

УВОЂЕЊЕ ЗАИНТЕРЕСОВАНЕ ЈАВНОСТИ У ПОСТУПАК СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

Др Дејан Филиповић
Др Сениша Вукичевић





АСОЦИЈАЦИЈА ПРОСТОРНИХ ПЛАНЕРА СРБИЈЕ

Др Дејан Филиповић
Др Сениша Вукичевић

**УВОЂЕЊЕ ЗАИНТЕРЕСОВАНЕ ЈАВНОСТИ У
ПОСТУПАК СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА
НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ**

- ПРИРУЧНИК -

Београд, децембар 2011. год

АСОЦИЈАЦИЈА ПРОСТОРНИХ ПЛАНЕРА СРБИЈЕ

Издавач:

Асоцијација просторних планера Србије

За издавача:

Мирослав Марић

Рецезенти:

Др Милован Пецељ

Др Богдан Лукић

Уредник:

Мр Александар Ђорђевић

Технички уредник:

Милан Радовић

Припрема и дизајн корица:

Марија Годошев

Штампа:

“Форма Б” Београд

Тираж:

300 примерака

Београд, децембар 2011.

Издавање овог приручника финансијски помогли:

**Министарство животне средине, рударства и просторног планирања
Географски факултет Универзитета у Београду**

1. УВОД	9
2. СТРАТЕШКА ПРОЦЕНА УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ И ПРОСТОРНИ ПЛАНОВИ	
2.1. SEA Директива.....	15
2.2. Улога и утицај интересних група и јавности према SEA Директиви.....	19
2.3. Анализа ефикасности процеса стратешке процене утицаја и учешћа јавности.....	22
3. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ПРОЦЕСА СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА У СИСТЕМ ПЛАНИРАЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	
3.1. Имплементација SEA Директиве кроз Стратешку процену утицаја на животну средину.....	31
3.2. Интеграција процеса стратешке процене утицаја у систем планирања у Србији.....	51
3.3. Вредновање ефикасности процеса стратешке процене утицаја у Србији.....	64
4. УЛОГА И УТИЦАЈ ЈАВНОСТИ И ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ ГРУПА У ПРОЦЕСУ СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	
4.1. Анализа постојеће легислативе која се односи на Стратешку процену утицаја на животну средину.....	71
4.2. Извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину	79
4.3. Анализа улоге и утицаја интересних група и јавности у процесу израде Извештаја о стратешкој процени утицаја.....	88
4.4. Концепт увођења јавности и експерата у процес стратешке процене у Србији.....	92
5. УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ, ЕКСПЕРАТА И ИНТЕРЕСНИХ ГРУПА У ПРОЦЕСУ СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ У ЗЕМЉАМА ЕУ	
5.1. Улога јавности у процесу стратешке процене – теоријски приступ.....	97
5.2. Интегрисање јавности у процес стратешке процене утицај.....	100
5.3. Интернет и ГИС у функцији учешћа јавности.....	104
5.4. Учешће и увођење експерата у процес вредновања.....	109
6. ПРЕДЛОГ МЕРА ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ СТЕПЕНА УЧЕШЋА ЈАВНОСТИ И ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ ГРУПА У ПРОЦЕСУ ВРЕДНОВАЊА	
6.1. Препоруке за учешће јавности.....	121
6.2. Препоруке за учешће експерата.....	124
7. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	129
ЛИТЕРАТУРА	136

ПРЕДГОВОР

Министарство животне средине, рударства и просторног планирања је у Мају 2011. године расписало Конкурс за суфинансирање пројекта у области заштите животне средине.

Конкурс је расписан у циљу популаризације, подстицања и јачања свести о значају животне средине као и ка решавању одређених конкретних проблема у контексту очувања природних ресурса и заштити животне средине. Конкурс је био усмерен ка суфинансирању пројекта невладиних организација.

Асоцијација просторних планера Србије је, као невладино, струковно удружење, аплицирала за суфинансирање пројекта: „Увођење интересних група и јавности у поступак вредновања при изради Стратешких процена утицаја на животну средину (израда Приручника)“.

Комисија Министарства о оцени пројекта и додели средстава одобрило је суфинансирање пројекта, да би 12.08.2011. био потписан Уговор о суфинансирању између Министарства и Асоцијације.

Реализацију овог пројекта, поред Министарства животне средине, рударства и просторног планирања, суфинансирао је и Географски факултет Универзитета у Београду.

1.

УВОД

ЦИЉ И СВРХА ПРИРУЧНИКА

Приручник „Увођење заинтересоване јавности у поступак стратешке процене утицаја на животну средину“ има за циљ да одређене смернице извођачима Стратешких процена утицаја на животну средину како да укључе заинтересовану јавност и експерте релевантних институција у поступак израде СПУ и тиме унапреде квалитет процеса СПУ и остваре стандарде утврђене SEA Директивом.

Овај пројекат има за циљ да анализира досадашња искуства Републике Србије у интеграцији интересних група и јавности у процесу израде Стратешке процене утицаја на животну средину, као и искуства земаља ЕУ (пре свега Републике Ирске), и да предложи низ мера и смерница како би се поступак интеграције СПУ у просторне планове могао методолошки и технички унапредити.

Методолошко унапређење, у постојећим законским оквирима, подразумева утврђивање савремених метода и техника за побољшање интеграције јавности у процес вредновања, чиме се јавност активно уводи у процес планирања и одлучивања. На тај начин ће се обезбедити већа транспарентност процеса израде СПУ, повећати степен демократичности процеса и допринети повећању нивоа свести о значају очувања и заштите животне средине генерално.

Техничко унапређење подразумева увођење савремених техника у реализацији утврђене методологије. Технике се односе пре свега на увођење ГИС оријентисаних вишекритеријумских анализа у структурисању проблема и процесу вредновања у СПУ.

Овај приручник може послужити као основа и методолошка база за пројекат реализације тзв. „Collaborative GIS-SEA Tool“ односно ГИС оријентисаног алата за директно учешће јавности у процес израде Стратешке процене утицаја, који би се могао развити под надзором Министарства за животну средину, рударства и просторно планирање или Агенције за заштиту животне средине, чиме би се Република Србија приближила стандардима ЕУ у области имплементације „SEA“ Директиве уважавајући стандарде INSPIRE Директиве, али и значајно помогла свим учесницима у изради Стратешке процене утицаја на животну средину.

КОНТЕКСТ И СТАТУС ПРИРУЧНИКА

Приручник „Увођење заинтересоване јавности у поступак стратешке процене утицаја на животну средину“ није законски обавезујући, он даје препоруке о унапређењу могућности интегрисања заинтересованих група и грађана у поступак вредновања у SEA процесу.

Приручник у потпуности уважава постојећу легислативу тако да његова имплементација није ограничена евентуалним изменама Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину.

Приручник може имати стручно-усмеравајућу улогу, уколико је коришћен од стране обрађивача СПУ, али и универзално-информативну улогу с обзиром да је покушао приближити проблематику увођења јавности и експерата у процес СПУ ширем аудиторijуму. Могли бисмо навести следеће циљне групе ка којима је овај приручник посебно усмерен. То су:

- Све институције окарактерисане као „Органи надлежни за припрему планова и програма“ као и „носиоци израде Извештаја о стратешкој процени“ према Закону о стратешкој процени утицаја на животну средину
- Органи надлежни за спровођење Стратешке процене утицаја, на државном и локалном нивоу
- Студенти редовних и мастер студија, као и докторанти Универзитета у Београду, чија је област научног интересовања везана за област заштите животне средине, просторног и урбанистичког планирања
- Интересне групе и невладине организације које теже да се активно укључе у процес израде Стратешке процене и очувања животне средине
- Јавност у целости која жели бити активно укључена у процес израде и одлучивању о Стратешкој процени утицаја одређеног Плана/програма/ пројекта

СТРУКТУРА ПРИРУЧНИКА

Приручник садржи седам поглавља који су даљом разрадом диференцирани на подпоглавља. Поред наведених поглавља рад садржи и предговор као и списак коришћене литературе.

Прво поглавље приручника уводи нас у проблематику коју обрађује овај приручник. Прецизирани су циљ и сврха приручника, статус приручника као и његова структура.

Друго поглавље нас уводи у појам „Стратешке процене утицаја на животну средину“ и посматра корелацију израде СПУ и просторних планова. У овом поглављу представљене су могућности и ограничења СПУ, прецизирана је улога и утицај интересних група и јавности према SEA Директиви као и анализирана ефикасност увођења јавности у процес СПУ на основу релевантних индикатора. Треће поглавље се односи на имплементацију СПУ у систем планирања Републике Србије. У овом поглављу представљене су кључне смернице у имплементацији SEA Директиве у Просторном плану Републике Србије као и смернице у интеграцији процеса СПУ у систем планирања Републике Србије.

Треће поглавље идентификује институционалне проблеме у спровођењу процедуре, проблеме у недовољно јасној методологији израде СПУ и утврђује методолошки оквир за интеграцију СПУ.

Четврто поглавље се фокусира на улогу и утицај јавности и заинтересованих група у процесу стратешке процене у Републици Србији. Поглавље почиње анализом постојеће легислативе која се односи на ову област као и на анализу фаза у поступку израде СПУ. Такође, анализиран је и концепт увођења интересних група и јавности у процес израде Извештаја о СПУ. У овом поглављу дате су и генералне смернице за нови концепт увођења јавности и експерата у процес израде СПУ.

Пето поглавље наводи одређена искуства у ЕУ са становишта увођења јавности, експерата и интересних група у процес СПУ. У овом поглављу дат је теоријски приступ улоге јавности у процесу СПУ, дате су смернице за интеграцију јавности у процес, као и анализа могућности коришћења ГИС-а и интернета у увођењу јавности у СПУ. У поглављу су представљена и конкретна искуства Републике Ирске у увођењу јавности и експерата у СПУ.

Шесто поглавље односи се на предлог мера за унапређење степена учешћа јавности и интересних група у процесу вредновања. У овом поглављу су анализирани могућности за унапређење учешћа јавности као и могућности унапређења увођења експерата. Управо шесто поглавље приказује методолошка и техничка унапређења у учешћу јавности и експерата у СПУ.

Седмо поглавље се односи на закључна разматрања и анализу постављених циљева.

2.

***СТРАТЕШКА ПРОЦЕНА УТИЦАЈА НА
ЖИВОТНУ СРЕДИНУ
И ПРОСТОРНИ ПЛАНОВИ***

2.1. SEA ДИРЕКТИВА

Процена утицаја појединачних пројеката на животну средину датира из 1985 године када је усвојена ЕИА (*Environmental Impact Assessment*) Директива (85/337/ЕЕС). Међутим, показало се кроз праксу да је потребан шири поглед на концепт очувања животне средине, односно на вредновање утицаја развојних планова на стање животне средине. Стога се 2001 године у Европском парламенту усваја SEA (*Strategic Environmental Assessment*) Директива (2001/42/ЕС).

Процес усвајања SEA Директиве прошао је кроз неколико иницијалних фаза. Европска Комисија је 1996 усвојила Предлог за „*Directive on Environmental Assessment of certain plans and programs*“. Предлог је дорађен 1999. године од стране Комисије, и тај измењени текст Предлога дат је на усаглашавање земљама чланицама (15 чланица). У децембру 1999 постигнут је политички споразум о усвајању будуће Директиве, који се коначно озваничио у марту 2000. SEA Директива свој коначан облик добија у Јуну 2001 када се усваја од стране Европског Парламента. Текст Директиве објављен је у званичном журналу L197, 21 јула 2001 године.

Основна сврха SEA Директиве јесте да осигура да ће утицаји плана/програма на животну средину бити идентификовани и вредновани за време израде плана и пре његовог усвајања. SEA Директива налаже транспарентност процеса планирања где ће се омогућити учешће јавности и свих осталих заинтересованих субјеката којима ће анализе и одлуке бити доступне и отворене за дискусију.

2.1.1. РАЗВОЈ КОНЦЕПТА "SEA"

Постоје бројне дефиниције појма "*Strategic Environmental Assessment*" које су усвајане како са научне стране (Therivel, R.; 2004; Sadler, B.; 1995, итд.), преко усвојених водича за имплементацију процеса Стратешке процене утицаја (SEA Guidelines) па све до дефиниција у појединим државама Европе које практикују овај процес.

У наведеним дефиницијама садржане су следеће кључне речи: интеграција, систем, процес, одлучивање. Стога, можемо рећи да је СПУ *системски процес интегрисања концепта одрживог развоја у стратешко одлучивање при изради и доношењу Планова*. (Вукичевић, С. 2011)

Са друге стране, СПУ коригује планска решења према стању одрживости развоја, уколико су планска решења проистекла са веома малим или формалним

утицајем СПУ, тада је план економски оријентисан и није „*environmental friendly*“. Уколико је СПУ процес доминантан и планска решења су под снажним утицајем концепта очувања и заштите животне средине, тада је план исувише „заштитарски“ и рестриктиван ка економском развоју.

Стога можемо рећи да је СПУ процес који регулише процес планирања ка стању одрживог развоја. (Вукичевић, С. 2011)

2.1.2. МОГУЋНОСТИ ПРОЦЕСА СПУ

Присутне су одређене дилеме да ли се процедура СПУ може примењивати униформно или је потребно разрадити процедуру за конкретан случај. Из тог разлога постоје аутори који процедуру СПУ сматрају лоше дефинисаним концептом (Fischer, T.V. and Seaton, K.; 2002).

Партидарио (Partidário, M.; 2000) предлаже схватање СПУ као скуп различитих алата који се могу користити према специфичности проблема. Сличан је став (Brown, A. and Therivel, R.; 2000) да је СПУ боље посматрати као обухватан концепт него као униформну технику која се може генерално применити. Потенцијал који носи СПУ везан је за њено проактивно деловање и стратешку природу да интегрише концепт очувања животне средине са економским и социјалним концептом у току доношења одлука. СПУ подржава рано разматрање потенцијалних утицаја на животну средину, испитивање ширег аспекта потенцијалних алтернатива, дефинисање мера за ублажавање негативних ефеката као и могућност за идентификовање ширег спектра утицаја.

Сублимација теза разних аутора (Carys Jones *et al*, 2005) о могућностима и предностима које доноси интеграција СПУ у просторно планирање приказана је неколико наредних тачака:

- Безусвајања и интеграције СПУ процедуре у процес израде плана потенцијални утицаји плана на животну средину не би били адекватно испитани.
- Често се наилази на изјаве да планери и институције који доносе планове воде ка деградацији животне средине и то најчешће из разлога што су неадекватно информисани о стању животне средине локалитета на коме се ради план. СПУ управо има за циљ да упозна планера о стању животне средине (*“environmental baseline”*) а потом да, пратећи процедуру спровођења процеса СПУ, негативне ефекте предвиде и избегну бољим планским решењима (*“cumulative environmental sensitivity and scenario assessment”*) или умање штетно деловање колико год је то могуће (*“mitigation measures”*).

- Процедура СПУ подразумева преиспитивање циљева плана кроз аспект њиховог потенцијалног утицаја на животну средину. У вредновању циљева, стратегија и политика плана долази до бољег разумевања потенцијалних веза, конфликта и интеракција.
- СПУ може унапредити квалитет плана у контексту унапређења квалитета животне средине јер се кроз процес СПУ плански циљеви преиспитују и модификују у том смеру.
- Процес СПУ повећава ниво свесности о животној средини и на тај начин даје до знања доносиоцима плана (“*decision makers*”) значај утицаја на животну средину у току израде плана.
- СПУ може упознати заинтересоване групе у процесу израде плана о утицајима планских решења на животну средину и исто тако може представљати базу за организовање диалога између разних заинтересованих група.
- СПУ може идентификовати корисне индикаторе у процесу мониторинга, односно праћењу имплементације плана.
- СПУ повећава „*green image*“ институција које раде планове.

2.1.3. ОГРАНИЧЕЊА ПРОЦЕСА СПУ

Иако постоје бројне предности које процедура СПУ доноси у процес планирања, у стручној литератури постоје и одређена ограничења. Пре свега, питање је колико се у реалности процедура СПУ заиста спроводи, односно колико се обухватно вредновање потенцијалних негативних утицаја заиста спроводи? Поједини аутори (Stinchombe and Gibson, 2001) сматрају да је процес вредновања веома флексибилан и да то оставља места доносиоцима одлука да манипулишу према њима повољнијим опцијама.

Генерално посматрано, ограничења би могли грубо сврстати у две категорије:

- Системска ограничења
- Методолошка ограничења

Системска ограничења подразумевају политичке утицаје на процес као и на недостатке који проистичу од институција које раде планове, било да су јавне или приватне.

Методолошка ограничења су произашла из још увек недовољно јасно дефинисане методологије процеса СПУ: процедура интеграције СПУ у планове је исувише компликована, квалитативне технике вредновања нису довољно развијене, није јасно дефинисан ниво учешћа консултаната и јавности у процесу, фаза мониторинга се често не спроводи, и слично.

У условима Републике Србије, где се SEA Директива формално усвојила, али још увек не и системски интегрисала, поред наведених недостатака можемо навести и следећа:

- Формализам (који можемо посматрати и као универзалну критику)
- Недостатак свести о значају процеса СПУ
- Веома често практична непримењивост “извештаја о стању животне средине”, који се ради као одвојени документ – студија, без утицаја на плански документ

2.2. УЛОГА И УТИЦАЈ ИНТЕРЕСНИХ ГРУПА И ЈАВНОСТИ ПРЕМА SEA ДИРЕКТИВИ

Поглавље 6, SEA Директиве, наглашава улогу и значај јавних консултација у оквиру SEA процеса.¹

Према SEA Директиви захтева се неколико нивоа консултација током процеса СПУ. Корак процеса СПУ прати одговарајући ниво консултација које су на локалном нивоу или, у случају трансграничних региона или потенцијалних трансграничних утицаја, на трансграничном нивоу.

У табели су приказани локални и трансгранични захтеви према корацима СПУ са становишта утицаја јавности и интересних група у процесу СПУ.

КОРАЦИ СПУ ПРОЦЕСА	ЛОКАЛНИ ЗАХТЕВИ	ТРАНСГРАНИЧНИ ЗАХТЕВИ
Утврђивање да ли план/ програм захтева израду СПУ	Консултовање надлежних институција у фази прегледа (<i>Screening</i>). Информације морају бити доступне јавности.	
Одлука о обиму и нивоу детаљности вредновања	Консултовање надлежних институција	
Извештај о стратешкој процени и нацрт плана/ програма	Информације доступне јавности. Консултовање надлежних институција. Консултовање јавности.	Консултација надлежних институција земље која је потенцијално под утицајем. Консултације јавности земље чланице ЕУ која може бити угрожена.
Израда плана/програма	Узимање у обзир Извештаја о стратешкој процени и исказаних мишљења јавности (и израда Извештаја).	Узимање у обзир резултата трансграничних консултација.
Усвајање плана/програма, Извештај и мере мониторинга	Информације учинити доступним надлежним институцијама и јавности.	Информације учинити доступним консултованим земљама.

Табела 1. *Захтеви у контексту консултација током процеса СПУ; прилагођено од European Commission guidance, paragraph 7.2*

1 (<http://www.environ.ie/en/Publications/Environment/Miscellaneous/FileDownload,1805,en.pdf>)

Консултовање јавности у раним фазама израде плана/програма обезбеђује корисне информације о мишљењу јавности и заинтересованих група и тиме се могу избећи потенцијални проблеми и конфликти у каснијим фазама израде плана/програма. Учешће јавности осигурава процедурални интегритет и обезбеђује релевантне информације и улаз за дефинисање развојних политика (Sadler and Verheem, 1996).

Директива наглашава процес консултација који је усмерен ка две циљне групе: ка надлежним институцијама и ка јавности. Надлежне институције су утврђене Законом који се односи на израду просторно планске документације и Законом о стратешкој процени утицаја на животну средину.

SEA Директива дефинише „јавност“ као једну или више легалних особа и, у складу са националним законодавством и праксом, њихове асоцијације, организације или групе (Article 2). Јавност која се консултује се односи, али не искључиво, на појединце или групе на које планска решења имају утицај или који имају одређене интересе на том подручју, укључујући и невладине организације (Article 6).

Обрађивач плана и/или Извештаја о стратешкој процени може да идентификује циљну групу јавности која ће се консултовати при изради плана/програма или учешће јавности потпуно отворити и омогућити свим заинтересованим актерима активно учешће.

Без обзира да ли се процес консултација у потпуности отвара ка јавности или се отвара само делимично, потребно је јасно утврдити технике консултација са образложењем како се утврђена техника користи (нпр. ако се користи *web* апликација потребно је приложити мали водич како попунити упитник и послати примедбу/коментар).

Одговорна институција (обрађивач) мора обезбедити довољно времена за процес консултација при изради плана/програма или Извештаја о стратешкој процени. Препоручује се припрема концепта „како ће се процес консултација спровести“, са нагласком на усклађеност са захтевима Директиве. Концепт консултација треба да садржи циљеве процеса консултација, списак активности ће се подузети, списак података и докумената који ће бити доступни на увид, објашњење како се они могу прибавити, објашњење како ће се разматрати добијени коментари и како ће одговорна институција одговорити на примедбе. Препоручује се ангажовање консултаната у припреми концепта консултација.

Ефикасне консултације захтевају одговарајуће вештине, знање и искуство. Облик консултација и учешће појединаца или организација зависи од природе и обима плана/програма.

Успешно припремљен процес консултација подразумева квалитетан избор испитаника. То значи да за локалне планове који обрађују локалне потребе треба консултовати локално становништво, јер су они најбоље упознати са проблемима са којима се свакодневно суочавају. На регионалном нивоу значајније учешће ће имати интересне групе и организације чији се интереси испољавају на регионалном нивоу. Извор адекватних испитаника за одговарајући ниво плана помаже смањењу времена трајања процеса консултација, јер се не обрађују неадекватни подаци чиме се смањују трошкови израде плана/програма.

Битно је нагласити да се поједини испитаници желе активно учествовати док други желе бити само адекватно информисани. Чињеница је да добра информисаност води и ка већем ангажовању, стога је важно обезбедити адекватне информације и охрабрити јавност да активно учествују у процесу. Како појединци не представљају групу организовану око јединствене идеје или интереса, резултати су често веома опречна мишљења, стога је обрађивач плана/програма обавезан да да стручну аргументацију о могућности прихватања примљене сугестије/примедбе.

Савремени приступ планирању све више прелази из „експертско-оријентисаног“ процеса ка процесу који је „отворен ка јавности“. Самим тим број учесника у процесу консултација биће све већи и планери ће бити суочени са тражењем метода и техника како „отворени систем“ планирања квалитетно организовати. Методологија учешћа надлежних институција и јавности у процесу консултација при изради плана/програма и/или Извештаја о стратешкој процени утицаја на животну средину све више је оријентисана ка савременим комуникационим технологијама.

Уколико план/програм може имати значајан утицај на стање животне средине и суседној земљи, Директива сугерише трансграничне консултације. Уколико надлежна институција утврди да поједини утицаји могу имати трансграничне ефекте потребно је узети у обзир потребно време за трансграничне консултације око усклађивања законодавства две државе по питању третмана идентификованог потенцијалног утицаја као и потребно време за усвајање резултата трансграничних консултација.

2.3. АНАЛИЗА ЕФИКАСНОСТИ ПРОЦЕСА СПУ И УЧЕШЋА ЈАВНОСТИ

Ефикасност процеса СПУ може се вредновати на основу индикатора, међутим за сада још увек није усвојена званична и јединствена листа индикатора и критеријума који би били универзално примењиви на нивоу ЕУ. До усвајања јединствене листе индикатора, што ће бити обавеза *European Environmental Agency*, често се користи методологија вредновања процеса СПУ утврђена од стране Carys Jones (Jones C. et al, 2005).

Да би се проценио квалитет и ефикасност процеса СПУ препоручује се примена три групе критеријума:

1. Системски критеријуми
2. Критеријуми процеса
3. Критеријуми излазних резултата

Системски критеријуми (СК) представљају улазне критеријуме који вреднују оквир у коме се процес СПУ спроводи. Они су у ствари критеријуми подршке систему СПУ и најчешће су то:

- Правна основа,
- Интеграција у планове,
- Водич за имплементацију,
- Обухват система СПУ,
- Принцип поретка (tiering),
- Одрживи развој и др.

Процесни критеријуми вреднују квалитет SEA процедура као и метода примењених у SEA процесу. Они су методолошке природе и утичу на квалитет SEA процеса и најчешће су:

- Алтернативе развоја
- Иницијални преглед
- Одређивање оквира
- Предвиђање - вредновање
- Припрема извештаја
- Преглед-ревизија
- Праћење имплементације
- Умањење утицаја
- Консултације и учешће јавности

**СТРАТЕШКА ПРОЦЕНА УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ
И ПРОСТОРНИ ПЛАНОВИ**

Критеријуми излазних резултата вреднују производ процеса СПУ. Критеријуми су везани за ефикасност процеса СПУ у контексту утицаја процеса СПУ на процес доношења одлука при изради и усвајању плана. То су најчешће следећи критеријуми:

- Доношење одлука
- Трошкови и користи
- Квалитет животне средине
- Систем мониторинга

На основу компаративне анализе ефикасности процеса СПУ у 13 земаља и Светској Банци можемо закључити да су критеријуми излазних резултата најмање испуњени.

КРИТЕРИЈУМИ	ЗАДОВОЉЕНИ	ПАРЦИЈАЛНО ЗАДОВОЉЕНИ	НИСУ ЗАДОВОЉЕНИ	НИЈЕ ПОЗНАТО
СИСТЕМСКИ КРИТЕРИЈУМИ				
Правна основа	8	4	2	0
Интеграција у планове	6	8	0	0
Водич за имплементацију	5	8	1	0
Обухват система СПУ	10	4	0	0
Принцип поретка	4	7	2	1
Одрживи развој	6	4	3	1
ПРОЦЕСНИ КРИТЕРИЈУМИ				
Алтернативе развоја	8	6	0	0
Иницијални преглед	10	4	0	0
Одређивање оквира	7	6	0	1
Предвиђање/вредновање	7	7	0	0
Додатни утицаји	3	9	2	0
Припрема извештаја	11	2	1	0
Преглед	7	6	1	0
Праћење имплементације	7	6	1	0
Мере умањења утицаја	8	4	1	1
Консултације и учешће јавности	11	3	0	0
КРИТЕРИЈУМИ ИЗЛАЗНИХ РЕЗУЛТАТА				
Доношење одлука	3	3	2	6
Трошкови и користи	4	3	1	6
Квалитет животне средине	0	4	1	9
Систем мониторинга	3	5	3	3

Табела 2. Критеријуми ефикасности и степен њихове испуњености.

Посматрано по групама критеријума, код системских критеријума највећи проценат је задовољених критеријума. Исти случај је са процесним критеријумима, док је код критеријума излазних резултата највећи проценат у категорији „није познато“ :

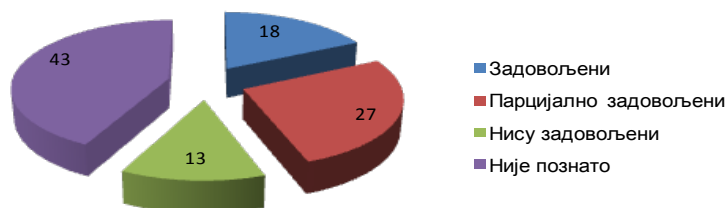


Графикон 1. Задовољеност системских критеријума



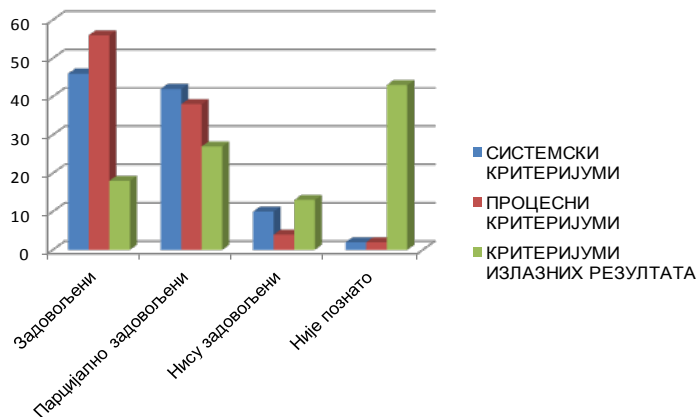
Графикон 2. Задовољеност процесних критеријума

КРИТЕРИЈУМИ ИЗЛАЗНИХ РЕЗУЛТАТА



Графикон 3. Задовољеност критеријума излазних резултата

Посматрано у другом правцу, највећи степен задовољених критеријума су из групе процесних критеријума, док су критеријуми излазних резултата са највећим степеном несигурности.

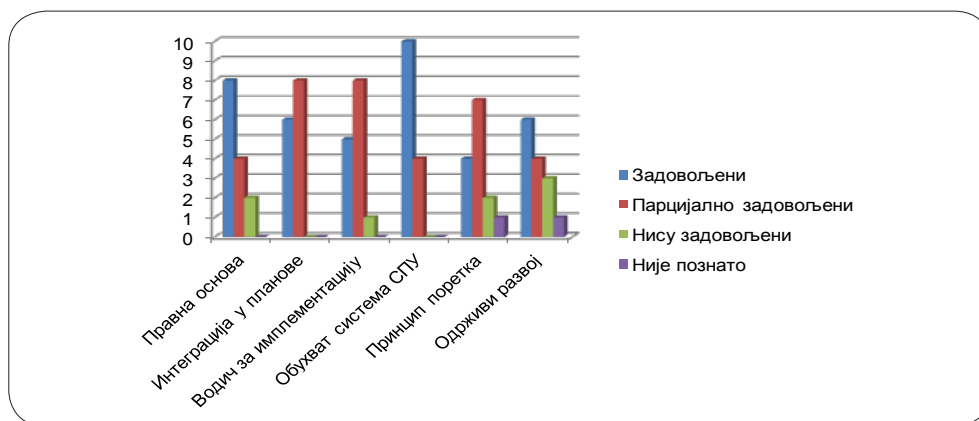


Графикон 4. Компарација задовољености критеријума

То нам говори да је већина земаља концентрисало напоре у дефинисање процеса СПУ, односно спровођење процедуре СПУ, док системски критеријуми још увек немају задовољавајући степен.

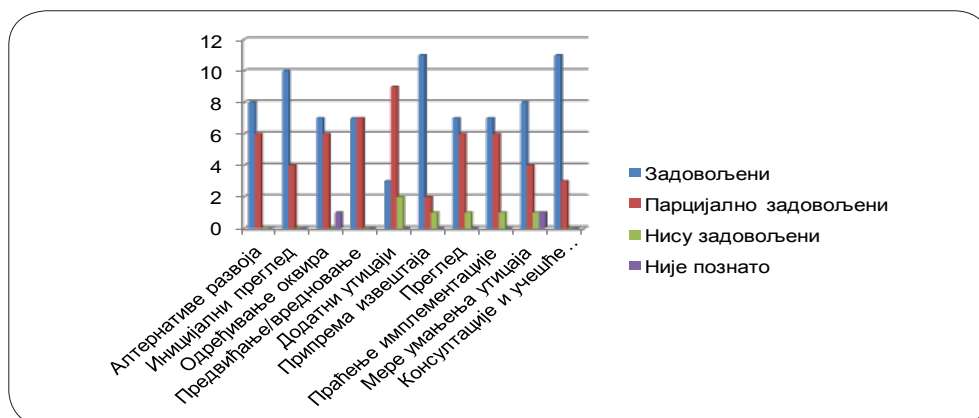
Критеријуми излазних резултата су најслабије остварени јер већина земаља још увек није дошла у фазу где ће се захтевати јасна одређеност у излазним резултатима: пре свега „трошкови и користи и систем мониторинга.

Од системских критеријума најмањи степен реализације има принцип поретка и водич за имплементацију, док су критеријуми одрживог развоја најслабије задовољени. Интересантно је да су критеријуми „Интеграција у планове“ и „Обухват система СПУ“ у потпуности или парцијално задовољени према резултатима анализе, иако је „интеграција у планове“ идентификована као методолошки нејасно дефинисан концепт.



Графикон 5. Системски критеријуми према степену задовољености

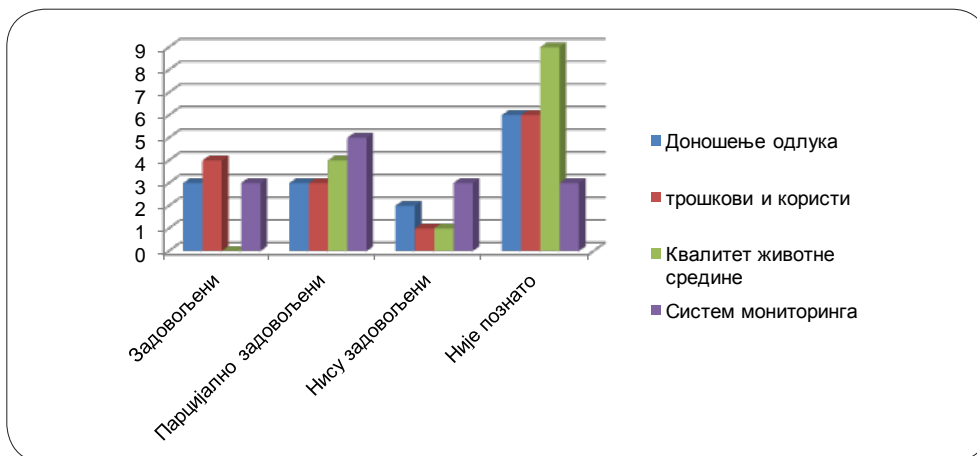
Процесни критеријуми имају задовољавајући степен испуњености.



Графикон 6. Процесни критеријуми према степену задовољености

СТРАТЕШКА ПРОЦЕНА УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ
И ПРОСТОРНИ ПЛАНОВИ

Критеријуми излазних резултата, оцењени као најслабија карика овог система, имају значајан проценат несигурних података, где се посебно издваја критеријум „квалитета животне средине“.



Графикон 7. Критеријуми излазних резултата према степену задовољености

3.

ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ПРОЦЕСА СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА У СИСТЕМ ПЛАНИРАЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

3.1. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА SEA ДИРЕКТИВЕ КРОЗ СТРАТЕШКУ ПРОЦЕНУ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Чињеница да се планским решењима, у просторним и урбанистичким плановима, у великој мери утиче на квалитет појединих елемената животне средине намеће значај планирања простора за обезбеђивање здраве животне средине као једне од основних људских потреба. Како се у многим планским документима није водило рачуна о аспекту животне средине, или не у мери у којој је то било потребно, јавила се потреба за увођењем стратешке процене утицаја (СПУ), која има за циљ да “сагледа” и “провери” да ли су планска решења у складу са заштитом животне средине и принципом одрживог развоја.

Најзначајнији документи у којима се дају упутства за израду и примену Стратешких процена утицаја на животну средину у земљама Европске уније су: Европска директива о процени утицаја одређених планова и програма на животну средину - *Европска директива о СПУ* и Протокол о стратешкој процени утицаја на животну средину – *Протокол о СПУ*. Основни циљ оба документа јесте постизање високог нивоа заштите животне средине и унапређења одрживог развоја у свим земљама чланицама Европске уније, уз укључивање свих фактора битних за животну средину у процес припреме и усвајања планова и програма (Маричић Т., Јосимовић Б., 2005). Оба документа дају смернице за израду Стратешких процена утицаја на животну средину у земљама чланицама ЕУ као и њеним потенцијалним чланицама. Земље ЕУ су од доношења Директиве 2001. године имале трогодишњи период прилагођавања тј. усклађивања сопственог законодавства са европским, као и обавезу да до 21. јула 2004. године започну са применом Директиве. Такође, и земље које претендују ка ЕУ морале су да ускладе своје законодавство са европским стандардима.

Протокол о СПУ, који је усвојен 2003. године на Министарској конференцији у Кијеву, развијен је као додаток Конвенцији о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (ESPOO конвенција) и има за циљ обезбеђивање здраве животне средине и унапређење њеног квалитета, интегрисањем у све развојне планове и програме. *Протокол о СПУ* захтева од свих земаља које су га усвојиле да вреднују нацрте планова и програма са аспекта последица на животну средину, али за разлику од Директиве о СПУ овај документ више инсистира на потреби јасног и транспарентног укључивања јавности која се активира већ у процесу одлучивања о потреби израде студије.

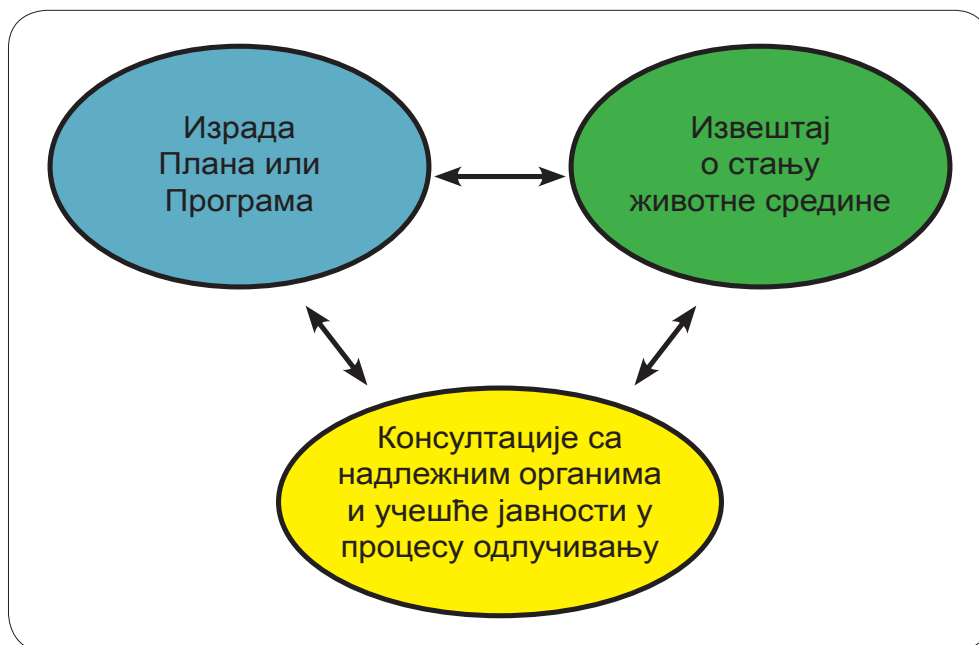
Одредбе европске Директиве о утицају одређених планова и програма на животну средину транспоноване су у наше законодавство доношењем Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину ("Службени гласник РС", бр.135/04). Међутим, за разлику од земаља ЕУ, које су имале трогодишњи период прилагођавања, у нашој земљи Закон је ступио на снагу одмах након његовог усвајања што је, у том тренутку, изазвало бројне дилеме и непознанице.

Систем заштите животне средине у Републици Србији уређен је доношењем низа закона и подзаконских аката. Тиме се остварује одрживо управљање природним ресурсима, заштита и унапређење животне средине, као и адекватно планирање, организовање и коришћење простора. Међутим, искуство је показало да велики број ових законских и других прописа није успео да усклађено оствари заштиту животне средине у просторним плановима. Велики број закона нема јасно дефинисане циљеве, па самим тим није могао да обезбеди задовољавајуће ефекте у погледу одговорног односа према коришћењу простора, природних вредности и заштите животне средине. Такође, до увођења СПУ процеса у систем планирања "еколошка димензија" приликом израде планских докумената, у великом броју случајева, је занемаривана, што је имало за последицу да се велики број планских решења која су прихваћена негативно одрази на животну средину.

Имплементација ЕУ Директиве о СПУ се одвијала увођењем стратешке процене утицаја у планирање и реализацијом постављених циљева како би се добили следећи резултати:

- процена ефеката животне средине према одређеним алтернативама просторног развоја;
- оцена степена прихватљивости појединих планских решења са становишта одрживог развоја и загађивања/деградације животне средине;
- обезбеђивање довољно информација за процену ефеката развојних решења на животну средину, креирање политике и доношење развојних политика;
- обезбеђивање локационе компатибилности планираних решења са аспекта животне средине (Стојановић, Б., 2005).

Многи међународни документи, између којих и ЕУ Директива о СПУ, упућују на важност односа процеса планирања и процеса израде стратешке процене утицаја односно на неопходност интеграције овог инструмента у процес планирања. Може се рећи да ће СПУ делимично бити интегисана у планове и програме уколико се план и овај документ израђују у одвојеним фазама. Да би била потпуно интегисана процедура израде СПУ треба да се преплиће са процедуром израде планова или програма. Важно место у овим процесима треба да има и јавни сектор, коме треба да буду доступни сви предлози и решења прописана у Плану и у Извештају о СПУ а који се односе на стање животне средине.



Слика 1. Стратешка процена утицаја делимично интегрисана у планове и програме
(Resource Manual to Support Application of the UNECE Protocol on SEA, 2006)



Слика 2. Стратешка процена утицаја потпуно интегрисана у планове и програме
(Resource Manual to Support Application of the UNECE Protocol on SEA, 2006)

Чињеница је да планирање простора и заштита животне средине морају имати јединствену методолошку основу, са јасно дефинисаним корацима за анализу проблематике животне средине у просторном планирању. Било да је поступак стратешке процене утицаја делимично или у потпуности интегрисан у процес планирања, ова два процеса морају бити:

- упоредни (паралелни),
- усаглашени на свим нивоима,
- са јасном хијерархијском структуром и
- са утврђеним редоследом међусобне размене података.

Међутим, на основу досадашње праксе може се констатовати да се још увек не посвећује адекватна пажња односу ова два процеса. Сматра се и да улога планера у изради СПУ доста зависи од нивоа одлучивања, узимајући у обзир да "планер ради са различитим степенима знања и конфликта", тако да на нивоу плана, који има просторне димензије, улога планера треба да буде заступајућа (Црнчевић Т., 2007).

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 процена:

- 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.

У следећој табели је дат упоредни приказ поступка стратешке процене утицаја и поступка доношења планског документа, са начином интеграције Стратешке процене утицаја у планска решења (Филиповић Д., Обрадовић Д., 2005).

**ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ПРОЦЕСА СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА
У СИСТЕМ ПЛАНИРАЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

СТРАТЕШКА ПРОЦЕНА УТИЦАЈА	ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТ
Припремна фаза	
1. Одлука о изради Стратешке процене утицаја на животну средину	1. Одлука о изради планског документа
2. Избор обрађивача, давање мишљење о Одлуци, уговарање, формирање радног тима	2. Избор обрађивача, давање мишљење о Одлуци, уговарање, формирање радног тима
3. Прикупљање прелиминарних информација о стању животне средине; дефинисање циљева, индикатора и методског приступа. Консултације са заинтересованим органима и организацијама	3. Формирање базе података о планском обухвату, обилазак терена, обрада анкета и упитника са терена, прибављање ажурне подлоге за израду Плана Дефинисање визије, основног и посебних циљева просторног развоја
Аналитичко-документациона основа	
4. Процена утицаја на елементе животне средине – (ваздух, воду, земљиште), флору и фауну, биодиверзитет, заштићена природна добра, становништво и здравље људи, културно-историјску баштину, инфраструктурне и индустријске објекте и друге створене вредности	4. Израда концепције развоја, планирања, коришћења, уређења и заштите планског подручја
5. Припрема и процена варијантних решења	5. Стручна контрола Концепта плана
6. Предлог најповољнијег варијантног решења са становишта заштите животне средине	6. Верификација Концепта плана
Нацрт планског документа	
7. Радна верзија Извештаја о СПУ	7. Радна верзија Нацрта плана
8. Прикупљање мишљења о Извештају о СПУ, стручна контрола и јавни увид	8. Прикупљање мишљења о радној верзији Нацрта плана, стручна контрола и јавни увид
9. Извештај о учешћу јавности и заинтересованих органа и организација	9. Извештај о обављеном јавном увиду
10. Оцена Извештаја о СПУ и давање Сагласности на извештај	
11. Финална верзија Извештаја о СПУ	11. Финална верзија планског документа

Табела 3. *Фазе/кораки у процесу израде планског документа и стратешке процене утицаја као његовог саставног дела*

Као практичан пример израде стратешке процене утицаја на животну средину, који је у потпуности имплементирао *ЕУ Директиву о СПУ* у Србији и дефинисао опште смернице за израду осталих стратешких процена утицаја, може се навести Стратешка процена утицаја која је урађена за потребе Просторног плана Републике Србије.

Израда стратешке процене утицаја Просторног плана Републике Србије на животну средину била је сложен процес, за чију ефикасну примену је била потребна најпре припрема квалитетних програмских основа којима су детаљно бити утврђена значајна питања улоге и ефикасности стратешке процене - поступак израде, начин припреме Извештаја о стратешкој процени и посебно начин интегрисања у поступак израде Просторног плана Републике Србије, као и друга питања (састављање стручног тима, динамика и обезбеђење адекватног поступка консултација и учешћа јавности, и др).

Учешће у изради стратешке процене за овако комплексан и значајан документ, какав је Просторни план Републике Србије, у исто време је био и изазов. Нов концепт стратешке процене, развијен у оквиру добре праксе у области просторног планирања у Србији и заснован на тенденцијама и стручним дискусијама из Европе и света, обезбедио је њену максималну ефикасност и поступно интегрисање у поступак припреме и израде ППРС.

3.1.1. ПРИКАЗ СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА ПРОСТОРНОГ ПЛАНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Влада Републике Србије је донела Одлуку о изради Просторног плана Републике Србије 30. новембра 2009. године (05 број 350-7750/2009). Саставни део Одлуке је и Одлука о изради стратешке процене утицаја Просторног плана Републике Србије на животну средину ("Сл. гласник РС", бр.94/09).

Израда стратешке процене утицаја на животну средину Просторног плана Републике Србије, као секторског документа којим се усмерава просторни развој за период до 2021. године, је значајна јер обезбеђује процењивање утицаја на животну средину стратешких развојних докумената на највишим хијерархијским нивоима одлучивања и проверава планска решења са аспекта заштите животне средине. Поштујући одредбе *ЕУ Директиве о СПУ* и Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину дефинисан је садржај Извештаја о СПУ као и процедуре израде и консултација са заинтересованим органима и јавношћу.

У складу са законском регулативом извршено је класификовање карактеристика Просторног плана Републике Србије према критеријумима прописаним Законом и Упутством, а што је приказано у табели.

**ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ПРОЦЕСА СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА
У СИСТЕМ ПЛАНИРАЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

КРИТЕРИЈУМ	МОГУЋНОСТ ПОЈАВЕ/ ЗНАЧАЈ	ОБЈАШЊЕЊЕ
Значај Просторног плана за заштиту животне средине и одрживи развој	Да/значајно	Просторни план је један од највиших докумената у хијерархији просторног планирања којим се стратешки дефинишу дугорочне основе просторног развоја и као такав има изузетан значај за заштиту животне средине и одрживи развој.
Проблеми заштите животне средине у Просторном плану и могући утицаји на елементе животне средине	Да/значајно	Због постојећег загађивања ваздуха, вода и земљишта и угрожавања здравља, Просторни план има потенцијалан утицај на равномернији развој, док предвиђени развој има утицај на животну средину.
Степен утицаја Просторног плана на друге планове и програме	Да/значајно	У хијерархији планских докумената Просторни план је један од највиших у хијерархији планова, тако да стратешка одређења имају значајан утицај приликом спровођења и даље разраде изградом планске, техничке, програмске и пројектне документације.
Успостављање оквира за реализацију пројеката у погледу локације, природе, обима и услова функционисања или у вези са алокацијом ресурса	Да/значајно	Просторни план је оквир за реализацију планских решења, пројеката, урбанистичких планова, општинских планова и програма и инвестиционих одлука.

Табела 4. Карактеристике Просторног плана са аспекта заштите животне средине

У складу са законским захтевима, у Извештају о СПУ, у поглављу *Полазне основе* дат је приказ Просторног плана Републике Србије, циљеви заштите животне средине из релевантних секторских докумената, основна обележја животне средине у Републици Србији, као и варијантна решења и консултације. Изузетак у односу на члан 13. Закона чини преглед постојећег стања и квалитета животне средине које је, због комплексног сагледавања и значаја, приказано у посебном поглављу Извештаја о стратешкој процени утицаја на животну средину.

Приказ Просторног плана РС је дат у опширнијем изводу који садржи и основне циљеве, концепцију просторног развоја и планска решења везана за развој појединих сектора. Ово је било неопходно имајући у виду значај планског документа и смернице које се њиме дефинишу а представљају обавезу за планска документа на нижим хијерархијским нивоима.

Следећа **планска решења** су припремљена по областима развоја, и то:

1. Заштита природе и природних ресурса у области:

- заштите и коришћења пољопривредног земљишта,
- заштите и коришћења шума и шумског земљишта,
- вода и водног земљишта,
- развоја високопланинских подручја,
- коришћења минералних сировина,
- коришћења обновљивих извора енергије,
- заштите биодиверзитета,
- заштите животне средине,
- управљања отпадом,
- климатских промена,
- заштите и коришћења природног наслеђа,
- заштите културног наслеђа,
- заштите предела, и
- заштите од природних непогода и технолошких ризика.

2. Становништво, насеља и социјални развој у области:

- демографског развоја,
- просторног размештаја становништва,
- развоја мреже и функција центара,
- развоја функционалних урбаних подручја,
- развоја, уређења и управљања градовима и урбаним насељима,
- усмерене урбане обнове и рециклаже,
- просторног развоја комуналних система у градовима и градским насељима,
- просторног развоја руралних подручја,
- просторног развоја комуналних система у селима,
- јавних служби, и
- сиромашних подручја и ромских енклава.

3. Одрживи развој економије у области:

- привредне делатности,
- пољопривреде,
- индустријских активности,
- рударства,
- туризма и рекреације,
- саобраћаја и транспорта,
- енергетике,
- коришћења обновљивих извора енергије,
- енергетске ефикасности, и
- водопривреде и водопривредне инфраструктуре.

У оквиру полазних основа Извештаја о СПУ приказани су циљеви и концепти секторских докумената у области заштите животне средине релевантни за израду Просторног Плана Републике Србије, а то су:

- Стратегија просторног развоја Републике Србије,
- Просторни план Републике Србије из 1996.године,
- Водопривредна основа Србије,
- Национална стратегија одрживог развоја,
- Национални програм заштите животне средине,
- Национална стратегија управљања отпадом,
- Стратегија развоја пољопривреде Србије,
- Стратегија развоја шумарства Републике Србије,
- Стратегија регионалног развоја РС 2007-2012,
- Стратегија локалног одрживог развоја, и
- Стратегија развоја енергетике Републике Србије.

Питања заштите животне средине разматрана у току израде Стратешке процене дефинисана су на основу стања животне средине и захтева везаних за заштиту животне средине из планских и других докумената. Ова питања представљају стратешки важне елементе за обезбеђење заштите и унапређења животне средине при дефинисању просторног развоја Републике Србије.

1. Прво стратешко питање се односи на постојање *подручја са изузетно загађеном животном средином и великим притисцима* на простор, ресурсе, становништво и животну средину. Ово су урбана, индустријска, рударска, подручја производње електричне енергије и друга еколошки угрожена подручја (Колубарски лигнитски басен, Костолачки лигнитски басен, подручја Београда, Обреновца, Лазаревца, Панчева, Борског округа итд) са прекораченим вредностима загађујућих материја у ваздуху, водама и земљишту, угроженим живим светом и стаништима и угроженим здрављем људи. Питање квалитета живота у материјалном и нематеријалном смислу од посебног је значаја за задржавање становништва на овим просторима.
2. Друго стратешко питање се односи на *осетљива подручја* у погледу загађивања и притисака на животну средину. То су подручја заштићених природних и културних добара, која је са једне стране неопходно заштитити а са друге стране интегрисати у савремени животни простор на локалном, регионалном, националном и међународном нивоу.
3. Треће стратешко питање односи се на неопходност *рационалног коришћења* природних ресурса, посебно вода, земљишта, минералних и других сировина, ради њиховог очувања, унапређења квалитета и дугорочног коришћења. Потреба за истраживањем потенцијала и коришћењем обновљивих извора енергије за шта Србија има капацитет, саставни је део решавања овог питања заштите животне средине.

4. Четврто стратешко питање односи се на *управљање отпадом* као значајним извором загађивања животне средине. Решавање овог питања захтева интегрални приступ на свим нивоима и свим елементима процеса – од количине отпада који се ствара, преко начина прераде и коначног депоновања.

Одређена питања *нису разматрана* у току израде Стратешке процене, претежно због тога што нису стратешког нивоа или су на одговарајући начин обрађена у Просторном плану. То су питања везана за климатске промене и заштиту озонског омотача (област посебно обрађена у Просторном плану), управљање ризиком од технолошких удеса и природних непогода (област детаљно обрађена као посебан сектор у Просторном плану) као и област смањења буке, вибрација, јонизујућег и нејонизујућег зрачења јер су ова питања актуелна на нивоу који није стратешки ниво а тиме ни предмет Стратешке процене утицаја.

Просторна диференцијација животне средине. На основу стања животне средине припремљена је просторна диференцијација Републике Србије према категоријама загађености, деградације и притиска.

**ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ПРОЦЕСА СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА
У СИСТЕМ ПЛАНИРАЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

КАТЕГОРИЈА I		
ОПИС ПОДРУЧЈА ПРЕМА СТЕПЕНУ ЗАГАЂЕНОСТИ	КАРАКТЕРИСТИКЕ ПОДРУЧЈА	ПОДРУЧЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
<p align="center">Подручја веома загађене и деградиране животне средине</p>	<ul style="list-style-type: none"> • прекорачене граничне вредности емисија у ваздуху • урбана и индустријска подручја • речни токови IV класе и ван класе • прекорачене вредности загађујућих материја у земљишту • интензивна ерозија и суша • коридори аутопутева • подручја експлоатације минералних и енергетских сировина са изразитом деградацијом и загађивањем • велике депоније комуналног, индустријског и другог отпада 	<ul style="list-style-type: none"> • Панчево, Бор, Обреновац, Лазаревац, Смедерево, Београд, Нови Сад, Суботица, Лозница, Костопац, Чачак, Лучани, Крушевац, Шабац, Кикинда, Прахово • насеља у колубарском басену • коридори аутопута Београд-Нови Сад, Београд-Шид и Београд-Ниш-Лесковац • Браничевски, Борски и Јужно-банатски округ • Зрењанин, Рума, Ваљево, Косјерић, Нови Поповац, Краљево, Ниш, Врање, Зајечар, Мајданпек, Врбас, Младеновац, Смедеревска Паланка, Пожаревац, Сремска Митровица, Крагујевац, Горњи Милановац, Ужице, Прибој, Трстеник, Прокупље, Пирот, Нови Пазар, Лесковац, Јагодина, Параћин • водотоци четврте класе и ван класе
КАТЕГОРИЈА II		
ОПИС ПОДРУЧЈА ПРЕМА СТЕПЕНУ ЗАГАЂЕНОСТИ	КАРАКТЕРИСТИКЕ ПОДРУЧЈА	ПОДРУЧЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
<p align="center">Подручја загађене и угрожене животне средине</p>	<ul style="list-style-type: none"> • повремена прекорачења граничних вредности загађујућих материја у ваздуху • речни токови III класе • зоне интензивне пољопривреде • државни путеви I и II реда • железничке пруге • приградске зоне урбаних центара • аеродроми • речна пристаништа • туристички комплекси и места са недовољно контролисаном посетом 	<ul style="list-style-type: none"> • Сомбор, Апатин, Црвенка, Кула, Ојаци, Бачка Паланка, Бајмок, Србобран, Нови Кнежевац, Чока, Сента, Ада, Темерин, Бачка Топола, Кањижа, Бечеј, Тител, Бач, Бела Црква, Ковин, Инђија, Стара Пазова, Шид, Кучево, Пожега, Ивањица, Ариље, Гуча, Рашка, Ђуприја, Неготин, Бујановац, Димитровград, Књажевац, Сјеница, Пријеполје, Уб, Осечина, Мионица, Крупањ, Петровац, Жагубица, Сврљиг, Бела Паланка, Свилајнац, Голубац, Кладово • коридори зоне интензивне пољопривреде (Војводина, Стиг, Браничево, већи део Мање и Поморавља) • туристички центри на Копаонику, Златибору и Дивчибарама • линије државних путева I и II реда и пруга • речна пристаништа (12 лука, од којих је 8 међународних: Апатин, Бачка Паланка, Нови Сад, Београд, Панчево, Смедерево и Прахово на реци Дунав и Сента на реци Тиси и 4 националне луке: Ковин, Сремска Митровица, Шабац и Сомбор) • аеродроми (Београд и Ниш) • подручја експлоатације минералних сировина: Јелен До, Крупањ, Нови Пазар, околина Кањиже, Кикинда и Новог Бечеја, Церово, Чикатово-Главица (Глоговац), Благодат, Црнац, Сува руда, Суво рудиште, Бела Стена, Златокоп и др.

Табела 5. Подручја загађене и угрожене и подручја веома загађене и деградиране животне средине

КАТЕГОРИЈА III		
ОПИС ПОДРУЧЈА ПРЕМА СТЕПЕНУ ЗАГАЂЕНОСТИ	КАРАКТЕРИСТИКЕ ПОДРУЧЈА	ПОДРУЧЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
Подручја претежно квалитетне животне средине	<ul style="list-style-type: none"> • без прекорачења граничних вредности загађујућих материја у ваздуху • речни токови II класе • шумска подручја • туристички комплекси и места са контролисаним посетом • подручја вештачких акумулација • локални путеви и пруге • сеоска насеља • пољопривредна подручја • подручја са природном деградацијом • ливаде и пашњаци • ловна и риболовна подручја 	<ul style="list-style-type: none"> • Сремски Карловци, Гроцка, Врњачка Бања, Сокобања, Топола, Аранђеловац, Љиг, Златибор • делови Старе планине • приградске зоне са викенд градњом • зоне са вођарством (Ваљевска под-горина, Поцерина, подручје Лознице, Ариља, Краљева, Драгачева, Пожеге и Гроцке, Бранковина, Браничево и други мањи рејони) • зоне са виноградарством (Тимочки рејон, Нишавско-јужноморавски рејон, Западноморавски рејон, Шумадијско-великоморавски рејон, Поцерски, Сремски и Банатски рејон и рејон суботичко-хоргошке пешчаре) • коридори локалних путева и територије сеоских насеља општина које припадају II категорији • подручја са природном деградацијом: еродирани површине, заслањена земљишта, клизишта, плавни терени и др.
КАТЕГОРИЈА IV		
ОПИС ПОДРУЧЈА ПРЕМА СТЕПЕНУ ЗАГАЂЕНОСТИ	КАРАКТЕРИСТИКЕ ПОДРУЧЈА	ПОДРУЧЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
Подручја квалитетне животне средине	<ul style="list-style-type: none"> • подручја заштићених природних добара • мочварна подручја • подручја заштићена међународним конвенцијама • планински врхови и тешко приступачни терени • речни токови I класе • шумске површине са ограниченом експлоатацијом 	<ul style="list-style-type: none"> • 5 националних паркова: Фрушка гора, Ђердап, Копаоник, Тара и Шар-планина, 14 паркова природе, 17 предела изузетних одлика, 72 резервата природе, 313 споменика природе (ботаничког, геолошког и хидролошког карактера) и 43 подручја од културно-историјског значаја (простори око непо-кретних културних добара и знаменита места) • посебни резервати природе: Делиблатска пешчара, Горње Подунавље, Карађорђево, Ковилско-Петроварадински рит, пашњаци Велике Дропље, Слано Копово, Засавица, Копачки рит • заштићена природна добра са међународним статусом по критеријумима Рамсарске конвенције: Лудашко језеро, Обедска Бара, Стари Бегеј – Царска Бара и Слано Копово.

Табела 6. Подручја претежно квалитетне и подручја квалитетне животне средине

Општи и посебни циљеви стратешке процене. *Општи циљ* Стратешке процене припремљен је на основу прикупљених података о стању животне средине, стратешких питања заштите животне средине од значаја за Републику, као и циљева и захтева у области заштите животне средине релевантних секторских докумената. *Посебни циљеви* стратешке процене представљају разраду општих циљева а дефинишу се на основу општих циљева стратешке процене, дефинисаних планских поставки и концепција.

Индикатори стратешке процене. На основу дефинисаних посебних циљева извршио се избор одговарајућих индикатора који су се користити у изради стратешке процене. Индикатори су веома прикладни за мерење и оцењивање планских решења са становишта могућих штета у животnoj средини и за утврђивање које неповољне утицаје треба смањити или елиминисати. Представљају један од инструмената за систематско идентификовање, оцењивање и праћење стања, развоја и услова средине и сагледавање последица. Они су средство за праћење извесне променљиве вредности у прошлости и садашњости, а неопходни су као улазни подаци за планирање. Индикатори Стратешке процене су припремљени у складу са дефинисаним циљевима СПУ, а на основу индикатора Стратегије одрживог развоја Републике Србије.

У табели која следи, за област Смањење притиска на животну средину у угроженим подручјима, нису издвојени посебни индикатори, пошто су индикатори који се односе на циљ Смањење загађивања у еколошки угроженим срединама и циљ Смањење притисака од људских активности на животну средину већ дефинисани у оквиру области Заштита и одрживо коришћење основних чинилаца животне средине, као и у оквиру области Унапређење управљања отпадом, рационално коришћење необновљивих и веће коришћење обновљивих енергетских ресурса.

Приручник за увођење заинтересоване јавности
у поступак стратешке процене утицаја на животну средину

ЦИЉЕВИ СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ	ОБЛАСТ	ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ	ИНДИКАТОРИ
Заштита и одрживо коришћење основних чинилица животне средине	Ваздух	Заштита квалитета ваздуха	Амбијенталне концентрације загађујућих материја у урбаним срединама <i>Дефиниција:</i> Амбијенталне концентрације загађења ваздуха озонем, CO, суспендованим честицама, SO ₂ , NO _x , прашкастим, органским и неорганским материјама. <i>Јединица мере:</i> µg/m ³ , ppb или ppb; или број (%) прекорачења у току 24 h и календарске године.
	Воде	Заштита и одрживо коришћење вода	Годишња количина исцрпљене подземне и површинске воде, апсолутно и као део од укупне обновљиве количине воде <i>Дефиниција:</i> Укупна годишња количина исцрпљене подземне и површинске воде као удео укупне годишње обновљиве воде за пиће. <i>Јединица мере:</i> m ³ , % Потрошња воде по секторима <i>Дефиниција:</i> Удео потрошене воде по секторима (домаћинства, индустрија, пољопривреда). <i>Јединица мере:</i> % од укупно исцрпљене воде Присуство фекалних бактерија у води за пиће <i>Дефиниција:</i> Удео воде за пиће намењене за кућну употребу која садржи концентрације фекалних бактерија више од препоручених према упутствима СЗО за квалитет воде за пиће. <i>Јединица мере:</i> % БПК₅ у водотоцима <i>Дефиниција:</i> Количина кисеоника потребна или потрошена за микробиолошко разлагање (оксидацију) органских материја у води. <i>Јединица мере:</i> mg/l кисеоника потрошеног у 5 дана на константној температури од 20°C. Процент отпадних вода које се пречишћавају <i>Дефиниција:</i> Удео отпадних вода које се подвргавају неком облику третмана. <i>Јединица мере:</i> %
	Земљиште	Заштита и одрживо коришћење земљишта	Промена намене земљишта <i>Дефиниција:</i> Удео промене намене коришћења земљишта у одређеном временском периоду. <i>Јединица мере:</i> % Деградиција земљишта <i>Дефиниција:</i> Промене у природи ресурса земљишта у зависности од врсте и географске локације, које укључују: физичко стање земљишта; диверзитет или густину прекривености вегетацијом; дебљину површинског слоја, салинитет или алкалитет итд. <i>Јединица мере:</i> ha (величина области и интензитет промена са побољшањем или погоршањем стања). Земљиште угрожено ерозивним процесима <i>Дефиниција:</i> Мера величине земљишта угрожено ерозивним процесима и његов удео у националној територији. <i>Јединица мере:</i> (ha) или % земљишта угроженог ерозијом Употреба минералних ђубрива <i>Дефиниција:</i> Обим коришћења ђубрива у пољопривреди по јединици површине пољопривредног земљишта. <i>Јединица мере:</i> kg/ha Употреба пестицида <i>Дефиниција:</i> Коришћење пестицида по јединици површине пољопривредног земљишта <i>Јединица мере:</i> t активне материје пестицида на 10km ² пољопривредног земљишта

**ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ПРОЦЕСА СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА
У СИСТЕМ ПЛАНИРАЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

ЦИЉЕВИ СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ	ОБЛАСТ	ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ	ИНДИКАТОРИ
Заштита и одрживо коришћење природних вредности и предела	Природа, биодив. и предео	Заштита биодив., станишта и предела	<p>Удео шумског земљишта у укупном земљишту <i>Дефиниција:</i> Удео природног и сађеног шумског земљишта негованог у периоду времена у укупном земљишном фонду. <i>Јединица мере:</i> %</p> <p>Удео заштићених области у односу на укупну површину <i>Дефиниција:</i> Површина заштићених екосистема на земљишту или у унутрашњим водама, изражени као удео у укупној површини екосистема. <i>Јединица мере:</i> %</p> <p>Површине под изабраним значајним екосистемима <i>Дефиниција:</i> Процена трендова у постојећим областима идентификованих значајних екосистема, ради процене релативне ефективности мера за заштиту биодиверзитета на нивоу екосистема и као алат за оцену потребе за посебним мерама заштите ради одржања биодиверзитета. <i>Јединица мере:</i> Површина (km² или ha) одабраних врста екосистема</p> <p>Учешће угрожених врста у укупном броју врста <i>Дефиниција:</i> Учешће угрожених врста у укупном броју врста биљака, сисара, птица, риба и водоземаца. <i>Јединица мере:</i> %</p> <p>Учешће деградираних површина у односу на укупну површину <i>Дефиниција:</i> Удео рекултивисаних површина у укупној површини деградираних површина. <i>Јединица мере:</i> %</p>
Унапређење управљања отпадом, рационално коришћење необновљивих и веће коришћење обновљивих енергетских ресурса	Отпад	Унапређење управљања отпадом	<p>Стварање отпада <i>Дефиниција:</i> Годишња количина индустријског и комуналног чврстог отпада који настаје у производњи и потрошњи. <i>Јединица мере:</i> t/становнику, t/1000\$ БДП</p> <p>Стварање опасног отпада <i>Дефиниција:</i> Укупна годишња количина опасног отпада настала при индустријским и другим активностима, према дефиницији опасног отпада. <i>Јединица мере:</i> t/јединици БДП</p> <p>Количина отпада који се подвргава третману <i>Дефиниција:</i> Удео отпада који се подвргава рециклажи, компостирању, инсинерацији. <i>Јединица мере:</i> %</p>
	Необновљиви и обновљиви ресурси	Рационално коришћење необновљивих и веће коришћење обновљивих енергетских ресурса	<p>Потрошња финалне енергије по глави становника <i>Дефиниција:</i> Количина финалне енергије (нафта, угаљ, гас и електрична енергија) по становнику расположива за дату годину <i>Јединица мере:</i> GJ/становнику или toe (тона еквивалентне нафте) по становнику</p> <p>Рационална експлоатација минералних сировина <i>Дефиниција:</i> Количина експлоатисаних минералних сировина у односу на укупне билансне резерве те сировине <i>Јединица мере:</i> t/год или %</p> <p>Учешће обновљивих извора енергије у укупној потрошњи енергије <i>Дефиниција:</i> Удео енергије добијене из обновљивих извора у укупној потрошњи енергије и повећање тог удела. <i>Јединица мере:</i> %</p>

Табела 7. Индикатори стратешке процене

Процена утицаја планских решења на животну средину. У складу са чланом 15. Закона, у СПУ је урађен и дат приказ вишекритеријумске квалитативне процене утицаја Плана на животну средину, односно на циљеве Стратешке процене, укључујући и процену утицаја два варијантна решења (*варијанте 1* – сценарио рецесивног раста, према којој неће доћи до реализације планских концепција и решења; и *варијанте 2* – сценарио одрживог развоја, према којој ће се планска решења у потпуности спровести) на животну средину. Припремљена су стратешка решења у области заштите животне средине.

Процена утицаја планских решења на животну средину извршена је путем квалитативне анализе и евалуације могућих утицаја, са циљем да се утврди значај утицаја према критеријумима из прилога I Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину, на основу чега је припремљена збирна матрица утицаја на животну средину.

Приликом евалуације су узете у обзир следеће карактеристике утицаја:

1. Врста утицаја;
2. Вероватноћа да се утицај појави;
3. Временска димензија односно трајање утицаја. Одређено је према временском хоризонту Плана и то: краткорочни утицаји (период до 2014. године); средњорочни утицаји (до 2020. године); и дугорочни утицаји (период након 2020. године).
4. Учесталост утицаја;
5. Просторна димензија утицаја.

Наведене карактеристике утицаја су вредноване према врсти планског документа.

Врста утицаја	Вероватноћа утицаја	Трајање утицаја	Учесталост утицаја	Просторна димензија утицаја
Позитиван Негативан Неутралан	Сигуран (С) Вероватан (В) Мало вероватан (МВ)	Краткорочан (К) Средњорочан (Ср) Дугорочан (Д)	Повремен (П) Сталан (Ст)	Локални (Л) Регионални (Р) Национални (Н) Међународни (М)

Табела 8. *Карактеристике утицаја вредноване према врсти планског документа*

У СПУ евалуација утицаја извршена је за изабране концепте и решења стратешког нивоа, квалитативно-описно, на основу чега је припремљена коначна матрица која показује одрживост Плана. Евалуација утицаја је у збирној табели приказана коришћењем одговарајућих боја (зелена за позитивне утицаје, црвена за негативне, бела за неутралне утицаје) а интензитетом боје је представљен значај утицаја. Значај се одређује према броју карактеристика, и то као *значајан утицај* (постојање једне или две карактеристике) – светлија нијанса, и *врло значајан утицај* (три или четири карактеристике) – тамнија нијанса.

Решења и мере за смањење негативних и увећање позитивних утицаја на животну средину. Активности које треба предузети ради смањења негативних и увећања позитивних утицаја Просторног плана на животну средину припремљене су за сваку категорију према постојећем степену загађености, деградације и притисака на животну средину, у форми стратешких решења и концепата. У складу са наведеним, предвиђени су следећи концепти и решења заштите животне средине:

1. *За подручја загађене и деградирание животне средине* потребно је предузети мере на заустављању даљег загађивања, деградације и притиска на животну средину, ограничити лоцирање делатности које су велики загађивачи и предузети мере заштите при лоцирању нових извора загађивања и деградације, посебно у случају великих загађивача животне средине. Унапређење квалитета живота за становништво које живи у подручјима која припадају овој категорији следећи је неопходан услов којим се компензује загађеност животне средине унапређењем квалитета и већом приступачношћу образовним, здравственим, културним, спортским, рекреативним и другим услугама и службама.
2. *За подручја угрожене животне средине* са негативним утицајима на човека, живи свет и квалитет живота, обезбеђују се решења и опредељења којима се спречава даља деградација и побољшава постојеће стање, како би се умањили ефекти деградирание животне средине као ограничавајућег фактора развоја. У овим подручјима је потребно спречити даље загађивање и деградирање животне средине, ограничити лоцирање делатности које загађују и деградирају животну средину и предузети мере заштите при лоцирању нових делатности, посебно оних са изразито негативним утицајима на животну средину.
3. *За подручја релативно квалитетне животне средине*, са преовлађујућим позитивним у односу на негативне утицаје на човека, живи свет и квалитет живота, обезбеђују се решења и опредељења којима се елиминишу или умањују постојећи извори негативних утицаја односно увећава ефекат позитивних утицаја, који се користи као компаративна предност у планирању развоја. У овим подручјима је потребно спречити лоцирање делатности које загађују или деградирају животну средину, а све остале делатности спроводити уз примену одговарајућих мера заштите.
4. *За подручја веома квалитетне животне средине*, у којима доминирају позитивни утицаји на човека, живи свет и квалитет живота, обезбеђују се решења и опредељења којима се унапређује постојеће стање које се користи као компаративна предност у планирању развоја. У овим подручјима је потребно спречити лоцирање делатности које загађују или деградирају животну средину, а све остале делатности спроводити уз примену одговарајућих мера заштите.

У складу са планским решењима и препознатим значајним негативним утицајима на животну средину одређени су приоритети у заштити животне средине и мере заштите које се морају узети у обзир. Како је ППРС усаглашен са постојећим стратешким и планским документима на нивоу Републике, тако је и СПУ у делу мера заштите животне средине усаглашена и директно “ослоњена” на Акциони план Националне стратегије одрживог развоја. У Акционом плану дефинисане су и оне мере и активности које представљају део постојећих акционих планова, а битне су са становишта одрживости.

У СПУ дефинисане су мере заштите ваздуха, вода, земљишта, биодиверзитета, шума и заштите природе. Такође, дате су мере заштите животне средине по појединим делатностима, пре свега у сектору индустрије, енергетике, саобраћаја, пољопривреде, туризма као и мере заштите приликом изградње инфраструктурних система и објеката. У складу са Законом, одређене су и одговарајуће мере заштите животне средине од прекограничних утицаја.

3.2. ИНТЕГРАЦИЈА ПРОЦЕСА СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА У СИСТЕМ ПЛАНИРАЊА У СРБИЈЕ

Стратешка процена утицаја на животну средину ради се са циљем обезбеђивања заштите животне средине и унапређивање одрживог развоја, интегрисањем основних начела заштите животне средине у поступак припреме, израде и доношења планова. Овим интегрисањем се обезбеђује поједностављивање административног поступка и омогућава ефикаснија инструментализација стратешке процене утицаја на животну средину у просторном планирању. Главни задатак стратешке процене утицаја на животну средину је да олакша благовремено и систематично разматрање могућих утицаја на животну средину на нивоу стратешког доношења одлука о плановима и програмима уважавајући принципе одрживог развоја.

Будући да су досадашња искуства недовољна у примени стратешке процене предстоји решавање бројних проблема. У досадашњој пракси стратешке процене планова присутна су два приступа:

1. технички: који представља проширење методологије процене утицаја пројеката на планове и програме где није проблем применити принципе за ЕИА, и
2. планерски: који захтева битно другачију методологију из следећих разлога:
 - планови су знатно сложенији од пројеката, али су са њима у функционалној вези, и баве се стратешким питањима када се располаже са мање детаљних информација о животној средини,
 - планови се заснивају на концепту одрживог развоја и у већој мери поред еколошких обухватају друштвена и економска питања,
 - због комплексности структура и процеса, као и кумулативних и синергијских ефеката у планском подручју нису примењиве софистициране симулационе математичке методе,
 - при доношењу одлука већи је утицај заинтересованих страна и нарочито јавности, због чега примењене методе и резултати процене морају бити разумљиви учесницима процеса процене.

Ради одређивања питања и проблема који се просторном плану карактеришу као значајни са аспекта заштите животне средине, користи се модификована матрица која се користи приликом процене утицаја и на основу ње се одређују проблеми који се користе као основа за дефинисање циљева процене и за процењивање утицаја на животну средину. Питања и проблеми су распоређени у десет група.

Могуће физичке промене изазване изградњом и радом објеката на планском подручју
Коришћење природних ресурса у току изградње или рада објеката на планском подручју
Коришћење, складиштење, транспорт, руковање или производња штетних материја
Могућност загађења ваздуха, посебно опасним или токсичним материјама
Могућност загађења вода (водотока, акваторија, подземних вода)
Могућност загађења земљишта
Могућност појаве буке и вибрација, светлосног, топлотног или електромагнетног зрачења
Могућност стварања отпада током изградње или рада објеката на планском подручју
Могућност акцидентата током изградње или рада објеката
Могуће социјалне промене (демографске, традиционални начин живота, запосленост)

У процедуралном смислу, израда стратешке процене је интегрисана у поступак израде планског документа и представља процес који се одвија истовремено са израдом плана. Грански и секторски приступи су доминирали до 2004.године, а читав систем заштите се сводио на санацију. Доношењем сета закона о заштити животне средине у оквиру хармонизације домаћих прописа са прописима ЕУ, био је почетни корак и дао је правни основ за интеграцију заштите животне средине како у оквиру планирања, програмирања развоја, тако и у извођењу радова и коришћењу објеката.

Међутим, интеграција СЕА процеса у систем просторног планирања у Србији имала је одређене специфичности (проблеме и ограничења) са којима су се обрађивачи, али и државни органи управе, сусретали приликом израде или вредновања Извештаја о стратешкој процени утицаја на животну средину.

Процес Стратешке процене утицаја одређених планова и програма на животну средину обично представља сложен поступак, који обухвата неколико фаза, од којих свака треба да буде интегрисана у одговарајућу фазу у поступку одлучивања, односно усвајања одређених планова и програма. Те фазе су прописане Законом о СПУ (припремна фаза, извештај о СПУ и фаза одлучивања) и биће описане у неком од наредних поглавља овог Приручника. Такође, поступак израде СПУ стоји у одређеној вези и односу са поступком израде планских докумената. Наравно, како би се реализовали циљеви одрживог развоја и рационално спроводила сва планска решења ова два поступка треба да буду међусобно повезана и да се спроводе паралелно.

Међутим, пракса и досадашња искуства израде СПУ у Србији показала су да постоје три основна односа СПУ са планским решењем, а то су:

1. поступак СПУ *тече одвојено од процеса планирања*. Прва варијанта овог односа можда има једноставнију процедуру, јер тече самостално и независно од планског поступка. Међутим, у овом случају стратешка процена не испуњава свој основни циљ (проверу планских решења) већ умногоме личи на Процену (анализу) утицаја на животну средину, која, због издвојености поступка, продужава процес израде плана, не може битно утицати на процес одлучивања, и знатно поскупљује процес доношења плана.
2. поступак СПУ је *делимично интегрисан у процес планирања*. Други тип односа је нешто сложенији, захтева добру координацију тима за израду СПУ и тима за израду плана, па је самим тим и “тежи” за управљање. Међутим, како тече упоредо са процесом планирања, омогућава благовремене консултације и избор најбољих варијантних решења, а истовремено и доприноси уштеди времена и новца
3. поступак СПУ је у *потпуности интегрисан у процес планирања*. Трећи тип односа подразумева стратешку процену потпуно интегрисану у процес планирања, чинећи његов саставни део. Ова варијанта такође се повољно одражава на уштеду времена и новца, међутим, интеграција тима који спроводи СПУ у тим за израду и доношење плана носи опасност од појаве “једностраног мишљења”, тј. “неспособности” тима за СПУ да има независно мишљење.

Усвајањем Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину створен је основни предуслов за примену начела и реализацију циљева одрживог развоја у планирању простора кроз израду планске документације. Али, као што је већ поменуто, постојали су (или у неким општинама још увек постоје) одређени проблеми у процедури израде и усвајања СПУ. Генерално, најзначајнији проблеми се могу поделити на неколико група:

- доношење одлуке о изради Стратешке процене утицаја,
- институционални проблеми у спровођењу процедуре,
- непостојање јединствене методологије израде СПУ,
- дефинисање и улога заинтересованих органа и организација.

Доношење одлуке о изради Стратешке процене утицаја

Припремна фаза обухвата одлучивање о изради стратешке процене, избор носиоца израде Извештаја о стратешкој процени и учешће заинтересованих органа и организација. Према Закону о стратешкој процени утицаја не захтевају се консултације са јавношћу у фази одлучивања о стратешкој процени и то све до завршетка Извештаја. Међутим, када се у обухвату Плана налази активност

или објекат који значајније може утицати на животну средину и угрожавање здравља становништва, надлежни орган може укључити јавност у поступку одлучивања о потреби израде Извештаја.

Важно је напоменути да се одлука о изради, односно неприступању изради, стратешке процене утицаја до сада заснивала искључиво на планираним наменама површина у оквиру граница плана што је свакако представљало проблем. Тако се дешавало да се донесе одлука о изради стратешке процене утицаја за План детаљне регулације дела једне саобраћајнице дужине око 400м која се реконструише, а да поједини планови са комерцијалним садржајем, јавним саобраћајним површинама, зеленим површинама и становањем буду ослобођени израде Стратешке процене утицаја на животну средину. Искуства су показала да је и неколико просторних планова општина урађено без Извештаја о стратешкој процени утицаја. Разлог за овакве неусаглашености је вероватно тај што је донетој одлуци ретко претходила анализа предметног простора, идентификација постојећег стања животне средине и могућих значајних утицаја планираних садржаја на посматрани простор и његово окружење, а који, као елементи за доношење одлуке, морају бити приказани у програму за израду плана.

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 документе.

Како наводе неки аутори (Гуцић М. и др.,2007) у сагледавању потребе израде стратешке процене утицаја, доношење одлуке није нимало једноставно. Доношењем Уредбе о утврђивању Листе пројеката за које је обавезна процена утицаја и Листе пројеката за које се може захтевати процена утицаја на животну средину ("Службени гласник РС", бр.84/05) поступак одлучивања је додатно отежан. Наиме, "Листа 2" пројеката за које се може захтевати процена утицаја на животну средину све планове који немају искључиво намену становања "кандидује" за одлучивање о потреби израде стратешке процене утицаја. С тим у вези потребан је додатни напор у погледу интерсекторске сарадње, те утврђивања што је могуће прецизније намене планова.

Одмах након усвајања Закона, већ почетком 2005.године јављају се први проблеми који се односе на чињеницу да је чланом 26. Закона дефинисано да ће се планови чија је израда започета пре ступања на снагу Закона наставити по поступку утврђеном овим законом. То практично значи да су сви планови, који су нпр. били у фази предлога (просторни планови) односно нацрта (урбанистички планови) или су прошли процедуру јавног увида, морали бити "заустављени" док се не уради Извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину или не пронађе неко прелазно решење. И док је Европска унија након доношења

Директиве о стратешкој процени утицаја 2001.год оставила одређени рок (три године и више) за разраду процедуре за примену Директиве, код нас је Закон ступио на снагу одмах и ретроактивно обавезао све започете планове на израду Стратешке процене утицаја на животну средину. То је допринело да Извештај о СПУ постане формална ствар и да се уради брзо како би План могао да настави са процедуром усвајања. То је створило следеће проблеме:

- како уклопити динамику израде СПУ у динамику израде плана предвиђену већ усвојеним програмом,
- како због проширења обима посла, ради испуњавања нових законских обавеза, уговорити израду СПУ у смислу рокова израде и проналажења додатних финансијских средстава,
- како поступити са предлогом плана који је прошао све фазе израде али формално још није усвојен, и др.

У том тренутку, за планове који су били у првим фазама израде, одлука о изради или неприступању СПУ била је приоритетан задатак зато што је требало "убрзати" обрађивача да Извештај о стратешкој процени утицаја сустигне План до фазе јавног увида одакле би процедура усвајања текла паралелно. С друге стране, планови који су прошли све фазе настављали су са процедуром завршетка израде плана и приступило се усвајању плана уз обавезу да СПУ буде урађена у одређеном временском периоду.

Институционални проблеми у спровођењу процедуре

С обзиром да након усвајања Закона није дат прелазни период за припрему његове имплементације јавили су се проблеми везани за надлежне органе управе и за обрађиваче стратешких процена. У врло кратком периоду, а с обзиром да искуства у овој проблематици нису постојала, морало се "научити" како се Извештај израђује и како се оцењује. То је резултирало јављањем разних проблема. Када су у питању надлежни државни органи може се приметити постојање проблема недовољне едукованости кадрова да се спроведе процедура одлучивања о потреби израде СПУ и, након израде Извештаја, поступак одлучивања о овом документу. С друге стране, компетентност тимова који израђују Стратешке процене утицаја на животну средину није увек био задовољавајући јер нису дефинисани услови ко може радити, односно руководити изработом Извештаја о стратешкој процени.

Следећи проблем који се јавља односи се на одредбе садржане у члановима 9., 21. и 22. Закона. Наиме, одлуку о изради стратешке процене доноси орган надлежан за припрему плана по претходно прибављеном мишљењу *органа надлежног за послове заштите животне средине*. Такође, *орган надлежан за*

послове заштите животне средине даје сагласност на Извештај о стратешкој процени или одбија захтев за давање сагласности. На први поглед овде не би требало да буде недоумица. Међутим, у пракси се налази на чињеницу да на локалном нивоу најчешће орган надлежан за послове заштите животне средине не постоји.

У том тренутку постављало се питање ко ће дати мишљење на одлуку о изради СПУ односно ко ће дати, на крају, сагласност на Извештај о стратешкој процени утицаја, када је у малом броју општина у Србији постојао "орган" (одељење) надлежан за послове заштите животне средине. Пракса је показала да су била присутна три решења, и то:

- послове везане за СПУ до краја је спроводио орган надлежан за припрему плана а Извештај о стратешкој процени утицаја се упућивао комисији за стручну контролу планова (Комисија за планове, према члану 34. тадашњег Закона о планирању и изградњи),
- формирала се техничка комисија на основу члана 22. Закона о процени утицаја на животну средину и она преузима на себе предвиђени део активности у процедури израде и усвајања СПУ,
- одлуку о изради и давање сагласности на Извештај било је поверено појединцу из, најчешће, одељења за урбанизам, изградњу, стамбено-комуналне послове и сл., или пак еколошком инспектору.

У претходних неколико година велики број локалних органа управе се укључио у програм јачања капацитета, кадровски и технички опремио надлежне службе и отпочео са формирањем одељења надлежних за послове заштите животне средине.

Непостојање јединствене методологије израде Стратешке процене утицаја

У зависности од врсте и хијерархијског нивоа плана за који се ради, Стратешка процена утицаја има за циљ да "преконтролише" да ли су плански циљеви и решења у складу са еколошким стандардима и нормативима и у складу са циљевима управљања животном средином. Извештај који, уствари, представља резултат процеса стратешке процене утицаја чини саставни део планске документације.

Имајући у виду велики број Извештаја у којима су аутори овог Приручника учествовали у изради као и, исто тако, велики број Извештаја других обрађивача

који су били доступни, може се констатовати да дужина и садржај Извештаја о стратешкој процени треба да буде сразмеран плану који је предмет стратешке процене и ни у ком случају не би требало да буде сувише опширан.

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 општина.

Непостојање релевантних података о стању животне средине на простору који је обухваћен планским документом. Саставни део Извештаја о СПУ представља преглед постојећег стања и квалитета животне средине на подручју плана, што је дефинисано чланом 13. Закона. Проблем који се овде јавља је недостатак података тј. најчешће не постоје адекватна мерења елемената животне средине. Ово је веома значајан проблем јер се на основу анализе и оцене стања дефинише еколошки капацитет подручја у целини за које се план доноси, или појединих његових делова, што представља основу за дефинисање мера заштите. Неприхватљив је став да се за потребе израде Извештаја морају урадити наменска једнократна мерења стања квалитета животне средине јер таква мерења не могу бити релевантна и репрезентативна. Да би се добили одговарајући подаци потребан је дужи временски низ мерења квалитета животне средине на основу којих се могу извући одређени резултати. У овом делу Извештаја потребно је навести ниво до којег је било могуће обезбедити потребне полазне податке и објаснити све недостатке у подацима о стању квалитета животне средине.

Проблем правилног одређивања индикатора и недостатак методологије за избор индикатора. Приликом израде СПУ обрађивачи се сусрећу са чињеницом да не постоји још увек јединствена методологија и избор индикатора за израду студије. Након доношења Закона о стратешкој процени утицаја, поред дилема око потребног обима и нивоа СПУ, отворило се и питање избора индикатора. Искуства и примери који се могу наћи у земљама ЕУ углавном говоре о индикаторима који имају глобални значај и тешко се могу применити за локални ниво². Истовремено једноставни и уско специфични индикатори не дају много могућности за квантификацију појединих утицаја. Због тога се широк простор који је дат обрађивачима код избора индикатора мора усмерити и каналисати применом јединствене методологије која обезбеђује избор индикатора по “кор” принципу, који је развила ЕЕА.

Процена могућих утицаја планских решења. Посебно је важно, али недовољно дефинисано питање, одређивање начина на који се врши процена могућих утицаја планских решења на животну средину. Уколико се може рећи да су разни обрађивачи имали приближно исти ниво обраде целог садржаја Извештаја, то не важи и за начине на које је вршена процена могућих утицаја планских решења. У овом делу Извештаја је било највише различитих приступа, почев

² На пример, у свим случајевима где је област интереса аерозагађење, захтева се коришћење података о емисији и порасту концентрација CO₂. Овакав индикатор је значајан код процена утицаја на глобално загревање, али се не може користити код израде СПУ на нивоу плана, посебно нижих хијерархијских нивоа.

од тога да неки нису ни образлагали процену могућих утицаја већ је она вршена "субјективном методом", док су други обрађивачи направили "науку" од метода и вредновања процене могућих утицаја планских решења. У досадашњем раду, за одређивање значаја утицаја може се користити модел вредновања утицаја изведен на основу методологије британског Министарства за заштиту животне средине. Према овом моделу, значај утицаја процењује се на основу величине тј. интензитета утицаја и просторне размере на којима се може остварити утицај. Проблем дефинисања најоптималнијег начина процене могућих утицаја остаје као један од приоритета за наредни период међу стручним круговима.

Дефинисање и улога заинтересованих органа и организација

Дефинисање заинтересованих органа и организација. Након израде Извештаја о стратешкој процени утицаја, према члану 18. Закона, орган надлежан за припрему плана доставља Извештај заинтересованим органима и организацијама на мишљење. Успостављање обавезе за одређивање заинтересованих органа и организација који ће бити консултовани приликом давања мишљења на Извештај (као и приликом одређивања да ли СПУ треба да се ради) није дефинисан. Ово захтева одређена институционална прилагођавања и одређивање актера (стакхолдера). Досадашња пракса указује на велика одступања у зависности од локалне заједнице. У начелу, заинтересовани органи су представници органа надлежног за послове заштите природе, комунална предузећа (задужена за отпад, зеленило и отпадне воде) и представници завода за заштиту здравља.

Искуства из Београда показују да заинтересовани органи и организације неретко уопште не разумеју зашто им је упућен позив (иако садржи објашњење и позивање на одредбе закона), изузев ЈКП "Београдски водовод и канализација" и "Дирекције за воде Републике Србије" (Гуцић М., 2007). За надлежни орган, који спроводи процедуру СПУ и даје сагласност на Извештај, може евентуално бити проблем недовољан или неадекватан избор заинтересованих органа и организација ако се у току доношења одлуке уоче организације или лица које је требало консултовати у ранијим фазама поступка.

Одбијање захтева за давање сагласности. У Закону није дефинисано како се поступа у случају одбијања захтева за давање сагласности на Извештај о стратешкој процени утицаја, имајући у виду да орган надлежан за припрему плана не може упутити план у даљу процедуру усвајања без прибављене сагласности на Извештај о стратешкој процени утицаја. Узимајући то у обзир, свакако би требало омогућити подносиоцу захтева за давање сагласности да, у примереном року, изврши потребне измене или допуне Извештаја, те настојати да извештај задовољи прописане критеријуме.

На крају потребно је још напоменути да је половином марта 2007.године презентовано Упутство за одлучивање о изради СПУ и одређивање садржаја процене и Упутство за оцењивање извештаја о стратешкој процени, чиме је направљен значајан допринос унапређењу разумевања стратешке процене утицаја на животну средину. Циљ Упутстава је да се органима надлежним за спровођење Закона о СПУ обезбеди практично средство у процесу одлучивања о потреби израде СПУ као и поступка оцењивања Извештаја. Такође, упутства могу бити од користи и обрађивачима Извештаја како би се упознали са начином на који ће надлежни орган вршити оцењивање документа и специфичности које из тога произилазе.

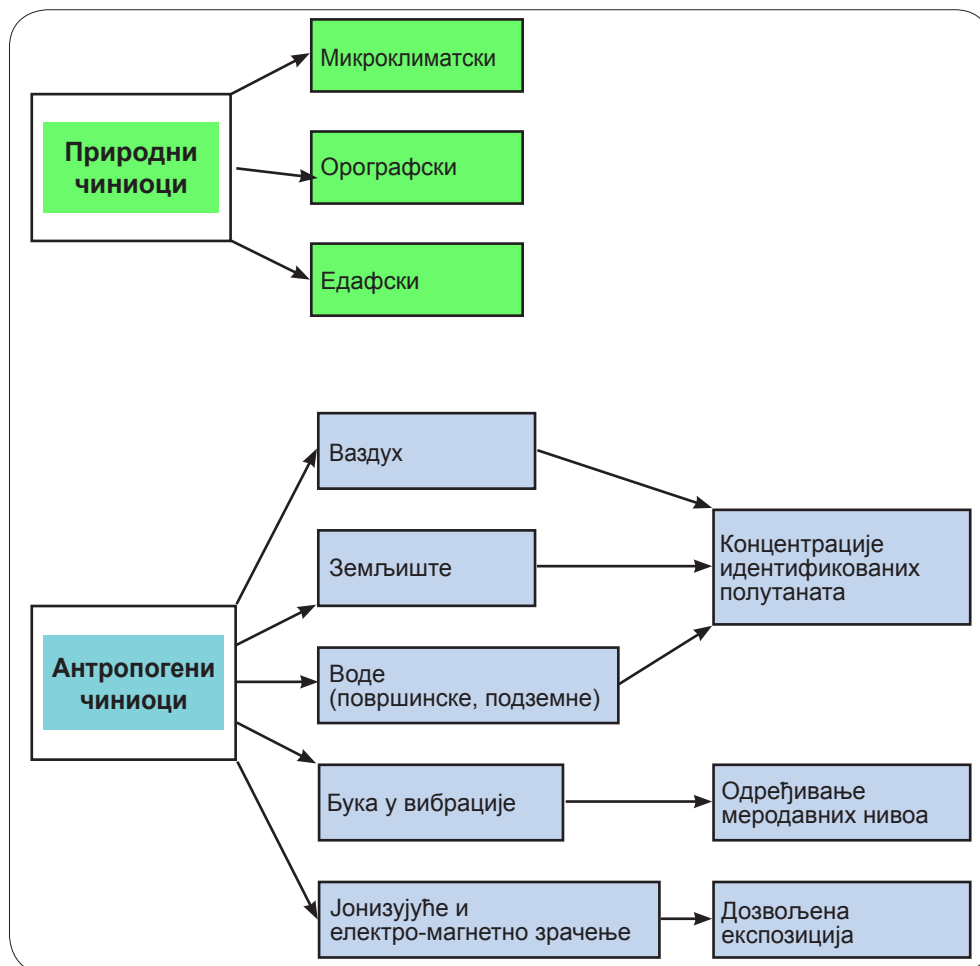
Начин на који се при процени утицаја узимају у обзир чиниоци животне средине

Чиниоци, односно фактори, животне средине чине појединачне параметре или групу параметара који одређују битно својство основних елемената животне средине. Чиниоци животне средине се деле на антропогене и природне, с тим што у урбаним срединама доминирају антропогени чиниоци. Основ за анализу чиниоца животне средине добијамо анализом створених и стечених карактеристика простора.

Коришћење чиниоца животне средине у анализи стања и процени утицаја се углавном врши у случајевима где се ради о антропогено потпуно или делимично измењеном екосистему. У случајевима где су примарно заступљени природни екосистеми одређивање чиниоца средине је много компликованије, јер екосистем представља целину у којој функционишу ауторегулациони механизми који одржавају његову стабилност.

На основу досадашњих искустава може се препоручити да и при најмањим антропогеним утицајима треба анализирати све чиниоци. Од природних чиниоца посебно се издвајају микроклиматски, орографски и едафски, док се од антропогених чиниоца издвајају концентрације идентификованих полутаната у елементима животне средине (ваздух, вода, земљиште) као и нивоа буке и јонизујућег и нејонизујућег зрачења.

На следећем графикону дат је поједностављени схематски приказ чиниоца животне средине које је потребно анализирати.



Графикон 8. Схематски приказ чиниоца животне средине

3.2.1. МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ЗА ИНТЕГРАЦИЈУ ПРОЦЕСА СПУ

Стратешка процена утицаја планова и програма на животну средину представља сложен поступак који не подразумева само припрему Извештаја о стратешкој процени утицаја, већ подразумева спровођење више фаза које морају бити интегрисане у одговарајуће поступке израде, одлучивања и усвајања планова и програма.

*ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ПРОЦЕСА СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА
У СИСТЕМ ПЛАНИРАЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ*

Општи методолошки поступак који се користи приликом израде стратешке процене и припреме Извештаја о стратешкој процени састоји се из неколико општих фаза, и то: а) скрининг – дефинисање садржаја стратешке процене, б) скопинг – дефинисање обима стратешке процене, в) дефинисање кључних (битних) промена, г) процена у ужем смислу, д) предвиђање последица, њ) одређивање мера, е) контрола и ревизија, ж) имплементација



Табела 10. *Методолошки поступак стратешке процене*

Разрадом наведених фаза развијен је следећи поступак за стратешку процену, који је дат у наредној табели.

Приручник за увођење заинтересоване јавности
у поступак стратешке процене утицаја на животну средину

ФАЗЕ СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА	ПОЈЕДИНАЧНЕ АКТИВНОСТИ ПО ФАЗАМА
Фаза 1.: Идентификација других планова и програма од значаја за остваривање циљева заштите животне средине	<ul style="list-style-type: none"> Идентификација планова, програма, пројеката и других докумената од значаја за просторни план Идентификација циљева и задатака заштите животне средине од значаја за просторни план (од националног до локалног нивоа) Спецификација и валоризација кључних проблема заштите животне средине и кључних циљева заштите животне средине
Фаза 2: Дефинисање циљева и задатака стратешке процене утицаја	<ul style="list-style-type: none"> Ревизија постојећих циљева и задатака стратешке процене утицаја из различитих докумената од националног до локалног нивоа (укључујући међурегионални, регионални и ниво локалне заједнице) Дефинисање циљева стратешке процене у зависности од планских проблема и одредби регулативе
Фаза 3: Формирање информационе – документационе основе	<ul style="list-style-type: none"> Идентификација потенцијалних извора информација и података релевантних за стратешку процену Прикупљање података из различитих извора (подаци добијени од локалних власти и заједнице, анкете, истраживања, теренска истраживања, пописна и друга статистика, подаци доступни преко Интернет мреже, литература и др.) Обрада података и прављење одговарајућих база података
Фаза 4: Полазне основе стратешке процене утицаја (почетне фазе стратешке процене утицаја у ужем смислу)	<ul style="list-style-type: none"> Ревизија прикупљених података (анализа и синтеза расположивих података) Оцена података прикупљених из других докумената (оцена и преузимање – “стечене обавезе”) Оцена стања активности на планском подручју (примена других планова, програма и пројеката) Оцена имплементације националних и регионалних стратегија, планова, програма и пројеката Идентификација могућих тешкоћа Оцена валидности аналитичко-информационе грађе Прелиминарна оцена општег стања животне средине
Фаза 5: Дефинисање индикатора	<ul style="list-style-type: none"> Ревизија и анализа доступних података, анализа полазних основа и прелиминарна процена трендова Дефинисање и развој индикатора од значаја за стратешку процену, корелација између индикатора, циљева и задатака између просторног плана подручја посебне намене и стратешке процене утицаја
Фаза 6: Ревизија индикатора, циљева и задатака	<ul style="list-style-type: none"> Синтеза интерних ревизија претходних фаза, редефинисање циљева, задатака и прилагођавање расположивим подацима. Редефиниција индикатора
Фаза 7: Идентификација проблема заштите животне средине / питања одрживости	<ul style="list-style-type: none"> Ревизија (претходних) верзија планова - просторних и урбанистичких Усклађивање планова са осталим конвенцијама, плановима, програмима и пројектима од значаја за заштиту животне средине (Агенда 21, ЛЕАП, Регионални и локални планови управљања отпадом, Пројекат санације сметлишта, Пројекат стратешког водоснабдевања и др.)
Фаза 8: Процена (провера) циљева и задатака просторних планова	<ul style="list-style-type: none"> Процена (провера/тестирање) циљева просторних планова са циљевима стратешке процене утицаја на животну средину
Фаза 9: Стратешка процена утицаја у ужем смислу	<ul style="list-style-type: none"> Формирање “матрице” за обављање стратешке процене утицаја
Фаза 10: Консултације са надлежним органима и организацијама од значаја за израду стратешке процене	<ul style="list-style-type: none"> Провера извршених консултација са надлежним органима и организацијама у току израде планова. Евентуално прикупљање недостајућих сагласности су законом предвиђени услови за уређење, изградњу и заштиту планског подручја од надлежних органа и организација
Фаза 11: Формирање Извештаја о стратешкој процени утицаја	<ul style="list-style-type: none"> Формирање Извештаја о стратешкој процени утицаја – документа предвиђеног позитивном регулативом

Табела 11. Фазе и појединачне активности по фазама стратешке процене утицаја, прилагођено према британској методологији, (извор: www.odpm.gov.uk)

У пракси стратешке процене утицаја користе се најчешће експертске методе као што су: контролне листе и упитници, матрице, графикони, мултикритеријумска анализа, просторна анализа, SWOT анализа, Делфи метода, оцењивање еколошког капацитета, анализа ланца узрочно-последичних веза, процена повредивости, процена ризика, итд. Као резултанта примене било које методе појављују се матрице и графикони којима се испитују промене које би изазвала имплементација плана и изабраних варијанти (укључујући и ону да се план не примени) и приказују се на разумљив начин што је у складу са препорукама и пропозицијама дефинисаним Архуском конвенцијом. Матрице се формирају успостављањем односа између циљева плана, планских решења и циљева стратешке процене са одговарајућим индикаторима, док су графикони једноставан начин за приказивање идентификованих утицаја појединачних планских решења на дефинисане посебне циљеве стратешке процене.

3.3. ВРЕДНОВАЊЕ ЕФИКАСНОСТИ “SEA” ПРОЦЕСА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Децембра 2004. године у Републици Србији је донесен *Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину* чиме је и Република Србија званично имплементирала SEA Директиву. Закон је поставио темељне одреднице за спровођење процеса СПУ у Републици Србији, међутим, евидентни су и одређени недостаци.

Посматрано кроз контекст критеријума за вредновање ефикасности процеса СПУ може се увидети да у Републици Србији, као и у неким другим земљама ЕУ, није јасно дефинисано како интегрисати процес СПУ са процесом планирања. Уместо процедуре интегрисања процеса СПУ представљена је процедура корака које процес СПУ мора следити. У Републици Србији чак је и дефиниција процеса СПУ оријентисана ка корацима које би процес требао проћи: *“Стратешка процена утицаја одређених планова и програма на животну средину подразумева припрему извештаја о стању животне средине, спровођење поступка консултација, уважавање извештаја и резултата консултација у поступку одлучивања и доношења или усвајања одређених планова и програма, као и пружање информација и података о донетој одлуци.”*

У Републици Србији није довољно стављен акценат на СПУ као процес који се одвија паралелно са процесом израде плана и који се у одређеним тачкама интегрише са процесом планирања. Утисак је да је акценат више на документу (“Извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину”) а не на процесу.

Евидентан је и недостатак „Водича (смерница) за интеграцију SEA процеса у процес планирања“. *Улога водича за имплементацију процеса СПУ јесте да помогне носиоцима израде плана у интеграцији СПУ у процес планирања кроз препоручене кораке као и методошке принципе у извршењу сваког од предложених корака.* У Републици Србији није донесен Водич па су носиоци израде плана принуђени на успостављање сопствене методологије за израду Извештаја о процени утицаја или, што је чешће случај, оријентисани су ка ангажовању експерата за израду Извештаја о стратешкој процени.

У Републици Србији се као један од основних начела стратешке процене наводи начело *хијерархије и координације*. Међутим, суштина „принципа поретка“ (као принципа на основу ког је произашло начело хијерархије) јесте да се избегне преклапање процена утицаја кроз разне нивое стратешких активности. Начело хијерархије, према Закону, *налаже да се процена утицаја планова и програма врши на различитим хијерархијским нивоима на којима се доносе планови и програми.*

Начело хијерархије, дакле, само информише да се процена утицаја врши у свим нивоима, али не и како применити процену утицаја за одређену хијерархију плана, а посебно се не наглашава суштина проблема: просторно преклапање стратешких процена.

Извештај о стању животне средине поред описа стања животне средине, вредновања утицаја, генерисања сценарија итд. има за циљ и да покаже транспарентност процеса СПУ, односно колико су били утицаји “спољних консултаната” на процес и које су примедбе са “јавног увида” утицале на процес СПУ? Са друге стране Извештај мора да наведе у којим деловима и у којој мери је процес СПУ утицао на измену планских решења? Управо ове карактеристике упућују на СПУ као процес а не документ. У Републици Србији је још увек схватање СПУ као документа – студије, која нити прати фазе израде плана нити има значајан утицај на планска решења.

Са становишта учешћа јавности, у Републици Србији се спроводи процес консултација са надлежним службама и органима (Завод за заштиту споменика природе, Завод за заштиту споменика културе, итд.) међутим учешће јавности на процес је још увек недовољно. Према Закону, *Извештај о стању животне средине* се упућује на јавни увид и потом се захтева *Извештај о учешћу заинтересованих институција и јавности*, међутим јавност је веома мало заинтересована за учешће у јавним расправама о стању животне средине. Са вишим хијерархијским рангом плана, стратешка процена има генералније смернице које су недовољно јасне становништву (и унутар којих становништво не препознаје сопствени интерес), па можемо рећи да се учешће јавности смањује са вишим хијерархијским рангом плана.

На графикону који следи вреднована је ефикасност процеса СПУ у Републици Србији према критеријумима Јонес (Jones, C. et al, 2005). Нису узети у обзир сви критеријуми већ су изабрани само они који су, према мишљењу аутора, кључни за репрезентацију ефикасности процеса СПУ у Републици Србији.

Симболи обојени у црвено сигнализирају стање испуњености критеријума, тако да је критеријум “правна основа” парцијално испуњен, док нпр. критеријум “интеграција у планове” није испуњен.

ВРЕДНОВАЊЕ ПРОЦЕСА СПУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ		КОМЕНТАРИ
Правна основа		Недовољно јасно дефинисан процес СПУ, као ни веза са другим проценама утицаја, акценат на документу а не на процесу
Интеграција у планове		Није јасно дефинисано како интегрисати процес СПУ у процес планирања
Водич за имплементацију		Није донесен Водич за имплементацију процеса СПУ у процес планирања
Принцип поретка		Недовољно јасно утврђено на који начин избећи преклапање СПУ, као и преклапање SEA и EIA
Алтернативе развоја		Недовољно јасно дефинисано генерирање алтернатива развоја. У пракси се спроводе али нису резултат међудејства циљева плана и циљева животне средине
Вредновање		Недовољно јасно дефинисан оквир вредновања алтернатива развоја
Припреме извештаја		Извештај не садржи информације о процесу, односно у којим деловима је процес СПУ утицао на решења плана и у којој мери
Умањење утицаја		Спроводи се у пракси
Консултације и учешће јавности		Недовољно учешће јавности у процесу СПУ, консултације са надлежним службама се спроводе
Систем мониторинга		Још увек нема јасних показатеља о систему мониторинга

Слика 3: Критеријуми ефикасности процеса СПУ у Републици Србији, (извор: Вукичевић, С. 2011)

Уколико упоредимо добијене вредности са вредностима 14 земаља (уствари 13 земаља и Светска Банка), можемо видети да Мађарска или Португал имају веома сличан степен ефикасности процеса СПУ као Република Србија.

Критична тачка ефикасности процеса СПУ у Републици Србији јесте недефинисана интеграција процеса СПУ у процес планирања као и непостојање Водича за имплементацију процеса СПУ. Стратешка процена утицаја представља процес а не документ и Извештај о стању животне средине треба да садржи информације о спровођењу тог процеса.

Јавност треба бити више укључена у процес, не само кроз механизам јавног увида у разматрању Извештаја, већ и у фази након усвајања Одлуке о изради стратешке процене. Циљ ових консултација није у презентовању одређених решења, већ у информисању јавности да се ради План и да се паралелно са

израдом плана спроводи процес СПУ. Јавност треба да се упути у смисао и значај процеса СПУ као и Извештаја о стратешкој процени.

Са становишта учешћа јавности питања за мерење ефикасности према методологији Јонес (Jones, С. et al, 2005) су:

- Да ли су консултације и учешће јавности обављене у оквиру процеса СПУ?
- Да ли су резултати консултација документовани?
- Како су резултати утицали на процес СПУ?

На основу синтезних резултата утврђено је да Данска, Немачка, Хонг Конг, Мађарска, Ирска, Холандија, Нови Зеланд, Јужна Африка, Велика Британија и САД имају у потпуности задовољен овај критеријум. У овим земљама релевантне институције и јавност су у потпуности укључене у процес СПУ и њихов утицај је документован и активан.

Са друге стране, Канада, Португал и Шведска имају парцијално задовољен критеријум. У Канади се јавност и надлежне институције укључују у процес СПУ у току консултација али одговорност извођача према јавности није јасно утврђена. Могли бисмо рећи да је слична ситуација у Републици Србији.

4.

***УЛОГА И УТИЦАЈ ЈАВНОСТИ
И ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ ГРУПА У
ПРОЦЕСУ СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ У
РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ***

4.1. АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕ ЛЕГИСЛАТИВЕ КОЈА СЕ ОДНОСИ НА СТРАТЕШКУ ПРОЦЕНУ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

Крајем 2004. године истовремено су ступила на снагу четири закона из области заштите животне средине чиме су успостављене основе новог система заштите животне средине у Србији. Њиховим доношењем обезбеђена је интеграција услова и мера заштите животне средине у све секторске политике и њихово међусобно усаглашавање. За потребе анализе Закона у овом Приручнику ће фокус бити на области планирања и уређења простора.

Стручњаци из области просторног и урбанистичког планирања, као једни од субјеката у остваривању система заштите животне средине, у обавези су да учествују у спровођењу Закона о заштити животне средине и других прописа везаних за ову област. При томе, морају се имати у виду три основне ствари приликом израде планских докумената, а то су: предузимање мера заштите животне средине, рационално коришћење природних богатстава и урачунавање трошкова заштите животне средине у оквиру имплементационих решења плана.

Закон о заштити животне средине уређује интегрални систем заштите животне средине који чине услови и мере за одрживо управљање природним вредностима и управљање заштитом животне средине, односно спречавање, контролу, смањивање и санацију свих облика загађивања животне средине. Заштита животне средине у процесу просторног и урбанистичког планирања део је *стратегије одрживог развоја*.

ЧЛАН ЗАКОНА	ОДРЕДБЕ ВЕЗАНЕ ЗА ПЛАНИРАЊЕ И УРЕЂЕЊЕ ПРОСТОРА
10.	Одрживо управљање природним вредностима и заштита животне средине уређују се овим Законом, посебним законима и другим прописима којима се уређује процена утицаја планова , програма и пројеката на животну средину.
11.	Управљање природним вредностима остварује се планирањем одрживог коришћења и очувања њиховог квалитета и разноврсности, у складу са условима и мерама заштите животне средине.
12.	Одрживо коришћење и заштита природних вредности обезбеђују се у оквиру Стратегије просторног развоја Републике и Националне стратегије одрживог коришћења природних ресурса и добара . Национална стратегија садржи: <ul style="list-style-type: none">• начин вредновања и услове одрживог коришћења природних ресурса и добара,• планско-развојну и социо-економску анализу стратешких приоритета истраживања и коришћења природних ресурса,• еколошко-просторне основе о потенцијалима природног ресурса или добра,• смернице за даља истраживања у области појединачних природних ресурса и добара и за потребе планирања, односно доношење планова и програма

Стратегија просторног развоја, односно Просторни план Републике Србије, дефинише основну оријентацију Републике у области планирања и уређења простора у складу са прописаним начелима за уређење простора. Планом се одређују дугорочни циљеви просторног планирања и развоја у складу са укупним економским, социјалним и еколошким развојем, као и регионалним и локалним географским условима и развојним могућностима.

Наведени стратешки документи се заснивају на уравнотеженом развоју што овим документима даје еколошку "ноту". Такође, ППРС се посебно дефинишу питања везана за трансграничну и међународну сарадњу у области просторног планирања и развоја, а тиме и питања везаних за заштиту животне средине.

ЧЛАН ЗАКОНА	ОДРЕДБЕ ВЕЗАНЕ ЗА ПЛАНИРАЊЕ И УРЕЂЕЊЕ ПРОСТОРА
14.	Контролу коришћења и заштиту природних ресурса и добара обезбеђују органи и организације..... у складу са овим и посебним законима, а нарочито: спровођењем Националне стратегије, планова, програма и основа; применом стандарда, норматива и прописа о коришћењу и заштити природних ресурса и добара; стратешком проценом утицаја на животну средину планова, програма и других аката којима се уређује коришћење природних вредности и заштита животне средине....
19.	Развојним и просторним планом утврђују се зоне изградње на одређеним локацијама зависно од капацитета животне средине и степена оптерећења, као и циљева изградње унутар одређених делова на тим локацијама.
20.	Јавне зелене површине у насељеним местима и пределима обухваћеним просторним и урбанистичким плановима подижу се и одржавају на начин који омогућава очување и унапређивање природних и створених вредности.
33.	Уређење простора , коришћење природних ресурса и добара одређено просторним и урбанистичким плановима и другим плановима (планови уређења и основе коришћења пољопривредног земљишта, шумске, водопривредне основе и програми.....) заснива се на обавези да се: <ul style="list-style-type: none"> • природни ресурси и добра чувају, унапређују и у највећој мери обнављају, а ако су необновљиви да се рационално користе, • обезбеди заштита и несметано одвијање функција заштићених природних добара са њиховом заштићеном околином....., • обезбеди очување изграђеног простора, • обезбеде услови за одмор и рекреацију човека, • одреде мере заштите животне средине, • прикаже постојеће стање и планирано стање са мерама потребним да се планови остваре.
34.	У просторним и урбанистичким плановима обезбедиће се мере и услови заштите животне средине , а нарочито: <ul style="list-style-type: none"> • утврђивање посебних режима очувања и коришћења подручја заштићених природних добара, изворишта водоснабдевања,..... • одређивање подручја угрожених делова животне средине (загађена подручја, подручја угрожена ерозијом и бујицама, експлоатацијом минералних сировина, плавна подручја и сл) и утврђивање мера за санацију ових подручја, • утврђивање мера и услова заштите животне средине према којима ће се користити простор намењен..... чијом изградњом или коришћењем се може угрозити животна средина.

АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕ ЛЕГИСЛАТИВЕ
КОЈА СЕ ОДНОСИ НА СТРАТЕШКУ ПРОЦЕНУ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

Посебно је значајан члан 34. у којем се дефинише на који начин ће се обезбедити мере и услови заштите животне средине у просторним и урбанистичким плановима. Овај члан ће представљати основу приликом дефинисања циљева и стратегије заштите животне средине у планским актима. Такође, направљена је “копча” између свих релевантних институција у поступку доношења плана. На захтев надлежног органа за припрему и доношење плана, а на основу услова и мишљења надлежних стручних организација, органи управе (Министарство, локална самоуправа) ће давати услове за обезбеђивање мера из овог члана.

ЧЛАН ЗАКОНА	ОДРЕДБЕ ВЕЗАНЕ ЗА ПЛАНИРАЊЕ И УРЕЂЕЊЕ ПРОСТОРА
35.	Стратешка процена утицаја на животну средину врши се за планове, програме и основе у области просторног и урбанистичког планирања или коришћења земљишта , пољопривреде, шумарства, енергетике, индустрије, саобраћаја, заштите природних и културних добара..... и саставни је део плана , односно програма или основе. Стратешка процена утицаја мора бити усклађена са другим проценама утицаја на животну средину, као и са плановима и програмима заштите животне средине и врши се у складу са поступком прописаним посебним законом.

Обрађивачи стратешке процене морају сачинити Извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину чији је садржај прописан Законом о стратешкој процени утицаја о којем ће бити речи у наставку овог поглавља. Извештај о стратешкој процени утицаја се излаже на јавни увид заједно са нацртом просторног и урбанистичког плана, односно програма.

ЧЛАН ЗАКОНА	ОДРЕДБЕ ВЕЗАНЕ ЗА ПЛАНИРАЊЕ И УРЕЂЕЊЕ ПРОСТОРА
64.	Планирање и управљање заштитом животне средине обезбеђује се и остварује спровођењем Националног програма заштите животне средине који доноси Народна скупштина за период од најмање десет година. Национални програм обезбеђује интегралну заштиту животне средине и садржи нарочито: • опис и оцену стања животне средине, • основне циљеве и критеријуме за спровођење заштите животне средине у целини, по областима и просторним целинама са приоритетним мерама заштите, итд. Национални програм реализује се акционим и санационим плановима које доноси Влада РС за период од пет година.
65.	Акциони планови доносе се за: унапређивање просторног планирања и уређења простора , заштиту земљишта, вода, ваздуха и атмосфере, шума, екосистема, заштићена природна добра,.....
66.	Санациони план доноси се када загађење на одређеном простору превазилази ефекте мера које се предузимају, односно када је угрожен капацитет животне средине или постоји ризик од трајног нарушавања квалитета или штете у животној средини.

Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину

У циљу хармонизације прописа из области заштите животне средине са законодавством Европске Уније, на предлог Владе Републике Србије (Министарства науке и заштите животне средине – Управе за заштиту животне средине), Скупштина РС је донела крајем 2004. године Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину (Сл. Гласник РС, бр.135/04).

Основу за припрему и доношење *Закон о стратешкој процени утицаја* представљају бројни међународни документи, међу којима се издвајају:

- Конвенција о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (Espoo, 1991)
- Конвенција о приступу информацијама, учешћу јавности у одлучивању и приступу правди у питањима животне средине (Aarhus, 1998)
- Директива ЕУ о процени утицаја одређених планова и програма на животну средину (2001)
- Протокол о стратешкој процени утицаја на животну средину (Кијев, 2003).

Закон о Стратешкој процени утицаја се састоји из четири дела, и то: Основне одредбе (чл.1-4), Поступак стратешке процене утицаја (чл.5-24), Казнене одредбе (чл.25) и Прелазне и завршне одредбе (чл.26-27). Закон садржи и два прилога: Критеријуме за одређивање могућих карактеристика значајних утицаја (прилог I) и Критеријуми за оцену Извештаја о стратешкој процени (прилог II).

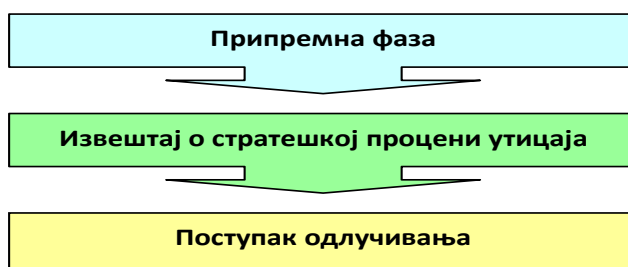
Чланом 5. Закона о СПУ дефинисано је да се Стратешка процена утицаја врши за планове, програме и основе у области просторног и урбанистичког планирања или коришћења земљишта, пољопривреде, шумарства, рибарства, ловства, енергетике, индустрије саобраћаја, управљања отпадом, управљања водама, телекомуникација, туризма, очувања природних станишта и дивље флоре и фауне, којима се успоставља оквир за одобравање будућих развојних пројеката одређених прописима којима се уређује процена утицаја на животну средину. Под појмом планови и програми подразумевају се сви развојни или други планови и програми, основе укључујући и њихове измене.

За планове и програме којима је предвиђено коришћење мањих површина на локалном нивоу или у случају мањих измена планова и програма који не захтевају прописани поступак усвајања, као и за планове и програме који нису горе наведени, *Одлуку о стратешкој процени доноси орган надлежан за припрему плана* ако, према критеријумима прописаним овим законом, утврди да постоји могућност значајних утицаја на животну средину.

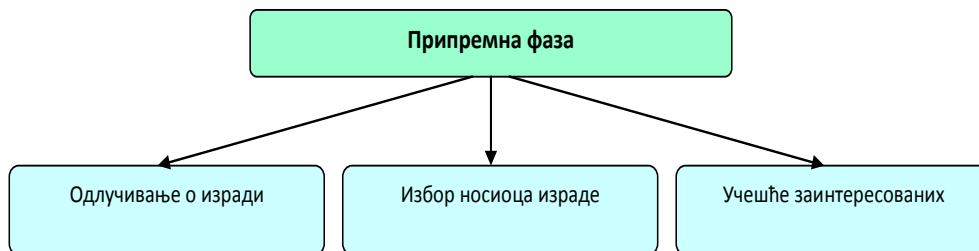
Стратешке процене које се израђују за планове на различитим хијерархијским нивоима морају бити међусобно усклађене и усклађене са проценама утицаја пројеката на животну средину, као и плановима и програмима заштите животне средине.

4.1.1. ФАЗЕ У ПОСТУПКУ СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА

Поступак стратешке процене може се поделити на три фазе: припремна фаза, Извештај о стратешкој процени утицаја и поступак одлучивања.



1. Припремна фаза, као прва фаза у поступку стратешке процене, обухвата три врсте активности које се предузимају од стране државних органа надлежних за припрему плана (одељење или секретаријат надлежан за послове урбанизма).



А. Одлучивање о изради стратешке процене утицаја

Одлуку о изради стратешке процене доноси орган надлежан за припрему плана. На републичком нивоу то је министарство надлежно за послове просторног планирања, док је на локалном нивоу то најчешће одељење или секретаријат за урбанизам или стамбено-комуналне послове и сл. Одлука о изради СПУ се доноси по претходно прибављеном мишљењу органа надлежног за послове заштите животне средине и других заинтересованих органа и организација.

У члану 9. Закона прописано је шта садржи Одлука о изради СПУ.

Дата је и могућност да се може одлучити да се не израђује стратешка процена утицаја, о чему се исто тако претходно мора прибавити мишљење органа надлежног за послове заштите животне средине и

других заинтересованих органа и организација, уз навођење разлога и критеријума на основу којих је оцењено да не постоји могућност значајнијих утицаја на животну средину.

Б. Избор носиоца израде извештаја о стратешкој процени утицаја

Активност око избора обрађивача Извештаја о СПУ обавља орган надлежан за припрему плана по поступку који је утврђен законом. Обрађивач просторног плана може да буде и обрађивач Извештаја о стратешкој процени утицаја а могу се ангажовати и различити обрађивачи. Обрађивач мора да задовољи услови из члана 10. Закона о стратешкој процени утицаја.

В. Учешће заинтересованих органа и организација

У припреми одлуке о изради, односно о неприступању изради, стратешке процене утицаја поред органа надлежног за послове заштите животне средине прибавља се и мишљење заинтересованих органа и организација.

Г. Списак заинтересованих органа и организација одређује свака локална самоуправа у складу са специфичностима средине и плана.

2. Извештај о стратешкој процени утицаја је друга фаза поступка стратешке процене и представља документ којим се описују, вреднују и процењују могући значајни утицаји на животну средину до којих може доћи имплементацијом плана и одређују мере за смањење негативних утицаја на животну средину. Извештај је део документације која се прилаже уз план, односно чини његов саставни део.

Основни садржај Извештаја прописан је чланом 12 Закона. Основу за детаљну разраду Извештаја о СПУ чине: обухват који је дефинисан Одлуком о изради стратешке процене, елементи који су представљени члановима 13.-17. Закона о стратешкој процени утицаја, и прилози I и II истог Закона.



3. Поступак одлучивања, као трећа фаза у поступку стратешке процене, обухвата активности везане за учешће заинтересованих органа, организација и јавности, као и активности на оцини Извештаја и добијања сагласности на Извештај о СПУ.

Орган надлежан за припрему плана обезбеђује учешће заинтересованих органа и организација и јавности у поступку прибављања сагласности на извештај о стратешкој процени, на начин утврђен овим законом.



А. Учешће заинтересованих органа и организација

Заинтересованим органима и организацијама доставља се на мишљење Извештај о стратешкој процени утицаја који могу у року од 30 дана доставити своје сугестије, примедбе и мишљења на Извештај.

Б. Учешће јавности

Учешће јавности у разматрању Извештај о стратешкој процени утицаја врши се у оквиру поступка излагања плана на јавни увид и одржавања стручне расправе. Јавност се обавештава путем средстава јавног информисања о начину и роковима увида у Извештај, као и времену и месту одржавања јавне расправе. Током трајања јавног увида јавност може доставити своје сугестије, примедбе и мишљења на Извештај.

В. Извештај о учешћу заинтересованих органа, организација и јавности

Након завршетка јавног увида, орган надлежан за припрему плана израђује Извештај о свим пристиглим примедбама, сугестијама и мишљењима, односно учешћу заинтересованих органа, организација и јавности. Овај извештај садржи и образложење обрађивача стратешке процене утицаја о свим прихваћеним и неприхваћеним примедбама.

Г. Оцена Извештаја о стратешкој процени

Извештај о стратешкој процени утицаја, заједно са извештајем о учешћу заинтересованих органа, организација и јавности, се доставља органу надлежном за послове заштите животне средине ради добијања сагласности. Оцењивање Извештаја о СПУ се врши на основу критеријума садржаних у Прилогу II Закона, а по потреби (у зависности од специфичности плана) може се прибавити стручно мишљење неке овлашћене организације или стручних лица за поједине области.

Д. Сагласност на Извештај о стратешкој процени утицаја

На основу спроведене процедуре и претходно описаног оцењивања Извештаја о СПУ орган надлежан за послове заштите животне средине даје сагласност на Извештај о стратешкој процени утицаја или одбија захтев за давање сагласности. План се не може упутити у даљу процедуру усвајања без добијене сагласности на Извештај о СПУ.

4.2. ИЗВЕШТАЈ О СТРАТЕШКОЈ ПРОЦЕНИ УТИЦАЈА

4.2.1. ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ

У оквиру овог поглавља, на почетку се дају општи делови у смислу: увода (уводних напомена), навођења правног и планског основа за израду СПУ, приказа процедуре и поступка израде плана, а овај уводни део може да садржи и разраду етапности реализације просторног плана.

Након наведених општих делова, у оквиру полазних основа стратешке процене, даје се кратак преглед садржаја и циљева плана у смислу приказа обухвата и граница плана, предмета плана, циљева и задатака плана, као и садржаја плана за који се израђује СПУ.

У Извештају се даје однос са другим плановима и програмима што, практично, подразумева навођење елемената који су од интереса за област заштите животне средине из планова вишег хијерархијског реда и најзначајнијих стратешких докумената.

У наставку полазних основа даје се преглед постојећег стања квалитета животне средине на подручју на које се извештај односи. Ово је обавезан и веома важан део Извештаја јер карактеристике постојећег стања представљају основу за свако истраживање проблематике животне средине на одређеном простору. Основне карактеристике постојећег стања за потребе истраживања могу се дефинисати на основу: увида у резултате мерења елемената животне средине која врше овлашћене организације, постојећих планских докумената, урађених студијских истраживања, доступне стручне и научне литературе, као и директним увидом у стање на терену.

Након урађене анализе постојећег стања представљају се карактеристике животне средине у областима за које постоји могућност да буду изложене значајном утицају.

У наставку је потребно размотрити питања и проблеме заштите животне средине односно рационалног коришћења и заштите простора у плану. Уколико се укаже потреба у овом делу се даје и приказ разлога за изостављање одређених питања и проблема из поступка процене.

Извештај о СПУ садржи приказ варијантних решења која се односе на заштиту животне средине у плану. Потребно је размотрити варијанту да се план не усвоји и имплементира (развој настави по дотадашњем тренду) и варијанту да се план усвоји и имплементира (развој настави према планираним планским решењима).

Ово је најважније поређење варијантних решења како би се приказао избор најповољнијег решења са становишта заштите животне средине. Ограничавајући се у том контексту на позитивне и негативне ефекте које би имало усвајање или неусвајање предметног плана, стратешка процена се бави разрадом обе варијанте.

На крају полазних основа, дају се резултати претходних консултација са заинтересованим органима и организацијама битних са становишта циљева и процене могућих утицаја стратешке процене. Током израде плана и Извештаја о СПУ обављају се консултације са представницима заинтересованих органа и организација и прибављају услови надлежних комуналних и јавних предузећа.

4.2.2. ОПШТИ И ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ И ИЗБОР ИНДИКАТОРА

За успешну израду СПУ изузетно је важно квалитетно дефинисати циљеве и индикаторе животне средине. Дефинисању циљева стратешке процене утицаја и одређивању оквира за избор сета индикатора који ће се користити при изради Извештаја о стратешкој процени утицаја претходи испитивање општих карактеристика просторног плана, о чему је било речи у оквиру полазних основа.

Општи циљеве стратешке процене дефинишу се на основу захтева и циљева у погледу заштите животне средине у другим плановима и програмима, циљева заштите животне средине утврђених на нивоу Републике и циљева заштите животне средине дефинисаним у међународним документима. Већина општих циљева везана је за планска документа вишег реда и услове који они диктирају.

За реализацију општих циљева утврђују се посебни циљеве стратешке процене у појединим областима заштите. Посебни циљеве стратешке процене дефинишу се према специфичностима плана и представљају конкретан, делом квантификован исказ општих циљева дат у облику смерница за промену и акција уз помоћ којих ће се те промене извести. Посебни циљеве стратешке процене чине, првенствено, методолошко мерило кроз које се третирају/проверавају ефекти плана на животну средину. Они треба да обезбеде субјектима одлучивања јасну слику о суштинским утицајима плана на животну средину, на основу које је могуће донети одлуке које су у функцији заштите животне средине и реализације основних начела одрживог развоја.

На основу дефинисаних општих и посебних циљева врши се избор одговарајућих индикатора који ће се користити у изради стратешке процене утицаја.

АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕ ЛЕГИСЛАТИВЕ
КОЈА СЕ ОДНОСИ НА СТРАТЕШКУ ПРОЦЕНУ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

Полазну основу у избору индикатора представља *Основни сет УН индикатора одрживог развоја* који је заснован на концепту “узрок-последица-одговор”.

- *узрок* - људске активности, појаве и процеси који утичу на животну средину
- *последица* – означавају стање животне средине
- *одговор* – индикатори који дефинишу политичке опције и друге реакције у циљу промена последица по животну средину

За потребе процене утицаја на животну средину разрађени су индикатори који покривају одређене сегменте/области животне средине. Заједничке карактеристике индикатора је да индикатори који ближе одређују појаву и процес имају карактеристике садржане у следећој структури:

Сегмент/област/елемент животне средине – поље истраживања/процене
(ваздух, вода, земљиште, бука, зрачење, здравље људи, биодиверзитет, и др.)

Извор (driving forces)

(људске активности –саобраћај, индустрија, пољопривреда, друге привредне активности, становање, туризам итд.)

Притисак (pressure)

(емисија полутаната, одлагање смећа/депоновање отпада, коришћење земљишта, концентрација активности, коришћење ресурса)

Стање (state)

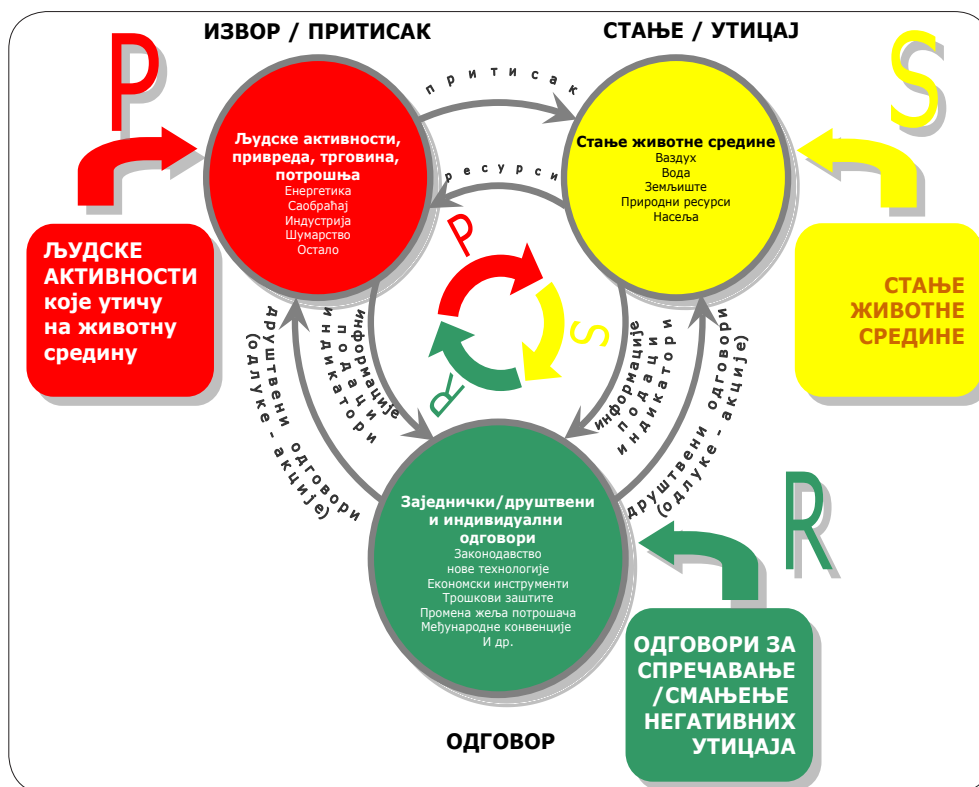
(стање квалитета (елемената) животне средине – квантитативно и квалитативно)

Утицај (impact)

(утицај на здравље људи, живи свет, природна и створена добра, друштвено богатство зависи од експозиције – дужине трајања и концентрације, синергистичком и кумулативном деловању и др. и у том смислу зависе и ефекти тог утицаја)

Одговор (response)

(скуп одговора – институционалног оквира у коме се доносе одлуке – законодавне/ планске мере и решења у смислу превенције негативних утицаја, ублажавања негативних утицаја, експертизе, експертска мишљења, формулисање стратегија и политика – социјалних, економских, фискалних, земљишних и др.)



Графикон 9. Схематски приказ PSR приступа (извор: Pinter et al, UNEP, IISD & Ecologicals International, 1999)

4.2.3. ПРОЦЕНА МОГУЋИХ УТИЦАЈА СА ОПИСОМ МЕРА ПРЕДВИЂЕНИХ ЗА СМАЊЕЊЕ НЕГАТИВНИХ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

Пожељно је да се са стратешком проценом почне у најранијим фазама израде плана, при чему треба разматрати сва рационална решења по секторима плана. Процена могућих утицаја плана тј. планских решења на животну средину, према Закону, садржи следећих пет елемената:

А. приказ процењених утицаја варијантних решења плана повољних са становишта заштите животне средине;

Иако Закон не прописује шта су то варијантна решења плана која подлежу стратешкој процени утицаја, у пракси се морају разматрати најмање две варијанте: варијанта да се план не усвоји и не имплементира и варијанта да се план усвоји и имплементира.

АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕ ЛЕГИСЛАТИВЕ
КОЈА СЕ ОДНОСИ НА СТРАТЕШКУ ПРОЦЕНУ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

Укупни ефекти плана, па и утицаји на животну средину, могу се утврдити само поређењем са постојећим стањем, са циљевима и варијантним решењима плана. За просторне планове дужег временског хоризонта и са већом неизвесношћу реализације метод израде сценарија модела развоја омогућује процену позитивних и негативних ефеката варијантних решења плана.

Б. поређење варијантних решења и приказ разлога за избор најповољнијег решења; Када се добију резултати процене утицаја варијантних решења на животну средину врши се избор најповољнијег решења а процењени утицаји (са усвојеним планом и неусвојеним планом) сумирају се и приказују према секторима плана.

В. приказ процењених утицаја плана на животну средину са описом мера за спречавање и ограничавање негативних, односно увећање позитивних утицаја на животну средину;

У наставку СПУ потребно је извршити евалуацију значаја, просторних размера и вероватноће утицаја планских решења предложене варијанте плана на животну средину. Приказ који следи дат је на основу искустава аутора овог приручника у изради Извештаја о стратешкој процени за просторне планове различитог хијерархијског нивоа (ППРС, РПП Подунавско-Браничевског округа, ППППН парка природе Голија, ППО Краљево, Неготин, Гроцка, Сопот, Панчево, Суботица и др). За евалуацију се могу применити различите методе које су развијане последњих година, при чему је препорука да се користе методе које су потврдиле своју вредност у земљама Европске уније.

Значај утицаја процењује се у односу на *величину (интензитет) утицаја* и *просторне размере* на којима се може остварити утицај. Утицаји, односно ефекти, планских решења, према величини промена се оцењују бројевима од -3 до +3, где се знак минус односи на негативне, а знак плус за позитивне промене, како је приказано у доњој табели. Овај систем вредновања примењује се како на појединачне индикаторе утицаја, тако и на сродне категорије преко збирних индикатора.

ВЕЛИЧИНА (ИНТЕНЗИТЕТ) УТИЦАЈА	ОЗНАКА	О П И С
Критичан	- 3	Јак негативан утицај
Већи	- 2	Већи негативан утицај
Мањи	- 1	Мањи негативни утицај
Нема утицаја или нејасан утицај	0	Нема утицаја, нема података или није примењиво
Позитиван	+ 1	Мањи позитивни утицај
Повољан	+ 2	Већи позитиван утицај
Врло повољан	+ 3	Јак позитиван утицај

ПРОСТОРНЕ РАЗМЕРЕ УТИЦАЈА	ОЗНАКА	О П И С
Државни	Н	Могућ утицај на националном нивоу
Регионални	Р	Могућ утицај у оквиру простора регије
Општински	О	Могућ утицај у простору општине
Локални	Л	Могућ утицај у некој зони или делу општине

Вероватноћа да ће се неки процењени утицај догодити у стварности такође представља важан критеријум за доношење одлука у току израде плана, па је у Извештају о СПУ потребно проценити и вероватноћу утицаја.

БЕРОВАТНОЋА УТИЦАЈА	ОЗНАКА	О П И С
100%	ВВ	утицај изванредан
више од 50%	В	утицај вероватан
мање од 50%	М	утицај могућ
мање од 1%	Н	утицај није вероватан

Уколико се покаже да је потребно, у Извештају о СПУ, могу се извести и додатни критеријуми према *времену* трајања утицаја, односно последица и то: привремене-повремене (П) и дуготрајни (Д) ефекти.

Дефинисање *мера заштите* има за циљ да се утицаји на животну средину сведу у границе прихватљивости, односно допринесу спречавању, смањењу или отклањању сваког значајнијег штетног утицаја на животну средину.

- Г. начин на који су при процени утицаја узети у обзир чиниоци животне средине се приказују по елементима животне средине, укључујући податке о ваздуху, води, земљишту, клими, зрачењу, буци, биљном и животињском свету, заштићеним природним добрима и др.
- Д. начин на који су при процени узете у обзир карактеристике утицаја. Стратешка процена утицаја треба да обухвати и процену кумулативних и синергетских ефеката. Ови ефекти могу настати као резултат интеракције између бројних мањих утицаја. *Кумулативни ефекти* настају када појединачна планска решења немају значајан утицај, а неколико индивидуалних ефеката заједно могу да имају значајан ефекат. Као пример се може навести загађивање ваздуха, вода или пораст нивоа буке. *Синергетски ефекти* настају у интеракцији појединачних утицаја који производе укупни ефекат који је већи од простог збира појединачних утицаја. Синергетски ефекти се најчешће манифестују код људских заједница и природних станишта.

4.2.4. СМЕРНИЦЕ ЗА ИЗРАДУ СТРАТЕШКИХ ПРОЦЕНА НА НИЖИМ ХИЈЕРАРХИЈСКИМ НИВОИМА И ПРОЦЕНА УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

У овом делу Извештаја о СПУ разрађују се смернице за планове на нижим хијерархијским нивоима. Кроз смернице се дефинишу потребе за израдом стратешких процена и процена утицаја пројеката на животну средину, одређују аспекти заштите животне средине и друга питања од значаја за процену утицаја планова нижег хијерархијског нивоа.

Примењујући критеријуме за утврђивање могућности значајних утицаја на животну средину планова, који су садржани у Прилогу I Закона, потребно је предложити које је Стратешке процене неопходно урадити за планове нижег хијерархијског нивоа, посебно узимајући у обзир кључна питања и проблеме животне средине. За планове нижег реда (пре свега урбанистичке планове – ПГР и ПДР) одлука о изради стратешке процене доноси се у складу са одредбама из чланова 5., 6. и 9. Закона о СПУ, уколико се конкретним планом успоставља оквир за одобравање будућих развојних пројеката за које је прописано утврђивање процене утицаја на животну средину, односно ако се на планском подручју планирају два или више пројеката обухваћених Уредбом о пројектима за које се обавезно израђује студија о процени утицаја на животну средину.

У поступку даље разраде планског документа, у складу са Законом о процени утицаја на животну средину и Уредбом о утврђивању Листе пројеката за које је обавезна процена утицаја и Листе пројеката за које се може захтевати процена утицаја на животну средину, инвеститори су дужни да се обрате надлежном органу за послове заштите животне средине који одлучује о потреби израде Процене утицаја на животну средину, односно доноси Решење о потреби израде или ослобађању израде студије Процене утицаја. Поступак процене утицаја на животну средину је потребно спровести по фазама у поступку процене утицаја како је то прописано Законом.

4.2.5. ПРОГРАМ ПРАЋЕЊА СТАЊА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ТОКУ СПРОВОЂЕЊА ПЛАНА (МОНИТОРИНГ)

Успостављање система мониторинга је један од приоритетних задатака који има за циљ да обезбеди праћење утицаја на животну средину дефинисаних стратешком проценом и реализацију припремљених услова и мера заштите у току спровођења плана.

Програм праћења стања животне средине у току спровођења плана садржи, према Закону о СПУ, следеће ставке:

- *опис циљева плана и програма.* Основни циљ формирања мониторинг система је да се обезбеди, поред осталог, правовремено реаговање и упозорење на могуће негативне процесе и акцидентне ситуације, као и потпунији увид у стање елемената животне средине и утврђивање потреба за предузимање мера заштите у зависности од степена угрожености и врсте загађења. Потребно је обезбедити континуирано праћење стања квалитета животне средине и активности у простору чиме се ствара могућност за њеним рационалним управљањем.
- *индикаторе за праћење стања животне средине.* Мониторинг стања животне средине се врши систематским мерењем, испитивањем и оцењивањем индикатора стања и загађења животне средине које обухвата праћење природних фактора, односно промена стања и карактеристика животне средине. Програм праћења стања животне средине може бити саставни део постојећег програма мониторинга који обезбеђује орган надлежан за заштиту животне средине.
- *права и обавезе надлежних органа.* Када су питању права и обавезе надлежних органа у вези праћења стања животне средине, она произилазе из чланова 69.-75. Закона о заштити животне средине.
- *поступање у случају појаве неочекиваних негативних утицаја.* Оквирно се дефинишу поступци надлежних органа и служби у случају појаве неочекиваних негативних утицаја.

Према Закону о заштити животне средине, Република односно јединица локалне самоуправе у оквиру своје надлежности утврђене Законом, обезбеђује континуалну контролу и праћење стања животне средине у складу са наведеним и другим посебним законима.

4.2.6. ПРИКАЗ КОРИШЋЕНЕ МЕТОДОЛОГИЈЕ И ТЕШКОЋЕ У ИЗРАДИ СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ

У овом поглављу даје се општи методолошки приступ изради стратешке процене утицаја на животну средину и указује на одређене специфичности уколико су се јавиле током израде Извештаја о СПУ. Такође, ако је обрађивач наишао на поједине тешкоће приликом израде стратешке процене (подаци о стању животне средине, избор индикатора и сл.) врши се кратко образложење.

4.2.7. ПРИКАЗ НАЧИНА ОДЛУЧИВАЊА И НАЧИНА НА КОЈИ СУ ПИТАЊА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ УКЉУЧЕНА У ПЛАН ИЛИ ПРОГРАМ

Приказ начина одлучивања прописан је Законом о СПУ и овде се указује на неке специфичности уколико постоје. Орган надлежан за припрему плана обезбеђује учешће заинтересованих органа и организација и јавности у поступку прибављања сагласности на Извештај о стратешкој процени.

4.2.8. ЗАКЉУЧЦИ ДО КОЈИХ СЕ ДОШЛО ТОКОМ ИЗРАДЕ ИЗВЕШТАЈА О СТРАТЕШКОЈ ПРОЦЕНИ УТИЦАЈА

Даје се закључак Извештаја о СПУ који представља сажет приказ стратешке процене и резултате до којих је она дошла. Закључна разматрања се представљају на начин да буду разумљива јавности током јавног увида.

4.2.9. ПОДАЦИ ОД ЗНАЧАЈА ЗА СТРАТЕШКУ ПРОЦЕНУ

У оквиру овог поглавља Извештаја о СПУ могу се представити други подаци који су од значаја за стратешку процену у смислу прилагања упитника и анкета, графичких прилога - карата, извештаја о стању животне средине, услова и сагласности заинтересованих органа који су прикупљени током израде Плана и Извештаја, као и други прилози који чине аналитичко-документациону основу Извештаја.

4.3. АНАЛИЗА УЛОГЕ И УТИЦАЈА ИНТЕРЕСНИХ ГРУПА И ЈАВНОСТИ У ПРОЦЕСУ ИЗРАДЕ ИЗВЕШТАЈА О СТРАТЕШКОЈ ПРОЦЕНИ УТИЦАЈА

Просторни план је основни стратешки документ који у просторни развој укључује економске, социјалне и еколошке компоненте развоја, даје смернице за непосредну примену и разраду планских решења у плановима хијерархијски нижег реда и успоставља оквир за одобравање и реализацију пројеката у погледу локације, природе, обима и услова функционисања. Планом се дефинишу основна решења, смернице, политике и пропозиције заштите, уређења и развоја одређене територије, коришћења основних ресурса и вредности који се на њој налазе, чинећи јединствен комплекс у ширем регионалном окружењу.

Основни извор права ЕУ, када се говори о приступу информацијама које се тичу животне средине, је *Директива 2003/4 о приступу јавности информацијама из области животне средине* којом је укинута претходна Директива о доступности информација (90/313/ЕЕС). При том је неопходно водити рачуна и о неким другим прописима ЕУ којима се регулишу поједина питања у области јавног приступа информацијама и документима међу којима посебан значај има Уредба 1049/2001 Европског парламента и Савета у погледу јавног приступа документима Европског парламента, Савета и Комисије. Осим тога, треба имати у виду и Уредбу (ЕС) 1367/2006 о примени одредби Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине - Архус, 1998).

Главни инструмент Европске уније за остваривање циљева везаних за учешће јавности у одлучивању о питањима која се тичу животне средине је *Директива Европског парламента и Савета Европе 2003/35/ЕС* од 26. маја 2003. године, којим се омогућује учешће јавности у изради нацрта одређених планова и програма који се односе на животну средину и којим се мењају и допуњују Директива Савета 85/337/ЕЕС о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину и 96/61/ЕС о интегрисаном спречавању и контроли загађивања у погледу учешћа јавности и доступности правосуђа. Са становишта учешћа јавности у одлучивању, Директива 2003/35/ЕС садржи три групе правила:

1. правила која се односе на учеће јавности у припреми планова и програма који се односе на животну средину;
2. правила која се односе на учешће јавности у одлучивању о давању сагласности на процену утицаја на животну средину и
3. правила која се односе на учешће јавности у одлучивању о издавању дозвола за рад постројења чији рад може имати утицај на животну средину.

АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕ ЛЕГИСЛАТИВЕ
КОЈА СЕ ОДНОСИ НА СТРАТЕШКУ ПРОЦЕНУ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

Сва правила су у основи заснована на принципима и правилима утврђеним Архуском конвенцијом као најзначајнијим међународним уговором у области животне средине.

Према одредбама Архуске конвенције право на информисање о стању животне средине има "јавност" тј. сви грађани, односно сва физичка и правна лица и њихова удружења, организације и групе. Одређена права у вези са правом на информисање и учешће јавности у доношењу одлука у вези са животном средином има "заинтересована јавност" што означава јавност која је угрожена или ће вероватно бити угрожена или има интерес у доношењу одлука које се тичу животне средине. Оно што је нарочито битно је то да Архуска конвенција предвиђа да се невладине организације увек сматрају заинтересованом јавношћу што практично значи да увек имају право да траже информације које се тичу животне средине.

Учешће јавности у одлучивању је уведено у законску регулативу у Србији сходно начелима Архуске конвенције и представљало је новину у Закону када је усвојен 2004.године. Излагање докумената (стратешка процена, процена утицаја пројеката на животну средину и др) на јавни увид је било до тада саставни део процедуре израде и усвајања сваког просторног и урбанистичког плана. Управо овде планери су дали свој пуни допринос на основу искустава која су имали јер доношење програма и основа из других области из члана 35. Закона није до тада захтевало поступак/процедуру јавног увида.

ЧЛАН ЗАКОНА	ОДРЕДБЕ ВЕЗАНЕ ЗА УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ
78.	Државни органи и овлашћене и друге организације дужни су да редовно, благовремено, потпуно и објективно, обавештавају јавност о стању животне средине , односно о појавама које се прате у оквиру мониторинга имисије и емисије, као и мерама упозорења или развоју загађења која могу представљати опасност за живот и здравље људи.... Јавност има право приступа прописаним регистрима или евиденцијама које садрже информације и податке у складу са овим Законом.
79.	Информације које се односе на заштиту животне средине надлежни орган доставља подносиоцу захтева у року од 30 дана од дана подношења захтева
81.	Јавност има право да, у складу са законом, учествује у поступку доношења одлука о стратешкој процени утицаја планова и програма на животну средину, процени утицаја пројеката..... и одобравању рада нових, односно постојећих постројења. Учешће јавности у погледу стратешке процене утицаја обезбеђује се у оквиру излагања просторног и урбанистичког плана , односно другог плана и програма, на јавни увид . Заинтересована јавност се преко јавног огласа обавештава о поступку доношења одлука и учествује у поступку достављањем мишљења, коментара и сугестија надлежном органу и благовремено се обавештава о донетој одлуци.

Институција “јавног увида” има и одређену одговорност. Јавности је дата могућност да активно учествује у поступку доношења одлука везаних за заштиту животне средине преко достављања мишљења, коментара и сугестија надлежном органу. При томе, у овом процесу се мора обезбедити да стратешка процена утицаја буде усклађена са другим проценама утицаја на животну средину, као и са плановима и програмима заштите животне средине, како не би дошло до различитих или противречних решења.

Правила о процедури учешћа јавности формулишу одређене врсте стандарда које је потребно дефинисати:

- јавност мора бити обавештена на одговарајући начин о сваком предлогу или захтеву;
- релевантне информације о сваком предлогу или захтеву морају бити доступне јавности (укључујући ту и информације о праву на учешће у одлучивању и о надлежном органу коме се могу упућивати примедбе и мишљења);
- јавност мора имати право да даје коментаре и мишљења пре доношења коначне одлуке као и за време док су све опције отворене (док се план или студија налазе на јавном увиду);
- надлежни орган је у обавези да при доношењу коначне одлуке сагледа сугестије, примедбе и резултате који су добијени у процедури учешћа јавности;
- надлежни орган је у обавези да о својој одлуци по питањима животне средине обавести јавност, укључујући ту и обавештење о разлозима и елементима на којима је заснована донета одлука.

Поставља се питање у којој мери јавност, иако има законске могућности, заиста учествује у поступку процене утицаја, а посебно да ли се ставовима заинтересованих лица у овим поступцима у пракси придаје довољан, или пре, било какав значај. Да би ови закони били заиста на адекватан начин примењивани неопходно је изградити с једне стране капацитете државне управе која има значајну улогу у њиховом спровођењу, а са друге стране је неопходно континуирано едуковати и информисати јавност која је заинтересована страна и потенцијални контролни фактор. Примера ради, Секретаријат за заштиту животне средине Града Београда, у складу са одредбама закона, спроводи све поступке процене утицаја уз организовање и обезбеђење учешћа јавности и заинтересованих органа и организација. Велики труд је уложен у овај аспект поступка, међутим интересовање јавности је, по правилу, повећано у случајевима личних интереса (могућност угрожавања садашњег или одузетог имовинског права) и у случајевима веће ангажованости невладиних организација или политичких група.

Подизању свести, о могућностима и значају учешћа јавности у поступцима везаним за заштиту животне средине, треба посветити посебну пажњу јер грађани Србије придају веома мало важности овој области, чак само 3% грађана сматра екологију и животну средину приоритетима.

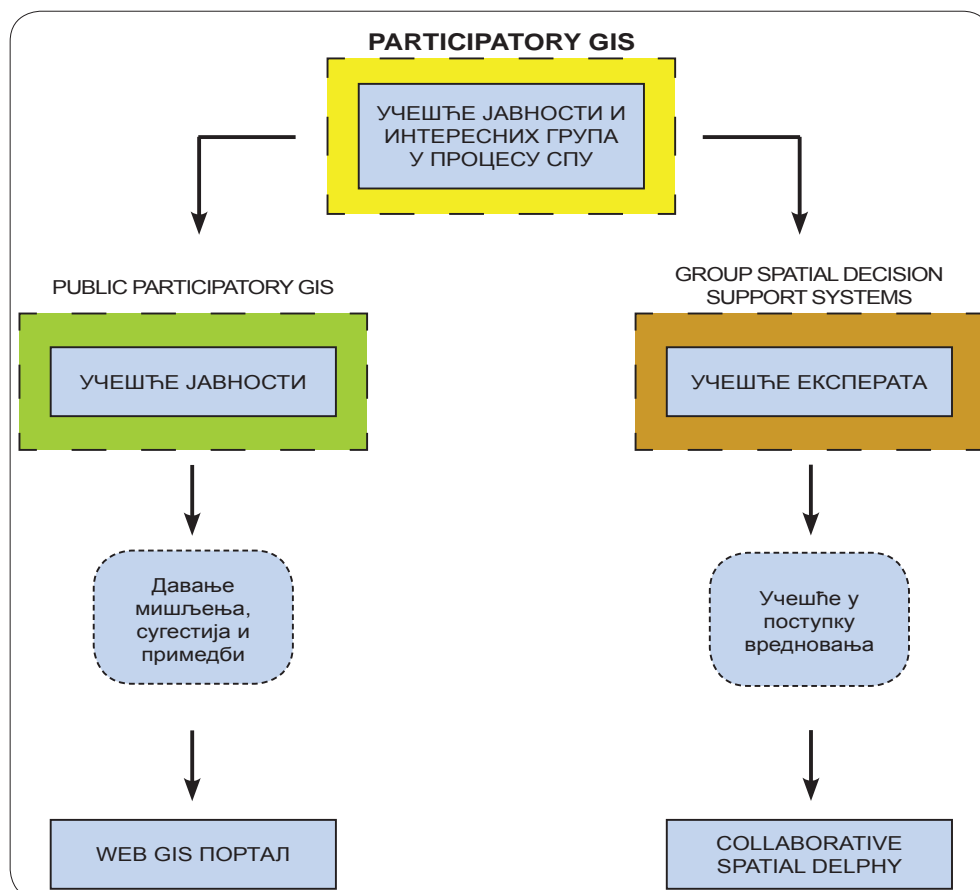
Неопходно је систематско оспособљавање невладиних организација које би могле много активније да учествују као заинтересована јавност у поступцима стратешке процене утицаја, али и на медије чије професионално извештавање о овим темама може суштински да промени однос грађана према животnoj средини и мобилише их да активно учествују у поступцима процене (а који би непосредно могли имати ефекат на средину у којој живе).

Добро планиран и спроведен процес учешћа јавности и консултација свих интересних група је од великог значаја за стратешку процену утицаја, јер представља драгоцен извор података о алтернативним решењима које је потребно размотрити, значајним утицајима пројекта и неопходним мерама заштите. Благовременим добијањем значајних информација смањује се ризик од појаве конфликта након израде студије и евентуалног продужења трајања поступка. Ова димензија поступка процене утицаја, такође, обезбеђује јавност рада државних органа, подстиче одговорност при одлучивању и омогућава грађанима да остваре своје право на учешће у доношењу одлука. Примери из праксе су показали да је за успешан процес консултација неопходно (Гуцић М. и др, 2007):

1. идентификовати сва заинтересована лица, органе и организације;
2. обезбедити довољно информација о пројекту и подручју изложеном његовим утицајима;
3. спровести одговарајући поступак обавештавања:
 - оглашавање путем медија и средстава јавног информисања,
 - обавештавање органа локалне управе,
 - штампање брошура са информацијама и позивом за учешће,
 - дистрибуција упитника у циљу прикупљања информација и предлога (у случају великог броја заинтересованих лица и организација),
 - организовање посебних јавних сусрета – форума, радионица са презентацијом пројекта (у случају комплексних тема и већег броја различитих интересних група),
 - формирање тима који ће водити и надгледати поступак консултација (у случају пројекта са комплексним утицајима, за које је посебно тешко у раној фази утврдити сва питања која је потребно разматрати),
 - објављивање нацрта студије у циљу провере усвојених решења, пре завршне фазе поступка и сл;
4. разјаснити учесницима да се процес консултација не спроводи у циљу промовисања пројекта већ упознавања са његовим “последикама”;
5. обезбедити довољно времена за консултације и разматрање примедби и мишљења; и
6. размотрити све изнете предлоге и омогућити одговор на све примедбе које нису биле уважене.

4.4. КОНЦЕПТ УВОЂЕЊА ЈАВНОСТИ И ЕКСПЕРАТА У ПРОЦЕС СПУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Учешће јавности и експерата у SEA процесу у Републици Србији посматраћемо као теоријски *Participatory GIS* концепт који подразумева различит приступ у третману учешћа експерата и учешће јавности. За разлику од учешћа јавности, експерти се консултују у системском смислу: при утврђивању индикатора и при њиховом вредновању, те су методе прикупљања података, њихова обрада и усаглашавање добијених резултата предмет сложенијих метода и техника. У графикону који следи приказана је концепција „Учешћа јавности и интересних група у процесу СПУ“.



Графикон 10. Концепт увођења јавности и експерата у процес СПУ у Републици Србији

Учешће јавности се односи на давање коментара, мишљења и сугестија о предметном простору, предложеним планским решењима или аспекту заштите и унапређења животне средине. У овом случају потребно је развити методе и алате које ће омогућити једноставан, брз, разумљив и довољно квалитетан приступ подацима и омогућити прикупљање мишљења и обраду великог броја приспелих информација. „Алат“ који нам треба омогућити активно учешће јавности је „*Web GIS portal*“ који мора бити разумљив за корисника и једноставан за коришћење.

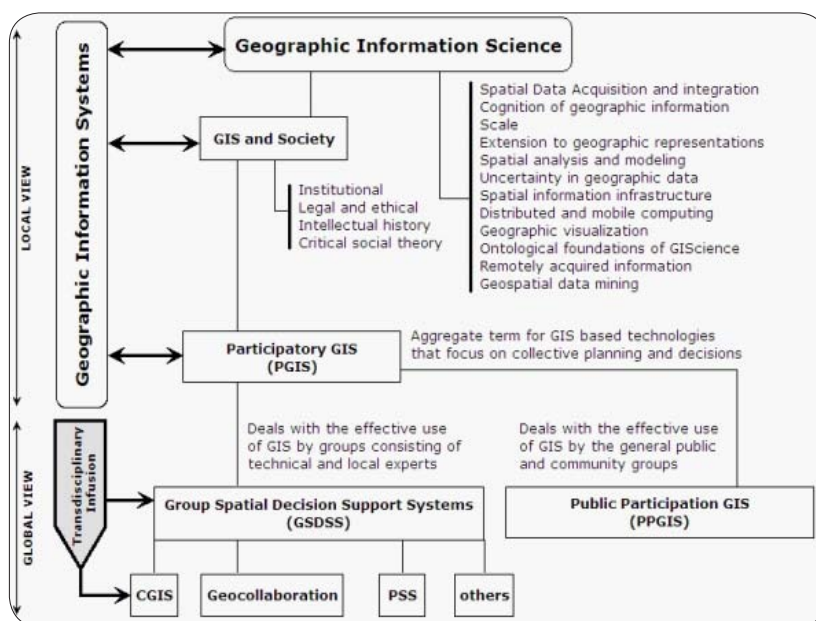
Учешће експерата се односи на активно учешће у поступку вредновања степена осетљивости животне средине предметног простора. У овом случају је потребно развити методологију и алате који ће омогућити прибављање мишљења експерата, њихову анализу и дискусију о добијеним резултатима. Методе и алати који се најчешће користе су: *Delphi method, Analytic hierarchy process, Pairwise comparison technique, Network analysis, Vulnerability analysis, Carrying capacity* и други.

5.

***УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ,
ЕКСПЕРАТА И ИНТЕРЕСНИХ ГРУПА У
ПРОЦЕСУ СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ
У ЗЕМЉАМА ЕУ***

5.1. УЛОГА ЈАВНОСТИ У ПРОЦЕСУ СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ – ТЕОРИЈСКИ ПРИСТУП

Учешће јавности у процесу СПУ, као и у планирању уопште, предмет је бројних научних радова. Научне дисциплине које анализирају учешће јавности и експерата у процесу СПУ често се преклапају у својим методологијама и веома је тешко разграничити опсег и карактер њиховог деловања. Заинтересовани актери у планирању (инжењери разних стукa, правници, економисти итд.) су збуњени са терминологијом научног приступа учешћа јавности у процесу планирања и процесу СПУ јер су коришћени термини веома слични, а често је случај и да се у научним круговима поједини термини користе у различитом контексту. Стога је изузетно битно утврдити терминолошку утемељеност овог приступа. Веома добар приказ корелација између: *Geographic Information Science – GIS and Society - Participatory GIS - Public participation GIS - Group Spatial Decision Support System*, приказан је на графикану 9. (Balram, Dragicevic, 2006).



Графикон 11. Сагледавање аспеката учешћа јавности у контексту “Collaborative GIS”;
(извор: Balram & Dragicevic, 2006)

Приказани графикон је хијерархијске структуре и приказује значај појединих дисциплина са становишта релевантности за *Collaborative GIS*.

GISci (*Geographic information sciences*) је образложење или наука (аксиоми, теорије и методе) које оправдавају изградњу и примену Географских информационих система. (Goodchild, 1992). GISci представља већ јасну и добро утемељену научну дисциплину са бројним подобластима међу којима је и област GIS and Society.

GIS and Society представља обухватни концепт у оквиру кога се налази и *Participatory GIS* аспект, који је у суштини предмет овог рада. *Participatory GIS* обухвата учешће експерата и учешће јавности генерално. Учесће експерата је активно и системско те је стога овај аспект обухваћен термином *Group Spatial Decision Support System*. Учесће јавности је активно али не улази у процес вредновања и обухваћено је концептом *Public participation GIS*. Као што се види на графу, *Public participation GIS* и *Group Spatial Decision Support System* су концепти на нижем хијерархијском нивоу и део су *Participatory GIS*, док су „*Collaborative GIS*“, „*Geocollaboration*“ и „*Planning Support System*“ компоненте *Group Spatial Decision Support System*.

Као што видимо, *Participatory GIS* (PGIS) је обухватнији појам од *Public Participation GIS* (PPGIS), односно PGIS обухвата технике коришћења ГИС-а за увођење јавности у поступак планирања и одлучивања као и технике и методе увођења експерата. Увођење експерата подразумева развој и употребу комплекснијих метода и техника прикупљања, обраде и дистрибуције података као што су вишекритеријумске анализе, *Planning Support System (What If?)* и слично.

У случају анализе *Public Participation GIS*, односно ГИС-а за учешће јавности, фокус је на развоју тзв. „*user-friendly*“ интерфејса који ће омогућити јавности активно учешће у поступку планирања и одлучивања. Тај приступ најчешће има две форме: коришћење стандардних „*hard copy*“ карата које илуструју област планирања (инфраструктура, намена површина итд) и коришћење дигиталних карата путем интернета које дају информације о планираним активностима и које омогућују давање коментара и сугестија на планирана решења. О овоме ће касније бити више речи у поглављу *Интегрисање јавности у процес СПУ*.

Интернет комуникација омогућава приступ подацима који су предмет процеса СПУ у било које време и са било које локације. ИТ доприноси транспарентности процеса и унапредиће учешће јавности јер ће слање коментара и сугестија бити знатно олакшано и просторно фокусирано.

Битно је напоменути да је развој PPGIS концепта могућ само ако је ГИС коришћен и у самом процесу СПУ, односно ако су излази у ГИС-у. Стога можемо рећи да су ГИС излази (карте) значајне и за процес јавних консултација као и за информисање доносиоца одлука.

У процесу јавних консултација ГИС поспешује схватање простора и чини га интересантнијим потенцијалном учеснику што резултира квалитетнијим коментарима и бољем одзиву јавности. Коришћење ГИС-а у информисању доносиоца одлука показало се као веома корисно јер омогућава знатно бољу визуализацију и подршку просторним подацима разним графиконима, табелама и калкулацијама.

Увођење експерата представља комплекснији проблем који ћемо посматрати у корелацији *Collaborative GIS – Spatial Delphi Method* о чему ће касније бити више речи у поглављу „Учешће надлежних институција и експерата у процесу вредновања“.

5.2. ИНТЕГРИСАЊЕ ЈАВНОСТИ У ПРОЦЕС СПУ

Увођење јавности у процес СПУ води ка више социјалним и политички прихватљивим одлукама, унапређује одлуке и тиме повећава степен њихове реализације. Исто тако, увођењем јавности могу се умањити, па чак и неутралисати, конфликти интересних група. Стога постоје мишљења да је увођење јавности кључни принцип одрживог развоја. (Therivel, 2004).

Међутим, мишљење је да се методологија увођења јавности у процес СПУ још увек није довољно развила да би се суочила са проблемима које треба решити, тако да се данас још увек суочавамо са кључним питањима:

- Како омогућити да коментари добијени од јавности буду фокусирани на конкретан план/програм и процес СПУ, а не да буду везани за неку другу проблематику?
- Како избећи конфузију везану за ниво плана и степен детаљности информација које план обрађује (да се не добијају коментари везани за парцеле на нивоу Просторног плана општине)?
- Како приволети јавност да се укључи у процес у најранијој фази да би се омогућило време за обраду коментара и избегло кашњење у процесу?

Из искуства је познато да учесници у јавним консултацијама своја питања усмеравају претежно ка плану/програму (и то углавном ка намени површина), а не ка проблемима везаним за животну средину. Разлог за то је што су интереси грађана углавном везани за личне проблеме а стање животне средине се још увек посматра као глобалан проблем. Са друге стране, неки аспекти животне средине, који су улазна информација за јавност, су превише стручни и неразумљиви просечном грађанину, стога његови одговори нису фокусирани (уколико их дају), или што је чешће случај - питања о проблемима животне средине остају без одговора. Стога, веома значајну улогу има информисање и подизање свести јавности о животној средини (загађивање животне средине није само глобалан него и лични проблем) али и прилагођавање терминологије јавности.

Јавност према Закону (Закон о планирању и изградњи, Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину) мора бити информисана, али слободна је воља грађана да ли се желе укључити у процес. Стога јавност има две опције: да реагује и да не реагује. На обрађивачима плана/процеса СПУ је да разумљивим и интересантним приступом заинтересују јавност да реагује. Исто тако, потребно је обезбедити довољно времена за реакције јавности, али водити рачуна да се процес не „развуче“ у недоглед и тиме успори израду плана/процес СПУ.

Зашто је учешће јавности корисно?

Наводи се 5 кључних разлога зашто би јавност требала бити активно укључена у процес израде Плана/процеса СПУ:

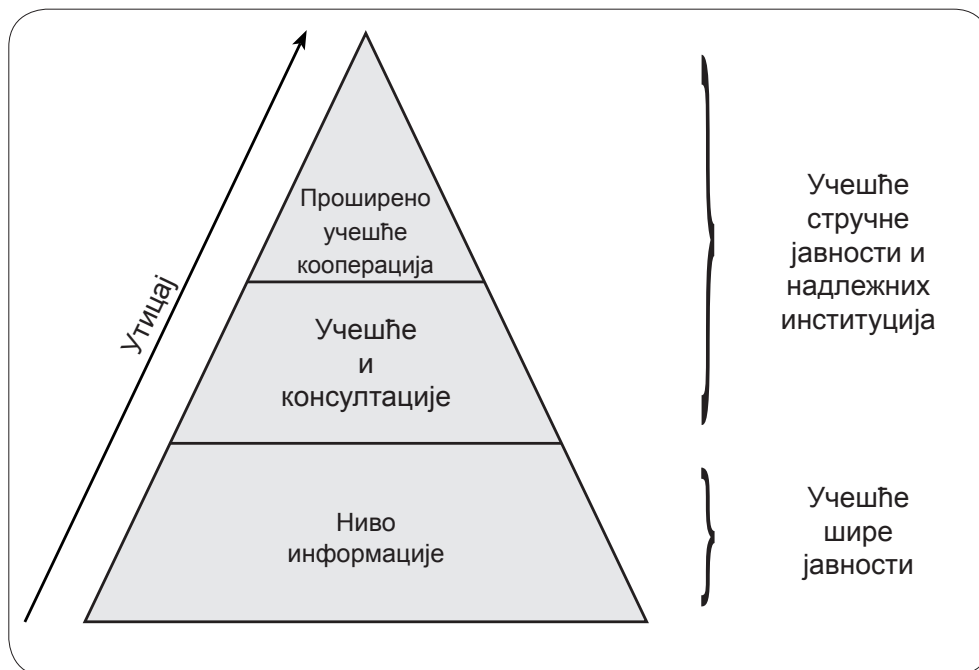
1. Јавност поседује информације (шира база колективног знања)
2. Више иновативних решења
3. Контрола квалитета
4. Боља имплементација
5. Ширење знања и подизање свести

Ко све има бенефите од учешћа јавности?

1. Заинтересовани људи: имају могућност да утичу на процес чиме се повећава транспарентност процеса СПУ
2. Интересне групе: уводе се њихови интереси и добија се прилика да се помире интереси различитих и често сукобљених група
3. Институције: боља база за доношење одлука
4. Политичари: боље прихватање, добијање легитимитета
5. Извршиоци пројекта: брже прихватање пројекта, јаснија слика о пројекту, краћа правна процедура

Генерално се могу издвојити 3 нивоа учешћа јавности у процесу СПУ (Dalkmann, H; 2006)

1. Ниво повратне информације
Давање информације са захтевом за одговором да би се проширила база знања и омогућило боље разумевање проблема. Методе: истраживања на терену, јавне презентације, отварање телефонске линије на коју се грађани могу јавити.
2. Учешће и консултације
Формалан или неформалан дијалог у циљу идентификације кључних проблема. Метода: радионице, посете одређеним групама.
3. Проширено учешће
Учесницима је омогућено да активно учествују у процесу и имају утицај на одлуке кроз дискусије. Метод: интересне групе, форуми

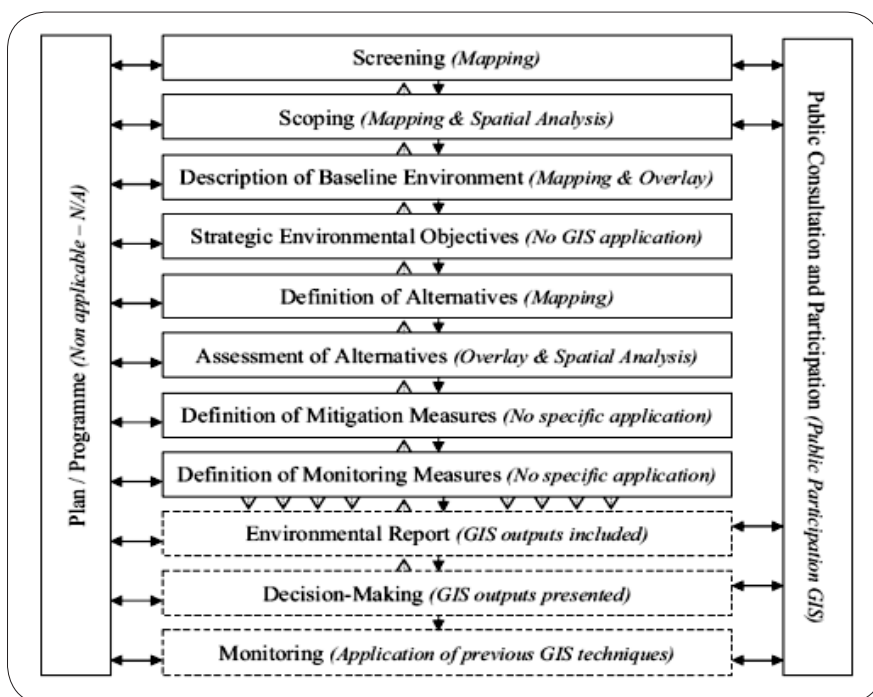


Слика 4. Нивои учешћа јавности, (извор: Dalkmann, 2006)

Трећи ниво учешћа „Проширено учешће – кооперација“ представља уствари учешће експерата и с обзиром да се методолошки у потпуности разликује од прва два ми смо га одвојили као засебну категорију.

5.2.1. УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ, ГИС И ПРОЦЕС СПУ - ИСКУСТВА

Априла 2009. године у Републици Ирској припремљен је *GIS-SEA Manual (Current practice and potential on the application of geographic information systems as a support tool in strategic environmental assessment of Irish land use plans)*. Приручник је био израђен за *Environmental Protection Agency* а са циљем да се помогне локалним самоуправама у спровођењу процеса СПУ применом ГИС-а. На графикону који следи приказан је однос: СПУ-ГИС-учешће јавности. Утврђено је да је учешће јавности неопходно у следећим фазама: преглед (*Screening*), утврђивање оквира (*Scoping*), израда извештаја о стратешкој процени (*Environmental Report*), доношењу одлука (*Decision making*) и праћењу (*Monitoring*).



Слика 5. ГИС апликације везане за кораке процеса СПУ, (извор: Gonzalez, A, 2009)

У фази прегледа идентификују се најзначајнији проблеми у животној средини на предметном простору где ГИС може имати значајну улогу у визуелизацији потенцијалних проблема. Коментари јавности су управо најчешће усмерени ка графичким приказима у овој фази процеса СПУ, тако да је веза: ГИС – учешће јавности, веома јака.

Слично је и у фази „утврђивање оквира“ с тим да је улога ГИС-а наглашенија а тиме је јавност више заинтересована за учешће. У фази „Израде извештаја“ улога ГИС-а и учешће јавности посебно добијају на важности. ГИС се користи од приказа стања животне средине (*Environmental baseline*), где су приказани сви елементи животне средине, па до дефинисања алтернатива развоја и њиховог вредновања. У овој фази јавност је веома активно укључена у процес кроз слање примедби и сугестија, кроз јавне презентације и радионице. У фази доношења одлука, ГИС има улогу визуелизације предложених решења.

У мониторинг фази ГИС има значајну улогу у праћењу индиктора док се учешће јавности огледа у обавештавању и сугестијама које се тичу промена у стању животне средине услед реализације плана.

5.3. ИНТЕРНЕТ И ГИС У ФУНКЦИЈИ УЧЕШЋА ЈАВНОСТИ

Учешће јавности у процесу СПУ може се дефинисати као процес у коме су планови и програми предмет јавних расправа у циљу да се побољша интеграција социо-економског и аспекта животне средине. Учешће јавности представља процес који интегрише потребе јавности, њихове проблеме и вредности у процес доношења одлука (Creighton, 2005).

ГИС се већ показао као користан алат у подршци за комуникацију са јавности како у области животне средине тако и у планирању уопште. Просторна визуелизација коју омогућује ГИС може помоћи у превазилажењу комуникационих проблема и омогућити квалитетно увођење јавности у процес планирања и одлучивања. Улога ГИС-а се огледа и у едукативном контексту јер омогућава становништву боље сагледавање простора у коме живе и јасније сагледавање проблема који план/програм тежи решити.

Са становишта примене ГИС-а као алата за подршку у комуникацији са јавности путем интернета, битно је нагласити подељеност јавности на „компјутерски образоване“ (*e-literate*) и тзв „традиционалне“ грађане који нису спремни (или не желе) користити интернет у комуникацији (Jordan, 1998, Furlong, 2005). Та подељеност је названа као „дигитална подела“ (*digital divide*) и представља тему социолошких расправа која цео контекст улоге интернета у комуникацији са јавности при изради и доношењу планова ставља под знак питања. Као помирење предлаже се комбинација ГИС оријентисане интернет комуникације са класичном комуникацијом путем радионица и јавних расправа. На тај начин ће се укључити „*e-literate*“ и „*non e-literate*“ у процес јавних консултација. Међутим, наведене разлике између две групе данас све више нестају а број примера где се користио ГИС као комуникациони алат показао је успешност у стимулацијама дебата и охрабривању грађана да значајније активно учествују у процесу планирања давањем коментара, сугестија и примедби на предложена планска решења (Al-Kodmany, 2002; Wood, 2005).

Примена GIS-а и интернет комуникације повлачи одређена питања (сумње), као што су:

- Доступност алата и података
- Разлика у схватању просторних информација услед „дигиталне поделе“ становништва
- Репрезентативност генерисаних података и валидност индивидуалних коментара и примедби
- Ефикасност укључивања јавности (не експерата) у доношење одлука

У циљу истраживања учешћа јавности применом ГИС-а и интернет комуникације урађена је студија (Gonzalez et al, 2008) у оквиру које је припремљен упитник који је био прослеђен експертима ЕУ ангажованим на СПУ и ЕИА пословима. Упитник се односио на три питања:

1. Степен и ефикасност постојеће процедуре учешћа јавности
2. Степен коришћења ИТ технологија током јавних консултација
3. Процена могућности примене ГИС-а као алата за размену информација

Прво питање се односило на неколико битних одредница: ефикасност процеса јавних консултација, потреба за изградом Водича за увођење јавности у процес консултација, утицај јавних консултација на доношење одлуке. Друго питање се односило на испитивање колико је ИТ спреман да одговори на постављене задатке, првенствено са становишта алата који омогућују учешће јавности али обухватајући све социјалне и образовне групе. Трећа група питања је била усмерена ка испитивању ГИС-а као комуникационог алата.

Студија је обухватила 100 испитаника, чланова IAIA (*The International Association for Impact Assessment*), који обухватају приватне консултанте, планере, менаџере, професоре и научнике укључене у област СПУ и ЕИА.

Добијен је 51 одговор из двадесет једне земље (тринаест ЕУ и осам ван Европске заједнице) и из пет земаља у развоју.

Резултати студије су показали следеће:

1. Степен и ефикасност постојеће процедуре учешћа јавности

Од укупног броја, 81% су одговорили да је јавност укључена у процес израде ЕИА/СПУ. Учешће јавности је добро установљено у земљама са јаким систем планирања и очувања животне средине, као што су Аустрија, Холандија и Велика Британија. Међутим, установљено је да учешће јавности углавном не иде даље од јавних консултација и да су „преговарање“ и кооперација недовољно присутни у већини земаља као и да је доношење одлука базирано углавном на онима који поседују власт (*power-holders*).

Са становишта оцене ефикасности учешћа јавности одговори експерата земаља ЕУ веома су слични са одговорима експерата земаља ван ЕУ где 37% сматра да је јавност у потпуности интегрисана док 44% сматра да је ефикасно учешће присутно у малом броју случајева. Земље у развоју су утврдиле да је систем увођења јавности у процес планирања и одлучивања потпуно неефикасан у њиховим земљама.

Индикативно је да 92% испитаника сматра да је учешће јавности вредан улаз за доношење одлука. То значи да јавним учешћем јавност даје нека до сада не препозната становишта која представљају додатну и конструктивну информацију. Међутим 62% процента сматра да те корисне информације још увек у пракси нису довољно инкорпориране у процес доношења одлука.

Недостатак Водича који би дефинисао процес јавног учешћа евидентиран је као веома важан где 62% испитаника сматра да је управо непостојање адекватног водича разлог неефикасног укључивања јавности у процес СПУ. Управо земље са најефикаснијим системом увођења јавности поседују и Водич (Холандија и Велика Британија).

Све земље су навеле да постоје могућности за унапређење система а оне се првенствено односе на следеће:

- Обезбеђивање транспарентних информација
- Промоција двосмерне комуникације
- Подизање нивоа свесности (у комбинацији са образовањем)
- Изградња поверења, кооперативности и разумевања између заинтересованих страна
- Демонстрација воље и жеље да се укључи јавност
- Заинтересовати јавност и формирање тзв, заједничке одговорности
- Осигурати учешће минорних група
- Приказ доказа да су резултати јавног учешћа узети у обзир

2. Степен коришћења ИТ технологија током јавних консултација

Коришћење интернета за учешће јавности има своје лимите који су пре свега усмерени ка техничком питању: покривености мрежом, односно приступ интернету као и поседовање софтвера који интернет комуникацију омогућавају. Овај проблем је посебно присутан у земљама у развоју али постоји и у развијенијим земљама где је приступ интернету ограничен у руралним подручјама и код мањих и нижих социјалних група.

Недостатак се огледа и у чињеници да интернет комуникација не може у потпуности заменити личне консултације. Стога постоје аутори који улогу ИТ технологија за учешће јавности још увек сматрају нејасно дефинисаним (Roche, 2003). Решење ове научне дебате своди се на комбинацију два метода: традиционалних консултација и радионица и ИТ технологија.

Предложени су и кључни кораци за унапређење схватања информационих технологија за учешће јавности:

- Образовање и обука - Ово је спор али неопходан процес да би се стекло основно знање о коришћењу ИТ технологија
- Ширење интернет мреже - Побољшање приступа интернету
- Доступност - Обезбедити „user-friendly“ интерфејс који је социјално прихватљив и генерално примењив.

3. Процена могућности примене ГИС-а као алата за учешће јавности

Иако је овај концепт последњих година доста истраживан чињеница је да још увек постоји веома мало радова који су практично имплементирали и званично објавили ГИС за учешће јавности. Разлог је у бројним ограничењима.

Међутим ГИС је препознат као веома користан алат за учешће јавности са могућностима да:

- Идентификује просторне аспекте који раније нису разматрани
- Користи просторне анализе у сагледавању проблема
- Повећава степен схватања алтернатива развоја јер их визуелно представља
- Укључује јавност
- Има могућност промена приступа проблема

Ограничења полазе од става да није могуће све аспекте планирања превести у географску форму (као што су процене и стручна мишљења). Због те нејасне позиције могуће су злоупотребе ГИС-а за остварење скривених интереса.

Колико год да су присутна ограничења, ГИС са својим основном формом: картом, најбоље одражава организовану просторну информацију.

Проблем са којим се често срећемо је доступност информација. Доступност генерално зависи од пројекта и од спремености обрађивача плана да ту информацију подели. Са друге стране, питање је квалитета и тачности информација које се приказују. Онај који даје информације (и у чијој су надлежности) мора да стоји иза тачности и старости податка. Тачност улазне информације утиче и на квалитет излаза, стога овом аспекту треба бити посвећена посебна пажња. INSPIRE Директива управо регулише овај аспект. Примена Директиве и увођење Националне Инфраструктуре Геопросторних Података утврдиће аспекте прикупљања, моделовања и управљања просторним подацима, као и аспект метадата података.

5.3.1. WEB GIS ПОРТАЛ

Као што је речено, комуникација обрађивача плана са јавности путем Web GIS портала омогућује значајно учешће јавности у процесу СПУ а да не морају да долазе лично до обрађивача плана/Извештаја. С обзиром да је потребна ГИС интернет комуникација данас су у примени комерцијални Web GIS пакети, као што је ArcGIS (ArcIMS interface) или се може користити „Open source GIS“. У случају примене комерцијалног софтвера смањује се ниво потребног програмирања, док „Open source GIS“ захтева значајно програмирање, а то захтева потребу за новим знањем.

Web GIS апликација обично садржи у једном од углова екрана информације како користити website, легенду са темема које могу „укључивати“ и „искључивати“, размеру и сет алата као што су (*zoom in, zoom out, information, select*). Централни део портала представља део за графику, односно карта предметног подручја.

Посебан алат је развијен за стављање коментара и сугестија. Коментари се могу дати на конкретну географску локацију, са кликом миша, где се отвара „прозор“ за унос коментара. Кликом на карту координате локације за коју желимо да дамо коментар се аутоматски генеришу у бази података.

Иако се коришћење Web GIS портала за процес СПУ сматра великим помаком и технолошком и у методолошком смислу, ипак постаје ограничења а тичу се пре свега додатних средстава које је потребно уложити. Израда оваквог портала захтева стучност и средства, стога је најчешће приступ да финансирање изградње оваквих портала буде од стране Министарства или Агенције за животну средину.

5.4. УЧЕШЋЕ И УВОЂЕЊЕ ЕКСПЕРАТА У ПРОЦЕС ВРЕДНОВАЊА

Експерти надлежних институција треба да омогуће неопходне податке, да помогну у идентификовању проблема у животној средини, да помогну у дефинисању алтернатива и у утврђивању мера за умањење штетних утицаја.

Надлежне институције у овом контексту подразумевају владине и/или невладине организације које поседују податке и/или имају искуства и знања из области заштите и унапређења животне средине. У нашем случају то је пре свега Агенција за заштиту животне средине, затим Завод за заштиту природе, Национални паркови и друге сличне институције. Другим речима, све институције и организације које поседују податке или имају искуства која су неопходна и корисна за израду Стратешке процене утицаја на животну средину.

Експертско учешће, уколико је испред надлежне институције, представља активно учешће (кооперација) и посебно долази до изражаја у утврђивању и вредновању индикатора, критеријума, прагова и алтернатива.

У дефинисању методологије учешћа експерата у процесу вредновања битно је разграничити две фазе:

- Методе и технике за укључивање експерата и прикупљање података
- Методе и технике анализе прикупљених података

5.4.1. МЕТОДЕ И ТЕХНИКЕ ЗА УКЉУЧИВАЊЕ ЕКСПЕРАТА

Експерти који се укључују у процес СПУ морају, поред своје стручне области, познавати и методологију процеса СПУ. Они морају знати шта су циљеви процеса СПУ, који су кораци процеса СПУ, шта су улази - а шта излази из процеса. Исто тако, морају схватити своју улогу у укупном процесу као и доприносе који се од њих очекују. Стога приступ анализе улоге експерата у процесу СПУ представља много стручнији концепт него што је то учешће јавности.

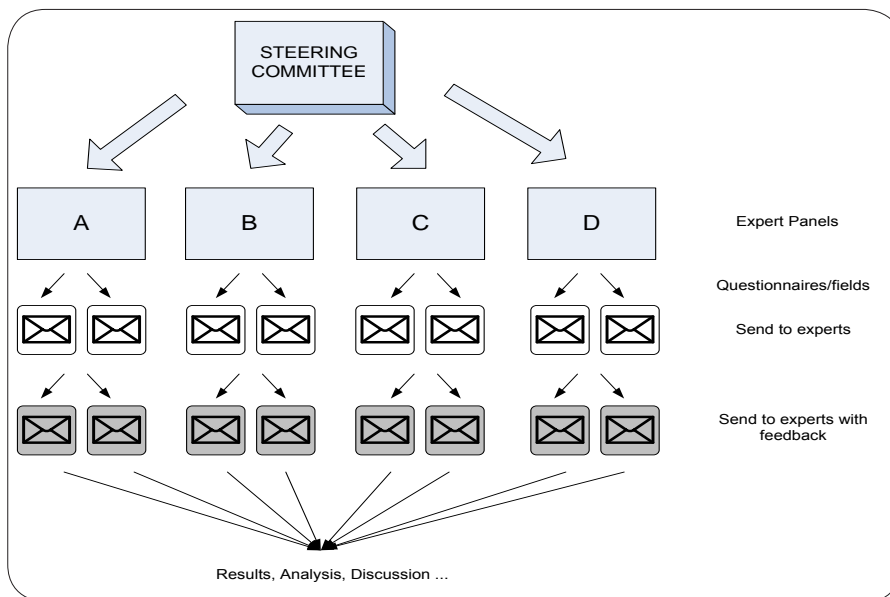
Укључени експерти дају своја стручна мишљења, која могу бити заснована на мерљивим - квантитативним подацима и тиме су мишљења мерљива и јасна, али и на квалитативним подацима где се стручно мишљење своди на стручну процену. Поступак вредновања у процесу СПУ управо спроводе анализе над стручним проценама.

Стручна процена је најједноставнија техника вредновања посматрано са становишта комплексности технике. Ова техника је веома присутна генерално у науци, а у процесу СПУ може се применити у поступку дефинисања алтернатива развоја, њиховом вредновању, предвиђању потенцијалних негативних утицаја као и у препорукама за умањење анализираних потенцијалних штетних утицаја (*“mitigation measures”*).

Стручна процена може се базирати на једном мишљењу или, што је најчешће случај, на мишљењу више експерата. У случају учествовања више експерата најчешће примењивана техника у обради резултата њиховог вредновања јесте Delphi техника.

Delphi техника је базирана на формулисању упитника који се прослеђује експертима на попуњавање. Добијени резултати, односно одговори експерата, се анализирају и шаљу експертима на увид са питањем: да ли слажу са добијеним резултатима? Експерти тада могу променити свој пређашњи став под утицајем става њихових колега или га задржати. Анонимност поступка омогућује бољи квалитет резултата и одсуство стручне искључивости.

Delphi техника има три кључне фазе: припрема упитника, истраживање које подразумева два или више кругова попуњавања упитника и обрада резултата до формирања закључка. Три наведене кључне фазе су база процеса, али како ће се те фазе спровести зависи од проблема који се истражује и од стручности особља које технику спроводи као и стручности експерата чије се мишљење усваја.



Слика 6. Delphi метод, (узвор: Cuhls/Blind/Grupp, 1998 i 2002)

На слици је приказана организација Delphi истраживања. Тим који руководи истраживањем номинује експертски тим који треба да формулише упитник према њиховим захтевима. Упитник се прослеђује експертима на попу. Експерти након попуњавања упитника исти враћају експертском тиму на анализу резултата. Анализирани резултати се поново шаљу експерима на поново вредновање. Поступак се понавља док експертски тим не добије конзистентне и меродавне резултате.

Delphi техника је нашла своју примену у разним областима а посебно у случајевима где је потребно анализирати квалитативне податке и где су друге технике вредновање показале бројне недостатке. Техника је повољна за коришћење са другим техникама вредновања, што јој је такође проширило опсег примењивости.

Као предности ове технике наводе се њена брзина примене и релативно мали трошкови, нема захтева за специјалном опремом, а ако је у питању рад са квалитативним подацима ниво несигурности није неопходно на нижем нивоу него код других техника.

Са друге стране постоје и одређени недостатци а пре свега се односе на субјективност мишљења и недовољну научну оријентацију технике.

5.4.2. ТЕХНИКЕ ВРЕДНОВАЊА

Технике вредновања у процесу СПУ имају за циљ да прикупљене податке о некој проблематици уобличи у форму да се могу анализирати. Технике вредновања се често преклапају или се допуњују. Оне најчешће не егзистирају појединачно а у зависности од комплексности задатка ради се избор техника које ћемо користити.

Веома често коришћена техника је *GIS overlay* техника. Можемо наћи у некој литератури и посматрање ове технике као две одвојене технике: ГИС и преклапање карата (Thevivel, 2004). *GIS overlay* техника има велику примену при генерисању тзв. синтезних карата, како у процесу СПУ тако и у процесу планирања уопште. Најчешће коришћена синтезна карта у процесу СПУ је тзв. Карта кумулативне осетљивости животне средине. У просторном планирању су бројни примери примене ове методе а често је у примени тзв. синтезна карта ограничења за стамбену изградњу. Коришћењем ове технике добију се синтезне карте које се користе у току јавних консултација. Међутим, ограничење је са анализом утицаја који нису просторно детерминисани.

ГИС се посматра и као засебна техника с обзиром да поседује много веће могућности од споменуте особине „преклапања“ карата. ГИС софтвери поседују јаке аналитичке алате који омогућују просторне анализе. У контексту посматрања ГИС-а са становишта анализе података добијених од стране

експерата, ГИС омогућује интерактивне просторне анализе где се у оквиру радионце мишљења експерата могу визуелно представити као и последице које из тог мишљења произилазе. Овде долазимо до поновне везе две технике које се понекад посматрају одвојено (Therivel, 2004), а то су ГИС и моделовање. Наведене просторне анализе где се тестира утицај једног или више параметара на понашање система зовемо моделовање.

Веома често примењивана техника вредновања у процесу СПУ је анализа осетљивости (*Sensitivity analysis*). Ова техника се односи на вредновање различитих сценарија. Са становишта теорије вишекритеријумских анализа, метод осетљивости система је метод за процену понашања модела на промену улазних резултата као и зависност излаза од степена несигурних података који улазе у процес вредновања (*Sensitivity and Error Propagation method*). У контексту технике анализе осетљивости сценарија се тестирају да би утврдило при којим улазима добијамо несигурне резултате.

Позната и призната техника вредновања је анализа трошкова и користи (*Cost-Benefit analysis*). Ова техника посматра бенефите које стратешка активност доноси као и трошкове које она повлачи. Иако је веома тешко приказати аспекте животне средине као и социјалне аспекте путем новца, ипак је метод веома примењиван јер је доносиоцима одлука понекад најлакше схватити релације кроз новац.

Вишекритеријумске анализе представљају област која у себи садржи бројне технике, које су веома примењиве у области СПУ и планирања и све више налазе примену у пракси. Проблем је што вишекритеријумске анализе захтевају добро техничко образовање, пре свега примену математичких модела.

Анализа рањивости (*vulnerability analysis*) испитује различита сценарија развоја према томе колико они утичу на рањивост система. Ова техника се најчешће користи у комбинацији са ГИС-ом и вишекритеријумским анализама.

Постоје и друге технике које се користе за потребе вредновања али су мање у употреби и са више недостатака него споменуте.

Да би се схватило учешће експерата у процесу вредновања у процесу СПУ даћемо пример укључивања експерата у процес СПУ при изради Стратешке процене утицаја на животну средину за планове локалних подручја (*Local Area Plans*), у области Корк (*County Cork*) у Републици Ирској.

5.4.3. УВОЂЕЊЕ ЕКСПЕРАТА У ПРОЦЕС ВРЕДНОВАЊА - ИСКУСТВА

County Cork представља област на југозападу Ирске. Област је покривена са 10 планова локалних подручја. За сваки од планова рађена је Стратешка процена утицаја на животну средину.

На самом почетку процеса СПУ, у фази „screening-а, консултована је *Environmental Protection Agency* која је током целог процеса имала саветодавну улогу. Стручњаци од стране *Environmental Protection Agency* помогли су SEA тиму да идентификују најзначајније институције које би требале бити укључене у процес. Предложене институције су контактиране и номинована је по најмање једна особа (експерт) за сарадњу из сваке институције.

Према установљеном моделу Delphi технике, тим који је водио Стратешку процесу утицаја користио је помоћ експерата за следећа питања:

- Дефинисање циљева
- Организација циљева у хијерархијску структуру
- Дефинисање индикатора
- Вредновање индикатора

Циљеви животне средине представљају жељено стање које желимо постићи а везани су за елементе животне средине (СПУ теме): биодиверзитет, становништво, земљиште, воде, ваздух, културно наслеђе, пејсаж и слично. Учешће експерата у дефинисању циљева је веома битно јер на основу утврђених циљева дефинишемо индикаторе који мере те циљеве.

Препорука је да се СПУ теме организују према типологији индикатора усвојеном од стране ЕЕА (*European Environmental Agency*). Према типологији индикатора ЕЕА, индикатори су организовани у 5 категорија (DPSIR методологија):

- Покретачи (*Driving force*)
- Индикатори притисака (*Pressure*)
- Индикатори стања (*State*)
- Индикатори утицаја (*Impact*)
- Одговори (*Responses*)

Поред ових 5 група индикатора, које обухватно можемо назвати „индикаторима животне средине“ битни су и индикатори о заштићеним подручјима - који се посматрају као одвојена категорија од индикатора животне средине.

Стога, индикаторе генерално можемо поделити у две групе:

1. Заштићена подручја
2. Индикатори животне средине

Заштићена подручја дефинисана су следећим темама (подциљевима):

- Биодиверзитет
- Становништво и здравље људи
- Водни ресурси
- Културно наслеђе
- Пејсаж

Тему „биодиверзитет“ дефинише следећа група индикатора:

- Зоне посебне конзервације (*SAC*)
- Зоне посебне заштите (*SPA*)
- Зоне природног наслеђа (*NHA*)
- Водени токови са „бисерним шкољкама“ (*Freshwater Pearl Mussel*)
- Области осетљивих хранљивих материја (*Nutrient Sensitive Areas*)
- Воде са морским шкољкама (*Shellfish waters*)

Потом су дефинисани индикатори за све остале циљеве и подциљеве. На графу који следи приказани су циљеви, подциљеви и индикатори, организовани у хијерархијску структуру. Индикатори животне средине подељени су 4 категорије, сходно типологији индикатора ЕЕА³.

Утврђена листа индикатора и њихова хијерархијска организација представљена је на радионици номинованим експертима надлежних институција и представницима *Environmental Protection Agency*. Примењеном методологијом експерти су активно укључени у процес, добијено је на квалитету утврђивања индикатора и омогућено је боље сагледавање процеса које хијерархијска организација индикатора омогућава.

Након усаглашавања индикатора и њихове хијерархијске структуре урађен је поступак вредновања индикатора где је поново примењена Delphi метода. Експерти су вредновали важност сваког од индикатора у хијерархијској структури почевши од циљева, па подциљева и коначно индикатора.

Стручни тим (SEA тим) који је водио процес анализирао је добијене резултате вредновања и неконсистентне резултате поново враћао у поступак вредновања.

³ Response индикатори нису укључени јер нису поседовани подаци о њима

Анализа резултата вредновања урађена је коришћењем „аналитичког хијерархијског процеса“ и техником „упоређивања парова критеријума“. Ове две методе нашле су велику примену у вредновању у планирању и све више се користе у старатешким проценама утицаја на животну средину.

„*Analythic hierarchy process*“ (АНП) метод развијен је од стране Saaty-a (1980) и базиран је на три принципа: декомпозиција, компаративно просуђивање и синтеза приоритета. Декомпозиција подразумева разлагање проблема који истражујемо на хијерархијски структурисане елементе (што је приказано у графикону). Компаративно просуђивање заснива се на тзв. „*pairwise comparison*“ техници где се сваки елемент у хијерархијском нивоу упоређује са суседним елементом у хијерархијском рангу имајући у виду утицаје вишег хијерархијског ранга. Синтеза приоритета представља генерални рејтинг алтернатива.

„*Pairwise comparison*“ метод је разрадио Saaty T.L. (1980) као саставни део обухватнијег метода вредновања *Analythic hierarchy process*.

У принципу се метод састоји од три процедуре:

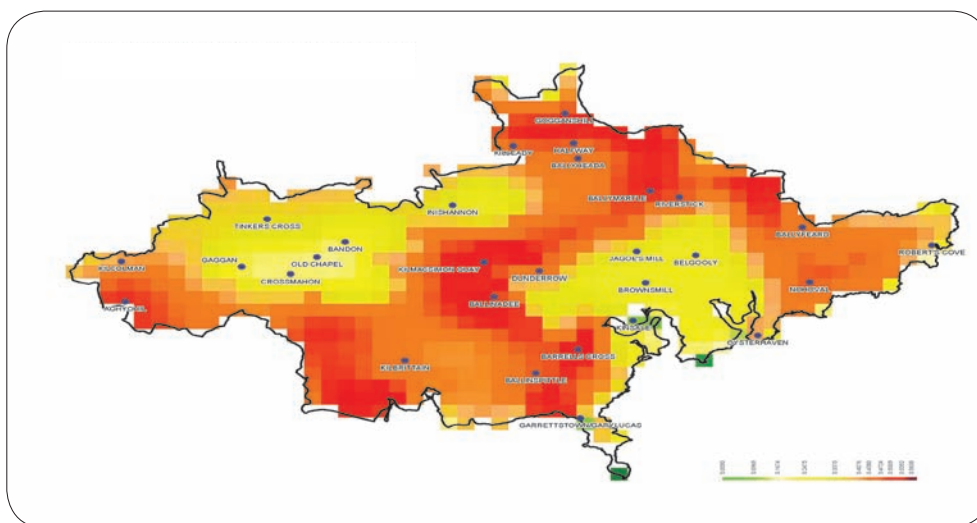
- Израду матрице критеријума (*pairwise comparison matrix*)
- Израчунавање тежина (*criterion weights computation*)
- Провера конзистентности израчунатих тежина (*consistency ratio estimation*)

У изради матрице користи се скала важности, дефинисана од стране Saaty-a (1980).

ИНТЕНЗИТЕТ ЗНАЧАЈА	ДЕФИНИЦИЈА
1	Једнак значај
2	Једнак или умерен значај
3	Умерен значај
4	Умерен до јак значај
5	Јак значај
6	Јак до веома јак значај
7	Веома јак значај
8	Веома јак до екстремно јак значај
9	Екстреман значај

Табела 12. Скала важности индикатора, (извор: Saaty, 1980)

Да не улазимо сувише у саму технику спровођења вредновања, резултат који добијемо је генерисање карте кумулативне осетљивости животне средине која се добије синтезом гридова који имају вредност индикатора добијену из аналитичког хијерархијског процеса. Другим речима, слој карте представља грид који добија вредност тежине из технике упоређивања парова критеријума и АНП структуре.



Слика 7. Карта кумулативне осетљивости животне средине, (извор: Вукичевић, С., 2011)

У овом случају, експерти су укључени на највишем могућем нивоу кооперације где се поред њиховог експертског знања захтева и познавање технике вредовања, која је објашњена на радионици. Из искуства, потребно је урадити два до три пробна вредновања да би се уставновио систем и да би експерти схватили процедуру.

Предлаже се одржавање радионице на којој би се објаснио поступак на једноставним примерима и тиме обучили експерти у циљу што квалитетнијег вредновања.

Као што се види из наведеног примера коришћене су следеће методе и технике:

- Delphi
- Аналитички хијерархијски процес
- Упоређивање парова критеријума
- ГИС преклапање

Немогуће је, или је бар недовољно, користити једну методу вредновања јер анализа аспеката животне средине представља комплексан задатак. Из тог разлога се мора узети у обзир „који нам је излазни резултат који желимо добити“ и сходно томе утврдити најприхватљивије методе вредновања.

Као што је речено, потребно је утврдити методу (технику) за прикупљање мишљења (улазни подаци) а потом методу за вредновање.

У Републици Ирској се примена наведене методологије показала као веома ефикасна како са стручног тако и са становишта демократичности процеса јер је активним учешћем експерата омогућено веома брзо и ефикасно усвање Извештаја о стратешкој процени и развојних планова за које су Извештаји рађени.

6.

***ПРЕДЛОГ МЕРА ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ
СТЕПЕНА УЧЕШЋА ЈАВНОСТИ И
ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ ГРУПА
У ПРОЦЕСУ ВРЕДНОВАЊА***

6.1. ПРЕПОРУКЕ ЗА УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ

Када укључити јавност у процес СПУ?

- Што је раније могуће - док су све опције „отворене“
- Кроз процес, не само на крају процеса
- У фази пргледа „screening“, код утврђивања да ли је процес СПУ потребан или није
- При дефинисању циљева
- Избор и вредновање алтернатива
- Израда Извештаја о стратешкој процени
- Усвајање плана/програма
- У праћењу реализације (мониторинг)

Које методе јавног учешћа користити?

- Упитници и истраживања на терену
- Делење летака
- Коришћење медија
- Јавни увиди и презентације
- Телефонске линије отворене за ту намену
- Лични контакти
- Особље за контакте са јавношћу
- Радионице

Принципи успешног учешћа јавности у процесу СПУ

- Рана укљученост – Групе и појединци су упућени у генералну стратегију документа
- Интерактивност – двосмерни дијалог који подразумева слушање и учење
- Обухватност – укључивање свих интересних група и појединца који су под утицајима планских решења
- Ефикасан одговор учесницима – учесници морају бити убеђени да је њихово мишљење узето у разматрање и да су тиме и они активно учествовали у процесу
- Континуитет – учесници се не посматрају краткорочно, за једно питање или проблем, већ њихово учешће мора бити током целог трајања процеса
- Отвореност – одлуке морају бити транспарентне и не смеју се доносити иза затворених врата

Будућа улога учешћа јавности?

- Учешће јавности унапређује процес планирања и процес СПУ
- Учешће јавности одражава демократичност процеса планирања и процес СПУ
- Рано укључивање јавности је од изузетног значаја за успешност процеса
- Учешће јавности, интересних група и надлежних институција често мора бити веће него што је то законом прописано, да би се побољшао квалитет процеса
- Избор интересних група које ће се укључити у процес зависи од проблема и циљева пројекта
- Избор техника за укључивање јавности зависи од процеса и учесника
- Са учешћем јавности управљање процесом добија на значају

Опасности које долазе са укључивањем јавности у процес СПУ?

- Због субјективности мишљења доводи се у питање ниво поузданости информација
- Потреба за резултатима у процесу одлучивања, а резултати могу бити недовољни и/или неадекватни
- Исувише велика очекивања од резултата добијених укључивањем јавности може довести до разочарења и негативног става у прихватању добијених резултата

Теорија узорка?

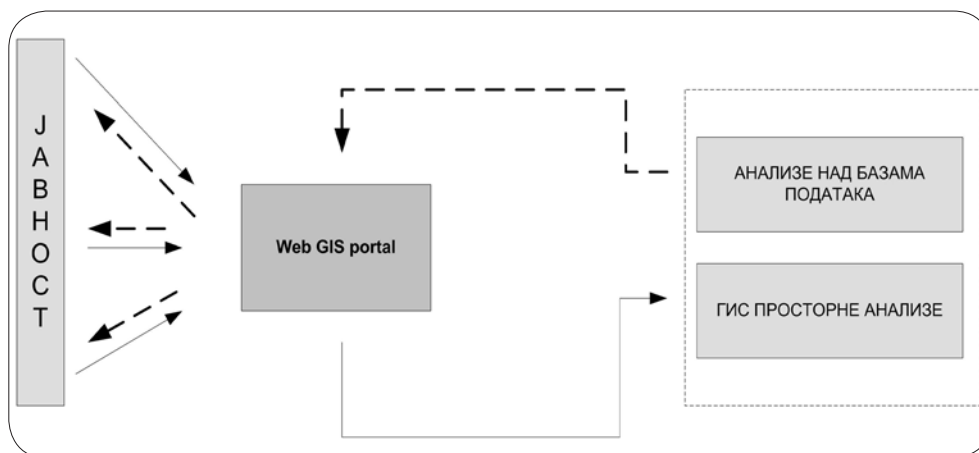
Како је веома тешко испитати све грађане који ће бити изложени евентуалном утицају плана често се приступа избору ткз. „узорка“, који предстаља изабрану групу испитаника чији би одговори могли представити генерлану слику јавности о схватању могућих утицаја плана на животну средину. Иако се коришћењем узорка повећава могућност нереалне представе о стању, ова метода се ипак значајно користи јер је „Теорија узорка“ потврђен и проверен математички метод. Уколико се приступа методу коришћења узорка, битно је водити рачуна да се обухвате испитаници различитог нивоа образовања и социјалних нивоа као испитаници са различитим интересима.

Обим упитника?

Упитник се мора припремити веома пажљиво. Уколико је веома кратак, одговори неће задовољити циљ испитивања. Са друге стране, уколико је дугачак, биће заморан за испитаника и велика је могућност да одговори не буду задовољавајући. Упитник мора да покрије све сегменте проблема укључујући економски, социјални и концепт заштите животне средине.

Концепт увођења јавности у процес СПУ

Обрађивач путем успостављеног *Web GIS портала* прикупља коментаре и сугестије јавности. Коментари могу бити текстуални, графички и нумерички и у зависности од типа податка он се обрађује кроз анализе у бази података или путем ГИС просторних анализа. Анализирани податак се враћа на *Web GIS портал* у форми приказа синтезних прилога. Јавност има могућност да провери да ли је њихова сугестија узета у разматрање и да ли је она изазвала одређене утицаје на планска решења или утицај на животну средину.



Графикон 12. Концепт увођења јавности у процес СПУ

Улога Републичке агенције за заштиту животне средине

Било би корисно да Агенција за заштиту животне средине постави концепт за *Web GIS портал* који би институције које спроводе процес СПУ могле користити. Увођење јединственог портала омогућио би и примену *INSPIRE* директиве и увођење ГИС-а у процедуру израде процеса СПУ. Да би се *Web GIS портал* могао користити обрађивачи би морали применити *INSPIRE* стандарде што би поспешило увођење *INSPIRE* директиве и стандардизовало геопросторне податке на локалним нивоима. Са друге стране, примена *Web GIS портала* приморала би обрађиваче да користе ГИС апликације у процесу СПУ. Стога, Републичка агенција за животну средину би мога бити носиоц израде предложеног *Web GIS портала* али би морала и активирати своју улогу као саветодавног тела у процес Стратешке процене утицаја на животну средину.

6.2. ПРЕПОРУКЕ ЗА УЧЕШЋЕ ЕКСПЕРАТА

Када укључити експерте у процес СПУ?

- При дефинисању циљева
- При дефинисању индикатора
- При вредновању индикатора
- При вредновању алтернатива

Које методе користити?

- Delphi методу
- Вишекритеријумске анализе
- ГИС
- Методе и технике вредновања

Принципи успешног учешћа експерата у процесу СПУ

- Рана укљученост – Експерти учествују у дефинисању циљева заштите животне средине
- Интерактивност – двосмерни дијалог који подразумева слушање и учење, с тим да је у овом случају учење више усмерено ка обрађивачима извештаја о стратешкој процени
- Обухватност – укључивање свих релевантних институција и избор експерата да би се „покрили“ сви аспекти животне средине
- Континуитет – експерти активно учествују у процесу од дефинисања циљева па до избора најприхватљивије алтернативе развоја
- Отвореност – „транспарентност“ комуникације између обрађивача извештаја о стратешкој процени и експерата је основа без које учешће експерата и не би могло да се спроведе

Будућа учешћа експерата?

- Са учешћем експерата процес планирања и процес СПУ подиже се на виши научни ниво
- Активно учешће експерата остварује „едукативну радионицу“ у којој експерти постају више свесни улоге планирања и смисла процеса СПУ а обрађивачи плана/извештаја боље схватају везе између елемената система животне средине
- Избор институција које требају бити укључене у процес СПУ требао би бити утврђен протоколом под надлежности Републичке агенције за заштиту животне средине

- Избор експерата је у надлежности институција које учествују у процесу СПУ и обрађивача плана/извештаја
- Избор метода и техника за укључивање експерата зависи од проблема који се истражује и од могућности обрађивача плана/извештаја (познавање ГИС-а, познавање метода вредновања и вишекритеријумских анализа)
- Са учешћем експерата управљање процесом добија на значају

Опасности које долазе са укључивањем експерата у процес СПУ?

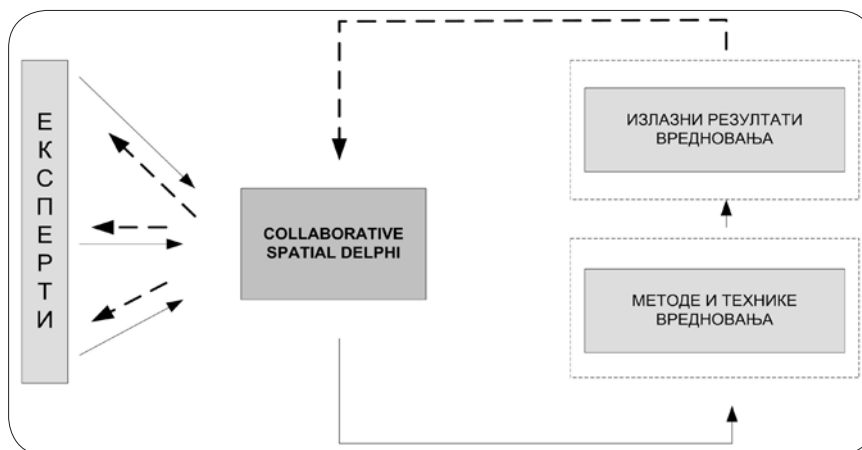
- Опасност да процес постане исувише комплексан
- Усклађивање мишљења експерата понекад може потрајати веома дуго због чињенице да експерти тешко мењају донесену одлуку
- Примена метода вредновања захтева нова знања
- Управљање процесом постаје сложена и захтевна позиција

Концепт увођења експерата у процес СПУ

У овом концепту потребно је нагласити две битне компоненте: *Collaborative Spatial Delphi* и методе и технике вредновања. *Collaborative Spatial Delphi* произлази из *Collaborative GIS* концепта. *Collaborative GIS* настао је под утицајем ГИС-а као технологије и GIS-а као науке о ГИС технологији (*GIScience*). Разлика између ова два приступа је што GIS наука посматра ГИС као науку која потврђује изградњу и примену ГИС-а са становишта основних научних принципа: теоријске и методолошке поставке. (Goodchild, 1992). Са друге стране ГИС технологија представља дизајн и процесе који интегришу људе и рачунаре у управљању, трансформацији и анализама просторних података у решавању проблема. (Wright, Goodchild & Proctor, 1997).

Стога, *Collaborative GIS* можемо дефинисати као еkleктичну интеграцију теорија, алата и технологија које су усмерене (али не и ограничене) ка структурисању учешћа јавности (и експерата) у процесу групног доношења одлука. (Balram and Dragicevic, 2006). Структурисање подразумева изградњу система, утврђивање веза на релацији: **учесници (експерти) -технологија-подаци** у оквиру система и утврђивање веза између елеманата система.

Collaborative Spatial Delphi приступ представља нови алат и процес за унапређење учешћа експерата и за постизање консенсуса у решавању просторних конфликта везаних за очување животне средине. Он интегрише могућности просторних анализа ГИС-а са принципом увођења експерата у процес одлучивања путем Делфи методе.



Графикон 13. Концепт увођења експерата у процес СПУ

Веза са *INSPIRE* Директивом

INSPIRE Directive (2007/02/EC) утемељена је са циљем да структурише просторне податке везене за животну средину, односно Директива је покушала да успостави инфраструктуру просторних информација на нивоу ЕУ које се односе на област животне средине. *INSPIRE* Директива је послужила као основа за формирање националних Spatial Data Infrastructures које су прописале начине прикупљања просторних података, њихову обраду, дистрибуцију, коришћење, одржавање и чување.

У Републици Србији усвојена је Стратегија Националне инфраструктуре геопросторних података. *Национална инфраструктура геопросторних података – НИГП*, (National Spatial Data Infrastructure – NSDI), представља интегрисани систем геопросторних података, који омогућава корисницима да идентификују и приступе просторним информацијама добијеним из различитих извора, од локалног, преко националног до глобалног нивоа, на свеобухватан начин (Стратегија, 2010).

Улога Агенције за заштиту животне средине

Улогу Агенције за заштиту животне средине можемо посматрати двојак: на националном нивоу и на локалном нивоу. На националном нивоу улога се огледа у усклађивању НИГП са процесом СПУ, односно Законом о стратешкој процени. На локалном нивоу улога је стручно саветодавна али и техничка. Стручно саветодавна улога се огледа у консултантским услугама експерата Агенције обрађивачима Извештаја о стратешкој процени утицаја на животну средину у локалним самоуправама. Техничка подршка се огледа у изградњи *Collaborative Spatial Delphi* алата који би локалне самоуправе могле користити за спровођење процеса СПУ. Агенција би могла урадити и Водич за методе и технике вредновања у процесу СПУ које би локалне самоуправе могле користити.

7.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

ЗАКЉУЧАК

Стратешка процена утицаја је поступак којим се, на основу дефинисаних циљева и индикатора, процењују утицаји стратешких докумената (планови, програми и политике) на животну средину укључујући и економске и социјалне елементе. Овим поступком омогућено је учешће јавности, заинтересованих организација, експерата и државних органа у коначном одлучивању о плану за одређено подручје или програму развоја за одређену област. Учешће јавности је вид слободног изражавања ставова грађана и дефинише се као организована могућност да јавност, институције или организације изразе своје мишљење, пропагирају као и да утичу на креирање и спровођење политике заштите животне средине.

Учешће јавности у процесу доношења одлука представља једно од главних питања јер подразумева заинтересованост и спремност на сарадњу са државним органима са заједничким циљем унапређења заједнице. Укљученост грађана на пољу заштите животне средине је кључно и са аспекта стварања платформе за сарадњу и окупљање грађана и јавно заговарање како би се у континуитету спроводила политика заштите и очување животне средине и очување природних вредности.

Због свега наведеног, у Приручнику је извршена анализа ефикасности процеса стратешке процене утицаја и учешћа јавности у Србији и дата поједина искуства из земаља ЕУ. Евидентно је да се још увек процес стратешке процене заснива само на изради Извештаја о СПУ и представља формалан документ који се ради уз план, а како би се испунила законска обавеза која дефинише да је СПУ саставни део плана. Сагледане су могућности да из формалног процес стратешке процене пређе у суштински, односно да процес стратешке процене тече паралелно са израдом плана или програма а не највећим делом одвојено какав је до сада био случај.

Концепт увођења јавности и експерата, односно њиховог интегрисања у процес стратешке процене мора бити снажнији у наредном периоду па су у Приручнику приказана и предложена методолошка и техничка унапређења за учешће јавности и експерата у стратешкој процени утицаја на животну средину.

ЛИТЕРАТУРА

ЛИТЕРАТУРА

1. Al-Kodmany, K. (2002), GIS and the Artist: Shaping the Image of a Neighbourhood in Participatory Environmental Design. In: Weiner, D.; Harris, T. M. and Craig W. J. (eds.) *Community Participation and Geographic Information Systems* (London, Taylor and Francis).
2. Balram, S. and Dragicevic, S. (2006), "Collaborative Geographic Information Systems: Origins, Boundaries and Structures", IDEA Group Publishing, USA
3. Brown, A. and Therivel, R. (2000), "*Principles to guide the development of strategic environmental assessment methodology*", Impact Assessment and project Appraisal, vol 18, pp 183-189
4. Creighton, J.L. (2005), *The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement*. NY, USA: Jossey Bass.
5. Dalkmann, H. (2006), "Public Participation in Strategic Environmental Assessment", (Available at: http://siteresources.worldbank.org/ENR/Resourc-es/460956-1110224577078/780167-1112115345610/Holger_guiyang_EN.pdf, Las accessed: September 2011)
6. EU Directive 2001/42/EC on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment – the SEA Directive, 2001
7. Fischer, T.B. and Seaton, K. (2002), "*Strategic Environmental Assessment: Effective planning instrument or lost concept?*", Planning Practice and Research, vol 17, no 1, pp 31-44
8. Furlong, S.R.(2005), Interest Group Participation in Rule Making: A Decade of Change. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, 3, pp. 353-370.
9. González Del Campo, A. et al (2008), "*Developing and Applying a Participative Web-based GIS for Integration of Public Perceptions into Strategic Environmental Assessment*", in Mount, N J, Harvey, G L, Aplin, P and Priestnall, G (eds) "*Representing, Modeling and Visualizing the Natural Environment: Innovations in GIS*", 13, pp 117-133. CRC Press: Florida.
10. Goodchild, M.F. (1992), Geographical information science. *International Journal of Geographical Information Systems*, 6(1), 31-45.
11. Handbook on SEA for Cohesion Policy 2007-2013, GRDP Project, 2006
12. Implementation of Directive 2001/42/EC on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment - the EC Guide, 2003
13. James E., Venn O., Tomilson P. (2004): *Review of Predictive Techniques for the Aggregates Planning Sector*, TRL Limited, Berkshire, UK
14. Jones, C. et al (2005), "*Strategic Environmental Assessment and land use planning*", Earthscan, London
15. Jordan, G. (1998), *A Public Participation GIS for Community Forestry User Groups in Nepal: Putting People Before the Technology*. Department of Agriculture & Forestry Newton Rigg College, University of Central Lancashire Penrith, Carlisle, UK (Available at: http://www.geog.ntu.edu.tw/course/gisluc/GIS_Paper%5Cforestry.pdf - Las accessed: September 2011)

16. 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
17. Partidário M.R. (2007): *Strategic Environmental Assessment Good Practices Guide - methodological guidance*. Portugal
18. Partidário, M (2000), “*Elements of an SEA framework – improving the added-value of SEA*”, Environmental Impact Assessment Review, vol 20, pp 647 - 663
19. Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive, Office of the Deputy Prime Minister, London, 2005
20. Printer et al, UNEP, IISD& Ecologistics International, 1999
21. Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC), *National SEA Activities*, 2007.
22. Roche, S (2003), Geographic information and public participation: Research proposal from a French perspective. Urban and Information Systems Association Journal, 15(APA II), 41–48.
23. Saaty T.L. (1980), ; “*The analytic hierarchy process*”, McGraw-Hill, New York
24. Sadler, B. and Verheem, (1996), “*Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions*”, Publication no. 53, Ministry of housing, spatial planning and the environment, The Hague
25. Sadler, B. (ed) (1995) “*Strategic Environmental Assessment at the Policy Level*”, Ministry of the Environment, Czech Republic, Prague
26. Source Book on Strategic Environmental Assessment of Transport Infrastructure Plans and Programs, European Commission DG TREN, Brussels, 2005
27. Stinchombe, K. and Gibson, R. (2001), “*Strategic Environmental Assessment as a means of pursuing sustainability: ten advantages and ten challenges*”, Journal of Environmental Assessment Policy and management, vol 3, pp 343 – 372
28. *Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Documents*, Office of the Deputy Prime Minister (ODPM), London, 2005.
29. *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*, Office of the Deputy Prime Minister (ODPM), London, 2003
30. Therivel, R. (2004), “*Strategic Environmental Assessment in Action*”, Earthscan, London
31. Wood, J. (2005), ‘How Green is My Valley?’ Desktop Geographic Information Systems as a Community-Based Participatory Mapping Tool. *Area*, 37, 2, pp. 159-170.
32. Wright, D.J., Goodchild, M.F. & Proctor, J.D. (1997), Demystifying the persistent ambiguity of GIS as “tool” vs. “science.” *Annals of the Association of American Geographers*, 87(2), 346-362.
33. Група аутора (2006): *Приручник за израду просторних планова – компонента 1. Програм за израду просторних планова и Стратегија развоја планског подручја, радни материјал*, Инжењерска комора Србије, Београд
34. Гуцић М., Стерђевић В., Тошић С. (2007): *Искусства у примени нових прописа о заштити животне средине*, часопис “Планер”, број 4, Асоцијација просторних планера Србије, Београд

35. Закон о заштити животне средине, "Службени гласник РС", бр.135/04
36. Закон о процени утицаја на животну средину, "Службени гласник РС", бр.135/04
37. Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, "Службени гласник РС", бр.135/04
38. Извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину Просторног плана Републике Србије, Републичка агенција за просторно планирање, Београд, 2010.
39. Индикатори квалитета животне средине у Републици Србији, Министарство заштите животне средине, Агенција за заштиту животне средине РС, Београд, 2008
40. Јосимовић Б. (2007): *Методолошки приступ у изради стратешких процена утицаја – почетна искуства у Србији*, зборник радова "Планска и нормативна заштита простора и животне средине", Асоцијација просторних планера Србије и Географски факултет Универзитета у Београду, Београд
41. Јосимовић Б., Црнчевић Т. (2006): *Процедура Стратешке процене утицаја-Искусва израде Стратешке процене утицаја за План детаљне регулације просторно привредног комплекса „Клисина“*, Часопис Архитектура и урбанизам, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд
42. Маричић Т., Јосимовић Б. (2005): *Преглед система стратешке процене утицаја у земљама Југоисточне Европе*, Часопис Архитектура и урбанизам, бр.16-17, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд
43. Митровић И., Милић Ђ., Стефановић И. (2007): *Приступ припреми програмских основа за израду стратешке процене утицаја Стратегије просторног развоја Републике Србије на животну средину*, зборник радова "Планска и нормативна заштита простора и животне средине", Асоцијација просторних планера Србије и Географски факултет Универзитета у Београду, Београд
44. Национална стратегија одрживог развоја, Влада Републике Србије, 2008.
45. Национални програм заштите животне средине Републике Србије, 2010
46. Просторни план Републике Србије, "Службени гласник РС", бр.88/10
47. Стојановић Б. (2002): *Управљање животном средином у просторном и урбанистичком планирању – стање и перспективе*, монографија "Новији приступи и искуства у планирању", Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд
48. Стојановић Б. (2005): *Неки практични проблеми Стратешке процене утицаја у пракси планирања у Србији*, презентација са семинара "Стратешка процена утицаја на животну средину", Инжењерска комора Србије, Београд
49. Стојановић Б., Спасић Н. (2006): *Критички осврт на примену Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину у просторном и урбанистичком планирању*, часопис "Изградња", бр.1, Београд
50. Стопић М., Дичић Н., Зорић Ј. (2009): *Правци заштите животне средине у Србији*, Београдски центар за људска права, Београд
51. Уредба о утврђивању Листе пројеката за које је обавезна процена утицаја и Листе пројеката за које се може захтевати процена утицаја на животну средину, "Службени гласник РС", бр.84/05 и 114/08

52. Филиповић Д. (2005): *Планирање и уређење простора у новој законској регулативи о заштити животне средине*, зборник радова "Планска и нормативна заштита простора и животне средине", Асоцијација просторних планера Србије и Географски факултет Универзитета у Београду, Београд
53. Филиповић Д. (2005): *Специфичности у изради и процедури доношења стратешке процене утицаја на животну средину*, зборник радова са стручне конференције "Инжењерске активности и обавезе у заштити животне средине", Удружење инжењера Београда и Скупштина Града Београда, Београд
54. Филиповић Д., Обрадовић Д. (2005): *Стратешка процена утицаја у просторном планирању – инструмент за утврђивање значаја планских решења за заштиту животне средине и одрживи развој*, Гласник Српског географског друштва, свеска LXXXV, бр.2, Српско географско друштво, Београд
55. Црнчевић Т. (2007): *Стратешка процена утицаја у урбанистичком планирању као инструмент за спровођење стратегије одрживог развоја*, докторска дисертација, Центар за мултидисциплинане студије, Београд
56. Вукичевић, С. (2011), *Интеграција "SEA" у просторне планове заснована на GIS усмереној вишекритеријумској анализи – пример "Cork County Development Plan"*, Република Ирска, докторска дисертација, Географски факултет, Универзитет у Београду
57. [www.rec.org/REC/Programs/Environmental Assessment/pdf/SEA_Training_Manual.zip](http://www.rec.org/REC/Programs/Environmental%20Assessment/pdf/SEA_Training_Manual.zip)
58. www.rec.org/REC/Programs/EnvironmentalAssessment/SEAAactivities.html
59. www.sea-info.net/files/events/SEA_guide_Portugal.pdf
60. www.unece.org/env/eia/sea_manual/links.html
61. www.un.org/esa/sustdev/indisd/indisd-mg2001.pdf

CIP-Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

502/504:711(035)
351.77(497.11)(035)

ФИЛИПОВИЋ, Дејан 1967 –

Увођење заинтересоване јавности у поступак
стратешке процене утицај на животну средину:
приручник / Дејан Филиповић, Сениша Вукичевић. –
Београд: Асоцијација просторних планера Србије,
2011 (Београд, Форма Б). – 136 стр.: илустр.; 24 цм

Тираж 300. – Библиографија: стр. 133-136

ISBN 978-86-87857-04-9

1. Вукичевић, Сениша 1969 – (аутор)

а) Просторно планирање – животна средина – Србија
– Приручници б) Животна средина – Друштвени
аспект - Србија – Приручници ц) Србија – Еколошка
политика - Приручници

COBISS.SR-ID 188057868

