

UDK: 352.07:504/504(497.11)
DOI: 10.5937/LSPUPN24381F
Pregledni naučni rad

JAVNE POLITIKE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE NA LOKALNOM NIVOU – PRIMER OPŠTINE VLASOTINCE

Dejan Filipović¹, Ljubica Duškov¹

Apstrakt: Javne politike predstavljaju usvajanje i sprovođenje javnih odluka nosilaca vlasti za rešavanjem problema zagađenja životne sredine, kao problema od opšteg značaja za društvo. Jedan od osnovnih dokumenata javnih politika na lokalnom nivou, kada je u pitanju životna sredina, je Program zaštite životne sredine sa akcionim planom. Ovaj dokument pruža priliku da se problemi pravilno identifikuju, da se resursi, kapaciteti i finansije adekvatno rasporede i da se životna sredina unapredi kroz njegovo delotvorno sprovođenje, odgovarajuće finansiranje, kao i odlučivanje o raspodeli ograničenih resursa. Program zaštite životne sredine opštine Vlasotince sa Akcionim planom je strateški dokument koji je urađen za period od 2023–2029.godine. Nastao je uz konsenzus svih zainteresovanih aktera i obuhvata prvenstveno oblast zaštite i unapređenja životne sredine ali i aspekte ekonomskog i društvenog razvoja. Dokument je pripremljen u cilju usmeravanja razvoja politike zaštite životne sredine u opštini Vlasotince i sagledao je stanje činioca životne sredine, faktore rizika po životnu sredinu, trendove i definisao prioritete za naredni period. U radu će biti predstavljena iskustva i specifičnosti izrade Programa.

Ključne reči: Javne politike, životna sredina, strategija, lokalna zajednica, akcioni plan

PUBLIC ENVIRONMENTAL PROTECTION POLICY AT THE LOCAL LEVEL – THE EXAMPLE OF THE MUNICIPALITY OF VLASOTINCE

Abstract: Public policy means the adoption and implementation of public decisions by those in power to solve the problem of pollution as a problem of general importance to society. One of the basic documents of public policy at the local level when it comes to the environment is the environmental protection program with an action plan. This document provides an opportunity to properly identify problems, appropriately allocate resources, capacities and funding, and improve the environment through effective implementation, adequate funding and decision-making on the distribution of limited resources. The Environmental Protection Program of the Municipality of Vlasotince with the Action Plan is a strategic document prepared for the period from 2023 to 2029. It was prepared in consensus with all interested stakeholders and primarily covers the area of environmental protection and improvement, but also aspects of economic and social development. The document was prepared to guide the development of environmental protection policy in the municipality of Vlasotince and it examined the state of environmental factors, environmental risk factors, trends and defined priorities for the next period. The paper presents the experience and specifics of creating the program.

Key words: Public policy, environment, strategy, local community, action plan

¹ Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet, Studentski trg 3/III, Beograd, Srbija, dejan.filipovic@gef.bg.ac.rs, ORCID: 0000-0001-7732-1353; ljubica.duskov@gef.bg.ac.rs, ORCID: 0000-0002-8850-5366

UVOD

Javne politike utvrđuju se planskim dokumentima, najčešće dokumentima javnih politika kao vrstom planskih dokumenata, kao što su strategije, programi i akcioni planovi. Dokumenti javnih politika su dokumenti kojima učesnici u planskom sistemu u skladu sa svojim nadležnostima utvrđuju javne politike ili razrađuju važeće dokumente javnih politika.

Nadležnost jedinice lokalne samouprave u oblasti životne sredine definisana je članom 190. Ustava Republike Srbije, kojim je propisano da opština, preko svojih organa, u skladu sa zakonom, obavlja različite poslove, između ostalog, stara se o zaštiti životne sredine.

Osnov za izradu Programa zaštite životne sredine je obaveza proistekla iz Zakona o zaštiti životne sredine („Sl. glasnik RS”, br.135/04, 36/09, 72/09, 43/11, 14/16, 76/18 i 95/18). Članom 68. ovog Zakona propisuje se obaveza da jedinice lokalne samouprave donesu Program zaštite životne sredine za svoju teritoriju, kao i lokalne akcione i sanacione planove za njegovo sprovođenje, u skladu sa Nacionalnim programom i planovima. Dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu donositi zajedničke programe zaštite životne sredine radi smanjenja negativnih uticaja na životnu sredinu ili iz razloga ekonomičnosti (zajedničko upravljanje otpadom, otpadnim vodama i sl).

DOKUMENTI JAVNIH POLITIKA

Usvajanjem Zakona o planskom sistemu Republike Srbije („Sl. Glasnik RS”, br.30/18) započet je proces uspostavljanja konzistentnog sistema planiranja na svim nivoima. Ovim zakonom se uređuje planski sistem Republike Srbije, odnosno upravljanje sistemom javnih politika i srednjoročno planiranje, definišu se vrste i sadržina planskih dokumenata koje u skladu sa svojim nadležnostima predlažu, usvajaju i sprovode svi učesnici u planskom sistemu, zatim međusobna usklađenost planskih dokumenata, postupak utvrđivanja i sprovođenja javnih politika i obaveza izveštavanja o sprovođenju planskih dokumenata, kao i primena obaveze sprovođenja analize efekata na propise i na vrednovanje učinaka tih propisa.

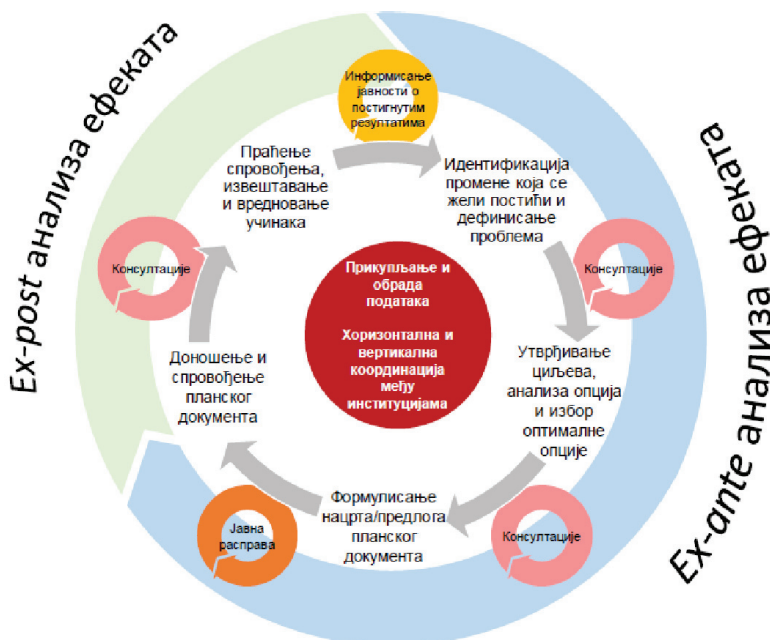
Kada se govori o ciljevima koji su postavljeni kroz ovaj pravni dokument, mogu se predstaviti kao: transparentno planiranje zasnovano na činjenicama; uspostavljanje hijerarhije između planskih dokumenata i bolja koordinacija javnih politika; obezbeđenje učešća javnosti u procesu izrade planskih dokumenata i njihovog sprovođenja; povezanost procesa planiranja i budžetiranja; i unapređenja redovnog izveštavanja i praćenja.

Planski sistem je utvrdio vrste planskih dokumenata, njihovu hijerarhiju i sadržaj, kao i način njihovog usklađivanja na svim nivoima vlasti. U skladu sa Zakonom, planski dokumenti javnih politika su strategija, program, koncept politike i akcioni plan. Kako je predmet ovog rada Program zaštite životne sredine zadržaćemo se samo na ovom dokumentu.

Program, prema čl.14. ovog zakona, je dokument javne politike, užeg obuhvata od strategije koji, po pravilu, razrađuje poseban cilj strategije ili nekog drugog planskog dokumenta u skladu sa kojim se donosi, Program predstavlja grupu nezavisnih, ali tesno povezanih mera ili srodnih projekata kojima se upravlja i koordinira kako bi se ostvarili ciljevi koji se ne mogu ostvariti upravljanjem svakim od elemenata programa pojedinačno, odnosno nezavisno. Ako se programom razrađuju aktivnosti koje se sprovode u okviru predviđenih mera, uz takav program se po pravilu ne usvaja akcioni plan, kao poseban dokument.

Upravljanje javnim politikama započinje utvrđivanjem potreba da se donese nova ili promeni postojeća javna politika i pripremi odgovarajući planski dokument, najčešće dokument javne politike. Taj proces se sastoji iz niza povezanih i međusobno uslovljenih koraka, koji prate i povezani su sa utvrđenim sadržajem dokumenata javnih politika. Program sadrži iste elemente kao i strategija, a naročito razrađene mere za postizanje posebnog cilja.

Upravljanje sistemom javnih politika se može ilustrovati na sledeći način:



Slika 1. Upravljanje sistemom javnih politika (1)

Najveći deo aktivnosti u pripremi dokumenata javne politike odnosi se na analizu efekata javnih politika koje se planiraju da se sprovedu. Osnovni koraci u pripremi dokumenata javnih politika su:

- Analiza postojećeg stanje u oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika u kojoj se deluje i u srodnim oblastima;
- Utvrđivanje promena koje se planiraju postići i problema koji se moraju prevazići;
- Utvrđivanje ciljeva, prioriteta i pokazatelja učinaka kojima se meri uspešnost sprovođenja;
- Identifikacija mera i aktivnosti za dostizanje utvrđenih ciljeva sa pokazateljima učinaka i procenjenim troškovima njihovog sprovođenja;
- Analiza efekata opcija, rangiranje opcija i izbor optimalne opcije;
- Izrada dokumenta javne politike, zajedno sa konačnim troškovima njegovog sprovođenja;
- Sprovođenje javne rasprave; i
- Donošenje dokumenta javne politike.

METODOLOŠKI OKVIR PROGRAMA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Program zaštite životne sredine predstavlja strateški dokument kojim se sagledava stanje činioca životne sredine, faktori rizika po životnu sredinu, zatim prepoznaju trendovi i potrebe i definišu prioriteta za naredni period u skladu sa nacionalnim i lokalnim strateškim i planskim dokumentima. Biće realizovan Akcionim planom, koji će obezbediti pravni i institucionalni osnov za brojne tekuće i buduće programe i projekte iz oblasti zaštite životne sredine.

Tokom izrade Programa moraju se poštovati rezultati dobre prakse a sam document je kreiran u skladu sa metodologijom izrade Nacionalnog programa zaštite životne sredine i zasniiva se na tri opšta principa: primena sveobuhvatnog i koordinisanog procesa izrade Programa; uključivanje svih zainteresovanih strana u rad; i detaljno planiranje, sprovođenje i monitoring u postupku izrade dokumenta.

Metodološki, izrada Programa započeta je identifikovanjem ključnih problema u oblasti životne sredine na osnovu dostupnih informacija i podataka, kao i obilaskom terena i utvrđivanjem recentnog stanja. Zatim su definisani ciljevi politike životne sredine, imajući u vidu i već utvrđene ciljeve na nacionalnom nivou i sektorke ciljeve na nivou opštine. Na osnovu tako usaglašenih ciljeva, određeni su prioritetni zadaci i identifikovani projekti za dostizanje tih ciljeva. Nakon toga, definisan je potreban institucionalni okvir i način praćenja napretka u sprovođenju Programa. Na osnovu utvrđenih ciljeva i zadataka izrađen je Akcioni plan kojim se utvrđuju aktivnosti, mere i projekti, rokovi, nosioci i partneri u njihovoj realizaciji i mogući izvori finansiranja. U okviru akcionog plana, definisani su i indikatori za praćenje dostizanja posebnih ciljeva Programa.

Na osnovu metodološkog okvira i iskustva, osnovni koraci u procesu izrade Programa su sledeći:

- utvrđivanje metodologije i strukture Programa,
- analiza strateških i planskih dokumenata i zakonodavnog okvira,
- prikupljanje i obrada podataka o stanju životne sredine i prirodnih resursa,
- utvrđivanje vizije, opštih i specifičnih ciljeva politike životne sredine,
- određivanje prioritetnih zadataka i definisanje prioritetnih projekata,
- procena troškova i mogućnosti realizacije,
- definisanje institucionalnog okvira za sprovođenje Programa,
- utvrđivanje načina praćenja napretka u sprovođenju Programa, i
- izrada Akcionog plana.

Proces izrade Programa treba da sadrži dva paralelna procesa koji daju zaokruženu celinu: predviđanje unapred i planiranje unazad. To znači da se, prvo, u bazi sadašnjih resursa, kapaciteta i potencijala lokalne zajednice traži potvrda mogućnosti ispunjenja zadate vizije opštine. Nakon toga, kao imperativ logičkog zaključivanja, polazi se unazad od slike ostvarene vizije ka sadašnjosti, te su definisani prioriteti, kako bi se znalo u odnosu na koje ciljeve se zaključuje o validnosti mera koje će lokalnu zajednicu voditi ka viziji.

DISKUSIJA REZULTATA - PROGRAM ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE OPŠTINE VLASOTINCE

Program zaštite životne sredine je prilagođen lokalnim interesima i specifičnostima, odnosno usaglašen je sa Planom razvoja opštine Vlasotince 2022-2029, kako bi se obezbedila usklađenost politike zaštite životne sredine sa drugim sektorskim politikama. Program zaštite životne sredine sa Akcionim planom je strateški dokument koji je urađen za period 2023.-2029.godine i namenjen je donosiocima odluka, odnosno prioritetno opštinskoj upravi opštine Vlasotince ali i imaocima javnih ovlašćenja, kao pomoć budućem procesu odlučivanja i donošenja odgovarajućih odluka u oblasti zaštite životne sredine za dobrobit celokupne lokalne zajednice.

Na osnovu strateških ciljeva u oblasti životne sredine i održivog razvoja, kao i analize trenutnog stanja i potencijala opštine, definisana je vizija za naredni sedmogodišnji period: **Vlasotince – opština kvalitetne prirodne i životne sredine usmerena ka stvaranju održivog, otpornog i humanog prostora za život stanovnika**. Vizija je usmerena da u toku njene realizacije opština postane ekonomski održiva, ekološki čista, privredno i turistički razvijena i infrastrukturno opremljena.

Programom su utvrđeni opšti ciljevi koji korespondiraju sa Planom razvoja opštine i Prostornim planom Republike Srbije do 2035.godine.

Program zaštite životne sredine opštine Vlasotince koncipiran je kroz deset delova pri čemu se:

1. U uvodnom delu utvrdio pravni osnov i svrha donošenja Programa, predstavljena je sadržina i struktura Programa, kao i metodologija njegove izrade.
2. U drugom delu Programa definisane su polazne osnove za izradu Programa, dat opis stanja privrede i društva, prirodnih karakteristika i raspoloživih prirodnih resursa, kao i strateškog, pravnog i institucionalnog okvira za upravljanje politikom životne sredine. U posebnom delu ovog poglavlja obrađena je nadležnost lokalne samouprave u oblasti zaštite životne sredine.
3. U trećem delu definisano je strateško opredeljenje za unapređenje, razvoj i zaštitu životne sredine opštine Vlasotince u narednih sedam godina. Definisani su opšti i posebni ciljevi zaštite i unapređenja životne sredine i prikazana načela koja su se koristila prilikom izrade Programa.
4. Četvrti deo Programa se bavio činiocima životne sredine. Ovo poglavlje sadrži opis prirodnih i stvorenih uslova, stanja i trendova i ključnih problema vezanih za predeo i ekosistem teritorije opštine Vlasotince, klimu i prirodne resurse (vodu, vazduh, zemljište, zelenilo, mineralne resurse, bio i geodiverzitet i obnovljive izvore energije). Takođe, sadrži i analizu postojećeg pravnog i institucionalnog okvira za sprovođenje politika u oblasti svakog od prirodnih resursa, pregled postojećeg monitoringa i analizu dostignutih standarda u određenim oblastima. U ovom delu su utvrđeni ciljevi, zadaci, prioritetne aktivnosti i projekti po sektorima i prostornim celinama.
5. U petom delu Programa obrađen je uticaj činioca razvoja na životnu sredinu, urbanizma i prostornog planiranja, privrede (industrija, energetika, poljoprivreda, šumarstvo, lovstvo i ribarstvo, turizam) i saobraćaja. Obrađuje stanje u tim oblastima, trendove razvoja i uticaja, postojeću regulativu i institucionalni okvir za upravljanje tim oblastima, dostignute tehničke i tehnološke standarde i postojeći monitoring. Takođe, ovaj deo utvrđuje ključne probleme, ciljeve i zadatke i prioritetne aktivnosti, mere i projekte za naredni period.
6. Šesti deo Programa sadrži pregled faktora koji predstavljaju rizik po životnu sredinu (buka, otpad, jonizujuće i nejonizujuće zračenje, hemikalije i hemijski udesi, biohazard i zoohigijena i prirodne katastrofe).
7. U sedmom delu Programa su utvrđeni potrebni instrumenti za sprovođenje Programa, institucionalni okvir, ekonomski instrumenti i način finansiranja utvrđenih aktivnosti, mera i projekata.
8. Osmi deo Programa definiše način praćenja napretka u sprovođenju Programa, utvrđuje indikatore i potrebu uspostavljanja jedinstvenog informacionog sistema za prikupljanje i obradu podataka u oblasti životne sredine.
9. Deveti deo Programa čini Akcioni plan kojim se utvrđuju rokovi (kratkoročni i dugoročni), nosioci i partneri, procenjena potrebna finansijska sredstva i izvori finansiranja za sprovođenje utvrđenih zadataka, odnosno aktivnosti, mera i projekata, kao i indikatori za praćenje napretka u utvrđenim posebnim ciljevima Programa. Akcioni plan se donosi za period od sedam godina, za koji period se donosi i Program. Akcionim planom se posebni ciljevi Programa i zadaci utvrđeni Programom razvijaju na aktivnosti, mere i projekte, utvrđuju se nadležne i partnerske institucije i organizacije, definišu rokovi ili period realizacije, i gde god je to moguće, izvori finansiranja i potrebna finansijska sredstva.

Postojeći institucionalni i kadrovski kapaciteti za sprovođenje politike u oblasti zaštite životne sredine, kao i sprovođenje propisa, su zadovoljavajući u opštini Vlasotince. Međutim, uprkos ovoj konstataciji potrebno je preduzeti mere radi njihovog tehničkog i kadrovskog jačanja. U Opštinskoj upravi postoji Odeljenje za urbanizam, privredu, zaštitu životne sredine i imovinsko-pravne poslove.

Javne politike zaštite životne sredine na lokalnom nivou – primer opštine Vlasotince

Takođe, u Kabinetu predsednika opštine sistematizovano je radno mesto Pomoćnik predsednika opštine za privredu, ekonomski razvoj i unapređenje životne sredine. U okviru Odeljenja za inspekcijske poslove postoji inspektor zaštite životne sredine koji obavlja poslove nadzora u primeni odredaba zakona i podzakonskih akata.



U Akcionom planu definisano je ukupno 38 projekata, i to: po 8 projekata iz oblasti upravljanja vodama i oblasti upravljanje otpadom, po 3 projekta iz oblasti prirodnih nepogoda i obrazovanja, po 2 projekta iz oblasti kvaliteta zemljišta; zelenila i zelene infrastrukture; zaštićenih prirodnih dobara i biodiverziteta; urbanističkog i prostornog planiranja; energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije; šumarstva; i informisanja i učešća javnosti; kao i po 1 projekat iz oblasti kvaliteta vazduha i buke.

LITERATURA

Grupa autora: Priručnik za upravljanje javnim politikama, Vlada RS – Republički sekretarijat za javne politike, Beograd 2021.

Strategija zaštite životne sredine - Zelena agenda za Srbiju za period 2024 - 2033.godine (nacrt)

Nacionalni program zaštite životne sredine ("Sl. Glasnik RS", br.12/10)

Program zaštite životne sredine opštine Vlasotince sa Akcionim planom

Plan razvoja opštine Vlasotince 2022-2029. godine

Prostorni plan opštine Vlasotince 2009-2024. godine

Zakon o zaštiti životne sredine ("Sl. Glasnik RS", br.135/04, 36/09, 72/09, 43/11, 14/16, 76/18 i 95/18)

Zakon o planskom sistemu Republike Srbije ("Sl. Glasnik RS", br.30/18)

<http://vlasotince.rs>

<https://rsjp.gov.rs>