



СМЕРНИЦЕ ЗА УКЉУЧИВАЊЕ ЗЕЛЕНИХ АСПЕКТА У ДОКУМЕНТЕ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА





Република Србија
МИНИСТАРСТВО ЗАШТИТЕ
ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ



ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
РЕПУБЛИЧКИ СЕКРЕТАРИЈАТ
ЗА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

СМЕРНИЦЕ ЗА УКЉУЧИВАЊЕ ЗЕЛЕНИХ АСПЕКТА У ДОКУМЕНТЕ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

март 2025.

Садржај

1. Увод	4
2. Оквир за израду Смерница	6
2.1. Методолошки приступ изради Смерница	6
2.2. Плански и регулаторни оквир за укључивање зелених аспеката у документе јавних политика	8
2.3. Начела укључивања зелених аспеката	21
3. Начини укључивања зелених аспеката у ДЈП	22
3.1. Укључивање аспекта климатских промена приликом планирања ДЈП	23
3.2. Укључивање зелених аспеката у ДЈП путем стратешке процене утицаја на животну средину	26
3.2.1. Усклађивање процеса израде стратешке процене утицаја са процесом израде ДЈП.....	27
3.2.2. Стратешка процена утицаја	33
3.2.2.1. Анализа утицаја на животну средину варијантних решења	38
3.2.2.2. Укључивање стратешке процене у анализу ефеката опција у поступку одабира оптималне опције за остваривање циљева ДЈП.....	42
3.2.2.3. Идентификација и опис мера за спречавање и ограничавање негативних утицаја на животну средину изабране опције/варијантног решења	44
3.2.2.4. Укључивања јавности у процес спровођења стратешке процене утицаја и израде ДЈП	46
3.3. Анализа ефеката на животну средину ДЈП за које се не спроводи стратешка процена утицаја на животну средину	48
3.4. Мапирање ДЈП према циљевима одрживог развоја и Зеленој агенди	49
ЛИТЕРАТУРА	55
ПРИЛОЗИ	56

1. Увод

Растући изазови с којима се свет суочава услед све израженијих климатских промена и деградације животне средине и природних ресурса, резултирали су јачањем глобалних иницијатива и договора за предузимање акција за ублажавање последица људских активности које утичу на целокупан живи свет на Земљи.

Глобални договор за очување Планете представља Агенда 2030 Уједињених нација, којим су постављени циљеви одрживог развоја, обавезе земаља да дају свој допринос остваривању постављених глобалних циљева, како би се обезбедили услови за економски и друштвени развој како садашње тако и будућих генерација.

Процеси који се у вези са заштитом животне средине и одрживим развојем спроводе у Европској унији су један од кључних покретача у спровођењу Агенде 2030 и у Републици Србији. Зелени договор и Акција за климу опредељује земље чланице ЕУ за постизање угљеничне неутралности до 2050. године.

Република Србија је потписница Зелене агенде за Западни Балкан, чиме се додатно подстичу активности на увођењу елемената заштите животне средине у друге релевантне секторске политике.

У оквиру пројекта „Унапређење управљања јавним финансијама за зелену транзицију у Републици Србији“, који се спроводи у сарадњи са Светском банком и Француском агенцијом за развој (*Agence française de développement/AFD*)¹, препозната је потреба за израдом Смерница за укључивање зелених аспеката у документа јавних политика (у даљем тексту: Смернице), као подршка примени регулативе којом је предвиђено укључивање тих аспеката у секторске јавне политике.

Сврха Смерница је да додатно подстакну интеграцију **зелених аспеката, који укључују и климатске аспекте** (у даљем тексту: зелени аспекти), односно да допринесу ефективнијој примени прописа и принципа одрживог коришћења природних ресурса, управљања заштитом животне средине, ублажавање климатских промена и прилагођавања на измењене климатске услове приликом израде, усвајања и примене

¹ У пројекту учествују Министарство финансија, Министарство заштите животне средине, Републичка дирекција за имовину, Републички секретаријат за јавне политике и Управа за јавне набавке.

докумената јавних политика (у даљем тексту: ДЈП). У процесу укључивања зелених аспеката у ДЈП, идентификују се решења која би могла имати значајан утицај на животну средину, климатске промене и здравље људи и настоји се обезбедити оптимизација јавних политика у погледу њеног утицаја на наведене аспекте. То укључује и идентификовање додатних мера које би се могле предузети да би се елиминисали негативни утицаји јавних политика или да би се ти утицаји свели у оквир прихватљивих граница.

Сагледавање утицаја на животну средину и климатске промене у процесу израде јавних политика обезбеђује смањење трошкова за отклањање последица штетних утицаја на животну средину, као и усклађеност јавних политика са принципима одрживости и очекиваног доприноси циљевима одрживог развоја Агенде Уједињених нација 2030, као и другим релевантним међународним и националним прописима у вези са животном средином и климом.

Смернице су намењене службеницима јавне управе на републичком и покрајинском нивоу и нивоу јединица локалне самоуправе, који су укључени у израду и усвајање ДЈП, као и свим стручњацима који су укључени у израду ДЈП и процену утицаја јавних политика на животну средину, климу и здравље људи.

Смернице садрже практична упутства за што квалитетније укључивање зелених аспеката у ДЈП и постизање, што је могуће више, уједначенијег приступа у примени важећих прописа којима се уређује обавеза спровођења стратешке процене утицаја ДЈП на животну средину, односно спровођењу анализе ефеката на животну средину и укључивање политике заштите животне средине и климатских промена у друге секторске политике.

У оквиру Смерница приказани су могући начини укључивања зелених аспеката у ДЈП, базирани на важећој регулативи у области планског система, климатских промена и стратешке процене утицаја на животну средину.

Смернице су израђене у сарадњи Републичког секретаријата за јавне политике и Министарства заштите животне средине, укључујући консултације са стручним лицима у свим релевантним секторима, који су надлежни за области управљање квалитетом животне средине, стратешку процену утицаја, климатске промене и заштите природе.

2. Оквир за израду Смерница

2.1. Методолошки приступ изради Смерница

Као први корак у изради Смерница спроведена је анализа постојећег међународног и националног планског и регулаторног оквира релевантног за укључивање зелених аспеката у ДЈП и сагледавање обима докумената на које се односе Смернице, на свим нивоима планирања: националном, покрајинском и локалном нивоу. Након идентификовања обухвата ДЈП, сагледане су разлике између процеса израде ДЈП и процеса спровођења стратешке процене утицаја на животну средину.

Предлог за усклађивање прописаних процеса израде ДЈП и спровођења стратешке процене утицаја на животну средину, за ДЈП који подлежу стратешкој процени, дискутован је и усаглашен између Министарства заштите животне средине и Републичког секретаријата за јавне политике.

За представљање начина укључивања зелених аспеката путем спровођења стратешке процене ДЈП на животну средину, анализирани су постојећи примери извештаја о стратешкој процени утицаја на животну средину. Такође, идентификован је обухват секторских ДЈП који подлежу изради стратешке процене утицаја на животну средину, као и обухват ДЈП за које се укључивање зелених аспеката спроводи према Закону о планском систему.

За представљање укључивања утицаја климатских промена у процес дефинисања циљева и мера у секторским ДЈП, као новог приступа у планирању јавних политика, спроведене су консултације са релевантним запосленим у Министарству заштите животне средине и припремљен је усаглашени предлог.

Повезивање циљева ДЈП са циљевима одрживог развоја Агенде 2030 и Зелене агенде за Западни Балкан, представљено је у складу са методологијом која је развијена кроз активности Републичког секретаријата за јавне политике у вези са применом циљева одрживог развоја у Републици Србији.

Приказ методологије за израду Смерница је дат на **слици 1**.



Слика 1. Приказ методологије израде Смерница за укључивање зелених аспеката у ДЈП

Садржај Смерница је структуриран на начин да је најпре представљан оквир за израду Смерница са прегледом важећих прописа, стратешких и планских докумената, којим су уређене одређене обавезе укључивања аспеката животне средине и климатских промена у израду ДЈП. Затим су наведена начела на основу којих се политике заштите животне средине интегришу у друге секторске политике, као и на основу којих се креирају политике у самој области заштите животне средине.

Након уводног оквира, наведени су начини укључивања зелених аспеката у ДЈП.

У оквиру поглавља које се односи на могуће начине укључивања зелених аспеката, дата су детаљна појашњења начина на који се у току израде ДЈП узимају у обзир пројекције измене климе на будући развој одређеног сектора и наводе се најрелевантнији сектори у оквиру којих ти утицаји треба да буду препознати приликом креирања јавних политика.

Такође, представљени су начини укључивања зелених аспеката у ДЈП путем процене утицаја предвиђених опција, односно предложених мера у оквиру ДЈП на животну средину, при чему су описана два различита процеса: 1) процес стратешке процене утицаја на животну средину, који се спроводи за ДЈП за које је прописана обавеза израде стратешке процене утицаја на животну средину и 2) процес анализе утицаја утврђених мера на животну средину за ДЈП за које се та анализа спроводи на основу прописа којима се уређује плански систем.

На крају, дате су смернице за приказивање доприноса циљева ДЈП остваривању циљева одрживог развоја Агенде 2030 и Зелене агенде за Западни Балкан.

У оквиру тог поглавља дате су детаљне смернице на који начин се путем мапирања показатеља циљева и ДЈП са показатељима циљева одрживог развоја може проценити допринос циљева ДЈП остваривању Агенде 2030, као и на који начин се повезују циљеви ДЈП са Зеленом агендом за Западни Балкан. Такође, предложен је формат за приказивање тих веза у самом ДЈП.

2.2. Плански и регулаторни оквир за укључивање зелених аспеката у документе јавних политика

Међународни оквир којим се у највећој мери опредељује поступање према животној средини и настоји да се политике заштите животне средине укључе у остале секторске политике, одређен је Агендом 2030 и различитим конвенцијама у области заштите различитих чинилаца животне средине и климатских промена.

Агенда 2030. је усвојена 2015. године, као настојање на нивоу Уједињених нација (УН) да се поново нагласи посвећеност земаља света одрживом развоју. Обавезе потписница су конкретизоване кроз 17 циљева и 169 подциљева одрживог развоја. Остваривање циљева одрживог развоја, за који су утврђени и показатељи за праћење напретка, зависи од политика које треба да обезбеде напредак у развоју како садашњих тако и будућих генерација, водећи рачуна о природним капацитетима Планете да такав развој подржи. Кључни принцип је да се постигне добробит за људе и сваког појединца, како нико не би био изостављен из развоја. Један број циљева одрживог развоја се односи на

очување квалитета природних ресурса, воде, ваздуха, земљишта и биодиверзитета, као и смањење притисака на квалитет животне средине постизањем одрживог развоја градова, промовисање пракси за одрживу енергију, индустрију, пољопривреду и др.

У контексту остваривања Агенде 2030. усвојене су бројне конвенције, које се односе на област животне средине и климе. Један од значајних корака у правцу постизања глобалног договора о заједничкој акцији је и **Споразум из Париза**, који је усвојен у децембру 2015. године, како би се појачао глобални одговор на претње изазване климатским променама. Земље потписнице су се обавезале да смање емисије гасова са ефектом стаклене баште (*Green House Gass/GHG*) како би се ограничио раст просечне средње глобалне температуре на „значајно испод“ 2°C, односно, да се ојачају напори да се ограничи раст просечне средње глобалне температуре на 1,5°C до краја века, а у односу на пре-индустријски период. Такође, усвојена је и веома значајна Конвенција о биолошкој разноврсности (Кунминг – Монреал глобални оквир биодиверзитета након 2020. године), која обухвата четири општа и 23 посебна циља, као и други важећи споразуми у областима заштите ваздуха, вода и земљишта.

Република Србија је као чланица УН преузела обавезе да допринесе остваривању Агенде 2030, а Споразум из Париза је потврдила 2017. године.

Агенду 2030 и друге међународне конвенције Република Србија у највећем делу примењује кроз процес ЕУ интеграција.

На нивоу ЕУ постоје бројни документи јавних политика којима се остварују циљеви одрживог развоја. Један од веома значајних је **Европски зелени договор**, којим се ЕУ обавезала на испуњење циљева из Агенде 2030. и Споразума из Париза. Он представља амбициозан пакет мера како би Европа до 2050. године, постала први климатски неутралан континент, са нултом емисијом GHG.

Поред Европског Зеленог договора, усвојено је и низ других стратешких докумената ЕУ који су значајни са становишта укључивања зелених аспеката у секторске политике и достизање одрживог развоја. Неки од тих докумената су: **Спремни за 55% (Fit for 55)** - климатски пакет донет како би се кључне политике ЕУ ускладиле са циљем смањења емисија GHG за најмање 55% до 2030. године у односу на ниво из 1990,

који укључује и нову ЕУ Стратегију за прилагођавање на измењене климатске услове (2021), којима се предлажу нови законодавни инструменти за постизање циљева договорених и утврђених у **Закону о клими** (2021). Следе и друге стратегије које омогућавају постизање визије за угљеничну неутралност, зелену и дигиталну трансформацију за одрживи развој у Европи: **Стратегија одрживе и паметне мобилности** (2020), **Нова индустријска стратегија за Европу** (2020, допуњена 2021), нови **Акциони план за циркуларну економију – за чистију и конкурентнију Европу** (2021).

Такође, постоје и бројни документи за решавање постојећих проблема загађења у животној средини ради достизања нултог загађења токсичним материјама, као и за обнову и опоравак природних ресурса и заштиту здравља људи: **Стратегија за одрживост у области хемикалија (2002)**, **Програм чистог ваздуха за Европу** (2013). **Стратегија ЕУ о земљишту до 2030.** (2021), **Стратегија ЕУ о биодиверзитету до 2030** (2021), **Стратегија ЕУ за шуме до 2030.** (2021), **Стратегија од „њиве до трпезе“ (Farm to fork Strategy)** (2020).

У складу са новом политиком угљеничне неутралности и новоусвојеним стратешким документима, ЕУ је ревидирала и постојећи законодавни оквир. Усвојено је низ директива усмерених ка постизању циљева Зелене агенде, којима се предвиђа смањење емисија GHG, повећање коришћења обновљивих извора енергије, побољшање енергетске ефикасности, унапређење управљања отпадом и рециклаже, заштита природних ресурса и биодиверзитета, подршка еколошки одрживој пољопривреди и рибарству, као и подстицање одрживе мобилности и градња зграда са високим енергетским стандардима.

У основи уговора о оснивању ЕУ, као одрживи развој је постављен као императив и с тим у вези, ЕУ је од самог свог оснивања успоставила веома обимну регулативу која се односи на заштиту животне средине. У вези са усклађивањем секторских политика са политиком заштите животне средине, ЕУ је 2021. године, усвојила Директиву о стратешкој процени утицаја одређених планова и програма на животну средину².

Република Србија је прихватила договор о спровођењу Зелене агенде, прихватањем Софијског споразума о зеленој агенди за Западни

² Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment

Балкан (2020). Тим споразумом предвиђено је спровођење Зелене агенде кроз неколико „стубова“: декарбонизација, циркуларна економија, смањење загађења, заштита и очување биодиверзитета, одржива пољопривреда и рурални развој и одржива мобилност. Израдом кровне секторске стратегије за заштиту животне средине и климатске промене Зелена агенда се интегрише у национални плански систем.

У оквиру својих докумената јавних политика, Република Србија је утврдила циљеве у вези са унапређењем различитих сегмената животне средине и борбе против климатских промена. Важећим документима, и документима који ће проистећи из стратегије за зелену агенду, утврђени су циљеви који се односе на заштиту и очување природе, ваздуха, вода, развој циркуларне економије, обезбеђивање индустријске безбедности, постизање нискоугљеничног развоја и прилагођавања на измењене климатске услове и др³.

Релевантни регулаторни оквир за укључивање зелених аспеката у документе јавних политика представљају следећи закони:

- 1) Закон о заштити животне средине;
- 2) Закон о планском систему;
- 3) Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину;
- 4) Закон о заштити природе и
- 5) Закон о климатским променама.

Закон о заштити животне средине („Службени гласник РС”, бр. 135/04, 36/09, 36/09 - др. закон, 72/09 - др. закон, 43/11, 14/16 -УС, 76/18, 95/18 - др. закон и 95/18 - др. закон) уређује интегрални систем заштите животне средине, којим се обезбеђује остваривање права човека на живот и развој у здравој животној средини и уравнотежен однос привредног развоја и животне средине у Републици Србији.

Креирање јавних политика кроз ДЈП је регулисано **Законом о планском систему** („Службени гласник РС”, број 30/18). Овај закон уређује плански систем Републике Србије, што подразумева управљање системом јавних политика и средњорочно планирање, врсте и садржину планских докумената, које у складу са својим надлежностима предлажу,

³ До сада важећи ДЈП су: Стратегија нискоугљеничног развоја, Стратегија управљања водама, Програм заштите ваздуха, Програм прилагођавања на измењене климатске услове, Програм управљања муљем.

усвајају и спроводе сви учесници у планском систему, међусобну усклађеност планских докумената, поступак утврђивања и спровођења јавних политика и обавезе извештавања о спровођењу планских докумената.

У складу са овим законом, **јавне политике** представљају правце деловања Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: локална власт), у одређеним областима, ради постизања одређених циљева на нивоу друштва. Само **управљање системом јавних политика** подразумева процес планирања јавних политика, спровођење анализе ефеката, припрему и усвајање планских докумената, координацију, праћење, вредновање учинака јавних политика у циљу њиховог преиспитивања и унапређења, као и извештавања о постигнутим учинцима јавних политика.

Наведеним законом су утврђене и врсте планских докумената и то: 1) документи развојног планирања; 2) документи јавних политика, и 3) остали плански документи. Док су документи развојног планирања (План развоја Републике Србије, планови развоја локалних власти, Просторни план Републике Србије, други просторни и генерални урбанистички план)⁴ документи најширег обухвата, којима се одређују правци развоја и од најширег су значаја за доносиоца, ДЈП представљају документе којима се утврђују јавне политике, углавном у различитим секторима, или се разрађују већ утврђене јавне политике у документима развојног планирања.

Овим законом су утврђене и врсте ДЈП. У ДЈП спадају: 1) стратегија; 2) програм; 3) концепт политике, и 4) акциони план. **Стратегија** према секторском обухвату може бити секторска или међусекторска, а према просторном обухвату може бити национална (ако покрива целу територију Републике Србије) или субнационална (ако покрива део територије Републике Србије, ако је географски повезана или са неким заједничким обележјима и својствима). **Програм**, у складу са овим законом, је ДЈП ужег обухвата од стратегије који, по правилу, разрађује посебан циљ стратегије или неког другог планског документа у складу са којим се доноси (План развоја, Програм Владе, план развоја локалне власти, концепт политике). **Концепт политике** представља полазни документ јавне политике којим се усвајају принципи и/или смернице по којима ће

⁴ Просторни план Републике, и други просторни планови, генерални урбанистички план дефинисани су законом којим се уређује просторно и урбанистичко планирање.

се спроводити системска реформа у одређеној области. Концептом политике могу се давати и смернице за израду стратегије или програма и усвајати принципи реформе у одређеној области. **Акциони план** је ДЈП највишег нивоа детаљности, којим се разрађују стратегија или програм, у циљу управљања динамиком спровођења мера јавних политика које доприносе остваривању посебних циљева стратегије, односно програма. Акциони план је саставни део стратегије и програма и по правилу се усваја истовремено са тим документима јавних политика.

Стратегија, програм и концепт политике, између осталог, садрже опште и посебне циљеве јавне политике и мере за постизање општих и посебних циљева, док стратегије и програми садрже и кључне показатеље учинка на нивоу општих и посебних циљева и мера, којима се мери ефикасност и ефективност спровођења јавних политика које су тим документом утврђене.

Законом о планском систему, прописана је и обавеза спровођења **анализе ефеката**, која се спроводи током процеса планирања, формулисања и усвајања јавних политика, у сврху сагледавања промене коју треба постићи, њених елемената и узрочно-последичних веза између њих и избора оптималних мера за постизање циљева јавних политика. Тај процес представља *ex-ante* анализу ефеката. Такође, предвиђено је и спровођење анализе и током и након спровођења већ усвојених јавних политика, у сврху вредновања учинака, преиспитивања и унапређења важећих јавних политика, што представља *ex-post* анализу ефеката.

Пратећом уредбом⁵, прописани су кораци у спровођењу *ex-ante* анализе, који подразумевају: 1) сагледавање постојећег стања, идентификовање промене која треба да се постигне у одређеној области и услова за спровођење те промене, 2) утврђивање општих и посебних циљева и показатеља учинка за праћење остваривања циљева, 3) идентификовање опција, односно могућих мера/групе мера за постизање посебних циљева, 4) анализу ефеката опција- могућих мера за постизање циљева и ризика за спровођење опција, 5) избор оптималне опције- мера за постизање циљева, 6) идентификовање надлежних органа и неопходних ресурса за спровођење оптималне опције- мера, праћење

⁵ Уредба о методологији израде докумената јавних политика („Службени гласник РС”, број 20/2025)

спровођења јавних политика и утврђивање и вредновање учинка и извештавање о постигнутим учинцима документа јавне политике.

Приликом разматрања могућих спроводивих опција (могућих мера или групе мера за постизање посебних циљева ДЈП), обавезно се узима у разматрање и „*status quo*” опција, у односу на који се разматрају друге опције.

Поређење опција подразумева поређење свих предности и недостатака сваке од анализираних опција, да би се утврдило која је најефикаснија за постизање утврђених посебних циљева, односно која има најмање недостатке. На основу резултата спроведене анализе ефеката прво се врши избор пожељних опција, а након тога се међу пожељним бира оптимална опција, као најбољи начин за постизање жељене промене и остварење утврђених циљева. Избор оптималне опције на основу поређења свих идентификованих и анализираних опција своди се на поређење релевантности, ефикасности, ефективности и одрживости разматраних опција.

У складу са овом уредбом, анализа ефеката опција, односно мера/групе мера се спроводи у односу на следеће врсте ефеката: 1) економских ефеката; 2) ефеката на друштво; 3) ефеката на животну средину и климатске промене; 4) управљачких ефеката; 5) финансијских ефеката; 6) ризика.

Анализа ефеката на животну средину и климатске промене разматраних опција, у складу са наведеном уредбом, подразумева сагледавањезначајних позитивних и негативних, непосредних и посредних ефеката опција, односно мера на очување режима воде, квалитета ваздуха, земљишта и хране, биодиверзитета, прилагођавања на измењене климатске услове, на факторе утицаја на квалитет животне средине (управљање отпадом, инфраструктуру, природна добра и сировине, енергетску ефикасност, обновљиве изворе енергије, емисије гасова са ефектом стаклене баште и др.), као и на становништво и здравље људи. У наведеној Уредби, дефинисана су питања на основу којих се врши анализа утицаја на животну средину, а која се налазе у прилогу 7. Уредбе.

У вези са спровођењем анализе ефеката на животну средину, наведеном уредбом је **утврђено да је анализа ефеката на животну средину мера предвиђених у ДЈП стратешке природе, у смислу закона који уређује стратешку процену утицаја на животну средину и да се детаљно израђује у складу са тим законом.**

Законом о планском систему, такође је прописана обавеза спровођења **консултативног процеса**, у свим фазама израде ДЈП. Тако су предлагачи ДЈП у обавези да у току *ex-ante* анализе ефеката јавних политика спроводе консултације са заинтересованим странама и циљним групама и прикупљају и обрађују податке, у сврху предлагања оптималне опције или оптималне комбинације разматраних опција. У смислу овог закона **заинтересоване стране** представљају органи и организације, физичка и правна лица које имају интерес у вези са мерама јавних политика, док су **циљне групе**, групе физичких и/или правних лица, односно других заинтересованих страна која је под утицајем мера јавних политика. Заинтересоване стране и циљне групе су из реда грађана и привредних субјеката, удружења грађана или привредних субјеката и других организација цивилног друштва, научно-истраживачких, струковних и других организација, као и представници државних органа, локалних власти и осталих учесника у планском систему који спроводе или у односу на које се спроводи та политика.

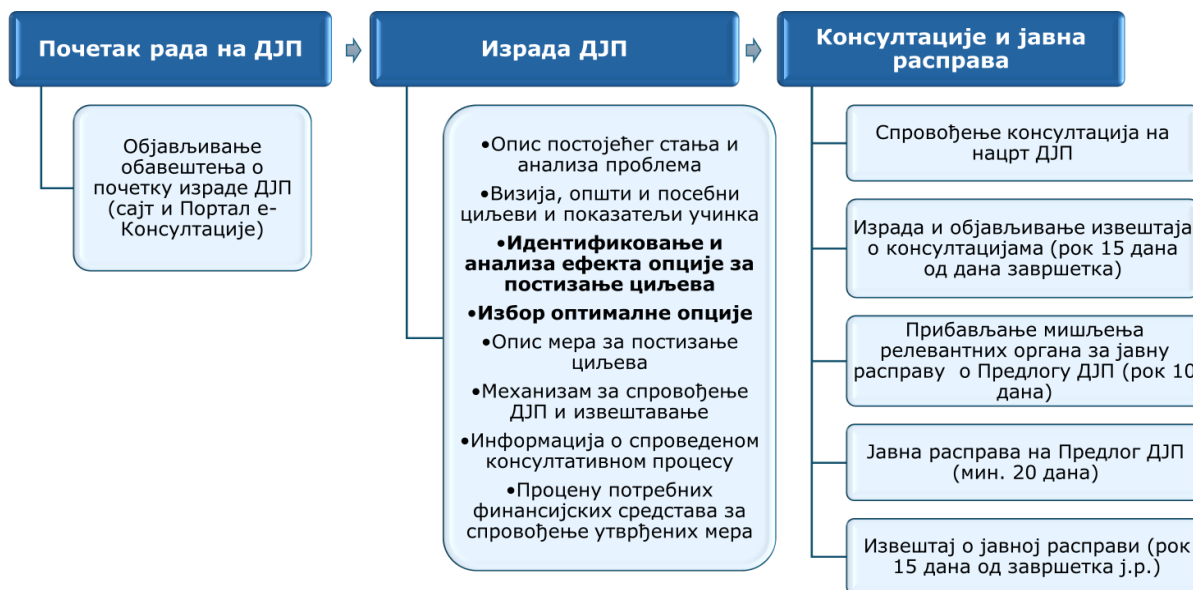
У вези са спровођењем консултација, надлежни предлагач је у обавези да информације о резултатима спроведених консултација објави на својој интернет страници, најкасније у року од 15 дана од дана завршетка консултација.

Истим законом је прописана обавеза спровођења **јавне расправе** пре подношења на разматрање и усвајање ДЈП, као и припрема и објављивање извештаја о спроведеној јавној расправи на интернет страници надлежног предлагача. Уколико је надлежни предлагач орган државне управе, извештај о спроведеној јавној расправи се објављује на Порталу еУправа у року од 15 дана од дана завршетка јавне расправе. Трајање јавне расправе је прописано Пословником Владе, за ДЈП чији су предлагачи органи државне управе, при чему је прописано да јавна расправа за ДЈП траје најмање 20 дана. За ДЈП чији су предлагачи локалне власти, трајање јавне расправе се прописује актима надлежног доносиоца (аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе).

Изузеци од овог закона, у обиму неопходном да би се прилагодили посебном закону, су плански документи, који се доносе на основу закона којима се уређује буџетски систем, просторно и урбанистичко планирање, одбрана, безбедност, односно тајност података или закона којим се потврђује међународни уговор, а којим је прописано доношење неког планског документа којим се одступа од одређених одредби закона којим се уређује плански систем (чл. 50.).

Као посебна група ДЈП препознати су документи који се доносе у вези са процесом преговора о приступању Републике Србије Европској унији. Ти ДЈП припремају се у форми, са садржајем, по процедури и у роковима предвиђеним методолошким препорукама Европске комисије, односно методолошким упутствима Владе, у складу са потребама које произилазе из процеса приступања (члан 49.), а надлежни предлагач консултације спроводи у складу са правним оквиром о вођењу преговора о приступању Републике Србије Европској унији.

Поступак израде ДЈП је дат на **слици 2.**



Слика 2. Поступак израде ДЈП

Важећи **Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину**⁶ („Службени гласник РС”, број 94/2024.) уређује услове, начин и поступак вршења процене утицаја на животну средину (у даљем тексту: стратешка процена), стратегија, програма и планова развоја, који се доносе у складу са законом којим се уређује плански систем (у даљем тексту: програми), просторних и урбанистичких планова дефинисаних законом којим се уређује просторно и урбанистичко планирање, као и планова и основа који се доносе у складу са другим законима (у даљем тексту: планови) у поступку припреме и усвајања планова и програма.

Законом је прописан обухват докумената за које је обавезно спровести стратешку процену (члан 5.), који укључује и документе јавних политика у одређеним областима планирања и спровођења јавних политика, прописаним пратећом Уредбом Закона о планском систему. Експлицитно су прописани изузеци за које се не спроводи стратешка процена и они се односе на планове и програме намењене ублажавању и отклањању последица елементарних непогода, на финансијске и буџетске планове и инвестиционе планове који се доносе на основу закона којим се уређује плански систем, као и на планове и програме који су намењени одбрани земље.

У смислу овог закона, под **плановима и програмима се подразумевају** сви развојни или други планови и програми, основе, стратегије, укључујући и њихове измене, које припрема и/или усваја орган на републичком, покрајинском или локалном нивоу, или које надлежни орган припрема за одговарајући поступак усвајања у Народној скупштини или Влади Републике Србије, односно скупштини или извршном органу аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, плански документи јавних политика који се доносе на основу закона којим се уређује плански систем, планови и програми чија се израда суфинансира из предприступних фондова Европске уније, као и планови и програми који се доносе на основу прописа.

Поступак спровођења стратешке процене, односно припрема извештаја о стратешкој процени подразумева припрему извештаја о стању животне средине, спровођење поступка консултација, уважавање извештаја и резултата консултација у поступку одлучивања и доношења

⁶ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/14_saziv/2035-24.pdf

или усвајања одређених планова и програма, као и пружање информација и података о донетој одлуци.

Извештај о стратешкој процени подразумева део документације која се прилаже уз план или програм и садржи идентификацију, опис, вредновање и процену могућих значајних утицаја на животну средину због реализације плана и програма, као и варијанте разматране на основу циљева и просторног обухвата плана и програма.

Поступак спровођења стратешке процене је дат на **слици 3**.



Слика 3. Поступак спровођења стратешке процене

Овим законом је прописана обавеза укључивања заинтересованих страна током поступка одлучивања о извештају о стратешкој процени

утицаја на животну средину. Закон препознаје заинтересоване органе и организације⁷и јавности⁸

Процена утицаја планова и програма се врши на основу прописаних критеријума у односу на циљеве стратешке процене, на начин да се разматра утицај варијантних решења за остваривање циљева планова и програма и врши избор најповољнијег решења по животну средину.

Законом о заштити природе⁹ („Службени гласник РС”, бр. 36/2009, 88/2010, 91/2010 - исправка, 14/2016, 95/2018 - др. закон, 71/2021.) уређује се заштита и очување природе, биолошке, геолошке и предеоне разноврсности као дела животне средине. Овим законом је прописана обавеза спровођења поступка **оцене прихватљивости за еколошку мрежу**, којим се оцењује могући утицај стратегије, плана, основе, програма, пројекта, радова или активности на циљеве очувања и целовитост подручја еколошке мреже.

Наведени поступак спроводи министарство надлежно за послове заштите животне средине или орган аутономне покрајине, између осталог, за стратегије и програме који могу имати значајан негативан утицај на циљеве очувања и негативан утицај на целовитост еколошки значајног подручја, уз претходно прибављене услове надлежног завода за заштиту природе.

Поступак оцене прихватљивости састоји се од: 1) претходне оцене, и 2) главне оцене и спроводи се у складу са начелом предострожности.

Такође, овим законом је прописано да се оцена прихватљивости за еколошку мрежу за стратегије, планове, основе и програме за које се, у складу са посебним законом, спроводи поступак стратешке процене, као и за пројекте, за које се у складу са посебним законом, спроводи поступак процене утицаја, оцена прихватљивости спроводи у оквиру тих поступака¹⁰.

⁷ органи и организације Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе који, у складу са својим надлежностима, имају интерес у доношењу одлука које се односе на заштиту животне средине;

⁸ јавност обухвата једно или више физичких или правних лица, њихова удружења, организације или групе;

⁹ <https://pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/36/9/reg>

¹⁰ За примену одредбе наведеног закона, која се односе на спровођење оцене прихватљивости у оквиру стратешке процене, потребно је да се донесе посебан подзаконски акт и да се усклади Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину.

Након спроведеног поступка оцене прихватљивости, уколико се утврди да предложени документ може имати значајан негативни утицај на циљеве очувања природе и негативан утицај на целовитост еколошки значајног подручја, надлежни орган одбија давање сагласности, а у случајевима када не постоји друго алтернативно решење или постоји утврђен општи интерес, надлежни орган може издати сагласност, уз доношење решења министарства надлежног за заштиту животне средине којим се утврђују компензационе мере. У поступак спровођења оцене прихватљивости предвиђено је укључивање јавности, као и њено обавештавање о резултатима тог укључивања.

Законом о климатским променама¹¹ („Службени гласник РС”, број 26/ 2021), између осталог, успоставља се систем за смањење емисија GHG и прилагођавање на измењене климатске услове.

Овим законом је предвиђена обавеза усклађивања **секторских стратегија са Стратегијом нискоугљеничног развоја**, на начин да секторске **стратегije морају садржати квантитативну процену утицаја на промену нивоа емисије GHG** из извора и уклањање помоћу понора, прорачунате у складу са прихваћеном међународном методологијом (чл. 9.).

Наведеним законом је предвиђено доношење Програма прилагођавања на измењене климатске услове, ради идентификације утицаја климатских промена на секторе и системе и утврђивања мера прилагођавања на измењене климатске услове (у даљем тексту: мера прилагођавања) за оне секторе и системе у којима је потребно смањити неповољне утицаје. Такође, према члану 15. Закона, реализација Програма прилагођавања на измењене климатске услове остварује се доношењем секторских стратегија, планова, програма и других докумената, као и планских докумената аутономне покрајине и јединица локалних самоуправа и с тим у вези, наведена документа се морају доносити узимајући у обзир циљеве тог програма.

¹¹ <https://pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2021/26/1/reg>

2.3. Начела укључивања зелених аспеката

У складу са напред наведеном регулативном, приликом укључивања зелених аспеката у ДЈП, потребно је примењивати следећа кључна начела:

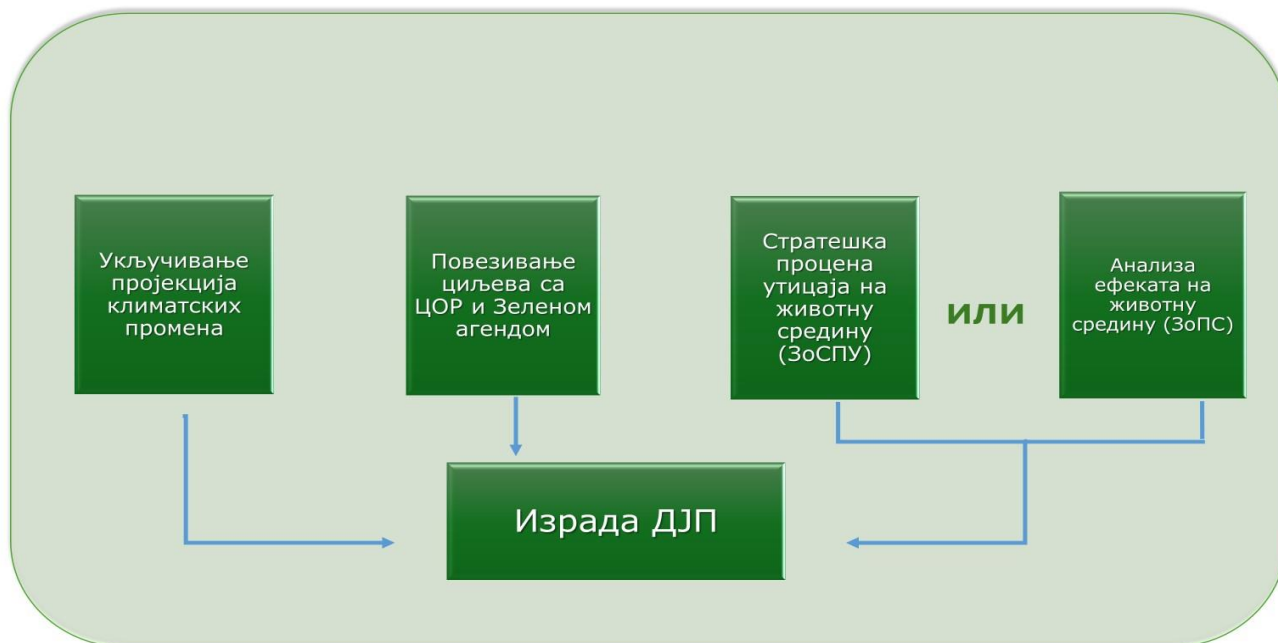
- **Начело предострожности и превенције**, што значи да свака активност мора бити планирана и спроведена на начин да се спрече или смање негативни утицаји на животну средину, климу и здравље људи;
- **Начело загађивач плаћа**, што значи да је загађивач дужан да плаћа накнаду за загађивање животне средине, коју проузрокује;
- **Начело интегралности и одрживог раста и развоја**, које подразумева да се приликом израде и спровођења планских докумената узимају у обзир захтеви заштите животне средине, борбе против климатских промена, ублажавања ефеката климатских промена и прилагођавања климатским променама, спречавања прекомерног коришћења природних ресурса, повећања енергетске ефикасности и искоришћавања обновљивих извора енергије и смањења емисија GHG, њихови ефекти на друштво, посебно на локалне заједнице, њихов развој и посебности, осетљиве категорије становништва, родну равноправност, као и борбе против сиромаштва, односно да сви државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе обезбеђују интеграцију заштите и унапређивања животне средине у све секторске политике спровођењем међусобно усаглашених јавних политика;
- **Начело јавности и партнерства**, које подразумева да се јавне политике утврђују у оквиру транспарентног и консултативног процеса, односно да се током израде и спровођења планских докумената, као и анализе ефеката и вредновања учинака јавних политика, спроводи транспарентан процес консултација са свим заинтересованим странама и циљним групама, укључујући и удружења и друге организације цивилног друштва, научно-истраживачке и друге организације, водећи рачуна да се омогући остваривање појединачних правних и других интереса свих заинтересованих страна и циљних група, уз истовремену заштиту јавног интереса.

3. Начини укључивања зелених аспеката у ДЈП

Имајући у виду глобалне токове у погледу интензивирања акција за постизање циљева одрживог развоја, настојања ЕУ да постигне климатски неутралан континент до 2050. године, спремност Републике Србије да допринесе тим настојањима, као и да постигне сопствени одрживи развој, укључивање зелених аспеката у ДЈП је један од начина да се та настојања остваре у роковима утврђеним планским документима Републике Србије у области заштите животне средине и климатским променама.

Основ за укључивање зелених аспеката у ДЈП представљају постојећи прописи, наведени у поглављу „Плански и регулаторни оквир за укључивање зелених аспеката у документе јавних политика” ових смерница. Из наведених прописа проистиче да се приликом израде ДЈП најпре разматра утицај климатских промена на будући развој сектора, затим се може сагледати допринос циљева ДЈП циљевима одрживог развоја Агенде 2030 и Зелене агенде, а затим, кроз анализу ефеката/утицаја сагледати најповољнија опција/решење за постизање циљева ДЈП. Који ће од аспеката бити укључен у току израде ДЈП зависи од природе ДЈП, односно релевантности сваког од зелених аспеката за одређени ДЈП, одређени сектор за који се ДЈП израђује.

Могући начини укључивања зелених аспеката у ДЈП дати су шематски на **слици 4**.



Слика 4: Начини укључивања зелених аспеката у ДЈП

3.1. Укључивање аспекта климатских промена приликом планирања ДЈП

Климатске промене су један од кључних глобалних изазова с којима се суочава човечанство данас, а све више у будућности. Према Програму прилагођавања на измењене климатске услове Републике Србије за период од 2023-2030. године, климатске промене се данас дешавају десет пута брже него што је то био случај икада у прошлости. Република Србија се загрева интензивније и знатно брже од глобалног просека, а процењено је да ће се на територији Републике Србије учесталост и интензитет климатских опасности проузрокованих климатским променама појачавати у будућности, са јасним трендом промене до средине 21. века. Даљи тренд климатских промена зависиће од успешности спровођења мера ублажавања климатских промена одређених Споразумом из Париза.

Екстремне климатске и временске епизоде су у Републици Србији проузроковале значајне материјалне и финансијске губитке, као штете и губитке људских живота. Због тога се приликом планирања развоја у секторима, као што су пољопривреда и производња хране, шумарство, водопривреда, индустрија, енергетика, саобраћај, инфраструктура,

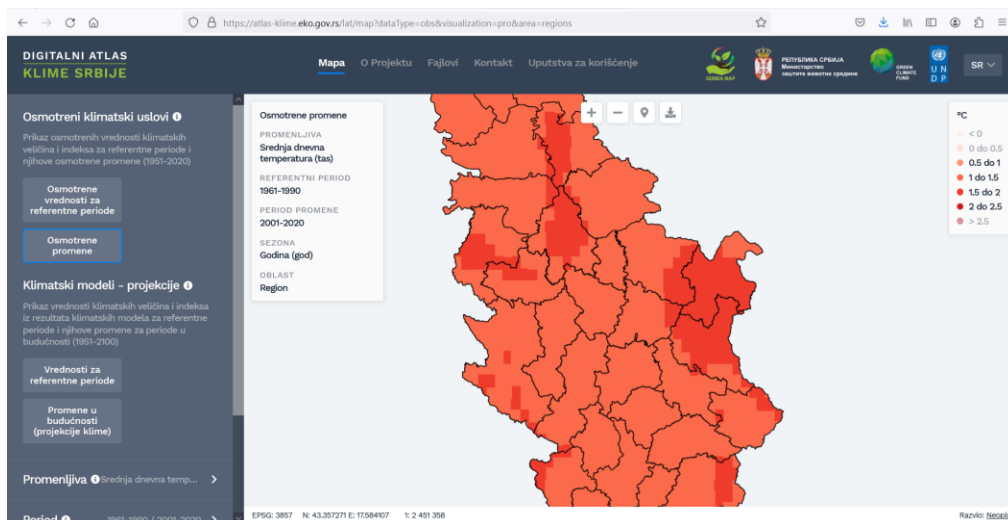
енергетика, здравље људи и др. треба узети у обзир њихова рањивост на климатске промене, односно планирати политике и мере у свим секторима укључивањем пројекције климатских промена са проценама ризика од климатских промена.

Пројекције климе се разматрају у току припреме описа стања и анализе проблема/изазова приликом израде ДЈП за одређену планску област, односно подобласт у случају израде програма. Из тога даље произилази дефинисање циљева ДЈП, на које на тај начин утиче и предвиђање утицаја климатских промена на одређени сектор у периоду за који се ДЈП доноси.

За предлагаче ДЈП и друге укључене заинтересоване стране, климатски подаци (осмотрена клима и пројекције климе) су доступни у **Дигиталном атласу климе Србије** (atlas-klime.eko.gov.rs)¹²

Дигитални атлас климе (**слика 5.**) представља дигиталну web платформу, која садржи релевантне климатске податке за анализу климатских промена и утицаја, за потребе планирања политика, активности и мера прилагођавања од националног до локалног нивоа и која пружа могућност прегледа и преузимања података. У процени климатских промена, рањивости и ризика, препоручује се коришћење методологије садржане у Програму прилагођавања на измењене климатске услове за период 2023-2030, како би се осигурала конзистентност процена о климатским опасностима.

¹² <https://atlas-klime.eko.gov.rs/lat/map?dataType=obs&visualization=pro&area=regions>



Слика 5. Платформа Дигитални атлас климе – насловна страна

У циљу одрживости мера и активности како у области ублажавања промена климе, тако и у прилагођавању на измењене климатске услове и др. областима, препоручује се примена концепта Решења заснованих на природи (*Nature based Solutions* – NBS). Развој и вишеструка примена овог концепта довела је до тога да се, посебно у земљама ЕУ, ова решења сматрају као кровни концепт, примењив у свим областима развоја, а које обухватају интервенције и праксе управљања природним ресурсима, инфраструктуром и др. на одржив начин.

Стога је препорука да се у ДЈП, односно приликом дефинисања мера и активности примењује концепт Решења заснованих на природи. Постоји више нивоа приликом одређивања примене наведеног концепта тако да:

- потпуна примена концепта Решења заснованих на природи – тзв. „зелене мере“ значи да се приликом дефинисања мере у потпуности користе природни системи и процеси, који су само-одрживи и дугорочни, имају предвиђен потребан мониторинг и начин за спровођење интервенција у случају нарушавања њихове функционалности;
- делимична имплементације концепта Решења заснованих на природи – тзв. „комбиноване зелено-сиве мере“, значи да се приликом дефинисања мере користе природни системи и процеси су комбиноване са сивим мерама, односно инжењерским решењима;

- није примењен концепт Решења заснованих на природи, односно мере спадају под групу „сивих мера“ значи да се приликом дефинисања мера користе само инжењерска решења.

Систематизовање идентификованих мера, према примени концепта Решења заснованих на природи се може приказати према **табели 1**.

Табела 1. Образац табеле за систематизовање мера приликом њиховог дефинисања у односу на концепт Решења заснованих на природи

НИВО ПРИМЕНЕ КОНЦЕПТА РЕШЕЊА ЗАСНОВАНИХ НА ПРИРОДИ			
Назив мере	ПОТПУНО („зелене мере“)	ДЕЛИМИЧНО („зелено- сиве мере“)	БЕЗ ПРИМЕНЕ („сиве мере“)
			✓
			✓
	✓		

У случају да мере представљају, на пример „меке мере“, које се односе на законодавни оквир, документа којима се креирају јавне политике, финансијске механизме, системе за праћење и извештавање и слично, када није могуће категорисати их на предложен начин, препоручује се да се у образложењу наведе процена да ли доприносе или могу допринети примени концепта Решења заснованих на природи, мониторингу услова за њихову одрживост, итд.

3.2 Укључивање зелених аспеката у ДЈП путем стратешке процене утицаја на животну средину

Стратешка процена утицаја је поступак којим се процењују утицаји предложених ДЈП на животну средину у сврху доношења одлуке о избору решења јавних политика која су повољна са становишта утицаја на животну средину и климатске промене¹³. На тај начин се обезбеђује да се зелени аспекти укључују у поступак израде ДЈП и осигурава координација

¹³ Смернице се не односе на просторне и урбанистичке планове, који су уређени Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“ , бр. 9/20, 52/21 и 62/23).

приликом утврђивања секторских јавних политика и њихово међусобно усаглашавање.

Обавеза израде стратешке процене прописана је за планове и програме у области просторног и урбанистичког планирања или коришћења земљишта, пољопривреде, шумарства, рибарства, ловства, енергетике, рударства, индустрије, саобраћаја, управљања отпадом, управљања водама, телекомуникација, туризма, климатских промена, којима се успоставља оквир за одобравање пројеката одређених прописима којима се уређује поступак процене утицаја на животну средину(члан 5. Закона). То у вези са прописаним областима планирања и спровођења јавних политика¹⁴ значи да се стратешка процена спроводи за стратегије за области 5) индустрије, 7) туризма, 8) мала и средња предузећа, 11) енергетика, 12) минералне сировине и рударство, 13) животна средина, јер обухвата уже области управљање отпадом, управљање водама, заштиту земљишта, шумарство и ловство 14) саобраћај, 15) дигитално друштво, јер обухвата ужу област електронских комуникација и 21) пољопривреда (која обухвата и управљање пољопривредним земљиштем и прераду производа рибарства). Такође, обавеза обухвата и међусекторске стратегије за климатске промене и нискоугљенични развој и урбани развој, као и за програме, који се доносе за уже области у напред наведеним областима јавних политика.

Одлуку о потреби израде стратешке процене за мање измене и допуне ДЈП, које не захтевају прописани поступак усвајања, као и за ДЈП који нису наведени у члану 5. Закона, доноси орган надлежан за припрему ДЈП, према критеријумима прописаним Законом, ако утврди да постоји могућност значајних утицаја на животну средину.

У поступку стратешке процене учествују органи надлежни за заштиту животне средине, заинтересовани органи и организације и јавност.

3.2.1 Усклађивање процеса израде стратешке процене утицаја са процесом израде ДЈП

Процес израде ДЈП, приказан на **слици 2**, подразумева неколико корака који обухватају следеће:

¹⁴ Прилог 1 Уредбе о методологији израде докумената јавних политика („Службени гласник РС”, број 20/2025)

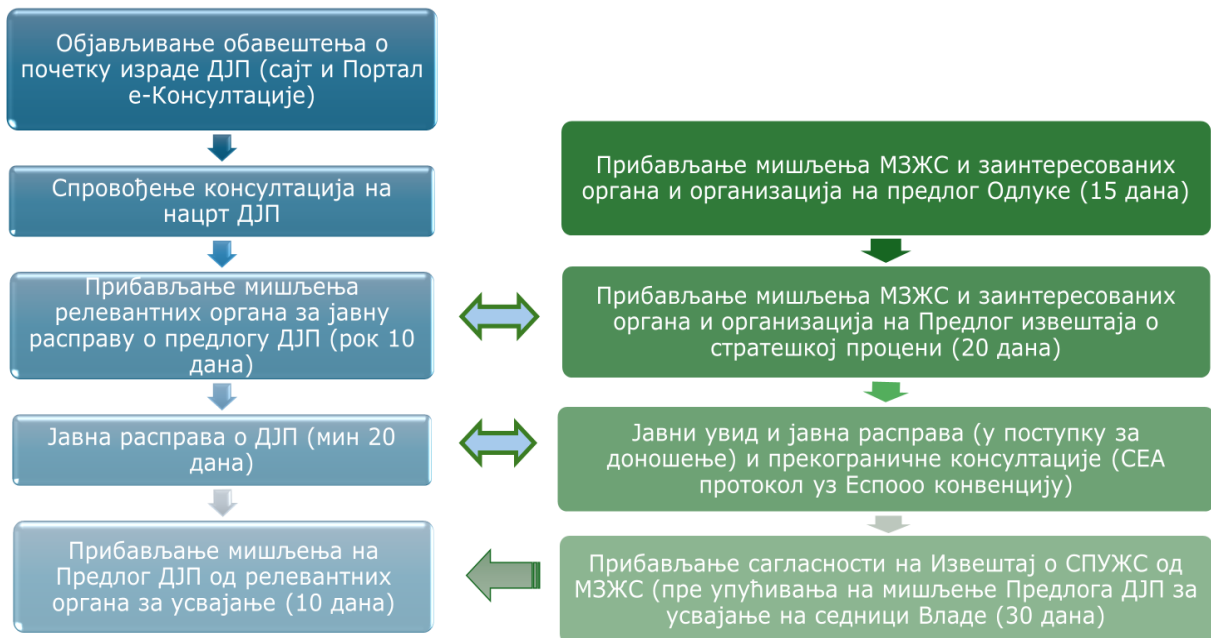
- Објављивање почетка израде ДЈП;
- Израда ДЈП са *ex ante* анализом ефеката;
- Консултације на Нацрт ДЈП;
- Припрема Предлога ДЈП на основу консултативног процеса;
- Прибављање мишљења за спровођење процеса јавне расправе, односно доношење решења градског/општинског већа о спровођењу јавне расправе;
- Јавна расправа на Предлог ДЈП;
- Спровођење процедуре за усвајање (прибављање мишљења, односно одлучивање градског/општинског већа);
- Усвајање ДЈП од стране надлежног органа (Влада, Влада аутономне покрајине, Скупштина ЈЛС).

С друге стране, процес израде стратешке процене, приказан на **слици 3**, подразумева следеће кораке:

- Одлучивање о изради стратешке процене (прибављање мишљења од заинтересованих органа и организација и органа надлежног за заштиту животне средине и доношење одлуке о изради стратешке процене);
- Избор носиоца израде стратешке процене;
- Израда извештаја о стратешкој процени;
- Прибављање мишљења на Извештај о стратешкој процени од заинтересованих органа и организација за упућивање Предлога извештаја на јавни увид и јавну расправу;
- Јавни увид и јавна расправа на Предлог извештаја о стратешкој процени;
- Припрема финалног извештаја о стратешкој процени;
- Прибављање сагласности органа надлежног за заштиту животне средине на основу претходне оцене Извештаја о стратешкој процени.

Два процеса треба да започну истовремено и да се спроводе упоредо један с другим, све до усвајања ДЈП.

На **слици 6**, приказано је како се та два процеса међусобно усклађују у делу који се односи на процедуре и укључивање заинтересованих страна и јавности.



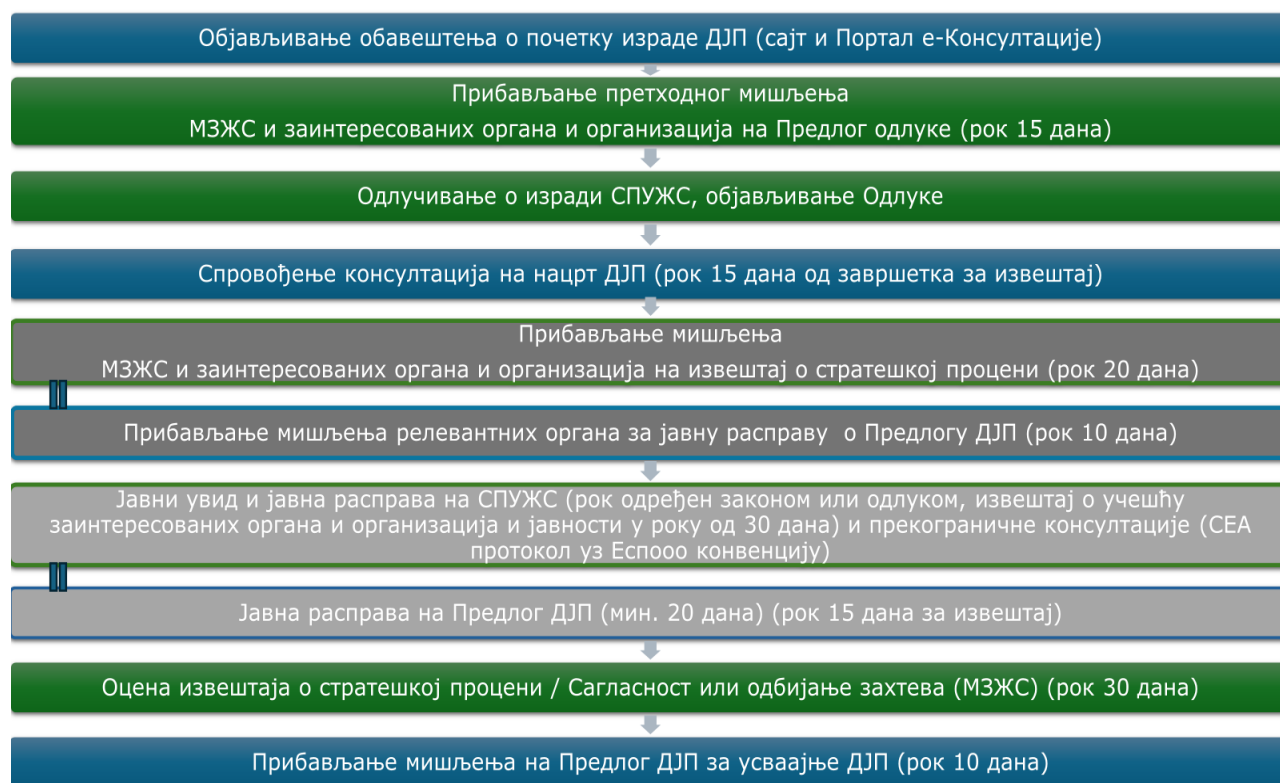
Слика 6. Приказ усклађивања процеса израде ДЈП (плава боја) и процеса израде стратешке процене (зелена боја)

На **слици 6** су приказани рокови који се односе на ДЈП са националним обухватом, односно чији су предлагачи републички органи или организације. Прописани рок за давање мишљења на захтев предлагача ДЈП за републичке органе и организације је 10 дана од дана пријема захтева, док је прописани рок за спровођење јавне расправе најмање 20 дана од дана објављивања предлога ДЈП за јавну расправу. С друге стране, рокови у процесу спровођења стратешке процене су другачији, односно нешто дужи од рокова у процесу израде ДЈП. Прибављање мишљења заинтересованих органа и организација на предлог одлуке о изради, односно предлогу одлуке о не приступању изради стратешке процене, траје 15 дана од дана подношења захтева. Тај корак не утиче на процес израде ДЈП, јер се у том периоду започиње израда ДЈП. Други корак, прибављање мишљења на предлог извештаја о стратешкој процени, уз који се доставља и нацрт ДЈП, траје 20 дана од дана пријема захтева и он утиче на период у којем се прибавља мишљење на нацрт ДЈП за упућивање на јавну расправу. С тим у вези, процес израде ДЈП „чека“ рок за прибављање мишљења на предлог извештаја о

стратешкој процени, како би се објављивање за јавну расправу и јавна расправа спровеле истовремено.

Након спровођења јавне расправе, припрема се предлог ДЈП и упућује на мишљење релевантним органима и организацијама, са роком прибављања мишљења од 10 дана од дана пријема захтева. С друге стране, финална верзија Извештаја о стратешкој процени се доставља органу надлежном за заштиту животне средине на оцену и давање сагласности на Извештај о стратешкој процени, са роком од 30 дана за одлучивање. Имајући то у виду, уколико се мишљења на предлог ДЈП прибаве у року од 10 дана (уколико не буде било потребе за усаглашавањем мишљења), упућивање на усвајање ће сачекати прибављање сагласности на Извештај о стратешкој процени.

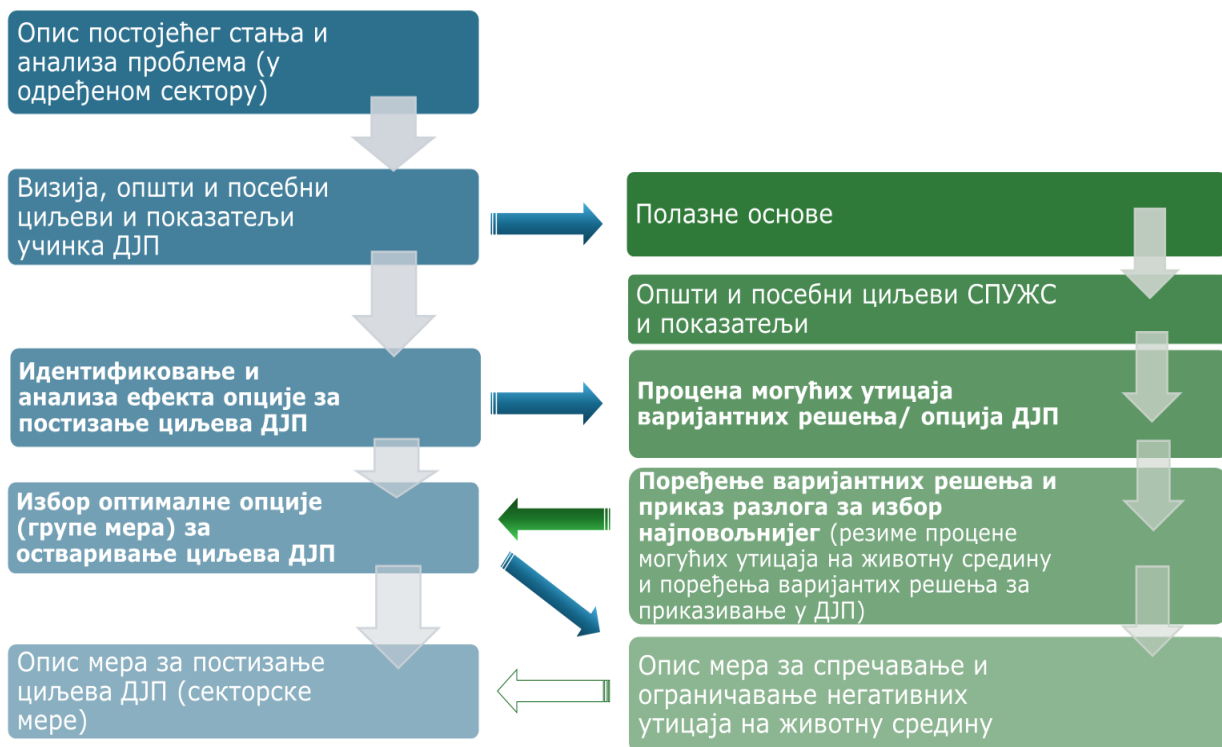
На **слици 7.** приказан је редослед корака у спровођењу оба процеса.



Слика 7. Редослед корака за упоредно спровођење процеса израде ДЈП и процеса стратешке процене

Усклађивање израде ДЈП и израде стратешке процене се врши и на нивоу садржине ДЈП и извештаја о стратешкој процени. То значи да се у оквиру ДЈП дефинишу елементи који се користе приликом процене утицаја, а затим налаз процене утицаја у оквиру извештаја о стратешкој процени утиче на садржину ДЈП.

На **слици 8.** су приказане везе садржине ДЈП и садржине извештаја о стратешкој процени.



Слика 8. Везе између садржине ДЈП (плава боја) и садржине извештаја о стратешкој процени (зелена боја)

У припреми ДЈП најпре се припрема опис стања и анализа проблема на основу којих се дефинише визија, општи и посебни циљеви ДЈП, укључујући и показатеље за праћење учинка, а затим се идентификују опције за достизање посебних циљева ДЈП. Опције укључују и „status quo” опцију. Затим се спроводи анализа ефеката сваке од опција, врши њихово поређење и избор оптималне опције. Након избора оптималне опције даје се опис сваке мере у оквиру те опције.

С друге стране, припрема извештаја о стратешкој процени започиње полазним основама, на основу којих се утврђују општи и посебни циљеви стратешке процене и њихови показатељи. Затим се врши процена утицаја варијантних решења, која укључују и „status quo” (опција за остваривање циљева ДЈП), даје приказ начина поређења варијантних решења и образлажу разлози за избор најповољнијег по животну средину. У случају негативног утицаја решења за које се определио предлагач ДЈП, припрема се опис мера за спречавање и ограничавање негативних утицаја спровођења ДЈП на животну средину.

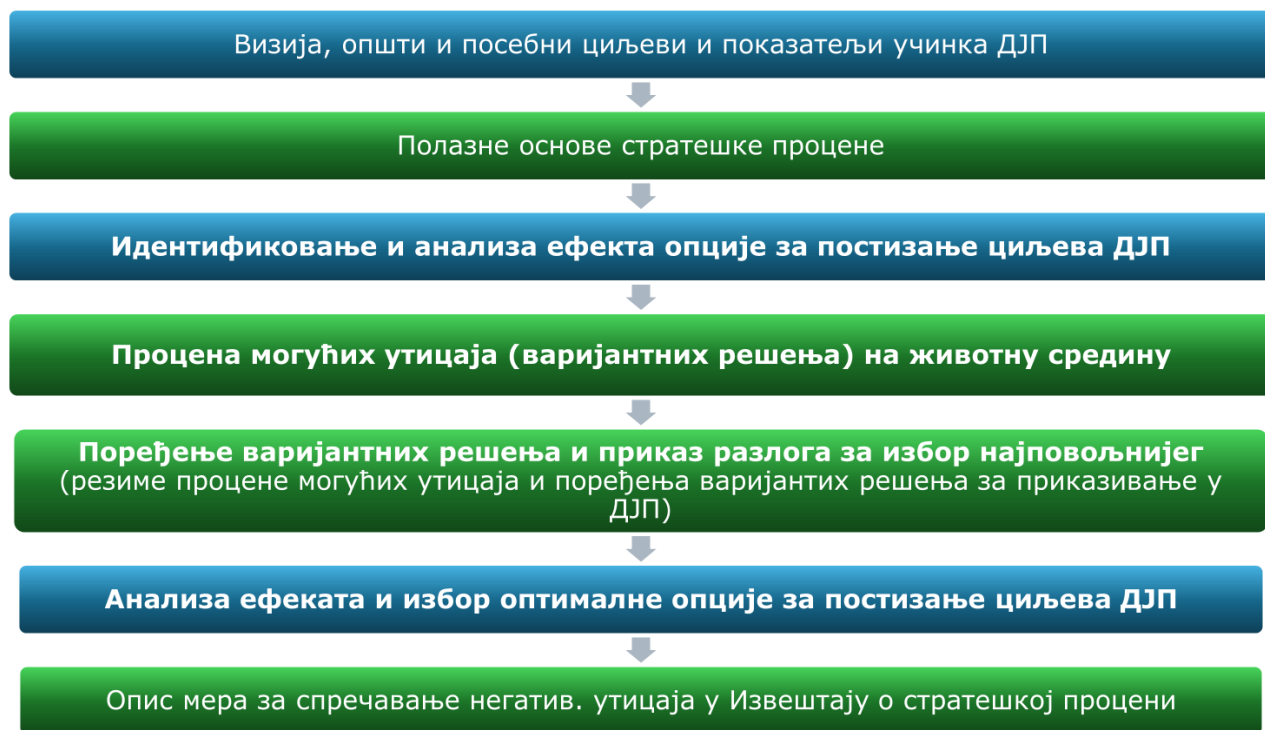
Елементи полазних основа извештаја о стратешкој процени се припремају на основу текста ДЈП који обухвата: опис стања, анализу проблема, визију и циљеве ДЈП. Процена утицаја варијантних решења се спроводи на основу опција које се идентификују у току израде ДЈП за остваривање дефинисаних циљева ДЈП. Анализа ефеката опција ДЈП се спроводи, узимајући у обзир извршено поређење варијантних решења и предлог најповољнијег решења по животну средину.

Опција ДЈП је исто што и варијантно решење у извештају о стратешкој процени:

ОПЦИЈА ДЈП = ВАРИЈАНТО РЕШЕЊЕ СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ

На основу изабране опције, након спроведене анализе ефеката опција за остваривање циљева ДЈП, у односу на све потенцијалне ефекте (економске, финансијске, друштвене, управљачке и животну средину), припремају се мере у оквиру извештаја о стратешкој процени, које треба да обезбеде смањење и ограничавање негативних ефеката изабране опције/варијантног решења на животну средину.

На **слици 9.** је приказан редослед корака у изради садржине ДЈП и изради садржине извештаја о стратешкој процени утицаја.



Слика 9. Редослед корака у изради садржине ДЈП и изради садржине извештаја о стратешкој процени

3.2.2. Стратешка процена утицаја

У **првој фази**, односно **припремној фази** спровођења стратешке процене утицаја, предлагач документа најпре разматра потребу њене израде за одређени ДЈП и припрема Предлог одлуке, у складу са предметом и обухватом ДЈП и сагледаних карактеристика процењених значајних утицаја ДЈП на животну средину на основу података којима располаже. Та анализа има карактеристике квалитативне анализе.

Предлагач ДЈП припрема предлог одлуке и прибавља мишљења на предлог одлуке од министарства надлежног за послове заштите животне средине и заинтересованих органа и организација.

За припрему одлуке, односно **одлучивање** о потреби израде стратешке процене се користи Прилог I Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину.

У складу са Законом о заштити природе (чл. 10), предвиђено је да се у оквиру поступка стратешке процене спроводи и поступак оцене прихватљивости за еколошку мрежу за ДЈП (стратегије и програме) за које се спроводи стратешка процена¹⁵. Поступак подразумева претходну оцену и главну оцену прихватљивости за еколошку мрежу, у складу са принципом предострожности.

Сагледавање обухвата стратешке процене је такође, део припремне фазе и има карактеристике семиквантитативне анализе. Она представља структурирани метод за идентификацију и квантификацију кључних питања одрживости у вези са утицајем на животну средину, имајући у виду потребу остваривања стратешких циљева у области заштите животне средине и климатских промена, који су утврђени међународним уговорима, прихваћеним међународним иницијативама и националним и локално утврђеним циљевима у планским документима.

Сагледавање обухвата треба да одреди садржај стратешке процене и релевантне критеријуме у вези са утицајем на животну средину и климатске промене. Базира се на познавању потенцијалних ефеката на животну средину и климатске промене, као и познавању карактеристика осетљивих чинилаца животне средине.

Имајући у виду велику разноликост предмета стратешке процене и могућности сагледавања утицаја на животну средину, та анализа има флексибилан карактер, што значи да се сагледавање обухвата прилагођава врсти и специфичностима ДЈП-а. Обухват стратешке процене треба да буде пропорционалан процени могућих утицаја ДЈП-а на животну средину и климатске промене.

Друга фаза у спровођењу стратешке процене је **фаза израде извештаја о стратешкој процени**. Та фаза подразумева:

- Припрему полазних основа;
- Дефинисање општих и посебних циљева стратешке процене и избор индикатора;
- Процену могућих утицаја предложених опција/варијантних решења за остваривање циљева ДЈП;

¹⁵ За примену одредбе наведеног закона, која се односе на спровођење оцене прихватљивости у оквиру стратешке процене, потребно је да се донесе посебан подзаконски акт и да се усклади Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину.

- Давање смерница за процену утицаја на нижим хијерархијским нивоима и процене утицаја пројеката на животну средину;
- Предлог програма праћења стања животне средине (мониторинг) у току спровођења ДЈП.

У извештају о стратешкој процени даје се и следећи садржај:

- Приказ коришћење методологије и евентуалних тешкоћа у изради стратешке процене;
- Приказ начина одлучивања о најповољнијем варијантном решењу по животну средину;
- Закључке до којих се дошло током израде извештаја о стратешкој процени представљене на начин разумљив јавности.

Полазне основе стратешке процене (у даљем тексту: полазне основе) се базирају на постојећим подацима и информацијама из области које су предмет процене. Ти подаци и информације треба да омогуће носиоцима припреме извештаја о стратешкој процени сагледавање односа предметног ДЈП-а и других докумената релевантних за област животне средине и климатских промена, као и процену стања чинилаца животне средине који могу бити под утицајем током спровођења ДЈП-а. У полазним основама се даје следеће:

- Кратак преглед садржаја, циљева ДЈП-а и односа са другим релевантним планским документима;
- Преглед постојећег стања и квалитета животне средине на подручју на који се односи ДЈП за коју се ради стратешка процена;
- Преглед карактеристика животне средине у области за које постоји могућност да буде изложена значајном утицају;
- Разматрања питања и проблема заштите животне средине и приказ разлога за изостављање одређених питања и проблема из поступка процене

Преглед садржаја и циљеви ДЈП се преузимају из нацрта ДЈП, а наводе се и опције идентификоване за остваривање ДЈП, односно варијантна решења, која се у следећој фази разматрају у погледу утицаја на животну средину.

Стање и квалитет животне средине на подручју на који се односи ДЈП за који се ради стратешка процена, представља променљиву

категорију, која се мења услед природних и антропогених утицаја. У складу с тим, у оквиру постојећег стања се даје опис тренутних појава у животној средини и појашњава како различити фактори утичу на такво стање. Описују се физичке карактеристике простора, тренутно стање појединих фактора животне средине, присуство и стање биодиверзитета, климатски услови и др. Преглед квалитета животне средине садржи оцену или вредновање стања животне средине, са аспекта одрживости екосистема и природних ресурса, као и погодности за живот људи.

Приказ карактеристика животне средине у областима за које постоји могућност да буду изложене значајном утицају се даје након идентификације могућег утицаја ДЈП-а на чиниоце животне средине и процене нивоа повредивости субјеката.

У оквиру полазних основа се покраћу одређена питања и разматрају проблеми који су, као специфични за предметни ДЈП, значајни са аспекта животне средине. Из тих разматрања, нека питања и проблеми се могу изоставити нпр. услед недостатака поузданих и релевантних података и/или одређених дилема због којих није могуће проценити и предвидети одређене могуће утицаје. У том случају је потребно образложити разлоге због којих су одређена питања и проблеми изостављени из поступка процене, тако да се може разумети зашто је носилац израде извештаја неке од констатованих проблема изоставио из разматрања.

Дефинисање општих и посебних циљева стратешке процене и избор индикатора

Општи циљеви се дефинишу у складу са циљевима планских докумената у области животне средине и климатских промена на нивоу републике и локалних власти¹⁶, докумената на међународном нивоу, које је Република Србија прихватила, постојећих података о стању животне средине, као и уочених проблема у овој области, а имајући у виду циљеве ДЈП. Ти документи су наведени у поглављу 2.2. Плански и регулаторни оквир за укључивање зелених аспеката у документа јавних политика, ових смерница. У **Прилогу 1** је дат предлог општих циљева у погледу заштите животне средине, који се могу усвојити приликом израде стратешке процене, у зависности од области планирања и циљева ДЈП-а.

¹⁶ На нивоу покрајине и јединица локалних самоуправа

Посебни циљеви се дефинишу у сврху остваривања општих циљева стратешке процене. Посебни циљеви се фокусирају на конкретне и мерљиве елементе, детаљнији су од општих циљева, тако да се њихова реализација може једноставније пратити.

Индикатори се одређују у сврху праћења остваривања дефинисаних посебним циљевима стратешке процене.

Индикатор посебног циља стратешке процене представља репрезентативну вредност посматраног елемента (чиниоца) или стања животне средине и инструмент за идентификацију, праћење и упоређивање промена и остваривање циљева политика у области заштите животне средине.

Носилац израде извештаја о стратешкој процени преузима одређене индикаторе праћења спровођења планских докумената из области заштите животне средине, или бира нови сет индикатора.

Уколико се бира нови сет индикатора, критеријуми на основу којих се врши избор су различити, а у највећем броју случајева критеријуми који се примењују су следећи:

- значај проблема са гледишта негативног утицаја на животну средину;
- могућност мерења затеченог стања животне средине и каснијег мониторинга;
- компатибилност (индикатор мора да буде компатибилан са другим индикаторима како би се индикатори могли поредити) и
- могућност праћења трендова.

OECD је идентификовао и дефинисао сет од 72 индикатора животне средине заснованих на релевантности, аналитичкој ваљаности и мерљивости, од којих се њих 30 прати за Републику Србију. Европска агенција за животну средину (*European Environment Agency/EEA*), је развила сопствене сетове „кор“ индикатора животне средине, према моделу (мотив, притисак, стање, утицај, одговор). Светска здравствена организација (*World Health Organization/WHO*), препоручује сет „кор“ индикатора који укључује и ефекте на људско здравље, који се могу сврстати на начин приказан на **слици 10**.



Слика 10. Шематски приказ груписања индикатора животне средине (WHO)

Сет индикатора који се бирају за процену утицаја се односи на индикаторе из области притиска, стања, изложености и ефеката. При томе индикатори интереса и мотива су обухваћени општим циљевима ДЈП-а, док се индикатори одговора дефинишу на нивоу мера заштите животне средине. Код избора индикатора могу се користити индикатори утврђени Правилником о националној листи индикатора заштите животне средине („Службени гласник РС”, број 37/11).

3.2.2.1. Анализа утицаја на животну средину варијантних решења

Процена могућих утицаја ДЈП на животну средину садржи следеће елементе:

- приказ процењених утицаја варијантних решења, односно опција ДЈП;
- поређење варијантних решења и приказ разлога за избор најповољнијег решења;
- начин на који су при процени утицаја узети у обзир чиниоци животне средине;
- 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;
- идентификовање и опис мера за спречавање и ограничавање негативних утицаја на животну средину изабраног варијантног решења, односно опције за остваривање циљева ДЈП, уколико су идентификовани такви утицаји.

Процена могућих утицаја предложених опција/варијантних решења за остваривање циљева ДЈП подразумева анализу

опција/варијантних решења за остваривање посебних циљева ДЈП, која су идентификована приликом израде Нацрта ДЈП. Опција/варијантна решења укључују и „status quo” опцију (у случају када се не би спровеле мере предвиђене ДЈП-ом).

Процена утицаја варијантних решења захтева претходну припрему критеријума процене, која подразумева начин процењивања (експертска процена применом квалитативне или квантитативне анализе, применом метода процене ризика, коришћењем софтверских алата и др.), начин презентовања резултата добијених проценом и могућност упоређивања и провере резултата.

Процењује се утицај сваког варијантног решења на чиниоце животне средине, укључујући климатске промене, при чему се нарочито у обзир узимају они елементи животне средине који су осетљивији на идентификоване утицаје. За ову процену се користе подаци добијени у оквиру израде полазних основа стратешке процене, као и они који садрже идентификацију могућих извора негативних утицаја на животну средину. При процени утицаја узимају се 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.

У **Прилогу 2** ових смерница, приказан је могући начин идентификације извора загађења за свако варијантно решење.

На основу идентификованих извора се, у следећем кораку, за свако варијантно решење врши оцена карактеристика утицаја у односу на чиниоце животне средине, који могу имати последице од идентификованих извора утицаја. Могући начин приказивања оцене карактеристика утицаја једног варијантног решења у односу на циљеве стратешке процене је дат у **Прилогу 3** ових смерница (за пример је узето варијантно решење 1).

Карактеристике утицаја, негативни, позитивни, се одређују у односу на циљеве и индикаторе стратешке процене. **Идентификовани утицаји се квантификују**, кад год је то могуће.

Документи јавних политика треба да садрже квантитативну процену смањења емисија GHG за политике и мере, у складу са међународно прихваћеним методологијама за процену смањења GHG, у мери у којој је то могуће.

За оцену карактеристика одређеног утицаја на чиниоце животне средине се може користити **табела 2.**

Табела 2. Начин оцењивања карактеристика утицаја¹⁷

Бр.	Карактеристике утицаја	Оцена утицаја	
1.	Просторна димензија утицаја	локална	1
		националана	2
		прекогранична/глобална	3
2.	Дужина трајања утицаја	ретко	1
		повремено	2
		непрекидно	3
3.	Осетљивост реципијента	мала	1
		средња	2
		велика	3
4.	Кумулативни ефекти	без значаја	1
		средњи	2
		значајни	3
5.	Последице утицаја	без евиденције	1
		пролазне	2
		трајне	3
6.	Вероватноћа	≤10	1
		10 - 70	2
		>70 %	3
7.	Позитивни утицаји	Без значаја	1
		средњи	4
		Значајни	6
Укупно*			

* Од збира свих оцена карактеристика утицаја се одузима збир оцена позитивних утицаја. Утицај се рангира као велики и у случају да су више од две оцене карактеристика утицаја означене бројем **3**.

За процену кумулативних и синергетских утицаја се користе подаци о могућим ефектима/последикама утицаја идентификованих полутаната. Анализирају се карактеристике загађујућих материја у погледу њихове

¹⁷ Као пример, у табели су приказане одабране карактеристике утицаја

способности да се кумулирају у појединим чиниоцима животне средине или живим организмима, као и могућност настанка сабирајућих и синергетских ефеката две или више загађујућих материја.

Поред наведених метода, Носиоци израде стратешке процене могу применити и друге методе које у основи представљају семиквалитативну експертску процену. При томе треба имати у виду да у недостатку одговарајућих података за процену, Извештај о стратешкој процени се може базирати на квалитативној експертској процени.

За приказ начина на који су у обзир узете карактеристике утицаја се може користити посебна матрица вредновања која је дефинисана Међународним стандардом 14001 (*Environmental management System – Requirements with Guidance for use, ISO 14001:2004/E*). Прилагођени опсег рангирања величине утицаја је приказан у **табели 3**.

Табела 3. Опсег за рангирања величине утицаја**

ВЕЛИЧИНА УТИЦАЈА	Укупна оцена
Мали утицај	0 - 20
Средњи утицај	21 - 70
Велики утицај	>70

**ранг величине утицаја је предложен на основу прилагођавања пракси рангирања према ISO 14001:2024/E

Носиоци израде Извештаја о стратешкој процени могу изабрати неки други начин којим ће приказати како су у обзир узете карактеристике утицаја предметног ДЈП на животну средину.

Поређење варијантних решења се спроводи у односу на величину и врсту утицаја (позитивног или негативног), који имају на достизање посебних циљева стратешке процене, за свако варијантно решење на основу опсега рангирања приказаног у Табели 3.

Пример начина на које се табеларно може представити поређење за избор најповољнијег варијантног решења по животну средину (рангирање), приказан је у **табели 4**. Рангирање се врши на основу идентификовања извора утицаја приказаног у Прилогу 2, резултата оцене карактеристика утицаја у односу на циљеве стратешке процене приказане у Прилогу 3 и опсега рангирања приказаног у табели 3.

Табела 4. Рангирање варијантних решења (симулација)

Варијантно решење	Укупна оцена	Величина утицаја	Рангирање
Status quo	61	СРЕДЊИ УТИЦАЈ	3
1	47	СРЕДЊИ УТИЦАЈ	1
2	50	СРЕДЊИ УТИЦАЈ	2

Рангирањем варијантних решења констатовано је да у погледу величине утицаја сва предложена решења припадају рангу „средњег утицаја“, с тим да је, узимајући у обзир укупну оцелу карактеристика утицаја, као најповољније варијантно решење изабрано варијантно решење 1.

Приказ разлога за препоруку најповољнијег варијантног решења мора да садржи таксативно наведене разлоге за избор, као и начин на који су питања заштите животне средине и друга питања укључена у препоруку о избору варијантног решења. Навођење разлога за избор најповољнијег варијантног решења треба да прати и навођење разлога зашто остала разматрана варијантна решења нису предложена. Разлози за избор најповољнијег варијантног решења, као и остали подаци од значаја за предлог избора варијантних решења се могу приказати табеларно.

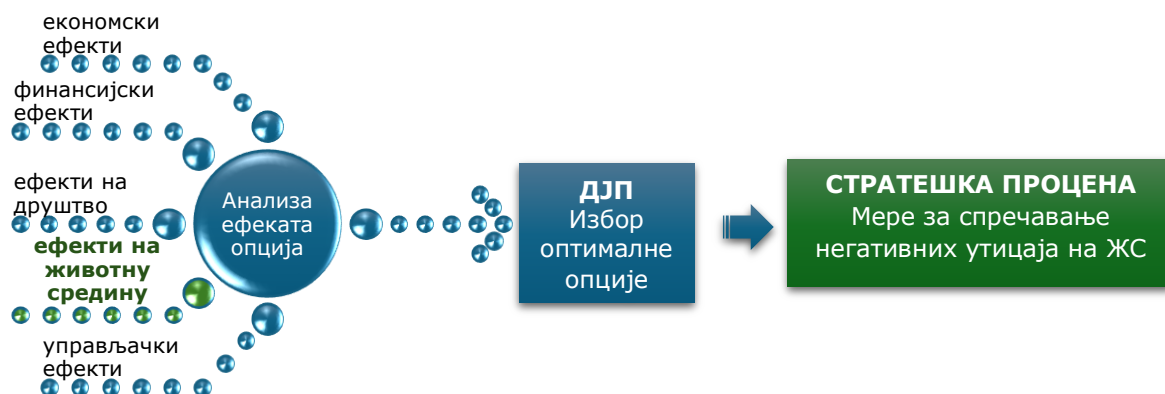
3.2.2.2. Укључивање стратешке процене у анализу ефеката опција у поступку одабира оптималне опције за остваривање циљева ДЈП

Након завршетка процене утицаја и поређења варијантних решења, припрема се **резиме процене утицаја** са предлогом најбољег решења у погледу утицаја на животну средину и доставља предлагачу ДЈП за укључивање процене утицаја у анализу ефеката опција ДЈП и избор оптималне опције у погледу свих утицаја, односно ефеката: економских и финансијских, утицаја на друштво, на животну средину у управљачких ефеката.

Након избора оптималне опције за достизање посебних циљева ДЈП, та информација се доставља носиоцу израде стратешке процене, који даље разматра потребу утврђивања допунских, компензационих мера у

случају да је изабрано варијанто решење у неким од разматраних карактеристика неповољно по неки од чиниоца животне средине. Мере се предлажу у сврху спречавања и ограничавања одређеног идентификованог негативног утицаја. Такође, могу се предложити и мере које могу да увећају идентификоване позитивне утицаје.

Начин повезивања анализе ефеката и избора опција у ДЈП са даљим коракном у стратешкој процени – идентификовање мера за смањење и ограничавање негативних утицаја на животну средину, уколико постоје, приказан је на **слици 11**.



Слика 11. Приказ повезивања процеса анализе ефекта и избора оптималне опције за ДЈП са утврђивањем мера за спречавање негативних утицаја на животну средину у оквиру стратешке процене

За анализу ефеката ДЈП може се користити **Приручник за анализу ефеката јавних политика и прописа**, који је доступан на интернет презентацији Републичког секретаријата за јавне политике¹⁸.

¹⁸ <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-analizu-efekata-javnih-politika-i-propisa-21012021-1-srb.pdf>

3.2.2.3. Идентификација и опис мера за спречавање и ограничавање негативних утицаја на животну средину изабране опције/варијантног решења

Мере за спречавање и ограничавање негативних утицаја и унапређења животне средине предлажу се на основу резултата анализе стања животне средине, процене утицаја идентификованих извора загађења и избора варијантног решења. При томе носиоци израде Извештаја о стратешкој процени утицаја посебно имају у виду мере заштите релевантне за предметну област утицаја, дефинисане постојећим прописима и другим документима Републике Србије и локалних самоуправа, као и услове који су добијени од надлежних органа и организација.

У оквиру ових мера могу се садржати и **компензационе мере**, које решењем утврђује министарство надлежно за заштиту животне средине у случају да се након спроведеног поступка оцене прихватљивости предложеног ДЈП оцени да документ може имати значајан негативни утицај на циљеве очувања природе и негативна утицај на целовитост еколошки значајног подручја и то само уколико не постоји друго алтернативно решење или постоји утврђен општи интерес. У супротном, надлежно министарство одбија давање сагласности.

Мере за спречавање и ограничавање негативних утицаја и унапређења животне средине, се утврђују у поступку стратешке процене и оцене прихватљивости за еколошку мрежу и представљају додатне, односно компензационе мере у односу на мере које су утврђене у самом секторском или међусекторском ДЈП за остваривање њихових посебних циљева.

Приликом идентификовања наведених мера за сваки процењени утицај, најпре се разматрају мере које су:

- дефинисане постојећим прописима;
- дате у оквиру услова надлежних органа и организација;
- мере заштите свих потенцијално угрожених чиниоца животне средине;
- мере заштите биодиверзитета и екосистема;
- мере заштите људи;
- мере заштите климе;
- мере заштите од удеса и др. мере заштите.

У **табели 5.** наведен је начин одређивања конкретних мера у оквиру сваке од могућих група мера.

Табела 5. Начин одређивања конкретних мера за спречавање и ограничавање негативних утицаја и унапређења животне средине

Бр.	Група мера	Начин идентификовања мере
1.	Мере дефинисане постојећим прописима	Идентификују се појединачне мере утврђене законима, уредбама, правилницима и др, као и усвојеним међународним документима из области заштите животне средине, а које су од значаја за предметно подручје интереса
2.	Мере дате у оквиру услова надлежних органа и организација	Из услова надлежних органа и организација се преузимају све мере које могу да имају утицаја на реализацију усвојених циљева стратешке процене
3.	Мере заштите свих потенцијално угрожених чиниоца животне средине	Идентификују се све мере за спречавање и ограничавање негативних утицаја на идентификоване осетљиве чиниоце животне средине
4.	Мере заштите биодиверзитета и екосистема	Идентификују се све мере из области заштите биодиверзитета и јачања отпорности екосистема у оквиру усвојених циљева стратешке процене.
5.	Мере заштите људи	Идентификују се све мере које имају за циљ заштиту здравља и живота људи и јачање отпорности на еколошке утицаје, а везане су за усвојене циљеве стратешке процене.
6.	Мере заштите климе	Идентификују се све мере заштите климе и мере адаптације на климатске промене које су у оквиру предметног подручја интереса, узимајући у обзир и концепт „Решења заснованих на природи“
7.	Мере заштите од удеса и друге мере заштите	Наводе се мере заштите дате условима Министарства надлежног за заштиту животне средине и других органа и организација надлежних за управљање ванредним ситуацијама

За сваку од идентификованих мера се, у Извештају о стратешкој процени, утврђује одговорна институција, која има надлежност за координацију спровођења мере и која треба ту меру или више мера да планира у свом средњорочном плану. Такође, пожељно је да се за сваку предложену меру утврди и показатељ за праћење учинка у реализацији, као и одреди период спровођења и прикаже процена потребних финансијских средстава. Надлежни предлагач планира и спроводи додатне мере предложене за спречавање и ограничавање негативних утицаја и унапређења животне средине из своје надлежности, а у случају да су за спровођење одређених мере надлежне и друге институције, упућује свакој од надлежних институција обавештење о предложеним мерама, ради даљег поступања.

3.2.2.4. Укључивања јавности у процес спровођења стратешке процене утицаја и израде ДЈП

Законом о планском систему и Законом о стратешкој процени утицаја, утврђена је обавеза укључивања заинтересованих страна и јавности, на начин да и један и други закон подразумевају да се под заинтересованим странама, циљним групама, заинтересованим органима и организацијама, заинтересованој јавности и јавности, све укупно подразумевају следеће групе: органи и организације свих нивоа власти, привредни субјекти, удружења грађана или привредних субјеката и друге организације цивилног друштва, научно-истраживачке, струковне и друге организације, јавност која је посебно заинтересована за утицај на животну средину, јер на њу посебно може утицати спровођење одређеног ДЈП, као и најшира јавност.

Законом о планском систему предвиђена је обавеза укључивања заинтересованих страна у свим фазама израде ДЈП. То подразумева да се заинтересоване стране укључују у току израде *ex ante* анализе, односно утврђивања постојећег стања и анализе проблема, као и утврђивању циљева ДЈП и с тим у вези се спроводе јавне консултације. Следећи корак који подразумева укључивање заинтересованих страна и јавности је јавна расправа. Релевантни органи и организације су, такође укључени у свим

фазама израде ДЈП и учествују и у процедури за усвајање ДЈП, давањем мишљења.

Законом о стратешкој процени, заинтересовани органи и организације учествују у првој фази, односно фази доношења одлуке о потреби спровођења стратешке процене, затим дају мишљења на предлог извештаја о стратешкој процени пре његовог упућивања на јавни увид и јавну расправу заједно са предлогом ДЈП, а у последњој фази орган надлежан за заштиту животне средине даје сагласност на извештај о стратешкој процени након спроведеног поступка за његову оцену.

Разлике између прописаних процедура односе се на рокове за процедуре спровођења консултација и спровођења јавне расправе, припреме извештаја о спроведеним консултацијама и јавној расправи и прикупљању мишљења, односно давања сагласности на финалне предлоге ДЈП и извештаја о стратешкој процени.

Рокови за сваку од напред наведених фаза су дужи за стратешку процену него за ДЈП. С тим у вези, потребно је да поједини кораци у изради ДЈП, уколико буду завршени раније, „сачекају“ завршетак одговарајуће фазе у процесу припреме извештаја о стратешкој процени, како би се међусобно временски ускладиле све одговарајуће фазе у оба процеса. Усклађивање између корака у изради ДЈП и фаза у изради стратешке процене су приказане на слици 6. и слици 7.

Једини већи изазов са усклађивањем рокова постоји код израде и објављивања извештаја о јавној расправи на предлог ДЈП и извештаја о спроведеној јавној расправи на предлог извештаја о стратешкој процени. Рок за ДЈП износи 15 дана од дана завршетка јавне расправе, а за извештај о стратешкој процени тај рок износи 30 дана. С обзиром да се јавна расправа мора спровести истовремено, односно почети и завршити се истовремено, то се извештај о јавној расправи за ДЈП мора сачинити и објавити раније од извештаја о јавној расправи на предлог извештаја о стратешкој процени.

За подршку у укључивања заинтересованих страна у израду ДЈП може се користити Приручник за укључивање јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа¹⁹.

¹⁹ <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Final-Public-Consultation-Manual-16-07-2020-for-publication-v3.pdf>

Обезбеђивање учешће јавности у доношењу одлука по питањима од значаја за заштиту животне средине представља један од стубова Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине – Архуска конвенција²⁰. Република Србија је потврдила ову конвенцију 2009. године, и у вези с тим су спроведене бројне активности на јачању капацитета заинтересованих страна и јавности за активно учешће у доношењу одлука по питањима од значаја за заштиту животне средине.

3.3. Анализа ефеката на животну средину ДЈП за које се не спроводи стратешка процена утицаја на животну средину

ДЈП који не подлежу спровођењу стратешке процене утицаја на животну средину, подлежу обавези израде анализе ефеката на животну средину према Закону о планском систему, када су ти ефекти релевантни. То су документа која припадају областима планирања као што су: јавна управа, јавна безбедност, правосуђе и правни систем, запосленост и социјална заштита, образовање, здравство, спорт и др.

За наведене ДЈП, анализа ефекта на животну средину, спроводи се истовремено када и анализе за остале ефекте (економске, финансијске, управљачке и ефекте на друштво). Те анализе се спровode у складу са пратећом Уредбом Закона о планском систему. Чланом 13. наведене Уредбе је утврђен начин спровођења анализе ефекта на животну средину, а као помоћ у изради те анализе користе се питања наведена у Прилогу 7.

С обзиром на природу ДЈП за које се не спроводи стратешка процена, ефекти који опције ДЈП имају на животну средину су у највећем броју случајева индиректни и такви утицаји се могу описати квалитативно. Могуће је да у неким случајевима ДЈП нема утицаја на животну средину и у том случају се ти ефекти не разматрају приликом поређења опција. Уколико изабрана опција, односно група мера која је утврђена за остваривање посебних циљева ДЈП има индиректне ефекте

²⁰Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине („Службени гласник РС”, број 38/09)

на животну средину, онда се опис тих ефеката даје у оквиру описа ефеката изабраних мера.




Претходна провера да ли се могу очекивати одређени ефекти на животну средину може се извршити помоћу чек листа: да/не, користећи питања у Прилогу 7. пратеће уредбе Закона о планском систему.

3.4. Мапирање ДЈП према циљевима одрживог развоја и Зеленој агенди




Циљеви одрживог развоја, који се могу означити као „зелени циљеви“, односно циљеви који у највећој мери доприносе заштити и унапређењу стања животне средине, очувању природних ресурса и обезбеђивање њихове доступности за даљи развоја и благостање свих људи, очувању биодивезитета и смањењу утицаја климатских промена су циљеви: 6, 7, 11, 12, 13, 14 и 15. У вези са циљем 14 – Очувати и одрживо користити океане, мора и морске ресурсе за одрживи развој за Републику Србију су релевантни подциљеви 14.4 и 14.6, који се односе на одрживост рибљег фонда и риболова, и с тим у вези се овај циљ у већини не сматра релевантним. За Републику Србију није релевантан и подциљ 13.а.²¹

У **табели 6.** дат је преглед „зелених“ циљева одрживог развоја.

Табела 6. Циљеви одрживог развоја који се односе на животну средину и климу

Симбол	Назив циља одрживог развоја
	Обезбедити доступност воде и санитарних услова и одрживо управљање њима за све
	Осигурати приступ доступној, поузданој, одрживој и модерној енергији за све
	Учинити градове и насеља инклузивним, безбедним, отпорним и одрживим

²¹ Србија и Агенда 2030, Републички секретаријат за јавне политике, <https://rsjp.gov.rs/sr/dokumenti-kategorija/analize/>

 <p>12 ОДГОВОРНА ПОТРОШЊА И ПРОИЗВОДЊА</p>	Обезбедити одрживе обрасце производње и потрошње
 <p>13 АКЦИЈА ЗА КЛИМУ</p>	Предузети хитну меру у борби против климатских промена и њихових последица (кроз Оквирну конвенцију УН о климатским променама)
 <p>15 ЖИВОТ НА ЗЕМЉИ</p>	Заштитити, обновити и промовисати одрживо коришћење копнених екосистема, одрживо управљање шумама, борити се против дезертификације, зауставити и преокренути процес деградације земљишта и зауставити губитак биодиверзитета

С друге стране, кључни механизам за остваривање циљева одрживог развоја у Републици Србији, који се односе на животну средину и климатске промене представља Зелена агенда за Западни Балкан. Обухват те агенде је следећи:

1. Климатске промене и смањење емисија: смањење емисија GHG и прилагођавање на измењене климатске услове, коришћење обновљивих извора енергије, енергетску ефикасност и смањење зависности од фосилних горива;
2. Циркуларна економија: индустријска симбиоза, искоришћење отпада, одговорну рециклажу, одрживу производњу, иновације, еко-дизајн, зелене јавне набавке и ефикасну употребу ресурса;
3. Смањење загађења животне средине: побољшање квалитета ваздуха, воде и земљишта, смањење индустријског загађења и управљање ризиком, управљање хемикалијама, смањење буке у животној средини, јонизујуће и нејонизујуће зрачење;
4. Заштита биодиверзитета и екосистема: заштита и одрживо управљање природним ресурсима, укључујући одрживо управљање и заштиту шума, заштићених подручја и дивљих врста;
5. Одрживи прехранбени системи и рурални развој: утицај пољопривреде на животну средину, безбедност хране, одржива производња хране, органска храна, употреба специфичних хемикалија (пестициди и ђубрива).

С обзиром на то да су Зелена агенда ЕУ и Зелена агенда за западни Балкан конципирани ради остваривања Агенде 2030, „стубови“ Зелене

агенде за Западни Балкан се могу довести у везу са одређеним циљевима одрживог развоја.

Мапирање „стубова“ Зелене агенде за Западни Балкан са циљевима одрживог развоја дата је у **табели 7**.

Табела 7. Мапирање „стубова“ Зелене агенде за Западни Балкан са циљевима одрживог развоја

Бр.	„Стубови“ Зелене агенде за Западни Балкан	Циљеви одрживог развоја
1	Климатске промене и смањење емисија: са фокусом на смањење емисија GHG и прилагођавање на измењене климатске услове, коришћење обновљивих извора енергије, енергетску ефикасност и смањење зависности од фосилних горива	  
2	Циркуларна економија: са фокусом на индустријску симбиозу, искоришћење отпада, одговорну рециклажу, одрживу производњу, иновације, еко-дизајн, зелене јавне набавке и ефикасну употребу ресурса	
3	Смањење загађења животне средине: побољшање квалитета ваздуха, воде и земљишта, смањење индустријског загађења и управљање ризиком, управљање хемикалијама, смањење буке у животној средини, јонизујуће и нејонизујуће зрачење	   
4	Заштита биодиверзитета и екосистема: заштита и одрживо управљање природним ресурсима, укључујући одрживо управљање и заштиту шума, заштићених подручја и дивљих врста	
5	Одрживи прехранбени системи и рурални развој: утицај пољопривреде на животну средину, безбедност хране, одржива производња хране, органска храна, употреба специфичних хемикалија (пестициди и ђубрива)*	  

*Циљ 2 – Окончати глад, остварити безбедност хране и побољшану исхрану и промовисати одрживу пољопривреду

Довођење у вези циљева ДЈП са циљевима Зелене агенде за Западни Балкан треба спровести посредно, преко повезаних циљева одрживог развоја, према табели 7.

Методологија према којој се циљеви (општи и посебни) ДЈП повезују са циљевима одрживог развоја базирана је на повезивању показатеља који се користе за праћење остваривања циљева ДЈП са одговарајућим показатељима циљева одрживог развоја, односно њихових подциљева.

Утврђени глобални УН показатељи за праћење остваривања подциљева циљева одрживог развоја у значајном броју се прате и за Републику Србију. Републички завод за статистику сваке године увећава број показатеља за Републику Србију и објављује на својој интернет презентацији²².

За правилно одређивање веза између показатеља циљева ДЈП и показатеља подциљева одрживог развоја, показатељи који се користе у свим важећим ДЈП, без обзира на област планирања, се сврставају у следеће три категорије²³:

- **Идентични (преузет)** – формулација показатеља ДЈП је идентична формулацији УН глобалног показатеља циља, односно подциља одрживог развоја. Показатељ ДЈП је у потпуности одговарајући за праћење одређеног циља ДЈП-а, јер прати све појаве и/или циљне групе обухваћене и истим показатељем подциља одрживог развоја. Такав показатељ се користити и за праћење националног доприноса циљевима одрживог развоја. Показатељ ДЈП је могуће представити и дисагрегиран по свим критеријумима/циљним групама које су обухваћене и подциљем одрживог развоја.
- **Прилагођени (делимични)** – формулација показатеља ДЈП се делимично подудара са формулацијом УН глобалног показатеља циља, односно подциља одрживог развоја. Показатељ ДЈП је одговарајући за праћење одређеног циља ДЈП, али не прати свеобухватно појаве и/или циљне групе које се прате показатељем, односно одговарајућим подциљем одрживог развоја, већ делимично, један или више аспеката појаве. Показатељ ДЈП је дисагрегиран само у односу на одређену циљну групу или критеријум дисагрегације подциља одрживог развоја.
- **Допунски** – формулација показатеља ДЈП се разликује од формулације УН глобалног показатеља циља, односно подциља

²² <https://sdg.indikatori.rs/>
















²³ Предлог методологије за мапирање са циљевима одрживог развоја развио је Републички секретаријат за јавне политике, уз подршку ГИЗ пројекта „Public Finance Reform (PFR) – 2030 Agenda”.

одрживог развоја. Показатељ ДЈП је одговарајући за праћење одређеног циља ДЈП у складу са потребама и специфичностима Републике Србије и у односу на глобалне показатеље циљева одрживог развоја, појава, односно циљ ДЈП се може довести у везу са обухватом подциља одрживог развоја. Као такав тај показатељ се може користити као допуна УН глобалним показатељима циљева и подциљева одрживог развоја за потребе праћења доприноса Републике Србије циљевима одрживог развоја.

Приликом израде новог ДЈП у било којој области планирања, најпре се разматра коришћење идентичних показатеља подциљева одрживог развоја, а уколико из неког разлога они не могу бити преузети као показатељи циљева ДЈП, онда се разматра примена неког прилагођеног или допунског показатеља, који је такође у вези са појавом која је обухваћена одговарајућим показатељем подциља одрживог развоја.

Представљање тих веза се може приказати табеларно, систематизовањем посебних циљева ДЈП и циљева, односно подциљева одрживог развоја чијем тај посебни циљ доприноси. У **табели 8.** приказана је илустрација начина приказивања тих веза у тексту ДЈП.

Табела 8. Могући начин приказивања веза циљева ДЈП са циљевима и подциљевима одрживог развоја (генерички пример)

Општи циљ 1.				
Посебни циљ 1.1.				
Посебни циљ 1.2.				
Посебни циљ 1.3.				
Посебни циљ 1.4.				

Такође, поред графичког приказа, везе са ЦОР се представљају и описно у оквиру описа сваког посебног циља ДЈП.

Када су у питању циљеви одрживог развоја који се односе на животну средину и климатске промене, преузимање показатеља њихових подциљева ће бити одговарајуће за ДЈП за области планирања јавних политика или међусекторске ДЈП, који су у вези са области планирања Животна средина²⁴ или су у директној вези са том области.

С друге стране, ДЈП који се израђују за области планирања јавних политика или међусекторски ДЈП, који доприносе остваривању „зелених“ циљева индиректно, могу такође те везе назначити у самим документима.

²⁴ Прилог 1 Уредбе о методологији израде докумената јавних политика („Службени гласник РС”, број 20/2025).

ЛИТЕРАТУРА

1. Implementation of directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, Publication Office of the EU, 2004.
2. Uputstvo za sprovođenje Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine RS, Beograd, 2007.
3. Green Response: Environmental Quick Guide, IFRC, Geneva, 2022.
4. Practical guidelines on strategic environmental assessment of plans and programmes, Swedish Environmental Protection Agency, Stockholm, 2010.
5. Guidance on integrating the environment and climate change in processes for United Nations Sustainable Development Cooperation Frameworks, UNEP, 2021.
6. Better Regulation for the Green Transition, OECD Public Governance Policy Papers, 2023.
7. National summaries, Evaluating the effects of certain plans and programmes on the Environment, EC, 2022.
8. Dalal-Clayton, B. and Sadler, B.: Strategic Environmental Assessment: A rapidly evolving approach, 2000.
9. Strategic Environmental Assessment at the Policy Level, Ministry of the Environment, Czech Republic, 2005.
10. Environmental and Social Impact Assessment, Guidance Note – Manual, ESMS, 2020.
11. Strategic Environmental Assessment in Development Practice: Review of Recent Experience, OECD, 2020.
12. Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation, OECD, 2006.
13. Strategic Environmental Assessment, Environmental Report, Welsh Government, 2019.
14. Maria Rosário Partidário: Strategic Environmental Assessment (SEA), Course Manual, IAIA, 2002.
15. Strategic Environmental Assessment (SEA), Guidelines for Pacific Island Countries and Territories, SPREP, 2020.
16. Good Practice Guidance on SEA Screening, EPA, Ireland, 2021.
17. Antonios Souloutzoglou: The Methods and Techniques of Strategic Environmental Assessment. Comparative Evaluation of Greek and International Experience, MDPI, 2020.
18. A Guide to Strategic Environmental Assessment, Georgian perspective, UNDP, 2006.

ПРИЛОЗИ

ПРИЛОГ 1

ПРЕДЛОГ ЦИЉЕВА КОЈИ СЕ МОГУ УТВРДИТИ КАО ОПШТИ ЦИЉЕВИ ПРИЛИКОМ ИЗРАДЕ СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА

1. Смањење емисије гасова стаклене баште (GHG)
2. Смањење нивоа загађујућих материја у ваздуху
3. Управљање отпадом на начин да се не угрожава животна средина и здравље људи
4. Заштита природе и очување биодиверзитета
5. Ублажавање и повећање отпорности на климатске промене
6. Заштита и очување еколошке мреже
7. Заштита подручја и геодиверзитета
8. Заштита земљишта и заштита од ерозија и бујица
9. Заштита предела
10. Заштита и унапређење површинских и подземних вода
11. Заштита културноисторијског наслеђа
12. Унапређење квалитета животне средине смањењем загађења
13. Унапређење интегрисаног приступа заштити и управљању животном средином
14. Смањење негативних утицаја чиниоца животне средине на здравље и животе људи
15. Очување и одрживо коришћење пољопривредног земљишта у измењеним климатским условима
16. Очување и одрживо коришћење шума и шумског земљишта у измењеним климатским условима
17. Очување статуса површинских и подземних вода угрожених у измењеним климатским условима

ПРИЛОГ 2

Идентификација извора утицаја варијантних решења

Бр.	Извори утицаја	Status quo (0)	Варијантно решење 1	Варијантно решење 2
1.	Емитери* загађења ваздуха	√		√
2.	Емитери загађења површинских и подземних вода	√	√	√
3.	Емитери загађења земљишта	√	√	√
4.	Емитери GHG	√	√	√
5.	Заузимање простора		√	√
6.	Емитери буке	√		
7.	Емитери јонизујућег и нејонизујућег зрачења			
8.	Извори ванредних догађаја са значајним последицама			√
9.	Остало			

*Директни и индиректни емитери који могу имати значајан утицај (√)

ПРИЛОГ 3

Оцена карактеристика утицаја варијантног решења 1 у односу на циљеве стратешке процене** (симулација)

Бр.	Карактеристике утицаја		Чиниоци животне средине										
			А	Б	В	Г	Д	Ђ	Е	Ж	З	И	Ј
1.	Просторна димензија утицаја	локална	1		1	1	1		1	1	1	1	
		националана		2				2					
		прекогранична/глобална											
2.	Дужина трајања утицаја	ретко	1	1		1		1		1			
		повремено			2		2		2		2	2	
		непрекидно											
3.	Осетљивост реципијента	мала					1		1		1	1	
		средња	2		2	2		2		2			
		велика		3									
4.	Кумулативни ефекти	без значаја	1	1			1		1	1	1	1	
		средњи			2	2		2					
		значајни											
5.	Последице утицаја	без евиденције					1		1	1	1	1	
		пролазне	2	2	2	2							
		трајне						3					
6.	Вероватноћа	≤10			1		1		1	1	1	1	
		10 - 70	2	2		2		2					
		>70 %											
7.	Позитивни утицаји	без значаја							1			1	
		средњи				4	4	4		4	4		
		значајни	6	6	6								
Укупно			3	5	4	6	3	8	6	3	3	6	

** Оцена карактеристика утицаја се ради за свако предложено варијантно решење

Легенда:

- А) Ваздух
- Б) Воде
- В) Земљиште
- Г) Биолошка разноврсност
- Д) Геолошка и предеона разноврсност
- Ђ) Еколошка мрежа, еколошки коридори и еколошки значајна подручја
- Е) Клима, климатске промене и прилагођавање на измењене климатске промене
- Ж) Културно историјска баштина и археолошко наслеђе
- З) Становништво и здравље
- И) Изложеност становништва и животне средине великим удесима и природним катастрофама
- Ј) Остало