweden), where, according to the principle of subsidiarity, the local level dominates planning and management. At the local level, the goal is to bring planning "closer to the citizens". At the regional level, even if there is no drawing up of plans, there is generally an obligation to draw up regional development strategies. The regional level was also introduced in the countries of Eastern Europe, primarily in order to create preconditions for receiving funds from EU funds. As Smas and Schmitt state - in the last two decades, regional planning has been further improved and adapted to changing circumstances throughout Europe. Regional planners and researchers must acknowledge this and further explore the existing dynamic and diverse aspects of regional planning. In recent years, many researches in the field of regional planning have focused on strategic planning - "soft" spaces and "soft" (regional) planning and management, while less attention has been paid to classical regional planning (purpose of space for all users of the regional plan area). Regardless of the examples of several European countries that have neglected regional level planning in recent years, there is no evidence for the demise of formal regional planning across Europe in the near future (Smas & Schmitt, 2021).

In all states, there was a common shift towards a strategic approach in spatial planning, with the aim of better coordination with economic planning, regional development and sectoral policies (Albrechts, 2012). The changes are the result of the need to facilitate investment (economic planning) and involve the private sector in matters of territorial management. Common trends in the planning system at the European level also refer to the challenges of globalization, neoliberal deregulation, the transition to strategic planning and territorial management, with the need to involve more actors (public and private sector), with horizontal and vertical cooperation and the introduction of policy styles aimed at consensus (Faludi, 2004).

The fact that the social and territorial fragmentation between the so-called winners and losers in the process globalization in the world is growing, and thus, unfortunately, the basic social consensus and preconditions for territorial cohesion are deteriorating. The goals in the future period are aimed at achieving a broadly agreed and continuous dialogue between all territorially relevant areas (Martin et al., 2018).

However, there is no "homogeneous" direction of planning transformation, but more trends and changes and increased heterogeneity of planning transformations, which corresponds to various factors that depend on a number of existing factors, primarily the

planning tradition and the degree of development achieved. In addition, the global economic crisis, climate cycles, energy consumption, migration, etc. challenges can certainly initiate changes in legislation, territorial competences and national planning systems.

Serbia, being not a member of the EU, was not taken into account either in the Compendium or in ESPON's projects. It figures only as a part of the Eastern European family in the first classification, which could be disputed thanks to the specificity of the former Yugoslavia in Eastern Europe, which had a more elastic political system compared to other countries classified in the Eastern European group - family. Nevertheless, applying ESPON's methodology, an attempt was made to classify the spatial planning system in Serbia. Extensive analyzes have shown that a broadly integral approach dominates (Trkulja et al., 2011). In the more recent classification, which refers to systems of territorial management and spatial planning, in Serbia the so-called proto-conformational model (Berisha et al., 2021).

**Acknowledgements:** The paper was supported by funds from the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia (Contract number 451-03-47/2023-01/200091)

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

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

© 2023 Serbian Geographical Society, Belgrade, Serbia.

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

## References

- Albrechts, L. (2012). Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective, *Plannig Theory*, 12(1), 46-63. <http://doi.org/10.1177/1473095212452722>
- Berisha, E., Cotella, G., Janin Rivolin, U., & Solly, A. (2021) Spatial governance and planning systems and the public control of spatial development: A European typology. *European Planning Studies*, 29(1), 181-200. <http://doi.org/10.1080/09654313.2020.1726295>
- ESPON COMPASS (2018). Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe; Applied Research 2016-18; Final Report.
- ESPON TANGO (2014). Territorial approaches for new governance. Final report.
- ESPON project 2.3.2. (2006) Governance of Territorial and Urban Policies From EU to Local Level. Final Report. Europa Commission, Luxembourg.
- The EU Compendium (1997). *Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. European Commission.
- ESDP (1999). *European Spatial Development Perspectives – towards Balanced and Sustainable, Development of the Territory of the EU*. European Commission.
- Faludi, A. (2004). Spatial planning traditions in Europe: Their role in the ESDP process, *International Planning Studies*, 9(2 - 3), 155-172.

- Farinos Dasi, J. (Eds) (2006) Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level, Final Report of ESPON Project 2.3.2 (Esch-sur-Alzette: ESPON Coordination Unit).
- Knieling, J., Janin Rivolin, U., Seixas, J., & Vladova, G. (2016). Crisis and urban change. Reflections, strategies, and approaches. In J. Knieling & F. Othengrafen (Eds.), *Cities in crisis. Socio-spatial impacts of the economic crisis in Southern European cities* (pp. 48–70). London: Routledge.
- Knieling, J., & Othengrafen, F. (Eds.). (2009). *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning*. Farnham: Ashgate.
- Martin, D., Mehlbye, P., & Schön, P. (2018). *Towards a European Territorial Agenda post 2020: What should it consider and include? Conceptual proposals and ideas*. Territorial Thinkers' Briefing.
- Nadin, V., & Stead, D. (2009). Planning cultures between models of society and planning systems. In J. Knieling & F. Othengrafen (Eds.), *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning* (pp. 283–300). Farnham: Ashgate.
- Nadin, V., Stead, D., Dąbrowski M., & Fernandez-Maldonado A. (2021). Integrated, adaptive and participatory spatial planning: trends across Europe. *Regional Studies*, 55(5), 791-803. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1817363>
- Newman, P., & Thornley, A. (1996). *Urban Planning in Europe—International Competition, National Systems and Planning Projects*. London: Routledge.
- Pajović, D. (2006). *Urbanistički zakoni južnoslovenskih zemalja – Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Slovenija, Srbija – prikaz važećih zakona*. Letnja škola urbanizma.
- Rivolin, U. J., & Faludi, A. (2005). The Hidden Face of European Spatial Planning: Innovations in Governance. *European Planning Studies*, 13(2), 195-215.
- Sanyal, B. (Ed.). (2005). *Comparative planning cultures*. London: Routledge.
- Smas, L., & Schmitt, P. (2021). Positioning regional planning across Europe. *Regional Studies*, 55(5), 778-790. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1782879>
- Stefanović, N. (2011). *Modeli implementacije prostornih planova* [Doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet].
- Sykes, O. (2008). The importance of context and comparison in the study of European spatial planning, *European Planning Studies*, 16(4), 537-555. <http://doi.org/10.1080/09654310801983464>
- Trkulja, S., Tošić, B., & Živanović, Z. (2011). Serbian Spatial Planning among Styles of Spatial Planning in Europe. *European Planning Studies*, 10(20), 1729–1746. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.713327>
- Trkulja, S. (2008). *Komparativna analiza prostorno-razvojnih politika* [Doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet].
- UN Habitat (2002). The Global Campaign on Urban Governance.
- Zweigert, K., & Kötz, H. (1987). *An Introduction to Comparative Law*. Oxford University Press.

Оригинални научни рад

UDC 71(4)

<https://doi.org/10.2298/GSGD2302177T>

Примљено: 06. јуна 2023.

Исправљено: 01. јула 2023.

Прихваћено: 07. јула 2023.

**Бранка Тошић<sup>1\*</sup>, Зора Живановић\***

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

## СИСТЕМИ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА У ЕВРОПИ

**Апстракт:** Рад има за циљ да прикаже најзначајније класификације система просторног планирања и територијалног управљања на подручју Европе. Након првих покушаја крајем прошлог века, почетком новог миленијума опсежне анализе система просторног планирања рађене су кроз више ESPON пројеката. На основу њихових резултата извршено је груписање држава према доминацији једног од четири приступа у планирању: урбанистичког, коришћења земљишта, регионално-економског или интегралног. У великом броју држава евидентирана је комбинација два или три приступа. У раду је, такође, дат приказ резултата истраживања која се односе на развојне трендове у националним системима територијалног управљања. Новија истраживања обухватају и класификацију држава према нивоу интеграције секторских политика, степену адаптивности у планирању, као и степену ангажованости грађана у процесу планирања. Познавањем основних карактеристике система просторног планирања и територијалног управљања, као и на основу њих извршених класификација, ствара се јаснија перспектива просторног планирања као друштвено важне активности и олакшава се свакој земљи да преиспита и унапреди своју планерску праксу.

**Кључне речи:** просторно планирање, територијално управљање, систем, држава, регион, локални ниво

---

<sup>1</sup> branka.tosic@gef.bg.ac.rs (аутор за кореспонденцију)

## Увод

Просторно планирање, као један од најзначајнијих управљачких инструмената у савременим условима добија на значају. Инсистирање на територијалној кохезији, регионалној конкурентности, социјалној инклузији и одрживом развоју приоритети су који су препознати на глобалном нивоу. Начини постизања наведених циљева, иако различити, обавезно подразумевају коришћење просторно планерских решења. Стога су основне карактеристике система просторног планирања од суштинске важности за укупан друштвени развој. Њихово познавање дозвољава компарацију различитих просторно планерских система и даје могућност њиховог усавршавања. Иако је свака држава специфична, кроз компаративну анализу се могу идентификовати одређене сличности и на основу њих државе се могу сврстати у групе са заједничким карактеристикама. Упознавање типологије као и утврђивање ефикасности сваког од идентификованих типова, предности и недостатака, доприноси успостављању оптималног система просторног планирања.

Интернационална кооперација у области просторног планирања почела је да се развија интензивно у последњој декади двадесетог века. Један од главних и најстаријих докумената кроз који је показан значај компаративног планирања у пракси су Европске перспективе просторног развоја (ESDP - European Spatial Development Perspectives). Приликом његовог конципирања, као првог заједничког европског стратешког документа за политику просторног развоја, све државе чланице су активно учествовале (Sykes, 2008), иако је улога Француске, Холандије и Немачке била посебно важна (Faludi, 2004).

На подручју Европе формирано је више различитих система планирања, који су настали, пре свега, као последица традиционалних односа у државама (организација власти и законодавни оквир), а временом и као одговор на друштвено-политичке и економске оквире у којима се планирало (Стефановић, 2011). Њиховим идентификовањем се суштински доприноси компаративном планирању, које је настало као један од резултата глобализације и интеграција у свету, умрежавања и потребе за интензивнијом комуникацијом у свим областима живота (Тркуља, 2008). Класификација стилова просторног планирања у Европи неколико пута је сукцесивно била актуелна. У даљем тексту ћемо навести класификације које сматрамо најзначајнијим.

## Класификација система планирања

### *Прва класификација*

Један од почетних напора начињен је 1996. године када је, по узору на „породице“ дефинисане у области права, извршена класификација држава по основу сличности и разлика у области законодавства, у књизи под називом „An Introduction to Comparative Law“ (Zweigert & Kötz, 1987). На подручју Европе идентификовано је неколико „породица“ просторног планирања (Newman & Thornley, 1996). Дакле, аутори Њуман и Торнли су класификовали европске системе планирања у зависности од историјско-политичких околности у којима су настали из првобитних законодавних оквира, у пет основних група (Newman & Thornley, 1996, Тркуља, 2008, Trkulja et al., 2011, Стефановић, 2011):



1. Англо-саксонски систем планирања је настао у В. Британији (Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске) и Ирској, где је кључну улогу у планирању имала централна влада која је постављала правни и финансијски оквир планирања.

2. Систем планирања "Наполеоновског" типа је настао у Француској и односио се на највећи број европских држава. Почива на правном систему у коме постоји кључни национални акт (устав) који дефинише основне правне норме, при чему постоји отворена могућност за дебате и договоре. Образовна сфера добија на значају, стручњаци имају наглашенију улогу у креирању политика од правника који су доминантни у Англо-саксонском систему. Временом јача улога и значај градова као носилаца планирања, што води настајању првих региона у Европи, са посебним надлежностима, интересима и могућностима развоја. Јака администрација се развија и на локалном нивоу. Шпанија, Португалија и Грчка се такође сврставају у ову групу.

3. Германски систем планирања има велике сличности са претходно описаним типом планирања, али се развијао у другим околностима. У почетку није постојала јака централна власт на националном нивоу, тако да је приступ планирању био више апстрактан и интелектуалан. По формирању устава долази до балансирања власти и нивоа планирања, при чему највећи значај добијају региони, који усмеравају развој мањих јединица (окрузи, комуне-општине). У овај тип система планирања сврстане су: Немачка, Аустрија и Швајцарска.

4. Скандинавски систем планирања је настао у Данској, Шведској, Норвешкој и Финској. Попут "германског" типа, планирање се најинтензивније одвија на локалном нивоу. Касније долази до формирања државних, централних, власти које дефинишу основне националне оквире планирања.

5. Поред четири наведене „породице“, постоји и тзв. источно-европска породица планирања којој су припадале све бивше социјалистичке земље. У компаративној анализи урбанистичког законодавства у државама насталим из бивше Југославије Душан Пајовић примећује да у Њумановој и Торнлијевој класификацији недостаје јужнословенска породица која се ипак разликује од источноевропске (Пајовић, 2006).

Законодавни оквир апострофиран је као најутицајнији фактор који је детерминисао настанак споменутих система планирања. Аутори ове класификације констатују да су сви системи временом еволуирали у правцу веће униформисаности (Newman & Thornley, 1996). Поред сталних промена, за све системе планирања су карактеристичне бројне подваријанте, које се могу поделити на правно конституисане, или оне настале као последица административне и професионалне културе (Стефановић, 2011).

### ***Друга класификација***

Годину дана касније, 1997. реализована је важна публикација од стране Европске комисије – Компендијум - The Compendium of Spatial Planning Policies and Systems in European Union (EU Compendium, 1997) која је донела другу класификацију система просторног планирања.

Поред коришћења „породица“ дефинисаних у области права у разликовању система планирања узети су у разматрање следећи критеријуми (Таб. 1):

- правни основ – утицај законског или стручног приступа;
- обим планирања;
- нивои планирања - територијални нивои;
- надлежности централне и локалне власти;
- улоге јавног и приватног сектора;
- зрелост система (колико добро је успостављен у управљању и јавном животу);
- однос постављених циљева и постигнутих резултата.

Таб. 1: Индикатори коришћени у Компендијуму

Систем планирања	Интегра- лни	Намена земљишта	Регионално- економски	Урбанизам
Правни основ	делимичан	незнатан	делимичан	апсолутни
Обим планирања	широк	узак	широк	узак
Нивои планирања	више нивоа	локални	национални	локални
Централна или локална власт	подједнако	централна	централна и локална	локална
Јавни или приватни сектор	јавни	помешано	јавни	помешано
Зрелост система	зрео	зрео	зрео	незрео
Однос између ци- љева и исхода	незнатан	незнатан	просечан	знатан

Извор: Nadin & Stead, 2009

С обзиром да су у Компендијуму обрађене државе које су тада биле чланице ЕУ, њих 15 је сврстано у 4 групе: широко (свеобухватан) интегрални приступ (карактеристичан за Шведску, Данску, Финску, Холандију, Немачку и Аустрију), регионално-економски приступ (карактеристичан за Француску и Португалију), приступ где је најзначајније управљање наменом земљишта (карактеристичан за В. Британију, Ирску и Белгију) и приступ који се заснива првенствено на урбанизму (карактеристичан за Шпанију, Италију и Грчку).

### Трећа класификација

Трећу занимљиву класификацију система планирања у Европи дају Риволин и Фалуди, на почетку новог миленијума. Државе су поново сврстане у 4 групе (Rivolin & Faludi, 2005):

Северо-западни систем планирања представља комбинацију француског, немачког и холандског приступа планирању. Заснива се на интервенцији и утицају националног нивоа (државе) у планирању просторног развоја, као и међуресорној сарадњи.

Британски систем планирања се заснива на планирању намене земљишта и доминацији локалног нивоа планирања.

Нордијски систем планирања је такође укореењен у локалном (општинском) нивоу планирања, уз евидентан недостатак опсежних смерница са националног нивоа планирања.

Медитерански систем планирања, који поменути аутори називају "скривеним лицем европског просторног планирања" се заснива на локалном нивоу, односно урбанистичком планирању, које фаворизује теме у планирању као што су урбана обнова (регенерација) и локални развој.

#### **Четврта класификација**

Приликом четврте значајне активности на класификацији система планирања у оквиру ESPON (European Spatial Planning Observatories Network) пројекта из 2006. године, под називом „Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level“ (ESPON 2.3.2., 2006) искоришћена је класификација наведена у Компендијуму из 1997. године. При томе је утврђено да и поред разлика које између дефинисаних система планирања постоје, они се међусобно не искључују и могу се комбиновати у пракси (Сл. 1). Такође је закључено да између поменута четири система планирања није могуће утврдити јасне и оштре границе, јер се они делом преклапају, стално се мењају и често постепено прелазе из једног у други систем (Стефановић, 2011). У оквиру овог пројекта, који је заснован на националним извештајима, анализирани су системи просторног планирања у 29 европских држава (Тркуља, 2008, Trkulja et al. 2011, Стефановић, 2011):

1) У систему планирања са доминантном традицијом урбанизма уређење и коришћење простора се дефинише преко планова мањих територијалних јединица, који обухватају претежно изграђене површине и у којима се акценат ставља на правила градње. Дакле, простор као предмет планирања представља просторно-географски најмању могућу јединицу. Такво планирање је круто и нефлексибилно и свака значајнија промена у простору која није сагледана захтева израду новог плана. Јавност нема већег утицаја на планска решења.

Државе у којима доминира овај систем планирања свој развој усмеравају искључиво преко правила градње и уређења. Уколико постоје планови на вишим нивоима, они су, у периоду ове класификације, били тешко примењиви. Овај систем просторног планирања је карактеристичан за медитеранске земље: Шпанију, Италију, Грчку, Кипар и Малту. Док је то у Италији и Грчкој доминантан начин планирања, у остале три земље он се препознаје у комбинацији са типом планирања заснованом на одређивању намене земљишта.

2) У систему планирања заснованом на одређивању намене земљишта (land use planning) уређење и коришћење простора се дефинише преко планова намене земљишта (пре свега на локалном нивоу), односно будућег коришћење земљишта, чији се капацитети и могућности сагледавају зонирањем. Планирање намене земљишта подразумева нешто веће просторне обухвате (и земљиште изван насеља које није грађевинско). Планирање је и у овом случају још увек доминантно на локалном нивоу, с тим што плански поступак одређивања намене земљишта обухвата и неке нове аспекте, као што су балансирање функција у простору. Овај систем планирања је отворенији и флексибилнији од претходног.

Пракса израде просторних планова на вишим нивоима најчешће је мање развијена. Чешка је једина држава недвосмислено класификована у ову групу.

3) Регионално-економски приступ се базира на планирању знатно већих простора (региона), те су предмет планирања оне активности и односи који се

сагледавају и усмеравају са регионалног нивоа, као што су социјални и економски развој и заштита и унапређење животне средине, интеррегионална, интра-регионална и трансрегионална сарадња, повећање доступности, равномерни просторни развој итд. Проблеми које је потребно решити изразом и применом просторних планова су готово по правилу сложени и у домену више сектора (области), тако да се могу решавати искључиво кроз хоризонталну координацију сектора. Хијерархија у овом систему планирања је јасна и једносмерна, тако да се усмеравање и обавезивање у планирању одвија од националног ка локалном нивоу планирања, при чему се посебна важност даје регионалном нивоу који има улогу балансирања између централне владе и локалног нивоа који контролише коришћење земљишта.

Систем планирања заснован на регионално-економском приступу дефинисан је у две земље у Компендијуму из 1997: Француској и Португалији, док је у ESPON пројекту из 2006. овај приступ идентификован и у В. Британији, Исланду, Немачкој, Словачкој, Мађарској, Литванији, Летонији, Шведској и Норвешкој. Не постоје земље у којима је овај приступ једини. Он је комбинован са широко интегралним приступом у свим земљама изузев Португалије, где је комбинован са приступом коришћења земљишта. У В. Британији и Ирској је комбинован са приступом заснованом на коришћењу земљишта и са широко интегралним приступом.

4) У систему планирања заснованом на интегралном приступу управљање простором и његово коришћење заснива се на вертикалној и хоризонталној координацији, односно са једне стране читавој хијерархији просторних планова, која подразумева планове на различитим нивоима планирања (национални, регионални, локални), али и планских докумената по појединим областима (становништво, инфраструктура, пољопривреда итд). Са друге стране интегрални приступ подразумева укључивање у процес планирања свих релевантних сектора чија делатност има утицаја на простор (приватни, јавни, цивилни), као и институционалну сарадњу. У државама са таквим системом планирања постоји и јасна хијерархија институција надлежних за планирање, односно успостављена је хоризонтална и вертикална координација различитих сектора и нивоа планирања.

То је приступ који подразумева јаче усмеравање на просторну координацију него на економски развој (за разлику од регионално-економског приступа). Широко интегрални приступ је идентификован у 6 земаља у Компендијуму из 1997: Холандија, Немачка, Аустрија, Данска, Финска и Шведска. У ESPON пројекту из 2006. тој групи је припало још 16 других земаља: В. Британија, Ирска, Финска, Белгија, Луксембург, Француска, Пољска, Швајцарска, Словенија, Словачка, Мађарска, Румунија, Бугарска, Литванија, Летонија, Естонија и Норвешка. Земље у којима је овај приступ једини су: Финска, Естонија, Пољска, Швајцарска, Аустрија, Словенија, Румунија и Бугарска. Он је комбинован са регионално-економским приступом и са приступом који је заснован на начину коришћења земљишта.

*Сл. 1. Класификација просторно-планерских система у ESPON пројекту 2006. Године, извор: ESPON project 2.3.2., 2006. (стр. 182)*

Поред традиционалних школа планирања, на промене система планирања највише утичу смернице дефинисане у међународним документима и промене

законодавне регулативе (Стефановић, 2011). У ESDP-у су формулисане идеје које коинцидирају са широко интегралним приступом у планирању, што подразумева хоризонталну и вертикалну координацију, међусекторску и међуинституционалну садрадњу, механизме за помоћ мање развијеним регионима итд. Тај приступ је и најрепрезентативнији систем планирања на територији која је интересно ESPON подручје.

## **Оцена система планирања у државама Европске уније**

Генерално посматрано, у већини европских држава је уочљиво да системи просторног планирања постепено иду, првенствено у правцу интегралног планирања, али и регионално-економског планирања. При томе је у већини држава још увек наглашена физичко-географска димензија планирања, која је подржана, како различитим инструментима имплементације тако и низом надлежних институција.

Белгија и Луксембург су направиле помак од класичног коришћења земљишта као доминантног у просторном планирању ка широко интегралном приступу. Такве промене система планирања су карактеристичне и за Немачку, Француску, Ирску, Португалију, Шпанију, В. Британију и Шведску. У мањем обиму су присутне и промене система урбанистичког планирања у правцу планирања намене земљишта, при чему се то сматра само прелазом и међуфазом у смеру ка регионално-економском и интегралном планирању (Стефановић, 2011).

Шпанија је 1997. године била класификована у групу земља у чијој просторно-планерској проблематици доминира урбанизам. Године 2006. утврђено је присуство елемената система планирања којим доминира намена земљишта, што представља корак напред, у смислу допуне система просторног планирања у којем доминира урбанизам акцентовањем проблематике која се односи на начин употребе земљишта, и третирањем већих територијалних јединица, пре свега простора ширих од града. Напретку је допринео и плански акт у Шпанији који датира још из 1998. године, али којим су уведени неки елементи који чине да традиционално урбано планирање „излази“ из градова и њихове унутрашње регулативе.

Регионална политика ЕУ је јака подршка за активности на регионалном нивоу које подстичу вертикалну координацију између националних и локалних власти. Неке земље, као Немачка, имају традиционално развијен регионални ниво. У другим земљама, пре свега Француској, чине се напори у правцу ефективнијег регионалног развоја у оквиру политике децентрализације, којом се израда и доношење планова поверава нижим нивоима власти, и то регионалним, субрегионалним и локалним. Основни проблем представља формирање и рад институција у планирању које треба да буду носиоци вертикалне и хоризонталне координације.

Дакле, велики је број држава у којима су присутни елементи више дефинисаних типова просторног планирања. Ипак, генерално се може извести закључак да је у државама на Медитерану у систему просторног планирања јасно присутан приступ у којем доминира урбанизам, док је у осталим државама углавном заступљенији регионално-економски приступ који тежи интегралном.

Таб. 2. Типологија система просторног планирања на различитим територијалним нивоима - а) широко интегрални б) регионално економски в) коришћење земљишта г) урбанизам

Ниво планирања	Локални				Регионални				Национални				Збир			
Врсте планирања	а	б	в	г	а	б	в	г	а	б	в	г	а	б	в	г
Аустрија	3	0	3	3	2	2	2	2	1	2	0	0	6	4	5	5
Белгија	0	0	2	2	3	3	3	3	0	0	0	0	3	3	5	5
Бугарска	2	0	1	1	2	0	0	0	3	0	0	0	7	0	1	1
Чешка	0	3	3	3	0	2	2	0	0	2	2	0	0	7	7	3
Кипар	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	3	3
Данска	3	0	3	0	3	0	3	0	1	0	1	0	7	0	7	0
Естонија	3	0	3	3	0	0	2	2	3	0	0	0	6	0	5	5
Финска	3	0	3	3	3	0	0	0	1	0	0	0	7	0	3	3
Француска	0	0	2	2	2	2	0	0	3	3	0	0	5	5	2	2
Немачка	0	0	3	3	3	3	0	0	3	3	0	0	6	6	3	3
Грчка	0	0	1	1	2	2	2	2	3	3	3	3	5	5	6	6
Мађарска	3	0	3	3	0	2	0	0	2	2	2	0	5	4	5	3
Ирска	/	/	3	3	1	1	/	/	3	3	/	/	4	4	3	3
Италија	0	0	3	3	2	1	0	0	0	1	0	0	2	2	3	3
Летонија	0	0	3	3	2	2	0	0	3	3	0	0	5	5	3	3
Литванија	3	0	3	3	2	2	0	0	3	3	0	0	8	5	3	3
Луксембург	0	0	3	3	/	/	/	/	3	3	3	3	3	3	6	6
Малта	0	0	2	2	0	0	2	2	3	0	3	3	3	0	7	7
Холандија	3	0	3	0	2	0	0	0	3	0	0	0	8	0	3	0
Норвешка	0	0	0	3	0	3	0	0	3	0	0	0	3	3	0	3
Пољска	3	0	3	3	1	1	0	0	3	3	0	0	7	4	3	3
Португалија	0	0	3	3	0	2	0	0	3	3	0	0	3	5	3	3
Румунија	0	0	3	3	0	0	0	0	3	0	0	0	3	0	3	3
Словачка	0	0	3	3	3	0	0	0	3	0	0	0	6	0	3	3
Словенија	0	0	3	3	2	2	0	0	3	0	0	0	5	2	3	3
Шпанија	0	0	2	3	0	3	3	2	0	1	0	0	0	4	5	5
Шведска	3	0	3	3	0	2	0	0	0	0	0	0	3	2	3	3
Швајцарска	3	0	3	0	3	0	0	0	2	2	0	0	8	2	3	0
В. Британија	3	0	3	3	2	2	0	0	3	0	0	0	8	2	3	3

Извор: ESPON пројект 2.3.2; 2006.

Такође, и када је систем просторног планирања у некој држави могуће јасно сврстати у одређени тип, као на пример Италија и Грчка, које су, како 1997. тако и 2006. године недвосмислено припале групи коју карактерише доминација урбанизма у систему просторног планирања, на територијалним нивоима нижим од националног приметно је присуство елемената осталих типова просторно-планерских система.

Комплекснија анализа показала је да је планске системе веома тешко једнозначно дефинисати и сврстати у једну од наведених група, јер у оквиру сваке

државе постоје разлике у зависности од аспекта просторно-планерске праксе и времена које се посматра (Стефановић, 2011).

Стога је у оквиру ESPON пројекта из 2006. године извршена анализа система просторног планирања по територијалним нивоима. Наиме, како на националном, тако и на регионалном и локалном оцењена је заступљеност сваке од четири наведене врсте система планирања, оценом од 1 до 3 (Farinos Dasi, 2006, annex F 52-68). Последња колона у табели сумира резултате за сваки приступ у планирању (Таб. 2).

Кроз ESPON пројекат у којем је дата класификација стилова просторног планирања у Европи, створена је јаснија перспектива просторног планирања у анализирајућим државама и тиме олакшано свакој земљи да преиспита своју планерску праксу. Досадашње типологије система просторног планирања представљају основу за надоградњу активности у домену упоредног планирања.

### **Класификација система територијалног управљања и просторног планирања**

Кроз новије студије, у којима је наглашенија улога „култура планирања“ (Knieling & Othengrafen, 2009; Sanyal, 2005), начињен је покушај разумевања „природе“ територијалног управљања и система просторног планирања као инструмента за озакоњење уређивања простора у датом институционалном контексту. Према концепту управљања моћ одлучивања истовремено припада институцијама власти и другим институцијама и друштвеним групама, као што су приватни и цивилни сектор (UN Habitat, 2002).

У савременим условима систем просторног планирања све чешће се повезује са територијалним управљањем, чиме се наглашава важност управљања као процеса кроз који држава (обично преко локалних самоуправа) (не)детерминише развојне процесе у простору (пре свега се мисли на контролу дешавања у простору дефинисањем начина коришћења земљишта, дакле, акценат је на урбанистичком планирању). У том контексту системи територијалног управљања и просторног планирања класификовани су у три типа (Knieling et al., 2016):

- конформативни модел (развој у простору детерминише углавном држава), најтрадиционалнији и најраспрострањенији у свету од времена формирања модерне државе, подразумева да се коришћење земљишта уређује превентивним обавезујућим зонирањем читавих урбаног подручја, тако да коришћењу земљишта (издавању грађевинских дозвола) претходи контрола усаглашености предложених пројеката са планираним;

- перформативни модел (развој у простору детерминише углавном тржиште), успостављен у В. Британији, карактерише индикативно, необавезујуће зонирање урбаног подручја, тако да се начин коришћења земљишта прецизира након што је надлежни орган позитивно оценио капацитет пројекта за спровођење дефинисаних стратегија развоја;

- нео-перформативни модел (развој у простору је детерминисан интересима тржишта, али уз значајну контролну улогу државе) који се развија однедавно у северозападној Европи, карактерише „блаже обавезујуће“ зонирање, јер

се прецизирање начина коришћење земљишта одлаже до конкретних преговора са инвеститорима и планерима (при дефинисању правила везаних за коришћење земљишта тежи се избегавању „слепо расподеле“, односно дефинисању правила унапред кроз планове вишег реда).

На основу анализа урађених у оквиру пројекта ESPON COMPASS „Упоредна анализа територијалног управљања и система просторног планирања у Европи” (Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe 2016-2018) начињена је типологија система територијалног управљања и просторног планирања, заснована на капацитету државе да контролише развој у простору (пре свега коришћење земљишта), насупрот тржишту. На основу мишљења одговарајућих националних стручњака из 39 држава обухваћених истраживањима (28 чланица ЕУ и 11 ван ЕУ), међу којима су и земље Западног Балкана, системи територијалног управљања и просторног планирања позиционирани су између конформативног и перформативног модела (Berisha et al., 2021):

А - Систем територијалног управљања и просторног планирања у којем доминира држава, уз тржиште као корективни фактор различите снаге. У већини држава је заступљен нео-перформативни модел: Шведска, Норвешка, Финска, Данска и Исланд, затим конформативни у Француској и перформативни у В. Британији и Ирској.

В - Систем територијалног управљања и просторног планирања у којем доминира тржиште, уз државу као корективни фактор различите снаге. Тај систем са карактеристикама нео-перформативног модела препознат је у: Немачкој, Холандији, Швајцарској, Аустрији, Чешкој, Естонији, Литванији, Летонији, Словенији и Словачкој.

С - Конформативни систем територијалног управљања и просторног планирања препознат је у: Белгији, Луксембургу, Шпанији, Португалији, Италији, Хрватској, Мађарској, Румунији, Бугарској, Грчкој, Турској и Лихтенштајну.

Д - Прото-конформативни систем територијалног управљања и просторног планирања који карактерише званично постојње свих прописаних мере у плановима вишег реда али се у пракси оне тешко спроводе и често се мимо њих излази у сусрет интересима инвеститора (инвеститорски урбанизам), препознат је у: Србији, Црној Гори, Северној Македонији, Босни и Херцеговини и Албанији.

Е – Погрешно перформативни систем територијалног управљања и просторног планирања окарактерисан је као систем у којем тржиште успева да усмерава одлуке надлежних органа према својим интересима, препознат је на Кипру и Малти, и у Пољској.

## **Новија проучавања различитих трендова у системима просторног планирања у Европи**

Истраживања у вези са системима просторног планирања вршена су и са циљем да се покаже колико су они спремни да одговоре на изазове које носе савремени развојни процеси, а пре свега колико су у могућности да (Nadin et al., 2021):

- промовишу интеграцију међу секторским политикама,



- адаптивно реагују на промену у друштву и на политичкој сцени,
- укључују грађане у процесе доношења одлука.

Тренд интеграције секторских политика, односно сектора је градиран, и по том основу дефинисани су следећи типови система просторног планирања:

- Интегрисаност - секторске политике усмерене су на сличне циљеве и креирање заједничких политика. Хрватска, Мађарска и Ирска припадају овом типу.
- Координисаност - постоје јасни напори да се секторске политике ускладе и да се изврши међусобно прилагођавање. Највећи број посматраних држава тежи овом типу.
- Сарадња - постоје заједничке активности без прилагођавања секторских политика. Неколико држава, углавном источноевропских, припада овом типу.
- Обавештеност - пружање информација другим секторима и позивање на сродне политике. Неколико држава припада овом типу.
- Занемаривање сарадње - нема сарадње међу секторима нити препознавања других секторских политика. Само је Чешка идентификована у овом типу.

Тренд адаптабилности у просторном планирању оцењен је на основу мишљења релевантних државних стручњака о променама степена прилагодљивости у планирању (ESPON TANGO, 2014):

- Јаке - где институције систематски прате друштвене промене и утицај политика, уче из тог искуства и ревидирају форму, садржај или процесе планирања. Највиши степен адаптибилности имају Луксембург, В. Британија, Аустрија, Финска и Хрватска.
- Умерене - где постоје примери учења из искуства, што је резултирало ревизијом неких аспеката политике. Том степену адаптибилности припада највише, 60%, држава.
- Слабе - где је мало учења из искуства и углавном се примењују крути инструменти који се не могу лако ревидирати (Белгија, Италија, Кипар и Естонија).
- Никакве (са применом прописаног) - нема прилагодљивости инструмената политике, али се оне ригидно спроводе (Румунија, Летонија и Немачка).
- Никакве - нема прилагодљивости у оквиру формалног режима управљања, али долази до одступања од планова и политика неформално (нпр. бесправна градња).

Тренд ангажовања грађана у просторном планирању - тежи се све већој активности у свим посматраним државама, тако да у највећем броју држава грађани активно учествују у одређеним деловима процеса планирања. Ангажовање грађана је градирано (Nadin et al., 2021):

- Потпуно и ефикасно ангажовани - грађани активно учествују у свим фазама процеса планирања.
- Делимично ангажовани - грађани активно учествују у одређеним деловима процеса планирања.
- Слабо ангажовани - планери консултују грађане, који остају пасивни.
- Информисани - грађани су само информисани о политици планирања и одлукама које се доносе.
- Неангажовани - нема доказа о ангажовању грађана у пракси.

Налази указују на то да су многе земље извршиле реформе система просторног планирања са значајним напорима да се промовише интегрално, адаптивно и партиципативно планирање.

Веома је важно да ли су системи просторног планирања у могућности да се носе са савременим регионалним и урбаним изазовима, зависно од њиховог капацитета да промовишу интеграцију између сектора политике и да адаптивно одговоре на промене у друштву у 21. веку. Истраживања су показала да многе државе предузимају значајне реформе које су повећале њихов капацитет за промовисање интеграције између сектора политике, адаптивно реагујући на промене у друштву и услове у политици, као и укључивање и ангажовање грађана у процесу доношења одлука. Просторно планирање је генерално јаче усмерено ка координацији територијалних утицаја секторских политика у већини земаља, посебно ка животној средини и транспорту. У међувремену, просторно планирање остаје у великој мери одвојено од кохезионе политике ЕУ и сектора као што су дигитализација, здравство и становање. Један од најконзистентнијих трендова је повећање транспарентности и шире укључивање грађана у процес планирања (Nadin et al., 2021).

## **Закључак**

У Европи је развијен хијерархијски систем планирања са тежњом ка интегралном, свеобухватном систему, са постојањем регионалног, као интересног нивоа, као и са поново све доминантнијим локалним нивоом (нпр. скандинавске земље). Национални ниво у европским државама са дугом традицијом и развијенијим системом планирања представљен је израдом стратешких докумената, а многи од њих немају законски статус. Европска унија, иако нема надлежности у дефинисању законодавстава у државама чланицама, је свакако битно саветодавно тело у процесу организације планирања на националном нивоу. Све европске земље имају, дакле, специфичне законе о планирању.

Иако је већина система планирања заснована на хијерархијским принципима, са свим нивоима планирања, највише компетенција углавном ужива централна влада. У многим земљама држава *de facto* преузима сва овлашћења (нпр. Кипар, Грчка, Малта, Монако и Португалија), док друге савезне земље, са већим територијама, деле планске компетенције између различитих територијалних нивоа (нпр. Италија и Украјина са три нивоа и Шпанија са два нивоа). Већина бивших комунистичких земаља поделила је надлежности између националног и локалног нивоа, што одражава жељу да се одустане од претходно централизованих система планирања. Када државе имају три административна нивоа, државни/савезни, државни/регионални, кантонални/општински, по правилу највиши ниво има врло мало планских надлежности, средњи поставља оквир за планирање, а нижи има пуно овлашћење у планирању.

Регионално планирање је различито заступљено, с тим да је сасвим искључено чак и у неким развијенијим европским државама (нпр. Данска, Шведска), где по принципу супсидијарности локални ниво има доминацију у планирању и управљању. На локалном нивоу циљ је да се планирање "приближи грађанима". На регионалном нивоу, ако и не постоји израда планова, углавном постоји обавеза израде стратегија регионалног развоја. Регионални ниво је уведен и у земљама Источне

Европе, пре свега ради стварања предуслова за добијање средстава из ЕУ фондова. Како Смас и Шмит наводе - регионално планирање је у последње две деценије додатно унапређено и прилагођено променљивим околностима широм Европе. Регионални планери и истраживачи то морају да признају и даље истраже постојеће динамичне и разноврсне аспекте регионалног планирања. Последњих година, многа истраживања у области регионалног планирања су се фокусирала на стратешко планирање - „меке“ просторе и „меко“ (регионално) планирање и управљање, док је мање пажње посвећивано класичном регионалном планирању (намена простора за све кориснике подручја регионалног плана). Без обзира на примере неколико европских држава које су последњих година запоставиле регионални ниво планирања, не виде се докази за одумирање формалног регионалног планирања широм Европе (Smas & Schmitt, 2021).

У свим државама дошло је до заједничког помака ка стратешком приступу у просторном планирању, са циљем боље координације са економским планирањем, регионалним развојем и секторским политикама (Albrechts, 2012). Промене су резултат потребе да се олакша инвестирање (економско планирање) и укључи приватни сектор и у питања територијалног управљања.

Заједнички трендови у систему планирања на европском нивоу односе се и на изазове глобализације, неолибералне дерегулације, прелазак ка стратешком планирању и територијалном управљању, уз потребу за укључивањем више актера (јавни и приватни сектор), уз хоризонталну и вертикалну сарадњу и увођење стилова политике усмерених на консензус (Faludi, 2004).

На промену система планирања има утицај и чињеница да друштвена и територијална фрагментација између тзв. победника и губитника у процесу глобализације у свету расте, а тиме се, нажалост, основни друштвени консензус и предуслови за територијалну кохезију погоршавају. Циљеви у будућем периоду усмерени су на постизање широко договореног и континуираног дијалога између свих територијално релевантних подручја. (Martin et al., 2018).

Ипак, не постоји "хомогени" правац трансформације система планирања, већ више трендова и промена и повећана хетерогеност планских трансформација, која одговара различитим факторима који зависе од низа постојећих чинилаца, а пре свега планске традиције и степена достигнутог развоја. Осим тога, глобална економска криза, климатски циклуси, потрошња енергената, миграције и др. изазови, свакако могу да иницирају и промене у законодавству, територијалним надлежностима и националним системима планирања.

Србија, будући да није чланица ЕУ, није узета у обзир ни у Комендијуму ни у Еспоновим пројектима. Она фигурира само као део источно-европске породице у првој класификацији, што је могло да буде и оспорено захваљујући специфичностима бивше Југославије у Источној Европи која је имала еластичнији политички систем у односу на друге земље класификоване у источноевропској групи - породици. Ипак, примењујући Еспонову методологију начињен је покушај сврставања система просторног планирања у Србији. Опсежне анализе показале су да доминира широко интегрални приступ (Trkulja et al., 2011). У новијој класификацији која се односи на системе територијалног управљања и просторног планирања, у Србији је препознат тзв. прото-конформативни модел (Berisha et al., 2021).

Напомена: Рад је подржан средствима Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (Уговор број 451-03-47/2023-01/200091).

© 2023 Serbian Geographical Society, Belgrade, Serbia.

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

**Литература** (погледати у енглеској верзији текста)