

Ирена Митровић¹

УНАПРЕЂЕЊЕ ПРИМЕНЕ СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ У СРБИЈИ

Abstract: Since two and a half year long Strategic Environmental Assessment application in Serbia is limited to spatial and urban plans with great variety in its quality, good SEA practice should be applied, and different approach towards SEA must be developed. These and other issues are discussed in the paper and main recommendations on SEA improvements in Serbia presented.

Key words: Strategic Environmental Assessment, spatial planning, SEA quality, SEA improvement

Увод

Примена стратешке процене утицаја на животну средину у просторном и урбанистичком планирању у Србији врши се уз бројне тешкоће, због чега се поставља питање како ће тећи њена примена на друге секторске развојне документе, посебно на оне који су од значаја за приступ фондовима Европске Уније. Концепт стратешке процене у Србији, уз поједине изузетке, није схваћен на правилан начин нити прихваћен као основни облик заштите животне средине у развојним документима. Примена европског искуства у изради стратешке процене за секторске документе и искуство у примени на поједине просторне планове у Србији може допринети не само побољшању садашње праксе већ и ефикаснијој примени на све врсте развојних докумената код нас. Циљ рада је да, са једне стране, допринесе бољем разумевању и усвајању концепта стратешке процене и да, са друге стране, прикаже основу за унапређење поступка у Србији.

Стратешка процена у Европи

У Европи је Директива о утицају појединих планова и програма на животну средину² усвојена 2001. године а ступила на снагу 2004. године. Практика стратешке процене у Европи дуга је међутим преко петнаест година (Sheat et al 2001, Partidario 2003, Dalal-Clayton, Sadler 2005a). Од првобитне примене на просторне и урбанистичке планове и сектор саобраћаја, преко постепене примене на сектор туризма, управљања отпадом, водним ресурсима, заштићеним областима, експлоатације минералних сировина, руралног развоја, пољопривреде, поступак стратешке процене је данас разрађен и за националне, регионалне и локалне развојне документе, посебно за националне и регионалне развојне планове који се

¹ мр Ирена Митровић, саветник, Републичка агенција за просторно планирање

² Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment

припремају за приступ структурним фондовима ЕУ³ (SEDD 2003, GRDP 2006, REC 2007) као и за европске програме финансијске помоћи и прекограничне сарадње⁴ (DG AIDCO 2007).

Иако у свету и Европи постоје различите дефиниције стратешке процене, које су временом мењане и развијане у складу са праксом, основне карактеристике концепта су утврђене. Прво, стратешка процена се дефинише као *процес*, не само средство или алат, који има за циљ обезбеђивање благовременог утврђивања утицаја развојних докумената на стратешком нивоу на животну средину и одговарајућег превентивног деловања. Друго, основни смисао стратешке процене је пружање *адекватне информације* о могућим утицајима на животну средину доносиоцу одлука о развојном документу. Поступак стратешке процене мора бити, да би био ефикасан, *интегрисан* у поступак припреме развојног документа а у изради се препоручује коришћење различитих, често једноставних метода (REC 2007). И коначно, *консултовање* органа надлежног за заштиту животне средине, учешће јавности и обезбеђење информација, обавезан је саставни део поступка стратешке процене. Основна обележја квалитетног процеса стратешке процене утврђена су кроз велики број упутстава и препорука везаних за квалитет (Partidario 2003, ODPM 2003, ODPM 2005, GRDP 2006). Квалитетна стратешка процена⁵:

- се примењује *на различите врсте секторских развојних докумената*, што подразумева постојање јасне законске обавезе али и постојање воље за примену у различитим секторима и на различитим нивоима, од стране органа надлежних за припрему секторских докумената, стручњака, стручне јавности и других субјеката;
- се заснива на третирању *стратешких* а не свих врста утицаја једног документа на животну средину, што укључује и одговарајућу прилагођеност врсти и нивоу документа за који се ради;
- обавезно обухвата припрему *алтернатива* везаних за основне развојне концепте и пружа различита решења повољна са аспекта заштите животне средине;
- обезбеђује адекватну *евалуацију утицаја*, која може бити квалитативна, квантитативна или комбинација ова два приступа, у зависности од доступности ажурних података и нивоа документа за који се ради;
- се завршава *извештајем*, који приказује ток израде и улогу стратешке процене у припреми развојног документа са аспекта заштите животне средине и који је усмерен на квалитет а не на квантитет информација које приказује.

Са друге стране, поступак стратешке процене примењује се у *различитим облицима* у различитим земљама – као процена утицаја на животну средину на

³ За ове документе рађена је стратешка процена у Чешкој (2002), Естонији, Мађарској и Бугарској (2003) и Словенији (2006)

⁴ на пример за Програм басена Медитеранског мора (Mediterranean Sea Basin Programme)

⁵ у овом раду нису разматрана сва питања везана за квалитет стратешке процене о којима је литература у европској теорији и пракси обимна, већ она обележја квалитета која су значајна за унапређење примене стратешке процене у Србији

стратешком нивоу (Strategic Environmental Assessment), процена одрживости (Sustainability Appraisal), интегрисана процена утицаја на животну средину (Integrated Environmental Assessment) итд. Основне фазе поступка су заједничке за све врсте стратешке процене али се разликује садржај (везан само за животну средину или укључује и социјалне и економске факторе), методе (поред планерских, користе се и економске⁶ и методе преузете из других научних дисциплина). Процес стратешке процене је у *сталном мењању и развоју* и јединствен поступак није утврђен, већ зависи од врсте развојног документа за који се процена ради али и легислативе и капацитета на националном односно регионалном и локалном нивоу.

Конечно, основна тема полемике у области стратешке процене је питање *стварне улоге* стратешке процене за заштиту животне средине у коначним решењима и концептима развојних докумената, односно питање њене *ефикасности* (SEI 2004, Vjarnadóttir 2005). Настала као виша фаза процене утицаја пројеката на животну средину, са којом је, посебно у првим годинама примене, делила исти приступ и методе, стратешка процена се временом одвојила и наставила да се развија самостално. Међутим, основни принцип преузет је из процене утицаја на животну средину, документа без кога се пројекат не одобрава⁷ јер "гарантује" заштиту од негативних утицаја односно обезбеђује заштиту животне средине на нивоу пројектовања. Са друге стране, иако је стратешка процена прописана као обавезан поступак при изради развојних докумената, њена суштина је пружање одговарајуће информације доносиоцу одлука о развојном документу, чиме у ствари нема обавезујући карактер у погледу интегрисања резултата и тиме и заштите животне средине у развојним концептима односно коначним решењима докумената. Један од приступа у решавању овог значајног аспекта примене стратешке процене тражи се у унапређењу њене улоге у поступку одлучивања⁸ (ANSEA 2002). Други приступ је потпуно интегрисање стратешке процене у поступак припреме развојног документа односно третирање заштите животне средине искључиво кроз процес стратешке процене, што је примењено у изради стратешке процене за поједине просторне планове општине у Србији⁹.

Стратешка процена у Србији

Законом о стратешкој процени утицаја на животну средину уведена је крајем 2004. године обавеза израде ове врсте процене утицаја за секторске планове и

⁶ метод дефинисања и вредновања капитала животне средине (Environmental Capital) односно капитала квалитета живота (Quality of life Capital) развијен у Великој Британији препоручује се за вредновање утицаја (Countryside Agency et al.)

⁷ код нас је ова обавеза прописана чланом 5. Закона о процени утицаја на животну средину

⁸ Концепт Аналитичке стратешке процене утицаја на животну средину (ANSEA – Analytical Strategic Environmental Assessment) заснива се на процесу одлучивања и има за циљ интегрисање заштите животне средине у све фазе поступка одлучивања било ког развојног документа

⁹ Просторни план општине Обреновац (2007), Просторни план општине Ваљево (2005)

програме у Србији. Закон, који у великој мери представља *транспоновану европску Директиву*, припремљен је у условима непостојања праксе стратешке процене у Србији, због чега се тежило да се пропишу општи захтеви и основне фазе процеса и тиме обезбеди минимум квалитетног поступка који се примењује у Европи¹⁰. *Упутство за спровођење Закона* је донето 2007. године, као помоћ надлежним органима при одлучивању о изради стратешке процене и оцењивању квалитета извештаја о стратешкој процени ради давања сагласности. Методологија израде је међутим још увек неуједначена и резултира различитим квалитетом, од извештаја о стратешкој процени који не испуњавају минимум квалитета, до примера добре праксе стратешке процене за поједине просторне планове општина¹¹. Основне тешкоће у примени Закона, како је показала пракса и стручна расправа, могу се поделити на три основна питања.

Прво питање се односи на *ограничену примену* стратешке процене на област просторног и урбанистичког планирања. Последице оваквог приступа су непотребна израда стратешке процене за велики број детаљних урбанистичких планова који нису планови стратешког нивоа, односно недостатак ове врсте процене за усвојене секторске стратегије и друге стратешке документе¹². Дугорочне последице оваквог приступа везане су за финансирање од стране Светске банке и других институција, као и за приступ европским структурним фондовима који захтевају обавезну примену стратешке процене ради обезбеђења заштите животне средине (GRDP 2006, World Bank 2007, REC 2007).

Друго питање се односи на *квалитет* стратешке процене за просторне и урбанистичке планове. Углавном неодговарајући садржај одлуке о изради стратешке процене, која треба да постави основе за одговарајући поступак уместо да буде само формални акт о изради, недовољан квалитет извештаја о стратешкој процени, неодговарајући садржај фаза стратешке процене и поглавља у извештају, превелика сличност са проценом утицаја на животну средину¹³ па чак и

¹⁰ велики број критика Закона од ступања на снагу до данас делом је резултат незаинтересованости за примену и недовољног познавања смисла и сврхе процеса стратешке процене. По мишљењу аутора, основна критика која се може упутити Закону је недовољно прецизно дефинисање докумената на које се односи, као и недовољне новчане казне предвиђене за непоштовање одредби Закона

¹¹ чак и земље са дугом праксом стратешке процене имају тешкоћа у њеној примени, а квалитет извештаја о стратешкој процени варира од земље до земље и од сектора до сектора (Dalal-Clayton, Sadler 2005 а, б)

¹² оваква неодговарајућа примена постоји и у другим земљама, па се на пример у Шведској стратешка процена не ради за развојне документе за приступ европским фондовима, што је оштро критиковано (Emmelin, Nilsson 2006)

¹³ ово се посебно односи на стратешке процене рађене за урбанистичке планове али и за поједине ППППН

неразумевање значаја поступка основне су карактеристике примене стратешке процене у Србији (РАПП 2007) ¹⁴.

Треће питање се односи на стварну *улогу* стратешке процене у изради просторних и урбанистичких планова, односно на њену ефикасност. Преовлађује схватање стратешке процене као додатне обавезе у припреми једног плана, на шта указује и недостатак или неодговарајући приказ улоге стратешке процене у припреми плана ¹⁵. Овакав приступ је резултат недостатка воље за одговарајућу примену стратешке процене али и несхватања њеног стварног значаја, фаза кроз коју су прошле земље са иначе развијеном заштитом животне средине али и земље у транзицији (Sheate et al. 2001, Dalal-Clayton, Sadler 2005a, REC 2007).

Добар пример примене стратешке процене код нас је приступ коришћен у припреми појединих просторних планова општина ¹⁶. Приступ се заснива на потпуно интегрисаној стратешкој процени у припрему просторних планова, при чему су резултати стратешке процене представљали основу за третман животне средине сваког од фазних докумената – програма израде, стратегије развоја планског подручја и предлога просторног плана, али и за проверу усклађености секторских концепата и решења са захтевима заштите животне средине. На овај начин су не само испуњени захтеви квалитета и остварена максимална улога стратешке процене у припреми просторних планова, већ је обезбеђено уважавање рокова за израду Просторног плана и оправдана уложена финансијска средства ¹⁷.

Унапређење праксе у Србији

Ради ефикасније примене стратешке процене у Србији, у складу са европским искуствима, потребна је комплексна промена садашње праксе. Прво, неопходна је суштинска *промена схватања* заштите животне средине у припреми просторних планова и других развојних докумената, у правцу третирања *деградиране* животне средине са негативним утицајима на здравље и квалитет живота као ограничавајућег фактора развоја, уместо садашње праксе третирања *заштите* животне средине као ограничавајућег фактора развоја. Одговарајући третман заштите животне средине у развојним документима обезбеђује се управо применом стратешке процене. Друго, неопходна је примена стратешке процене у припреми секторских стратешких докумената. У следећој табели је дат преглед

¹⁴ основне препоруке за квалитетан извештај о стратешкој процени дате су у Упутству и дискутоване у Стојановић, Митровић (2007)

¹⁵ прописан као обавезан део извештаја о стратешкој процени - члан 12. став 2. тачка 7. Закона

¹⁶ овај начин израде коришћен је за Просторни план општине Ваљево и просторни план општине Обреновац

¹⁷ овај аспект квалитета је од посебног значаја имајући у виду да се једна од основних критика стратешке процене код нас односи на додатна финансијска средства и продужавање рока за израду просторних планова

појединих секторских докумената за које је према Закону обавезна израда стратешке процене¹⁸.

Табела 1. Секторски развојни документи – предмет стратешке процене

Планирање, урбанизам и изградња	Пољопривреда и рурални развој	Туризам
<ul style="list-style-type: none"> - Стратегија просторног развоја РС - регионални просторни планови - просторни планови подручја посебне намене - просторни планови општина - генерални планови - планови општег уређења - генерални пројекти 	<ul style="list-style-type: none"> - републичка, покрајинске и локалне пољопривредне основе - Национални програм за пољопривреду - регионални и локални акциони планови руралног развоја 	<ul style="list-style-type: none"> - програми интегралног развоја туризма и комплементарних делатности туристичких регија - програми развоја посебних видова туризма - локални програми развоја туризма - мастер планови

За поједине развојне документе, као што су пољопривредне основе, примена стратешке процене је олакшана прописаном обавезом израде и формализованим поступком припреме какав постоји и за просторне планове. За поједине усвојене секторске развојне документе, израда стратешке процене би *створила услове за унапређење* са аспекта заштите животне средине и општег квалитета ових докумената. Тако је у Стратегији развоја енергетике заступљеност обновљивих енергетских извора минимална, док је у Стратегији развоја пољопривреде заступљено схватање о заштити као ограничавајућем фактору развоја, супротно модерном схватању и третирању овог питања.

Треће, унапређење квалитета стратешке процене неопходно је у *два правца* – ка *квалитетнијем поступку* стратешке процене и извештају као документу који приказује тај поступак и ка *адекватној улози* стратешке процене у припреми развојних докумената. Од посебног значаја је припрема *варијантних решења* која се односе на основне концепте развоја, уместо само два која се код нас у изради стратешке процене разматрају – нереализовање односно релаизовање просторног или урбанистичког плана. Иако је у Европи тренд унапређење стратешке процене у интегрисану односну процену одрживости (Dalal-Clayton and Sadler 2005 а), код нас напоре треба усмерити пре свега ка унапређењу квалитета прописаног поступка стратешке процене и то путем праксе којом се стиче увид у добре и лоше стране примене као основе за унапређење, а затим ка њеном даљем развијању.

Четврто, неопходно је тачно *дефинисање поступка стратешке процене* за развојне документе који немају прописан формализован поступак израде и за које

¹⁸ секторске стратегије развоја у области развоја туризма и пољопривреде, иако су морале бити предмет стратешке процене, већ су усвојене и нису дате табели

није прописана обавеза јавне расправе. Коначно, *развој капацитета* за примену стратешке процене на различите развојне документе мора бити везан не само за оспособљавање и усавршавање стручњака који ће се бавити стратешком проценом, већ и образовање и информисање запослених у секторима државне управе, општинама и другим надлежним институцијама.

Закључак

Пракса стратешке процене у Србији није започета на доброј основи. Несхватање смисла и сврхе стратешке процене и ограничена примена на област просторног и урбанистичког планирања, нису обезбедили квалитет и очекиване резултате поступка нити су омогућили коришћење стратешке процене на начин којим се обезбеђује одговарајућа заштита животне средине у развојним документима. Зато је неопходно озбиљно истраживање принципа добре праксе у Европи и код нас ради унапређења квалитета стратешке процене, дефинисања развојних докумената на које се примењује и јачања капацитета на институционалном и стручном нивоу. На овај начин ће се створити услови за унапређење примене и за развој ка вишим нивоима стратешке процене у будућности.

Литература

ANSEA. (2002). New Concepts in Strategic Environmental Assessment: Towards Better Decision-Making. www.taugroup.com/ansea

Bjarnadóttir, H. (2005). The introduction of the EU Directive on SEA into municipal planning: Revolutionary change or business as usual? Journal de Nordregio no 2, Volume 5. www.nordregio.se/Files/jon0502.pdf

Countryside Agency, English Nature, English Heritage and the Environment Agency. Quality of life assessment toolkit, Reports of the experience of the pilot projects quality of life capital. www.countryside.gov.uk/LAR/archive/Quality/toolkit.asp

Dalal-Clayton and Sadler. (2005a). Strategic Environmental Assessment: A Sourcebook and Reference Guide to International Experience. International Institute for Environment and Development. London. www.iied.org

Dalal-Clayton and Sadler. (2005b). Sustainability Appraisal: A Review of International Experience and Practice. International Institute for Environment and Development. London. www.iied.org

DG AIDCO Cross Border Cooperation programme. (2007). Strategic Environmental Assessment for the Mediterranean Sea Basin programme. LDK Consultants Engineers&Planners SA. <http://www.regione.sardegna.it/speciali/enpicbc/en/sea/download.html>

Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontex

Emmelin, L., Nilsson, J. (2006). Integration of environment into regional growth policy - the lack of environmental consideration in implementation. Effective Environmental Assessment Tools - critical reflections on concepts and practice. Lars Emmelin (ed.). Blekinge Institute of Technology, Research Report No 2006:03, Report No 1 from the MiSt-programme. www.sea-mist.se

Greening Regional Development Programmes Network (GRDP). (2006). Handbook on SEA Cohesion Policy 2007-2013. EU, INTERREG IIIC. www.envm.unideb.hu/grdp/sea_handbook.pdf

Levett-Therivel sustainability consultants. (2006). Recommended Strategic Environmental Assessment/Sustainability Appraisal reports. www.levett-therivel.fsworld.co.uk

Office of the Deputy Prime Minister (ODPM). (2003). The Strategic Environmental Assessment Directive: Guidance for Planning Authorities - Practical guidance on applying European Directive 2001/42/EC 'on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment' to land use and spatial plans in England. London.

Office of the Deputy Prime Minister (ODPM). (2005). Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Documents. London.

Palfram, L. (2007). Strategic Environmental Assessment – Learning from practice. Impact Assessment Matters: IAIA Ireland-UK branch newsletter: February/March 2007. www.rspb.org.uk/ourwork/policy/planning/sea.asp

Partidário, M.R. (2003). Strategic impact assessment for spatial planning - Methodological guidance for application in Portugal. Faculty of Sciences and Technology, New University of Lisbon. Final Report of a Research Project. www.rec.org/REC/programs/environmentalassessment/pdf/seminar2004/SEAGuidance-Portugal.pdf

Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC). (2007). National SEA Activities. <http://www.rec.org/REC/Programs/EnvironmentalAssessment/SEAActivities.html>

Scottish Executive Development Department (SEDD). (2003). Environmental Assessment of Development Plans - Interim planning advice. David Tyldesley and Associates (ed.). www.scotland.gov.uk/planning

Sheate et al. (2001). SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision-Making. Final Report to the European Commission, DG XI. europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-support.htm#int

Stockholm Environment Institute (SEI). (2004). Environmental Policy Integration: An Introduction. <http://www.sei.se/policy/PINTS/intro.pdf>

UK Environment Agency. (2005). Good practice guidelines for Strategic Environmental Assessment.

UNU Open Educational Resources. (2006). Strategic Environmental Assessment Course Module. www.sea.unu.edu/course

World Bank. (2007). Strategic Environmental Assessment. www.worldbank.org

Министарство науке и заштите животне средине (МНЗЖС). (2007). Упутство за спровођење Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину.

Општина Обреновац. (2007). Просторни план градске општине Обреновац са Извештајем о стратешкој процени утицаја на животну средину.

Општина Ваљево. (2005). Просторни план општине Ваљево са Извештајем о стратешкој процени утицаја на животну средину. www.valjevo.org.yu

Република Србија (РС). Закон о планирању и изградњи, "Службени гласник РС", бр. 47/03, 34/06

Република Србија (РС). Закон о пољопривредном земљишту, "Службени гласник РС", број 62/06

Република Србија (РС). Закон о туризму, "Службени гласник РС", број 45/05

Република Србија (РС). (2005а). Стратегија развоја пољопривреде, www.minpolj.sr.gov.yu

Република Србија (РС). (2005б). Стратегија развоја енергетике, www.mem.sr.gov.yu

Република Србија (РС). (2006). Стратегија развоја туризма, www.priv.sr.gov.yu

Република Србија (РС). (2007). Предлог закона о пољопривреди, www.minpolj.sr.gov.yu

Републичка агенција за просторно планирање (РАПП). (2007). Стратешка процена утицаја просторних планова на животну средину – садашње стање и унапређење праксе, интерни материјал

Стојановић, Б. (2001). Заштита животне средине у просторном и урбанистичком планирању – концепт и примери из праксе. У *Зборник радова "Планска и нормативна заштите животне простора и животне средине"*

Стојановић, Б., Митровић, И. (2007). Критички осврт на Упутство за спровођење Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину. У *Зборник радова са научно-стручног скупа Планска и нормативна заштита простора и животне средине*, Палић

Irena Mitrovic

STRATEGIC ENVIROMENTAL ASSESSMENT APPLICATION IN SPATIAL PLANNING IN SERBIA

Summary

Strategic Environmental Assessment improvement is of great importance for environmental protection in Serbia. It includes SEA application to all sectoral documents instead merely to spatial and urban plans, which is current practice. Also, it requires higher quality of SEA procedure and its effective role in preparation of sectoral documents. Several SEA application cases in Serbia already showed that it can be prepared in accordance with European requirements, that it can be of good quality and fully effective. In order to improve existing practice, institutional capacities must be strengthened and effective SEA methodology for various types of sectoral plans, programs and other documents must be developed, based on thorough analysis of good European and Serbian practice. This will also enable further SEA development towards new, more efficient application in the future.