

ДЕЈАН ФИЛИПОВИЋ  
ДАНИЈЕЛА ОБРАДОВИЋ\*

## СТРАТЕШКА ПРОЦЕНА УТИЦАЈА У ПРОСТОРНОМ ПЛАНИРАЊУ – ИНСТРУМЕНТ ЗА УТВРЂИВАЊЕ ЗНАЧАЈА ПЛАНСКИХ РЕШЕЊА ЗА ЗАШТИТУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И ОДРЖИВИ РАЗВОЈ

**Извод:** Заштита, унапређење и рационално коришћење животне средине све више постаје примарни задатак у борби савременог друштва за еколошки здравије и хуманије услове живота и рада. Како би услови живота човека задовољили његове социјалне, економске, здравствене и друге потребе, заштита, унапређење и коришћење простора мора бити у складу са начелима одрживог развоја. Чињеница да се планским решењима 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 „провери“ да ли су планска решења у складу са заштитом животне средине и одрживим развојем.

**Кључне речи:** просторно планирање, стратешка процена, заштита и унапређење животне средине, одрживи развој.

**Abstract:** Protection, improvement and rational utilization of the environment becomes more and more primary task in modern society's struggle for more ecological, healthy and humane living and working conditions. In order to living conditions satisfy man's social, economic, health and other needs, protection, improvement and utilization of the environment must be in accordance with principles of sustainable development.

Fact that planned solutions have great influence on quality of some environmental elements imposes importance of spatial planning for providing healthy environment as one of basic human needs. As in many planning documents environmental aspect was not considering in the way that it was needed to be, there arose a need for Strategic Environmental Impact Assessment in aim to verify are the planning documents in coherence with environmental protection and sustainable development.

**Key words:** spatial planning, strategic assessment, environmental protection and improvement, sustainable development.

### Увод

У теорији и пракси просторног планирања животна средина је увек заузимала значајно место, будући да су простор и окружење у коме човек живи јединствена целина. Међутим, досадашње искуство у изради планских докумената показало је да је, у великом броју случајева, "еколошка димензија" занемаривана, и да су, у циљу најчешће неопходног економског развоја или "виших интереса", прихватана решења која нису у складу са заштитом животне средине. Оваква решења се нису показала

---

\* Др Дејан Филиповић, ванредни професор, Географски факултет, Студентски трг 3/III, Београд  
Мр Данијела Обрадовић, асистент, Географски факултет, Студентски трг 3/III, Београд

добрим, јер су, пре или касније, довела до негативних последица, првенствено по здравље становништва.

Идеја вредновања планских решења, у просторним и урбанистичкоим плановима, са аспекта заштите животне средине постоји већ дуже време, а од децембра 2004. године добила је и свој законски оквир.

Основу за припрему и доношење "Закона 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).

Са циљем хармонизације прописа из области заштите животне средине са законодавством Европске Уније (пројекат Yugolex, 2003), 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.

Законска регулатива представља окосницу за управљање животном средином, а самим тим и за управљањем животном средином у области просторног планирања. Стратешка процена утицаја је код нас нови инструмент 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. Дакле, стратешка процена нема за циљ да конзервира природу у циљу њене неопходне заштите, већ да, у складу са одрживим развојем, процени и изабере најповољније планско решење.

### **Заштита животне средине као интегрални део планског документа**

Аспект животне средине и њене заштите био је и до сада неопходан сегмент планског документа. Основни недостатак у процесу израде већег броја планских решења био је релативна неусклађеност сегмента заштите животне средине са другим сегментима плана, тј. честа колизија између заштите животне средине и планираних активности које могу значајно угрозити њен квалитет. "Секторски" приступ доводио је до тога да планска решења често личе на скуп неколико мање-више самосталних аналитичких студија, без неопходне синтезне компоненте.

Посматрајући планирање и развој једног подручја кроз систем "еколошких" критеријума и индикатора дошло се до закључка да се посебно мора водити рачуна о активностима које битније могу нарушити животну средину, као и о могућим "сукобима интереса" у односу на природне вредности, земљиште, воду и ваздух. У савременом планирању, увођењем стратешке процене утицаја, еколошка димензија прожима читав процес израде планских докумената и интегрисана је у планска решења, чиме планови постају квалитетнији и усклађенији са концептом одрживог развоја (Филиповић Д., 2005). Међутим, то никако не значи да СПУ треба да замени сегмент животне средине у планским документима, већ је циљ СПУ да тај сегмент појача, да се бави стратешким циљевима заштите животне средине, укључујући и економско-социјални аспект.

Посматрајући поступак израде сегмента заштите животне средине у планском документу, може се закључити да он састоји из, условно говорећи, четири фазе (скица 1). Не улазећи у детаљније елаборирање појединих фаза потребно је нагласити

да свака фаза има своју "тежину" и никако се не може запоставити у поступку интегралног планирања животне средине.



Слика 1. Неопходни поступци (фазе) у изради сегмента заштите животне средине у планском документу

Анализа постојећих утицаја и оцена стања је аналитичка фаза која се ради на основу резултата мерења елемената животне средине на терену односно стручних, научних и других литературних података о стању животне средине на датом подручју. Такође, у овој фази се врши и анализа могућих утицаја које одређене активности и објекти могу имати на животну средину.

Након анализе и оцене стања, друга фаза представља зонирање подручја плана на основу категоризације загађености. Према критеријумима, а имајући у виду природне услове и изграђене структуре на подручју за које се план доноси, може се издвојити неколико категорија угрожености животне средине према специфичностима просторних целина. Након зонирања следи одређивање приоритета заштите. У приоритете заштите спадају увек највреднији простори на планском подручју а то су, пре свега, изворишта водоснабдевања, заштићена природна и културна добра и др. Такође, у приоритетне активности везане за санацију постојећег стања спадају еколошки најугроженији простори у обухвату плана.

На основу анализе и оцене стања, еколошке категоризације простора и идентификованих приоритета, у трећој фази, прописују се одговарајуће мере заштите и унапређења животне средине. На крају, након израде и усвајања плана следи фаза праћења спровођења прописаних мера заштите и њихове ефикасности. Може се рећи да је ова последња фаза, до сада, била најслабији део у плану.

### Место и улога стратешке процене у процесу израде планског документа

Стратешка процена утицаја одређених планова и програма на животну средину представља, дакле, сложен поступак који не подразумева само припрему студије о стању животне средине. Овај поступак се састоји из више фаза, од којих свака треба да буде интегрисана у одговарајуће фазе у поступку одлучивања, односно усвајања одређених планова и програма (табела 1).

Према Закону о СПУ, поступак стратешке процене састоји се од следећих фаза:

1. *припремна фаза*, која обухвата:
  - одлучивање о изради стратешке процене,
  - избор носиоца израде извештаја о стратешкој процени,
  - учешће заинтересованих органа и организација;
2. *извештај* о стратешкој процени;
3. поступак *одлучивања* који обухвата:
  - учешће заинтересованих органа и организација,
  - учешће јавности,
  - извештај о резултатима учешћа заинтересованих органа и организација и јавности,
  - оцену извештаја о стратешкој процени,
  - сагласност на извештај о стратешкој процени.

Досадашња искуства у изради стратешких процена код нас показују да постоје три основна односа стратешке процене утицаја према планском решењу, и то:

1. поступак СПУ тече одвојено од процеса планирања,
2. поступак СПУ је делимично интегрисан у процес планирања, и
3. поступак СПУ је у потпуности интегрисан у процес 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.

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.

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.

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 и урбанистичком планирању. Било да је поступак СПУ 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.

У табели 1. дат је упоредни приказ поступка стратешке процене утицаја и поступка доношења планског документа, са начином интеграције Стратешке процене утицаја у планско решење.

Од дана ступања на снагу Закона о СПУ саставни део просторног и урбанистичког плана је документ под називом **Извештај о стратешкој процени**. Он представља документ којим се описују, вреднују и процењују могући значајни утицаји на животну средину до којих може доћи имплементацијом плана и програма и одређују мере за смањење негативних утицаја на животну средину.

**Табела 1. Фазе/кораци у процесу израде планског документа и стратешке процене утицаја као његовог саставног дела (Филиповић Д., 2005).**

СТРАТЕШКА ПРОЦЕНА УТИЦАЈА	ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТ
<b>Припремна фаза</b>	
Одлука о изради СПУ	Одлука и Програм израде планског документа
Избор обрађивача, давање мишљење о Одлуци, уговарање, формирање радног тима	Избор обрађивача, давање мишљење о Одлуци, уговарање, формирање радног тима
Прикупљање прелиминарних информација о стању животне средине; дефинисање циљева, индикатора и методског приступа, консултације са заинтересованим органима и организацијама	
<b>Аналитичко-документациона основа</b>	
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	Израда Стратегије развоја, планирања, коришћења, уређења и заштите планског подручја
Припрема и процена варијантних решења	Стручна контрола Стратегије
Предлог најповољнијег варијантног решења са становишта заштите животне средине	Верификација Стратегије
<b>Предлог планског документа</b>	
Радна верзија Извештаја о СПУ	Радна верзија Предлога плана
Прикупљање мишљења о Извештају о СПУ, стручна контрола и јавни увид	Прикупљање мишљења о радној верзији Предлога плана, стручна контрола и јавни увид
Извештај о учешћу јавности и заинтересованих органа и организација	Извештај о обављеном јавном увиду
Оцена Извештаја о СПУ и давање Сагласности на извештај	
Финална верзија Извештаја о СПУ	Финална верзија планског документа

Извештај садржи следеће делове (Закон о стратешкој процени утицаја, Сл. Гласник РС, бр.135/04):

1. полазне основе стратешке процене;
2. опште и посебне циљеве стратешке процене и избор индикатора;
3. процену могућих утицаја са описом мера предвиђених за смањење негативних утицаја на животну средину;
4. смернице за израду стратешких процена на нижим хијерархијским нивоима и процене утицаја пројеката на животну средину;
5. програм праћења стања животне средине у току спровођења плана и програма (мониторинг);
6. приказ коришћене методологије и тешкоће у изради стратешке процене;
7. приказ начина одлучивања, опис разлога одлучујућих за избор датог плана и програма са аспекта разматраних варијантних решења и приказ начина на који су питања животне средине укључена у план или програм;
8. закључке до којих се дошло током израде извештаја о стратешкој процени представљене на начин разумљив јавности;

9. друге податке од значаја за стратешку процену.

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

Под полазним основама Стратешке процене утицаја обухватају се:

- садржај и циљеви плана, однос са другим плановима и програмима;
- преглед постојећег стања и квалитета животне средине на подручју плана;
- карактеристике животне средине у областима за које постоји могућност да буду изложене значајном утицају;
- разматрана питања и проблеми заштите животне средине у плану;
- приказ варијантних решења која се односе на заштиту животне средине у плану, и најповољније варијантно решење са становишта заштите животне средине;
- резултати консултација са заинтересованим органима и организацијама битни са становишта процене могућих утицаја.

### **Општи и посебни циљеви заштите животне средине планског подручја**

Дефинисање стратегије заштите животне средине на подручју плана заснива се на усвојеним стратешким документима на државном нивоу и хијерархијски вишим плановима, од којих је од кључног значаја "Просторни план Републике Србије" до, претпостављамо, израде и усвајања "Националног програма заштите животне средине Републике Србије" .

**Општи циљеви заштите животне средине на планском подручју били би:**

- Обезбеђивање квалитетне животне средине, што подразумева чист ваздух, довољне количине квалитетне и хигијенски исправне воде за пиће, затим очуваност пољопривредног земљишта, екосистема и биолошке разноврсности, квалитетне површине за рекреацију и туризам, уређеност насеља и сл;
- Постизање рационалне организације, уређења и заштите простора усклађивањем његовог коришћења са могућностима и ограничењима у располагању природним ресурсима (пољопривредно земљиште, шуме, воде и др.) и створеним вредностима;
- Заустављање даље деградације природне средине (ваздух, вода, земљиште и др.) одређивањем стања, приоритета заштите и услова одрживог коришћења простора;
- Предузимање адекватних превентивних мера уз успостављање система контроле свих облика загађивања.

**Посебни циљеви заштите животне средине планског подручја** произлазе из анализе стања, проблема, ограничења и потенцијала планског подручја, као и приоритета за решавање еколошких проблема, а у складу су са општим циљевима и начелима заштите животне средине.

Посебни циљеви стратешке процене дефинишу се на основу прикупљених података о стању животне средине и значајних питања, проблема и предлога у погледу заштите животне средине у плану. Преглед постојећег стања и квалитета животне средине на подручју плана представља и саставни део Извештаја о СПУ. Проблем који се овде јавља јесте недостатак података, тј. најчешће не постоје адекватна мерења елемената животне средине. Ово је веома значајан проблем јер се на основу анализе стања дефинише еколошки капацитет подручја у целини за које се план доноси, или појединих његових делова, што представља стратешку основу за процене утицаја пројеката на животну средину који морају бити усаглашени са СПУ, као хијерархијски вишим документом.

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

## Процена и вредновање могућих утицаја планских решења на животну средину

Процена могућих утицаја плана и програма на животну средину представља најделикатнији и најтежи део Извештаја. Како би се процена могла извршити адекватно, потребно је да садржи следеће елементе:

1. приказ процењених утицаја варијантних решења плана и програма повољних са становишта заштите животне средине са описом мера за спречавање и ограничавање негативних, односно увећање позитивних утицаја на животну средину;
2. поређење варијантних решења и приказ разлога за избор најповољнијег решења;
3. приказ процењених утицаја плана и програма на животну средину са описом мера за спречавање и ограничавање негативних, односно увећање позитивних утицаја на животну средину;
4. начин на који су при процени утицаја узети у обзир чиниоци животне средине укључујући податке о: ваздуху, води, земљишту, клими, јонизујућем и нејонизујућем зрачењу, буци и вибрацијама, биљном и животињском свету, стаништима и биодиверзитету; заштићеним природним добрима; становништву, здрављу људи, градовима и другим насељима, културно-историјској баштини, инфраструктурним, индустријским и другим објектима или другим створеним вредностима – Прилог I Закона о СПУ
5. начин на који су при процени узете у обзир карактеристике утицаја: вероватноћа, интензитет, сложеност/реверзибилност, временска димензија (трајање, учесталост, понављање), просторна димензија (локација, географска област, број изложених становника, прекогранична природа утицаја), кумулативна и синергијска природа утицаја – Прилог I Закона о СПУ.

Начин вредновања могућих утицаја планских решења на животну средину код нас још није довољно методолошки разрађен и усклађен. У већини случајева до сада, коришћен је модел вредновања утицаја изведен на основу методологије британског Министарства за заштиту животне средине.

Тако, значај утицаја процењује се у односу на величину тј. **интензитет утицаја и просторне размере** на којима се може остварити утицај (табеле 2 и 3).

Табела 2. Вредновање величине утицаја планских решења на животну средину

<i>Величина утицаја</i>	<i>Ознака</i>	<i>Опис</i>
<b>Критичан</b>	-3	Јак негативан утицај дужег трајања
<b>Већи</b>	-2	Већи негативан утицај
<b>Мањи</b>	-1	Вероватни мањи негативни утицај
<b>Нејасан утицај</b>	0	Нема података
<b>Позитиван</b>	+1	Мањи позитиван утицај
<b>Повољан</b>	+2	Већи позитиван утицај
<b>Врло повољан</b>	+3	Јак позитиван утицај

Табела 3. Вредновање просторне размере утицаја планских решења на животну средину

<i>Значај утицаја</i>	<i>Ознака</i>	<i>Опис</i>
<b>Глобални</b>	V	Могућ глобални утицај
<b>Национални</b>	IV	Могућ утицај на националном нивоу
<b>Регионални</b>	III	Могућ утицај на регионалном нивоу
<b>Општински</b>	II	Могућ утицај на простору општине
<b>Локални</b>	I	Могућ утицај у зони извора утицаја

На основу претходне две групе критеријума одређују се утицаји од значаја за план, односно Стратешку процену утицаја на животну средину. Изузетно је важно да у СПУ буду разматрани и значајнији позитивни утицаји на животну средину јер се до

сада позитиван утицај одређених делатности у простору увек занемаривао тј. увек се тежиште стављало само на негативне утицаје на животну средину.

### Закључак

Стратешка процена утицаја представља нови инструмент 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. Уместо закључка, може се констатовати да Стратешка процена треба да допринесе побољшању стања квалитета животне средине кроз спровођење конкретних акција на решавању еколошких проблема на планском подручју. То се може постићи, између осталог, подизањем нивоа учешћа јавности у креирању и примени акционих стратегија, промовисању одговорности за проблеме животне средине и већем ангажовању и сарадњи државних органа власти, привреде и становништва да дефинишу, руководе и спровode еколошке програме. Свакако, препознавање, процена и утврђивање еколошких акционих приоритета заснованих на вредностима средине и подацима из одговарајућих планова су најзначајнији део СПУ који се мора имплементирати у планском периоду на простору за који се план ради.

### ЛИТЕРАТУРА

- Directive 2001/42/EC on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment**, EU Parliament, 2001
- Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину**, Сл. Гласник РС, бр.135/04
- Закон о процени утицаја на животну средину**, Сл. Гласник РС, бр.135/04
- Закон о планирању и изградњи**, Сл. Гласник РС, бр.47/03
- Protocol on Strategic Environmental Assessment**, Kiev, Ukraine, 2003
- Radni tekst Pravilnika о strateškoј proceni uticaja на životnu sredinu** (2003), Projekat Yugolex, Finconsult, Beograd
- 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 Скупштине Града Београда, Београд
- Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters**, Aarhus, Denmark, 1998
- Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context**, Espoo, Finland, 1991

DEJAN FILIPOVIĆ  
DANIJELA OBRADOVIĆ

### Summary

#### STRATEGIC ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT IN SPATIAL PLANNING AN INSTRUMENT FOR ASSESSMENT OF IMPORTANCE OF PLAN SOLUTIONS FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Strategic Environmental Impact Assessment (SEIA) is a new instrument for representation, valuation and assessment of possible consequential influences on environment, caused by plan implementation, and for determination of measures for mitigation of negative influences on environment.

Strategic impact assessment of certain plans and programs on environment is composite process, which does not purport only preparation of environmental conditions study. This process consists of three main phases (preliminary phase, SEIA Report phase and phase of making decisions), which should be integrated in appropriate phases in decision-making, that is adoption of certain plans and programs.

The document named SEIA Report is structural part of spatial and urban plan since the day that Law on SEIA passed. This document is a complex study, consisting of many parts, and assessment of possible impact of plan or program on environment is the most delicate and most difficult part of the Report.

In our country, valuation of possible impacts of plan solutions on environment is still not sufficiently methodologically evolved and adjusted. In most cases it was used the valuation model derived from methodology of British Ministry for Environmental Protection, according to which the significance of influence is assessed in relation to dimension, that is intensity of influences, an spatial extend of influences.