

Metodologija izrade Nacionalnog ekološkog akcionog plana **The methodology for preparation of the National Environmental Action Plan**

Dr Marina Ilić^{1,2}, Dr Dariusz Kobus³

¹Institut za opštu i fizičku hemiju, Studentski trg 12/V, 11000 Beograd,

²Fideco, Dobrinjska 8a, 11000 Beograd, marinai@EUnet.yu

³Environmental Resources Management, London, UK

Apstrakt

Republika Srbija preduzima glavne korake u definisanju Nacionalne ekološke politike (NEP) za narednih deset godina. Nacionalna ekološka politika će ukazati na ključne probleme u oblasti životne sredine u zemlji i analizira njihove uzroke i sporedne efekte, postavlja i određuje prioritete među ciljevima, predlaže reformu politike i institucija koja je neophodna kako bi se postigli ciljevi nacionalne politike. Nacionalni ekološki akcioni plan (NEAP) će biti razvijen paralelno sa NEP-om kao sredstvo za implementaciju NEP-a. NEAP će biti razvijen na četiri godine i prikazaće specifičnu listu mera i akcija (uključujući projekte investiranja kapitala), procenu troškova Plana, identifikaciju izvora finansiranja, vremenskih okvira, odgovornih institucija, indikatora napretka itd.

Ključne reči: politika zaštite životne sredine, nacionalni ekološki akcioni plan, metodologija

Abstract

Currently, Serbia is taking a major step in defining National Environmental Policy for the next decade. The National Environmental Policy Plan (NEPP) is developed to indicate the key environmental problems in the country and analyse their causes and side-effects, set and prioritise policy objectives and targets, and propose policy and institutional reforms required to achieve national policy objectives. The National Environmental Action Plan (NEAP) will be developed in parallel within NEPP as follow up and implementation tool for the NEPP. The NEAP will be developed for four years and it will set specific list of measures and actions (including capital investment projects), evaluate costs of the Plan, identify funding sources, time-frames, responsible institutions, progress indicators etc).

Key words: Environmental Policy, National Environmental Action Plan, methodology

1. Uvod

Proces izrade Nacionalnog ekološkog akcionog plana (NEAP) pokrenut je u Centralnoj i Istočnoj Evropi (CEE) početkom 1990.-ih, kao odgovor na ozbiljne probleme u oblasti životne sredine sa kojima su se susrele zemlje Centralne i Istočne Evrope. Od tada su gotovo sve CEE zemlje pripremile NEAP i neke od njih su prošle kroz dva ili tri NEAP ciklusa.

NEAP se može smatrati setom instrumenata koji omogućavaju sistematičnu, efikasnu i integrisanu reformu ekološke politike. Naročito je koristan za zemlje koje hitno moraju da poboljšaju stanje životne sredine i da preduzmu iscrpnu reformu ekološke politike. U

suštini, NEAP predstavlja instrument za rešavanje prioriternih problema putem primene najisplativijih rešenja i uključenjem svih zainteresovanih strana u proces. Zapravo, NEAP proces i proizvod se često smatraju jednako važnim. NEAP je takođe ciklični proces i obično bi trebalo primeniti nekoliko NEAP ciklusa kako bi se postigao napredak.

2. Metodološki pristup

Prvu fazu NEAP procesa u Srbiji predstavlja izrada Nacionalnog plana politike u oblasti životne sredine (NEP). Nacionalna ekološka politika (NEP) ili Strategija ukazuje na ključne probleme životne sredine u zemlji i analizira njihove uzroke i sporedene efekte, određuje i postavlja prioritete među principima politike, ciljevima i svrhi, i predlaže reforme politike i institucija koje su neophodne kako bi se ostvarili nacionalni ciljevi politike. Nacionalni ekološki akcioni plan viđen je kao naredni korak i komplementarni dokument NEP-u, koji određuje specifičnu listu mera i akcija (uključujući projekte kapitalnih investicija), procenjuje troškove u okviru tog Plana, identifikuje izvore finansiranja, vremenske okvire, odgovorne institucije, indikatore napretka, itd.).

Identifikacija, analiza i određivanje prioriteta među problemima životne sredine predstavljaće početni stadijum NEP-a. Dalji stadijumi izrade politike se zasnivaju na nizu identifikovanih problema u oblasti životne sredine. Stoga, od izuzetnog je značaja da se identifikacija i analiza izvrše na iscrpan način. Učešće zainteresovanih strana u identifikaciji, analizi i rangiranju problema je od suštinskog značaja. Napokon, sve zainteresovane strane su pod uticajem problema životne sredine i oni su u najboljem položaju da identifikuju probleme i rangiraju ih. Šteta naneta životnoj sredini izražena u monetarnim vrednostima će pomoći u određivanju prioriternih problema na objektivnan način.

Prilikom identifikovanja problema u oblasti životne sredine važno je analizirati i takva pitanja kao što su kvalitet prirodne životne sredine i njenih komponenata; racionalna upotreba i upravljanje prirodnim resursima, izvori zagađenja i njihov uticaj na prirodnu životnu sredinu, pristup stanovništva resursima životne sredine koji su adekvatnog kvaliteta; zdravstveno stanje stanovništva; geografski obim problema (globalni, nacionalni, regionalni ili lokalni); lokalne i regionalne ekološke «crne tačke», predviđanje budućih problema ukoliko se ne preduzme nikakva akcija, itd. Naredni korak u izradi NEP-a predstavlja određivanje ciljeva i svrhe politike. U osnovi, problemi životne sredine koji su identifikovani, analizirani i među kojima su određeni prioriteti, trebalo bi da se pretvore u ciljeve politike. U početku ovo predstavlja relativno pravolinijski rad. Problemi (negativne tvrdnje) pretvaraju se u ciljeve (pozitivne tvrdnje):

Ovaj početni stadijum određivanja ciljeva politike je direktno povezan sa analizom problema. Sledeći korak je dopunjavanje početne liste ciljeva politike sa:

- Uključivanjem relevantnih ciljeva politike iz sektorskih nacionalnih planova politike, strategija i programa;
- Uključenjem međunarodnih obaveza Srbije koje proističu iz međunarodnih ugovora, konvencija, bilateralnih sporazuma i procesa približavanja EU.

Konačno, lista ciljeva politike bi trebalo da bude pažljivo revidirana i treba dodati još ciljeva koji odražavaju viziju u vezi sa kvalitetom i upravljanjem životnom sredinom u Srbiji tokom naredne decenije. Izrada bilo kakvih dodatnih ciljeva politike treba da proistekne iz principa ekološke politike koja upravlja izradom NEAP-a u Srbiji.

Određivanje prioriteta politike je složen i kontroverzan proces. Pored određivanja prioriteta problema u oblasti životne sredine, određivanje prioriteta se obično proširuje na ciljeve i svrhe politike.

Određivanje prioriteta među ciljevima i svrhama politike se razlikuje od određivanja prioriteta među problemima u oblasti životne sredine. Određivanje prioriteta među ciljevima politike se više koncentriše na kriterijum isplativosti, nego na posmatranje uticaja na zdravlje i životnu sredinu prilikom rangiranja problema.

Ne postoji univerzalno primenljiva struktura dokumenta Nacionalne ekološke politike, koja bi se mogla primeniti u većini zemalja. Struktura i sadržaj treba da odražavaju filozofiju koja stoji iza procesa izrade NEAP-a. Ipak, određeni primeri dobre prakse mogu se preporučiti:

- NEP dokument bi trebalo da prati logičnu strukturu strateškog planiranja: problemi-ciljevi-svrhe-paketi mera politike;
- NEAP struktura obično prati ciljeve politike;
- Reforme politike i paketi mera politike moraju da se odnose na specifične ciljeve politike, pre nego da se o njima raspravlja u opštem smislu i izolovano od ciljeva/svrhe politike.

Izrada Nacionalnog ekološkog akcionog plana uslediće za Nacionalnom ekološkom politikom, koja je deo istog NEAP procesa. Dok se NEP uglavnom odnosi na reformu politike i završava sa izradom ciljeva politike i paketima mera, NEAP je detaljniji, budući da razvija set specifičnih akcija, stavljajući akcenat na projekte investiranja u infrastrukturu, ekonomske procene, finansiranje i implementaciju.

NEAP uključuje sve ciljeve politike, svrhu i pakete mera politike koja je razvijena u NEP-u. Izrada NEAP-a trebalo bi da započne sa ponovnim obraćanjem ciljevima i svrsi politike, dodavanjem specifičnih aktivnosti i projekata investiranja u pakete mera politike koji su razvijeni u NEP-u.

Strategija finansiranja pomaže da se ciljevi politike prevedu u kvantitativne, tehničke ciljeve i da se izračunaju troškovi koji su neophodni da bi se postigli ovi ciljevi. U suštini, treba pripremiti finansijski paket koji se odnosi na finansijske potrebe NEAP-a i pokriva sve finansijske nedostatke.

Konačni deo NEAP-a predstavlja akciona matrica koja daje listu svih mera politike i aktivnosti ka implementaciji vremenskih okvira, odgovorne organizacije, povezane aktivnosti (tj. aktivnosti koje su u odnosu međuzavisnosti), troškove, status finansiranja i izvore finansiranja, institucionalne potrebe i rangiranje prioriteta.

Dogovori o monitoringu trebalo bi da se ugrade u NEAP. Ovi dogovori obično uključuju set kriterijuma za monitoring napretka, institucionalne dogovore, redovne preglede i izveštavanje.

Slično NEP-u, ne postoji univerzalno primenjiva struktura NEAP dokumenta koja bi mogla da se primeni u većini zemalja. Struktura i sadržaj bi generalno trebalo da uključe sledeće:

- NEAP dokument treba da sledi logičnu strukturu strateškog planiranja: ciljeve politike-pakete mera politike i akcije-finansijsku strategiju-implementacioni plan;
- Struktura NEAP-a bi trebalo da odražava ciljeve politike;
- Ekonomska procena paketa mera politike i akcija mora biti predstavljena;
- Planovi implementacije treba da budu jasno prikazani.

3. Zaključak

Uspešna izrada kvalitetnog NEAP-a je složen i izazovan proces. Za zemlju veličine i broja stanovnika koje Srbija ima, potrebno je više od godinu dana da bi se izradio kompletan NEAP. Ključni preduslov za uspešnu izradu NEAP-a predstavlja podrška zakonodavne i izvršne vlasti, kao i obaveza relevantnih zainteresovanih strana. NEAP proces zahteva aktivnu pokretačku snagu, kao i pouzdane izvore finansiranja implementacije NEAP-a, a pre svega, pouzdanu informativnu osnovu za analiziranje problema i njihovih uzroka.

Napomena

Razvoj Nacionalne ekološke politike i Nacionalnog ekološkog akcionog plana, a u okviru projekta Program izgradnje kapaciteta u oblasti životne sredine 2003, finansira Evropska unija, a rukovodi Evropska agencija za rekonstrukciju.

Literatura

1. Carew-Reid J., Prescott-Allen R., Bass S. and Dalal-Clayton B. (1994); Strategies for National Sustainable Development. A Handbook for their Planning and Implementation. Earthscan, London.
2. EAP Task Force (1998). Evaluation of Progress in Developing and Implementing National Environmental Action Programmes (NEAPs) in CEE/NIS. OECD, Paris.
3. Environment Information Centre (EIC) (1997); Estonian National Environmental Strategy. Environment Information Centre, Ministry of Environment of Estonia, Tallinn, Estonia.
4. Kobus D. (2003). Practical Guidebook on Strategic Planning in Municipal Waste Management. Cities of Change knowledge product. The World Bank and the Bertelsmann Foundation. 102pp.
5. Ministry of Environment (MoE) (1998a); National Environmental Action Plan. Ministry of Environment, Tallinn, Estonia