

Одрживи развој у стратешким документима Републике Србије и Републике Црне Горе

**МА Немања
Радовановић/
МА Никола Живић**

Универзитет у Приштини
са привременим
седиштем у Косовској
Митровици, Филозофски
факултет, Катедра за
социологију

УДК 502.131.1:332.146.2
(497.11:497.16)

Сажетак: Усмеравање друштава, друштвених процеса, формулисање и спровођење развојних политика је у савременом свету незамисливо без одрживог развоја као једног од главних елемената у датом контексту. Одрживи развој као дугорочан, свеобухватан, циљнооријентисан и политички процес утиче на све елементе живота и следствено томе концепт одрживог развоја подразумева усаглашавање економских, социјалних и еколошких захтева појединачних друштава али и човечанства у глобалу. Република Србија и Република Црна Гора као друштва у развоју и друштва опредељена за чланство у Европској унији су у својим националним стратегијама одрживог развоја покушале да усагласе те захтеве. У раду се разматрају стратегије одрживог развоја ове две земље са аспекта основних карактеристика (појам, принципи и структура) и проблема имплементације кроз три основна стуба одрживог развоја (економски, социјални, еколошки), уз осврт на остала стратешка документа која су део мозаика одрживог развоја ова два друштва.

Кључне речи: одрживи развој, национална стратегија, стратешка документа, принципи, екологија, економија, политика, имплементација, Србија, Црна Гора.

Увод

Са развојем друштва увек су паралелно развијане теорије о могућим правцима тог развоја. Поред интересовања научника за правце и суштину тог развоја, историја нам сведочи постојање разних интересних група (од малих које чини појединци до оних на нивоу националних влада и мултинационалних удружења) које у име огромног броја појединаца одређују циљеве и утврђују средства која би требало да их доведу или бар приближе жељеном начину живота. С тим у вези, схватање друштвеног развоја је врло често било једнодимензионално, тј. идентификовано само са економским развојем, при чему су остале димензије: еколошка, технолошка, културна, образовна остављане по страни што неки аутори доводе у везу са процесом

nemanja.radovanovic@pr.ac.rs
nikola.zivic@pr.ac.rs

глобализације.¹ Треба поменути да се са Римским клубом стварају основе које ће узети у обзир све елементе који чине друштвени развој. У домаћој и страниј литератури постоји мноштво дефиниција одрживог развоја, а најчешће навођена је она из извештаја Светске комисије за животну средину и развој из 1987. године која је дата у књизи „Наша заједничка будућност“ по којој „одрживи развој је развој који излази у сусрет потребама садашњице, а да не угрожава способност будућих генерација да задовоље своје сопствене потребе“ (Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 1987). Иако ова дефиниција има својих позитивних страна: „у њој је избегнуто конфронтирање различитих аспеката одрживог развоја (...) заправо говори о нечему што је иманентно људима и друштвима а то су потребе“, она намеће и пар питања: „да ли су све наше потребе заиста аутентичне или су оне медијски и маркетиншки исфабриковане (...) да ли је могуће интернационализовати људске потребе и тако их вештачки изједначити без обзира на разлике у култури, традицији, економском развоју (...) да ли смо толико футуристички способни да предвидимо које ће то бити потребе будућих генерација“ (Надић, Шуваковић, 2011: 161–162). Република Србија и Република Црна Гора се већ дуже времена с обзиром на своју „европску визију“ налазе у „челустима“ савремене тржишне привреде која захтева што убрзанији развој како се не би заостајало за другима и како би се (у популарно дневно-политичком жаргону рекло) грађанима обезбедио „виши“ стандард у најширем смислу те речи. У исто време од Републике Србије и Републике Црне Горе се очекује да на свом развојном путу што брже и ефикасније постигну резултате којима би осведочили своје опредељење за одрживи развој као концепт развоја друштва уопште. Таква опредељеност водила је ка томе да обе државе усвоје националне стратегије одрживог развоја које су предмет разматрања у овом раду (уз осврт на друга стратешка документа и проблеме имплементације и реализације постављених циљева одрживог развоја).

Шта одрживи развој подразумева? Како Матеша пише (према Чавловић, 2020), придев *одрживо* произашао је из посматрања саме природе у којој се кретање енергије и материје темеље на бесконачном кружењу док се за појам *развоја* наводи како он представља процес сталног унапређења а може да се односи и на надоградњу нечег нематеријалног или материјалног раст. Основни елементи из теоријске дефиниције² одрживог развоја јесу: еколошка и економска интеграција (...) заштита животне средине (...) правичност (...); будући догађаји (експлицитна забринутост о утицају садашњих активности на будуће генерације); квалитет живота (...); партиципација (схватање да одрживи развој захтева учешће свих интересних група) (Stead & Stead, 2014 према Филиповић, 2019: 57, 58). Све наведено, нај-

¹ Видети опширније: Надић, Шуваковић, „Национална стратегија одрживог развоја Републике Србије – политичка визија или утопија, *Ecologica* 18 (2011) бр. 62, стр. 161–166 ; Шуваковић, „Свет у променама: политичко насиље и глобална еколошка криза“, *Ecologica* 16 (2009) бр. 55, стр. 468–474; Шуваковић, Надић, „Климатске промене: глобални узроци, глобалне последице, глобално решење“, *Ecologica* 20 (2013) бр. 70, стр. 301–304.

² Више о дефиницијама и принципима одрживог развоја видети у: Филиповић (2019), Надић (2011), Марковић (2005).

чешће се своди на тзв. три стуба одрживог развоја (економски, социјални и еколошки)³ кроз чију се интеграцију овај модел развоја остварује. Професор Данило Ж. Марковић, утемељивач социјалне екологије као посебне социологије и академске дисциплине у нас истиче да одрживи развој има три основна полазишта.

„Прво, људска бића имају право на здрав и продуктиван живот у хармонији са природом и зато она морају имати централно место у конципирању и остваривању одрживог развоја у ком је заштита животне средине део развојног процеса. Друго, државе имају суверено право (у складу са принципима међународног права) да користе своја природна богатства сходно својој концепцији развоја али на начин да тиме не штете животној средини других земаља. Треће, ради бољег решавања еколошких проблема, с обзиром на њихов глобални карактер, државе треба да раде на развијању повољног и отвореног међународног економског система који би уважавао интересе свих и штитио целовитост глобалног система животне средине и развоја, допринесио економском расту и одрживом развоју свих земаља“ (Марковић, 2005: 401–402).

Циљ националних стратегија одрживог развоја је да доведу до равнотеже поменута три стуба одрживог развоја (одржив економски раст и привредно технолошки развој, одржив развој друштва на бази социјалне равнотеже, заштита животне средине уз располагање природним ресурсима) спајајући их у једну целину подржану одговарајућим институционалним оквиром (Надић, 2012).

Кључни међународни догађаји и документи о одрживом развоју

Кључни догађај у правцу актуелизације питања заштите и очувања животне средине представља Конференција Уједињених нација о човековој средини одржана у Стокхолму 1972. године. Како Филиповић (2019) пише, тада је дошло до окупљања великог броја земаља (индустријализованих и оних у развоју), у циљу утврђивања људских права на здраву и продуктивну животну средину. Указано је на повезаност економског и друштвеног развоја уз неопходну бригу о заштити и унапређењу животне средине а као најважнији резултат овог састанка, при Уједињеним нацијама формиран је Програм УН за заштиту животне средине (United Nations Environment Programme, UNEP). Генерална скупштина УН-а 1983. године основала је Светску комисију за животну средину и развој (позната још и као Брутланд комисија, по норвешкој премијерки Гро Харлем Брундтланд). Следећи важан догађај за развој и прихватање концепта одрживог развоја представља Конференција Уједињених нација о животној средини и развоју која је одржана у Рио де Жанеиру 1992. године. Због броја присутних чланова који су узели учешће (178 држава), конференција је добила назив Самит планете Земље. Низ значајних докумената усвојено је на том самиту међу којима су посебно важни Агденда 21, која је формулисала стратегију неоподних промена према природи и развоју у XXI веку, Декларација о животној средини и развоју (Рио

³ Овај концепт одрживог развоја од три стуба често се проширује укључивањем институционалне димензије (институције, друштвене структуре) као четвртог стуба одрживог развоја.

декларација), „која признаје право сваке нације да следи социјални и економски напредак и додељује државама одговорност да усвоје модел одрживог развоја“ (Филиповић, 2019:59) и Оквирна конвенција Уједињених нација о климатским променама. Агенда 21 важна је још и стога што је у њој потврђено да би одрживи развој требало остваривати кроз интеграцију **економских, социјалних и еколошких** димензија самог развоја. У наредних неколико година и деценија наставило се са оснивањем комисија (Комисија за одрживи развој 1993.), одржавањем Самита (Миленијумски самит у Њујорку, Светски самит одрживог развоја у Јоханезбургу 2002.; Конференција УН о одрживом развоју у Рио де Жанеиру – „Рио+20“ 2012.; Конференција УН о одрживом развоју у Њујорку 2015.), усвајањем стратешких (Стратегија одрживог развоја ЕУ, 2001; Миленијумски циљеви развоја 2000., Агенда 2030.) и других докумената (Кјото протокол 1997, Париски споразум 2016.) у циљу промовисања и имплементације овог модела развоја и дефинисања принципа на којима се заснива, чиме је он постао саставни део развојних политика развијених држава и оних које желе да то постану.

Појам и принципи одрживог развоја у Националној стратегији одрживог развоја (НСОР) Републике Србије

Стратешки документи су програми/планови које доноси Влада Републике Србије, а усваја Народна скупштина, који подразумевају дефинисање, планирање и спровођење циљева датих у тим документима. Циљеви су усмерени на будућност⁴ разних аспеката развоја друштвеног, политичког, економског или еколошког живота друштвене заједнице (Надић, 2011).

НСОР Србије усвојена је 2008. године. НСОР дефинише одрживи развој као:

„циљнооријентисан, дугорочан, непрекидан свеобухватан и синергетски процес који утиче на све аспекте живота (економски, социјални, еколошки, институционални) на свим нивоима (...) Дугорочни концепт одрживог развоја подразумева стални економски раст који осим економске ефикасности, технолошког напретка, више чистијих технологија, иновативности целог друштва и друштвено одговорног пословања обезбеђује смањење сиромаштва, дугорочно боље коришћење ресурса, унапређење здравствених услова и квалитета живота и смањење загађења на ниво који могу да издрже чиниоци животне средине, спречавање нових загађења и очување биодиверзитета (Стратегија, 2008: 2).

НСОР полази од реформских циљева утврђених у стратешким документима које је донела Влада а своја решења заснива у складу са европским интеграцијама: Стратегијом одрживог развоја ЕУ која је усвојена 2001. године и ревидирана 2006, и Лисабонском стратегијом ЕУ. Усклађена је и са Миленијумским циљевима УН и националним миленијумским циљевима развоја у Републици Србији које је влада Републике Србије усвојила 2006.

Састојисе из осам делова. У првом делу је представљена методологија израде стратегије. Други део дефинише стратешко опредељење за одрживи развој

⁴ Ови програми обично пројектују визију за наредних 5, 10, 20 година.

и обухвата визију развоја, националне приоритете и принципе стратегије. Трећи део бави се економијом⁵ као једним од три стуба одрживог развоја, четврти друштвено економским условима (други стуб)⁶ а пети питањима заштите животне средине и очувањем природних ресурса у земљи (трећи стуб).⁷ У наставку је приказан институционални оквир и механизми за примену стратегије као и извори финансирања а на крају је описана методологија праћења спровођења стратегије са дефинисаним индикаторима одрживог развоја по поједеним областима којима се стратегија бави.

Визија одрживог развоја Србије дата је за период од десет година. Према НСОР, Република Србија је 2017. године:

„институционално и економски развијена држава са одговарајућом инфраструктуром, компатибилна са стандардима ЕУ, с привредом заснованом на знању, ефикасно коришћеним природним и створеним ресурсима, већом ефикасношћу и продуктивношћу, богата образованим људима, са очуваном животном средином, историјским и културним наслеђем, држава у којој постоји партнерство јавног, приватног и цивилног сектора и која пружа једнаке могућности за све грађане“ (Стратегија, 2008: 12).

Кључни национални приоритети чије ће остваривање у највећој мери омогућити наведену визију су: 1. чланство у ЕУ; 2. развој конкурентне тржишне привреде и уравнотежен економски раст; 3. развој људских ресурса и повећање запошљавања; 4. развој инфраструктуре и равномеран регионални развој; 5. заштита и унапређење животне средине и рационално коришћење природних ресурса.

НСОР се заснива на осам глобално прихваћених принципа који су дефинисани у Декларацији о одрживом развоју из Јоханесбурга, Миленијумским циљевима развоја и Стратегији одрживог развоја ЕУ. То су: 1) Међугенерациска солидарност и солидарност унутар генерације⁸; 2) Отворено

⁵ Обрађена су следећа питања и проблеми: Каква економија је потребна Србији; Економија заснована на знању – како и зашто; Економија Србије – развој и одрживост; Транзиција и одрживи развој привреде Србије; Адекватно макроекономско окружење и избор економске политике; Одржива производња и потрошња; образовање за одрживи развој; Информационо комуникационе технологије и економија заснована на знању; Одрживост научнотехнолошке политике; Заштита интелектуалне својине и одрживи развој.

⁶ Обрађена су следећа питања и проблеми: друштвене вредности, квалитет живота и друштвено благостање; популациона политика; социјална сигурност и социјална кохезија; сиромаштво и социјална укљученост; једнакост и родна равноправност; јавно здравље; становање и стамбена политика; регионални и локални аспекти одрживог развоја; информисање и учешће јавности у одлучивању.

⁷ Обрађена су следећа питања и проблеми: *Природни ресурси* (ваздух; вода; земљиште; биодиверзитет и заштита природе; шуме; минерални ресурси; обновљиви извори енергије). *Фактори ризика по животној средину* (климатске промене и заштита озонског омотача; отпад; хемикалије; удеси; јонизујуће и нејонизујуће зрачење; бука; природне катастрофе – поплаве, клизишта, пожари, земљотреси). *Утицај економских сектора на животној средину* (индустрија; рударство; енергетика; пољопривреда; шумарство, ловство и рибарство; саобраћај; туризам; увођење чистије производње).

⁸ Подразумева задовољавање потребе садашњих генерација, али тако да се не угрозе права будућих генерација да задовоље своје потребе.

и демократско друштво – учешће грађана у одлучивању⁹; 3) Знање као носилац развоја¹⁰; 4) Укљученост у друштвене процесе¹¹; 5) Интегрисање питања животне средине у остале секторске политике¹²; 6) Предострожност¹³; 7) Загађивач/корисник плаћа – укључивање трошкова везаних за животну средину у цену производа¹⁴; 8) Одржива производња и потрошња¹⁵.

Појам и принципи одрживог развоја у Националној стратегији одрживог развоја (НСОР) Републике Црне Горе

Уопште узевши, циљ националних стратегија одрживог развоја је да уравнотеже три основна стуба одрживог развоја: *економски* (да обезбеде одрживи раст, као и привредни и технолошки развој), *социјални* (да обезбеде одрживи друштвени развој на темељу социјалне равнотеже), *животној средини* (да заштите исту уз рационално располагање природним ресурсима). Република Црна Гора је усвојила две Националне стратегије одрживог развоја, прву 2007. године са пројекцијом од 5 година, и другу 2016. године са пројекцијом до 2030. године.

За прву националну стратегију одрживог развоја Републике Црне Горе се може рећи да представља корак у правцу да Црна Гора не буде само декларативно еколошка држава¹⁶. Документ који је послужио као основа стратегије, а који је припремљен 2001. године био је „Правци развоја Црне Горе као еколошке државе“ и он је представљао покушај националног одговора на циљеве постављене Агендом 21. Поред овог документа, прва Национална

⁹ Подразумева гарантовање грађанских права, безбедан приступ информацијама, доступност правде, учешће грађана у доношењу одлука, стабилност демократских институција на основама мира, безбедности и слободе.

¹⁰ Подразумева иновативну, конкурентну и еколошки ефикасну економију засновану на знању која обезбеђује висок животни стандард и пуну вискоквалитетну запосленост.

¹¹ Подразумева пуну интеграцију грађана у друштво, остваривање једнаких могућности за свакога тако што ће се промовисати људска права и борити против свих облика дискриминације (подразумева и борбу против социјалне искључености и сиромаштва).

¹² Подразумева промовисање интегрисања еколошких, социјалних и економских приступа и анализа као и подстицање социјалног дијалога, друштвено одговорног пословања и јавно и приватно партнерство.

¹³ Подразумева очување природне равнотеже када нема поузданих информација о одрођеном проблему као и превентивно деловање како би се спречили негативни утицаји на животну средину.

¹⁴ Подразумева укључивање трошкова уништавања животне средине у економске трошкове загађивача/корисника.

¹⁵ Подразумева уравнотежене односе у експлоатацији природних ресурса и обезбеђење високог нивоа заштите и побољшања квалитета животне средине.

¹⁶ Скупштина Црне Горе је 20. септембра 1991. године донела декларацију о Црној Гори као еколошкој држави, у којој се наводи: „Свјесни дуга према природи, извору нашег здравља и инспирацији наше слободе и културе, посвјећујемо њеној заштити, у име сопственог опстанка и будућности потомства“ (*Декларација о еколошкој држави Црној Гори, 1991*. Скупштина Републике Црне Горе). Доступно на: <https://era.org.me/deklaracija-okoloskoj-drzavi/> Следствено томе у Уставу Црне Горе из 1992. године садржано је одређење о Црној Гори као еколошкој држави, а исто је потврђено и Уставом из 2007. године. Доступно на: <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html>,

<https://www.rastko.rs/rastko/delo/11161>

стратегија одрживог развоја Републике Црне Горе се ослања и на: Стратегију развоја и редукције сиромаштва; Медитеранску стратегију одрживог развоја (МСОР); Декларацију из Риа и Агенда 21; Јоханесбуршку декларацију.

У првој НСОП Републике Црне Горе се одрживи развој одређује као:

„правичан економски развој који се може одржати у дужем временском периоду; смањење сиромаштва кроз оснаживање сиромашних и обезбеђивање њиховог бољег приступа неопходним услугама и средствима; учешће свих заинтересованих страна у процесу одлучивања (централне и локалне власти, невладине организације, приватни/пословни сектор, професионалне организације, синдикат) уз изградњу дијалога и поверења и уз развој друштеног капитала; пажљиво управљање и очување (у највећој могућој мери) необновљивих ресурса; рационална (одржива употреба енергије) и природних ресурса (воде, земљишта, шума итд.); минимизирање отпада и ефикасно спречавање и контрола загађења, и минимизирање еколошких ризика; унапређење система образовања и здравства и побољшања у погледу равноправности полова; заштита културних идентитета“ (НСОР Црне Горе, 2007: 2).

Прва НСОП Републике Црне Горе се темељи на општеприхваћеним принципима одрживог развоја који су дати кроз Декларацију из Риа и Агенде 21, Декларацију из Јоханесбурга, као и на принципима Миленијумске декларације Уједињених Нација. Ови принципи су садржани у документу „Визија одрживог развоја Црне Горе“ на следећи начин: Принцип загађивач плаћа кроз превођење екстерних трошкова деградације животне средине у интерне трошкове загађивача; Учешће свих друштвених актера у доношењу одлука, дијалога и партнерства; Једнакост међу генерацијама и унутар генерације, као и родна равноправност; Интегрисање питања животне средине у развојне политике; Принцип супсидијарности између локалног и глобалног нивоа; Приступ свим услугама и финансијским ресурсима неопходним за задовољење основних потреба. Може се рећи да су око ових принципа дефинисани циљеви прве НСОП Републике Црне Горе.

У првој НСОП Црне Горе је поред делова стратегије посвећених економском развоју и животној средини, дато и образложење изградње партиципативног планског процеса за спровођење одрживог развоја и саме стратегије, затим акциони планови и оцене конзистентности циљева, као и део о праћењу и оцени имплементације и начину финансирања НСОП. За период од пет година, од 2007. до 2012. године ова стратегија је пет пута евалуирана и ревидирана посебно у делу Акционог плана. Национална стратегија одрживог развоја Црне Горе је дефинисала пет општих циљева постављених кроз три стуба стратегије. Економски стуб одрживог развоја је формулисан кроз циљ: „Убрзати економски раст и развој и смањити регионалне развојне неједнакости“ (Национална стратегија одрживог развоја Црне Горе, 2007: 20. Овај стуб је у стратегији обрађен кроз одељке: Макроекономска кретања; Регионални развој и запосленост; Саобраћај; Туризам; Пољопривреда и рурални развој; Енергетика и индустрија; Нове технологије. Према Петом извештају о имплементацији из 2012. године спроведено је 64,7 % мера из економског стуба, предвиђених акционим планом, тачније од 76 мера, 3 мере су без активности а 5 мера у фази припреме. Социјални стуб због ширине контекста обухвата три циља: „смањити сиромаштво, обезбедити једнакост у приступу услу-

гама и ресурсима,... побољшати систем управљања и учешћа јавности, мобилисати све актере уз изградњу капацитета на свим нивоима,... очувати културну разноликост и идентитете“ (НСОР Црне Горе, 2007: 20). Овај стуб је у стратегији обрађен кроз одељке: Управљање и учешће јавности у доношењу одлука; образовање; Здравство; Равноправност и социјална заштита; Култура и медији; Урбани развој. Према Петом извештају о имплементацији мере из социјалног стуба су спроведене 65%, тачније од 60 мера за 2 мере нису достављене информације. Еколошки стуб је формулисан кроз циљ: „Осигурати ефикасну контролу и смањење загађења, и одрживо управљање природним ресурсима“ (НСОР Црне Горе, 2007: 20). У овом сегменту стратегија је подразумевала 100 мера. Према Петом извештају о имплементацији, 47% је спроведено у потпуности и претежно, док за 22% мера нису достављени подаци, са закључком да је у овом стубу постигнут значајно мањи просек учинка у односу на остала два стуба.

Друга Национална стратегија одрживог развоја Републике Црне Горе до 2030. године (НСОР до 2030) је усвојена 2016. године као покушај унапређења политике одрживог развоја Црне Горе, узимајући у обзир резултате спровођења прве НСОР и тенденцију уласка Црне Горе у Европску унију. Као и прва НСОР, и ова је заснована на препорукама Декларације из Рија и Агенде 21, Декларације и плана имплементације из Јоханесбурга, као и на Миленијумску Декларацију Уједињених нација. Као и прва НСОР и ова остаје доследна општеприхваћеној дефиницији одрживог развоја из извештаја Светске комисије за животну средину. У том смислу, у стратегији стоји:

„... темељни принцип Националне стратегије одрживог развоја јесте да производња добара и пружање услуга које су од највећег значаја за унапређење материјалног, менталног и духовног благостања сваке генерације захтева четири основна, неопходна ресурса: људски, друштвени, природни, економски. Ти кључни национални ресурси морају бити одрживи, чувајући право на развој сваке наредне генерације. Право на развој односи се на право појединца/човека, породице и породичних вредности, као и најширих друштвених група посматрано у оквирима управљања на државом нивоу и нивоу локалних заједница. Одговорност према будућим генерацијама обавезује нас на приступ сходно коме се човек налази у центру развоја који омогућава одрживу и узајамно увезану валоризацију четири групе националних ресурса“ (НСОР Црне Горе до 2030, 2016: 19).

НСОР до 2030. године се састоји из седам целина. У првој целини се даје опис у каквим националним и глобалним околностима се настоји израдити стратегија. У другој целини се даје оцена стања националних ресурса (људски ресурси, друштвени ресурси, природни ресурси, економски ресурси). У овој целини је дат и национални институционални и законодавни оквир значајан за одрживи развој. У трећој целини је обухватајући све четири групе ресурса дат преглед неодрживих трендова развоја и потреба у контексту достизања постављених стратешких циљева, а све у контексту потребе омогућавања оптималног институционално-законодавног оквира за управљање и финансирање. У четвртој целини се дефинишу стратешки циљеви и мере за унапређење стања људских ресурса и јачање социјалне инклузије, унапређење демографских кратања и смањивање демографског дефицита, даје се подршка нормама и вредностима које су у прилог одрживости друштва, затим за очување природног капитала и увођење зе-

лене економије. У суштини овде дати циљеви представљају покушај давања одговора на проблеме у достизању одрживог развоја Црне Горе изложених у трећој целини. У петој целини се дају препоруке за успостављање оквира финансирања за одрживи развој. У шестој целини је дат акциони план НСОП до 2030. године којом се утврђују мере и подмере. Сви стратешки циљеви су разрађени детаљно кроз подмере и циљне исходе, уз препознавање одговорних за њихову имплементацију. У седмој целини је изнет предлог система за праћење спровођења НСОП до 2030. године.

Одрживи развој у другим стратешким документима Републике Србије

Национална стратегија одрживог развоја као кровни документ представља темељну друштвену и државну стратегију у области развоја са којом треба усаглашавати сва друга стратешка документа која се односе на развој разних аспеката социјалног, економског и еколошког живота друштвене заједнице. То међутим није случај са великим бројем стратегија усвојених након НСОП Републике Србије. Анализирајући неколико важних стратегија за остваривање циљева одрживог развоја, Д. Надић (2011) утврђује да нису усаглашене са НСОП о чему на пример сведочи податак да се одрживи развој уопште не спомиње (*Стратегија развоја друштвеног њословања у Републици Србији 2010*, *Стратегија јавног здравља Републике Србије*, *Национална стратегија за њошљавања*) или се спомиње само у једној или двама реченицама (*Стратегија и њолишка развоја индустрије Републике Србије од 2011. до 2020. године*). Са друге стране, чак и онде где се то чини, стратегије своје секторско тумачење одрживог развоја наводе у уводним напоменама или га преписују из НСОП или Закона о заштити животне средине Републике Србије (*Стратегија за увођење чистије њроизводње у Републици Србији 2008*, *Стратегија биолошке разноврсности 2011*). И на крају, Надић (2011) скреће пажњу и на само декларативну примену идеје одрживог развоја (*Национална стратегија за младе*) што све заједно води ка закључку да Влада Републике Србије нема стварних намера да принципе одрживог развоја примени у другим стратегијама. „У том смислу, говорим о формалном а не о суштинском прихватању идеје одрживог развоја јер се утврђује постојање тренда да се одрживи развој спомиње и у контексту где је он заиста непотребан или се спомиње на погрешан начин“ (Надић, 2011: 223). Увидом у друге стратегије налазимо да су Надићеве тврдње оправдане. Нпр., одрживи развој и НСОП не спомињу се и у *Националној стратегији за њобољшање њоложаја жена и унајређење родне равнојравности*, *Стратегији развоја и њодришке индустрији информационых њтехнологија*, *Стратегији безбедности и здравља на раду у Републици Србији за њериод од 2009. до 2019. године*, *Стратегији заштити од дискриминације*. У *Стратегији ујрављања ошћадом за њериод 2010–2019. године* налазимо још једну декларативну примену идеје одрживог развоја¹⁷. Са друге

¹⁷ У овој Стратегији принцип одрживог развоја је наведен као један од принципа управљања отпадом. Из овога произлази да је принцип одрживог развоја истовремено и принцип одрживог развоја схваћеног као процес, тј. отвара се простор за питање у чему је разлика између принципа одрживог развоја и одрживог развоја уопште? На то питање није дат одговор. Наиме, наведена је Брунтладска дефиниција одрживог развоја и врло нејасно обја-

стране, у *Стратегији управљања минералним ресурсима Републике Србије до 2030. године* и *Националној стратегији за младе за период од 2015. до 2025. године* о одрживом развоју се говори у различитим контекстима а да ни где претходно није јасно дефинисано или објашњено шта се под тим подразумева. Чини се да је НСОР још један у низу од стратешких документа који је изгубио на значају убрзо након доношења. Наиме, праћење ове стратегије не спроводи се већ од 2010. године¹⁸ па се самим тим доводи у питање могућност процене реализације стратегије као и њених ефеката на остваривање циљева одрживог развоја¹⁹ (Србија и Агенда 2030, 2018). *Извештај о реализацији миленијумске декларације и миленијумских циљева за период 2000–2015* говори о оствареним резултатима у овом периоду. Иако постоји изванредан напредак, констатовано је низ проблема у реализацији свих осам²⁰ циљева миленијумске декларације. Србија међутим није једина земља у којој није дошло до реализације ових циљева, напротив. Због низа глобалних проблема (раст становништва, миграције, климатске промене, исцрпљивања ресурса, огромне разлике у богатству и моћи, чести геополитички и оружани сукоби у свету) напредак у остваривању поменутих циљева на глобалном нивоу био је врло неуједначен и многа очекивања нису испуњена. Као одговор на то у Њујорку је 2015. одржана Коференција Уједињених Нација о одрживом развоју на којој је усвојен нови Програм глобалног развоја до 2030. односно Агенда 2030. (Филиповић, 2019). Ова Агенда подразумева 17 циљева и 169 потциљева који обухватају све димензије одрживог развоја и обавезује све земље потписнице, укључујући и Србију, да поменуте циљеве „национализују“ и ангажују се на њиховом остваривању. У намери да утврди постојеће стање, односно одреди даље кораке, Републички секретаријат за јавне политике припремио је 2018. године извештај *Србија и Агенда 2030*. Циљ извештаја је да изврши мапирање постојећег стратешког оквира Републике Србије у односу на циљеве одрживог развоја као полазне основе за дијалог и одлучивање о приоритетима у имплементацији. Резултати мапирања показују да кроз постојећи стратешки оквир Србија делује посвећено у остваривању циљева одрживог

шћење да одрживо управљање отпадом „значи ефикасније коришћење ресурса, смањење количине произведеног отпада, и, када је отпад већ произведен, поступање са њим на такав начин да то допринесе циљевима одрживог развоја“ (Стратегија управљања отпадом за период 2010–2019, стр. 44). Сличан проблем постоји и у *Стратегији биолошке разноврсности Републике Србије* где је принцип одрживог развоја наведен као један од принципа очувања биодиверзитета (Надић, 2011).

¹⁸ 24. јуна 2010. године Влада РС усвојила је Први (и последњи) Извештај о напретку у спровођењу Националне стратегије одрживог развоја. Констатовано је да је од укупно планираних 512 мера/активности у 2008. и 2009. години реализовано око 52% (Вељковић, 2011).

¹⁹ Исту судбину дели и *Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара* за коју нису усвојени акциони планови и чије се праћење не спроводи.

²⁰ Миленијумски циљеви развоја: Искоренити екстремно сиромаштво и глад; Осигурати да сви заврше основно образовање; Родна равноправност и побољшање положаја жена; Смањити смртност деце; Унапредити здравље жена у репродуктивном периоду; Борба против ХИВ-а, туберкулозе и осталих болести; Осигурати одрживост животне средине; Развијати глобалне партнерске односе за развој.

развоја иако у одређеним областима недостају кључне секторске стратегије²¹ или се спровођење одређених стратешких докумената не прати²². Као најреlevantније стратегије наводе се: *Стратегија развоја образовања, Фискална стратегија, Национална стратегија развоја енергетике, Програм реформи пољопривредне заштите и пољопривредне социјалне заштите у процесу приватизације Европској унији, Стратегија за превенцију и контролу хроничних незаразних болести, Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња, Програм реформи управљања јавним финансијама, Просторни план Републике Србије, Стратегија за подришку и развој малих и средњих предузећа, Стратегија управљања отпадом, Стратегија управљања водама*, итд.

Што се тиче области у којима кључне секторске стратегије недостају, издвојили бисмо проблем са циљем 13 *Агенде 2030* који се односи на борбу против климатских промена. Борба против климатских промена представља важан аспект у остваривању одрживог развоја на шта се Србија обавезала ратификацијом низа међународних споразума. Наиме, Република Србија је ратификовала Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе²³ (2001) Кјото протокол²⁴ (2008) и Париски споразум²⁵ (2017). У циљу

²¹ Неколико значајних стратегија усвојено је након поменутог мапирања. Издвојили бисмо следеће: *Стратегија развоја информационог друштва и информационе безбедности у Републици Србији за период од 2021–2026. године, Стратегија развоја образовања и васпитања у Републици Србији за период до 2030. године, Фискална стратегија за 2022. годину са пројекцијама за 2023. и 2024. годину, Стратегија за сарадњу и борбу против родно заснованог насиља према женама и насиља у породици за период 2021–2025. године, Стратегија за научно и технолошко развоја Републике Србије за период од 2021. до 2025. године „Моћ знања“, Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године.*

²² Укупна покривеност циљева и потциљева одрживог развоја стратешким оквиром је РС је 62% при чему циљ 14 и његови потциљеви уопште нису покривени јер се односе на одрживо коришћење океана, мора и морских ресурса (Србија и Агенда 2030, 2018).

²³ Оквирна конвенција Уједињених нација о промени климе усвојена је на Светском самиту у Рио де Жанеиру 1992. године, ступила је на снагу 1994. и до сада ју је ратификовало 195 држава. Основни циљ Конвенције је стабилизација концентрације гасова са ефектом стаклене баште и превенција негативних антропогених утицаја на климатски систем. Највећа очекивања у погледу смањења емисије гасова са ефектом стаклене баште постављена су за индустријализоване земље које се означавају као Анекс I државе. Ове државе обавезне су да редовно извештавају о својим политикама и мерама у области климатских промена. Србија као не-Анекс I држава нема обавезе за смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште али се очекује да доставља информације о емисијама и уклањању гасова са ефектом стаклене баште као и податке о активностима које предузима ради спровођења стратегије. Детаљније на: <http://klimatskepromene.dev2.nbgcreator.com/izvestavanje> , <http://klimatskepromene.dev2.nbgcreator.com/unfccc>

²⁴ Крајем децембра 1997. године у Јапану је усвојен Кјото протокол са циљем да се постигне боље спровођење Оквирне конвенције Уједињених нација о промени климе. Кјото протокол дефинише обавезујуће циљне вредности за смањење емисија за 37 индустријализованих земаља и Европску заједницу током првог периода спровођења 2008–2012. године. С обзиром на то да припада групи земаља у развоју (не-Анекс I), за Србију не постоје квантитативне обавезе смањења емисије гасова са ефектом стаклене баште, али стоје све друге обавезе у погледу успостављања и спровођења мера и активности за постизање циљева Конвенције. Детаљније на: <http://klimatskepromene.dev2.nbgcreator.com/kjoto-protokol>

²⁵ Овај споразум је усвојен у Паризу 2016. године на Оквирној конвенцији Уједињених нација о климатским променама као међународни, правнообавезујући документ који

реализације преузетих обавеза, учињено је неколико важних ствари: усвојена су и Конвенцији достављена три извештаја²⁶, формиран је Национални савет за климатске промене (2014. године), у оквиру Републичког хидрометеоролошког завода успостављен је Подрегионални виртуелни центар за климатске промене за Југоисточну Европу (2008. године). Осим тога, Влада Републике Србије доставила је Конвенцији (2015. године) Намераване национално одређене доприносе смањењу емисија гасова са ефектом стаклене баште (Intended nationally determined contributions – INDCs), надлежно министарство је успоставило интернет страницу www.klimatskepromene.rs и израдило посебне публикације које приказују утицај промене климе на пољопривреду и здравље, а према поменутих извештајима (2016, 2017), започет је и процес хармонизације националног законодавства са законодавством Европске уније. Ипак, у извештајима се констатује да „тренутни ниво интеграција климатских промена у секторске и опште развојне стратегије, ниво знања, институционални и индивидуални капацитети, доступне технологије и финансијски ресурси на националном нивоу (...) нису довољни за ефикасну и брзу реакцију на проблем климатских промена“ (Други извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији УН о промени климе, 2017: 14). На то указује и чињеница да у Србији још увек није успостављен комплетан систем мониторинга, извештавања и верификације (MRV) за праћење стања и унапређења планирања и спровођења политика од значаја за климатске промене, иако је то један од кључних захтева Оквирне конвенције УН о промени климе и законодавства ЕУ²⁷. Међутим, на проблеме у овој области много више указује чињеница да Србија још увек није усвојила **Стратегију борбе против климатских промена са акционим планом** иако се са тим пројектом започело још 2016. Дакле, осим што се са реализацијом одређених обавеза знатно касни, Србија показује и евидентан недостатак системског приступа у усвајању докумената јавних политика,

представља одговор на климатске промене. Ратификацијом споразума Србија се обавезала да ће смањити емисију угљен-диоксида за 9,8% до 2030. године у односу на 1990. годину (Стојковић-Златановић, 2020).

²⁶ *Први извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији УН о промени климе* (2010. године), *Први двогодишњи ажурирани извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији УН о промени климе* (2016. године), и *Други извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији УН о промени климе* (2017. године).

²⁷ Према Другом извештају Републике Србије према Оквирној конвенцији УН о промени климе (2017), успостављени су неки елементи тог система а очекивало се да ће комплетан систем функционисати од 2019. године. То се није догодило. Међутим, у априлу 2021. године одржан је састанак Радне групе пројекта „Успостављање оквира транспарентности према Споразуму о клими из Париза“ током којег је представљен систем за мониторинг, извештавање и верификацију и праћећи информациони системи. У периоду до октобра 2021. године планиране су и реализоване обуке за коришћење MRV IT система. Претходно је у марту 2021. године усвојен *Закон о климатским променама* који представља основ за поменути систем. Остаје да се види да ли све то значи да ће овај систем почети да функционише. Детаљније на: <https://www.klimatskepromene.rs/dogadjaji/predstavljanje-predloga-sistema-za-monitoring-izvestavanje-i-verifikaciju-mrv/> <https://www.klimatskepromene.rs/izdvajamo/usvojen-zakon-o-klimatskim-promenama/> <https://www.klimatskepromene.rs/vesti/prva-obuka-za-koriscenje-mrv-informacionog-sistema-modul-1-inventar-gasova-sa-efektom-staklene-baste/>

што би подразумевало усвајање најпре Стратегије против климатских промена (Стојковић-Златановић, 2020) али и нове Стратегије одрживог развоја.

Одрживи развој у другим стратешким документима Црне Горе

Национална стратегија одрживог развоја Републике Црне Горе се узима као кровни документ одрживог развоја. Такође, Република Црна Гора је у контексту своје секторске поделе: (Демократија и добро управљање; Финансијска и фискална политика; Саобраћајна, енергетска и информациона структура; Економски развој и животна средина; Наука, образовање, култура и спорт; Запошљавање, социјална политика и здравство) донела већи број докумената (декларација, стратегија, програма, акционих планова) који допуњавају визију одрживог развоја Републике Црне Горе. Другим речима, поједини елементи НСОП Републике Црне Горе су имплементирани у следеће националне документе: *Стратегија развоја туризма у Црној Гори до 2020*; *Правци развоја Црне Горе*; *Стратегија регионалног развоја 2010–2014*; *Национална стратегија управљања квалитетом ваздуха 2013–2016*; *Национална стратегија биодиверзитетна 2010–2015 и 2016–2020*; *Стратегија развоја енергетике Црне Горе до 2030*, *Стратегија екоремедијације 2014–2020*; *Стратегија управљања отпадом 2015–2030*; *Национална стратегија у области климатских промена*; *Стратегија развоја шума и шумарства 2014–2023*; *Стратегија рибарства Црне Горе 2015–2020*; *Стратегија развоја пољопривредних и руралних подручја Црне Горе 2015–2020*; *Стратегија развоја женског предузетништва у Црној Гори 2015–2020*; *Национална стратегија за транзицију, имплементацију и примјену равне штековине ЕУ у области животног средине и климатских промена 2016–2020*; *Национална стратегија запошљавања и развоја људских ресурса 2016–2020*; *Стратегија развоја микро, малих и средњих предузећа у Црној Гори 2018–2022*; *Стратегија развоја саобраћаја Црне Горе 2019–2035*; *Национална стратегија запошљавања 2021–2024*; *Стратегија развоја и одржавања државних путева*; *Стратегија развоја жељезнице за период 2017–2027*; *Стратегија мањинске пољопривредне 2019–2023*, *Стратегија за младе 2017–2021*; *Национална стратегија запошљавања*; *План активности за реализацију родне равноправности*; *Национални план за имплементацију Скокхолмске конвенције 2019–2023*; *Програм заштите и очувања културних добара за 2020*; *Програм развоја културе 2016–2020*.

Треба напоменути да је Република Црна Гора приступила оквирној конвенцији Уједињених Нација о климатским променама 2006. године, као и то да је ратификовала Кјото протокол 2007. године, чиме се определила за преузимање активне улоге у међународним напорима на решавању питања климатских промена²⁸. Као главни допринос у периоду везаном за први НСОП Црне Горе, у извештају о имплементацији се наводи да је „Црна

²⁸ Скупштина Црне Горе је 11. 10. 2017. године усвојила закон о потврђивању Париског споразума. Република Црна Гора се обавезала да ће смањити емисије гасова стаклене баште за најмање 1,572 kt CO₂ eq на ниво од 3.667 kt CO₂ eq или мање. Намеравани национално утврђени допринос смањењу емисија гасова стаклене баште, зацртан је као смањење од најмање 30% до 2030. у односу на базну 1990. годину.

Гора поступила у складу са чланом 5. Монреалског протокола²⁹ и у потпуности је испоштовала рокове за елиминацију супстанци које оштећују озонски омотач према одредбама овог Протокола“ (Пети годишњи извештај о имплементацији националне стратегије одрживог развоја Црне Горе, 2013: 27). У смислу даљих активности истиче се да ће у наредном периоду бити урађена Национална стратегија за климатске промјене којом ће се детаљније сагледати стање и бити предложене мере. Та национална стратегија је донета тек 2015. године, готово деценију од званичног преузимања обавеза проистеклих из ратификовања Кјото протокола и обавеза према Оквирној конвенцији Уједињених нација о климатским променама. Од тада је Република Црна Гора праћењем стања, изложеног у три национална извештаја о климатским променама, постигла одређени степен напретка у смислу реализовања мера планираних стратегијом о климатским променама. Међутим, у трећем националном извештају о климатским променама³⁰ у којем се даје преглед главних проблема у периоду и за два претходна извештаја, као главни проблеми се наводе: 1) У стратешко-правном оквиру Црне Горе аспект климатских промена се помиње само у ограниченом облику, тј. питања ризика од климатских промена су само површно интегрисана у секторске политике и планове; 2). Недостатак сталног и обавезујућег система за прикупљање и обраду података, те недостатак система за одрживи мониторинг; 3) Непостојање државног система за MRV. (Трећи национални извештај Црне Горе о климатским променама, 2020).

Највећи број стратешких докумената је припремљен и усвојен у периоду припреме и усвајања друге НСОР Црне Горе али и након тога, што говори о значају прве НСОР и годишњих извештаја о имплементацији који су значајно олакшали рад на даљем планирању одрживог развоја црногорског друштва, пре свега указујући на проблеме имплементације донетих мера.

Треба истаћи да се у одређеном броју секторских стратегија нагласак посебно ставља на усклађивање сектора и секторских услуга са европским законодавством и оним што Европска унија као заједница види као одрживу будућност. Тако, на пример, у *Стратегији за развој железнице за период 2017–2027*, нема ни помена о НСОР али се као значајни разлози за њено усвајање узимају планови уласка у НАТО и ЕУ. Исто тако у *Плану активности за њиховање родне равноправности 2017–2021*, нема помена о НСОР, али постоје темељни и опширни позиви на Европске директиве, Одлуке Савета ЕУ. Стиче се утисак да се више радило на „задацима“ које треба испунити да би се приступило Европској унији него на самој разради секторског функционисања по принципима одрживог развоја.

²⁹ Члан 5. Монреалског протокола (Бечка конвенција о заштити озонског омотача) се односи на посебне услове земаља у развоју. Иначе, до данас је овај уговор УН-а једини који су ратификовале све земље света, свих 197 држава чланица УН-а. Он представља важну прекретницу у историји УН-а. Тренутно покрива преко 100 хемикалија које оштећују способност озонског омотача да заштити људе и друга жива бића од штетног UV зрачења. Видети детаљније: <https://ozone.unep.org/treaties/montreal-protocol/montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer>

³⁰ Видети детаљније: <https://www.gov.me/dokumenta/69188603-b72f-419d-b8dc-4ba5dd564a04>

Изазови у имплементацији и реализацији циљева одрживог развоја у Србији

Постојање развијеног стратешког оквира представља важан али не и довољан услов за остваривање циљева одрживог развоја. Врло је чест случај да се оно што је у стратегијама предвиђено у пракси не остварује. Како Србија данас стоји на плану имплементације и остваривања циљева Агенде 2030? Део резултата видљив је у *Извештају о остваривању циљева одрживог развоја до 2030. године* који је у децембру 2020. године објавио Републички завод за статистику. Извештај је организован у 15 поглавља која су посвећена појединачним циљевима одрживог развоја при чему циљ 13 (*преузети хитну акцију у борби против климатских промена и њених последица*) и 14 (*очувати и одрживо користити океане, мора и морске ресурсе*) нису обухваћени јер за њихово праћење у Србији за сада не постоје подаци. Оно што је из извештаја видљиво а што посебно забрињава као податак је да од укупно 226 индикатора преко којих би требало пратити остваривање 15 циљева, Републички завод за статистику прати само 83. То истовремено значи да је од укупно 154 потциља могуће пратити реализацију само 65. Ово је посебно проблематично код Циља 7³¹ (*осигурати приступицима енергији за све*), Циља 10³² (*смањити неједнакост унутар и између држава*), Циља 11³³ (*учинити градове и људска насеља инклузивним, безбедним, отпорним и одрживим*), Циља 12³⁴ (*обезбедити одрживе обрасце производње и потрошње*) и Циља 15³⁵ (*одрживо управљати шумама, зауставити деградацију земљишта и уништавање биодиверзитета*). Кад је у питању стање и трендови са циљевима и потциљевима које је могуће пратити, резултати већином указују на значајан или умерен напредак³⁶. То међутим није случај са циљем 7 (*осигурати приступицима енергији за све*) и циљем 11 (*учинити градове и људска насеља инклузивним, безбедним, отпорним и одрживим*)³⁷ где већина доступних индикатора указује на значајно удаљавање од циљева одрживог развоја. Са друге стране, напредак према остварењу циља 2 (*окончати глад, постићи безбедност хране, побољшати исхрану и промовисати одрживу пољопривреду*) показује некозингентне трендове. Наиме, док се региструје напредак у погледу смањења различитих облика неухрањености и повећања издвајања за пољопривреду, број лица који се налазе у умереној и озбиљној несигурности хране међу

³¹ Могуће је пратити 2 од 5 задатих потциљева и 3 од 6 могућих индикатора.

³² Могуће је пратити 3 од 10 задатих потциљева и 3 од 11 могућих индикатора.

³³ Могуће је пратити 1 од 10 задатих потциљева и 1 од 15 могућих индикатора.

³⁴ Могуће је пратити 1 од 11 задатих потциљева и 1 од 13 могућих индикатора.

³⁵ Могуће је пратити 3 од 12 задатих потциљева и 3 од 14 могућих индикатора.

³⁶ Процена напретка се врши према Евростатовој методологији тако да се промене од 1% и више оцењују као значајан напредак према циљевима одрживог развоја, промене веће или једнаке 0 али мање од 1% као умерени напредак према циљевима одрживог развоја, мање од 0 али веће од -1% као умерени тренд који се удаљава од циљева одрживог развоја и испод -1% као изражени тренд удаљавања од циљева одрживог развоја.

³⁷ *Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године* која је недавно усвојена може да направи важан корак ка реализацији овог циља.

одраслима се повећава. Генерално гледано, без обзира на извештај о напретку у правцу остваривања циљева одрживог развоја у Србији, реч је тек о кораку на добром путу. Наиме, без обзира на позитивне помаке, резултати су и даље испод просека земаља чланица Европске уније³⁸. Са друге стране, актуелна пандемија Covid-19 вируса може да резултира негативним трендовима у националној економији, иако постоје и позитивни трендови у глобалној размери³⁹. Примера ради, према прогнозама Светске банке, број сиромашних у Србији би могао да се повећа за 125. 000 до 327. 000 услед економског шока⁴⁰. Дакле, остаје отворено питање да ли Србија има капацитете да успешно оствари комплексне циљеве одрживог развоја задате у Агенди 2030, посебно ако узмемо у обзир да у том процесу држава није самостална јер се највећим делом ослања на средства ЕУ, тј. финансијског Инструмента приступне помоћи (ИПА) (Добровољни национални извештај Републике Србије о спровођењу агенде 2030 за одрживи развој, 2019).

Изазови у имплементацији и реализацији циљева одрживог развоја у Црној Гори

Када говоримо о имплементацији прве НСОП Републике Црне Горе, наводи се:

„оно што је заједнички проблем свим стубовима је немогућност добијања или непостојање анализе узрока за неспровођење или кашњење у спровођењу мера. За 27 мера нису достављени изазови који би указали зашто се касни у реализацији појединих мера, док за 4 мере нису достављене било какве информације. Ово такође указује и на чињеницу да приликом извештавања и даље постоје проблеми у комуникацији између ресора како због нејасно дефинисаних надлежности тако и због недостатка координације између различитих нивоа управљања. Последњи изазов нарочито је био изражен у области здравства и децентрализације где је за поједине мере требало сакупити информације од јединица локалне самоуправе и сумирати их у циљу приказивања агрегатног податка на нивоу Црне Горе, што није било могуће извршити“ (Пети годишњи извештај о имплементацији Националне стратегије Црне Горе, 2013: 9).

Поред тога, као значајан проблем издваја се одрживост реализације мера које су уз помоћ међународно-финансијских пројеката заживели у одређеном периоду, а након тога када су прешли у надлежности одређених ресора, финансирање није настављено. Као један од главних изазова наводи се недостатак кадровских и финансијских капацитета што у знатној мери утиче на степен реализације. Проблем кадровских капацитета се односи и

³⁸ На пример, процењује се да је животни стандард у Србији за око 60% нижи него у ЕУ. Доступно на: <https://sdgs4all.rs/documents/izvestaj-smanj enje-nejednakosti-put-ka-odrzivom-razvoju/>

³⁹ Према подацима ICOS који мери емисије угљеника у 18 земаља Европе до прве недеље априла 2020. године бележи се пад за 17% у односу на ниво из 2019. године, са тим што је у неким земљама дошло и до пада од чак 26%. У смислу укупног емитовања, за прва три месеца пандемије смо дошли на ниво емисије гасова из 2006. године. Доступно на: <https://doi.org/10.18160/RQDW-BTJU>

⁴⁰ Доступно на: <https://sdgs4all.rs/documents/srbiji-treba-novi-strateski-pristup-borbi-protiv-siromastva/>

на недовољну обученост и оног кадра који је већ на местима (у улогама) задуженим за спровођење одређених мера, што се тумачи и као финансијски проблем услед недостатка средстава за обуке кадрова. У извештајима се наводи још проблема попут: немогућност службеника да процене стање у областима којима се баве; преовлађујуће схватање да извештаји служе само за давање приказа стања те стога недостаје мотивације за ажурношћу и професионализмом; изражена флукутација службеника која доводи до тога да нови службеници врло често немају преглед стања, као ни знања о програмима ресора; недовољна посвећеност и недостатак мотивације за међуресорском сарадњом. У тренутку истраживања за сврхе овог рада посебни извештаји о процесу имплементације НСОП до 2030 нису доступни⁴¹.

Закључна разматрања

На основу описаних проблема може се рећи да се главни проблеми имплементације НСОП Републике Србије и Републике Црне Горе, могу поделити у четири групе: 1) Проблем демократског капацитета друштва (тзв. демократски дефицит); 2) Проблем институционалног капацитета (тзв. административни дефицит); 3) Проблем политичких капацитета друштва (политички дефицит); 4) Проблем економских капацитета друштва (економски дефицит).

Република Србија и Република Црна Гора се још увек налазе у процесу демократизације својих друштава, и поред опредељености за владавину права и ефикасно спровођење правде, неефикасне и бирократизоване институције, непотизам, клијентелизам и неодговорност карактеришу ова два друштва. Овакво опште стање стоји у супротности са многим битним одредницама стратегија одрживог развоја и стога је имплементација националних стратегија одрживог развоја значајно отежана. Затим, евидентно је да је имплементирање мера стратегије недовољно ефикасно (ажурно, стручно, одговорно,) због недостатка довољно квалитетног и довољно обученог кадра који би могао да уочава проблеме, планира, спроводи и контролише спровођење стратегије. Политички дефицит се огледа у недовољном степену политичке воље политичких субјеката, пре свега државе и политичких странака да се стратегија спроводи и у пракси, док се истовремено улажу знатни напори да се популарише у јавности. Тај феномен

„указује на две наизглед супротне, међутим међусобно уско повезане појаве. Једна је формализам који се манифестује у инертности институција за које је национална стратегија почела и завршила свој ‘живот’ оног тренутка када је и ‘рођена’, односно оног тренутка када је њеним усвајањем испуњен још један услов

⁴¹ У НСОП до 2030 у одељку 7.3. **Информациони систем, праћење и извештавање о спровођењу НСОП** стоји да ће Црна Гора у сврху унапређења процеса праћења и имплементације мера одрживог развоја увести нови информациони (on-line) систем **IRIS** (Indicator Reporting Information System) посредством ког треба да се одвија комуникација између ресорно овлашћених за питања одрживог развоја, других сектора и јавности. Тај систем у тренутку истраживања није оперативан. Само делимични извештаји су доступни кроз рад других државних органа: Регулаторна агенција за енергетику; Агенција за заштиту животне средине; Инвестиционо развојни фонд.

за пријем у Европску унију, док је друга појава изражена кроз модернистичко конзументистичку идеју да ‘маркетинг и тржиште све решавају’ те да сам одрживи развој, животну средину и здравље људи можемо третирати као и сваку другу робу“ (Надић, Шуваковић, 2011: 166).

Поред тога, својеврсни коктел демократско-политичког дефицита се огледа у чињеници да је за ефикасно спровођење мера стратегије потребан општи друштвени консензус који са собом носи расподелу одговорности и ангажмана на свим нивоима, од појединачног до националне владе тј. извршне власти која сноси највишу одговорност у крајњој инстанци за постигнуте резултате. У случају српског и црногорског друштва овај консензус не постоји. Економски дефицит Републике Црне Горе и Републике Србије се испољава у два смисла: прво, с обзиром на европску визију ова два друштва која подразумева са једне стране што бржи развој како се не би заостајало или како би се заостајало што мање за земљама богатог севера, са друге стране жељу да се очува животна средина. Други, непосреднији начин испољавања се огледа у томе да обе државе одређени број пројеката за одрживи развој финансирају од Међународних донација и средстава, што „живот“ пројеката доводи у проблем од оног тренутка када финансирање истих пређе из међународних у националне оквире. У том контексту значајан проблем представља свакако и утицај пандемије Covid-19 на националне економије друштава у развоју. Настојања ова два друштва за кретањима у правцу одрживог развоја, њихове мањкавости и недораслост у спровођењу многих мера донетих у стратешким документима, можда се најбоље илуструју активностима ових друштава у области климатских промена где се читава комбинација дефицита свих поменутих елемената.

Упркос томе, комплексност концепта одрживог развоја и спровођења националних стратегија одрживог развоја по својој природи захтева укључивање свих расположивих материјалних и нематеријалних средстава што поред наведених капацитативних проблема има још најмање две димензије. Прво, одређена нематеријална средства уобличена кроз људски капитал и деловање појединачца, тј. кроз разноврсне интересне групе са личним (себичним) циљевима утичу на имплементацију стратегије. Друго, као друштва у развоју која своје секторске политике још увек прилагођавају цивилизацијско-правним тековинама XXI века, реализација најсложенијег развојног програма који једно друштво може да донесе је у овом тренутку много више утопистички него реално обојен пројекат.

Литература

- Вељковић, Н. (2011). *Праћење одрживог развоја*; Доступно на: <http://www.sepa.gov.rs/download/odrziviRazvoj/odrziviRazvojSrbija.pdf>
- Добровољни национални извештај Републике Србије о спровођењу агенде 2030 за одрживи развој (2019)*. Доступно на: <https://sdgs4all.rs/documents/dobrovoljni-nacionalni-izvestaj-republike-srbije-o-sprovodjenju-agende-za-odrzivi-razvoj-2030/> [Приступљено: 12. 09. 2021. год.]

- Декларација о еколошкој држави Црној Гори* (1991), Скупштина Републике Црне Горе. Доступно на: <https://epa.org.me/deklaracija-o-ekoloskoj-drzavi/> [Приступљено: 13. 09. 2021. год.]
- Други извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији УН о промени климе* (2017), Београд: Министарство заштите животне средине. Доступно на: https://www.klimatskepromene.rs/wp-content/uploads/2017/12/Drugi-izvestaj-o-promeni-klime-SNC_Srbija.pdf [Приступљено: 01. 10. 2021. год.]
- Извештај о реализацији миленијумске декларације и миленијумских циљева за период 2000–2015*, (2018), Београд: Републички секретаријат за јавне политике. Доступно на: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/hunger/> [Приступљено: 12. 09. 2021. год.]
- Извештај о најрејку у остваривању циљева одрживог развоја до 2030. године у Републици Србији*, (2020). Београд: Републички завод за статистику. Доступно на: <https://sdgs4all.rs/documents/dobrovoljni-nacionalni-izvestaj-republike-srbije-o-sprovođenju-agende-za-održivi-razvoj-2030/> [Приступљено: 14. 01. 2021. год.]
- Марковић, Д. Ж. (2005). *Социјална екологија*; Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.
- Надић, Д, Шуваковић, У. (2011). „Национална стратегија одрживог развоја Републике Србије–политичка визија или утопија“, *Ecologica* 18 (62), 161–166.
- Надић, Д. (2011). „Одрживи развој и принципи одрживог развоја у стратешким документима Републике Србије“, *Годишњак Факултета политичких наука*, 5 (6), 2013–224.
- Надић, Д. (2012). „Компаративна анализа националних стратегија одрживог развоја република Србије, Црне Горе и Хрватске“, *Теме* 36 (2), 501–523.
- Национална стратегија одрживог развоја Црне Горе*, (2007). Подгорица: Министарство туризма и заштите животне средине, Доступно на: <https://www.gov.me/dokumenta/fa4047dc-1ce5-4b52-881e-c4378befdf3> [Приступљено 13. 09. 2021. год.]
- Национална стратегија одрживог развоја Црне Горе 2030* Подгорица: Министарство одрживог развоја и туризма, Доступно на: <https://www.gov.me/dokumenta/6852d215-af43-4671-b940-cbd0525896c1> [Приступљено 13. 09. 2021. год.]
- Национална стратегија одрживог развоја Републике Србије*, (2007). Београд. Доступно на: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678 [Приступљено 13. 09. 2021. год.]
- Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређење родне равноправности*, (2009) Београд. Доступно на: <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije-programi-planovi-.php> [Приступљено: 13. 09. 2021. год.]
- Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године*, Београд. Доступно на: <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije-programi-planovi-.php> [Приступљено 13. 09. 2021. год.]
- Петти годишњи извештај о имплементацији Националне стратегије одрживог развоја Црне Горе* (2013); Доступно на: <https://www.gov.me/dokumenta/6f34058b-4129-4953-b2a0-914384a72840> [Приступљено: 13. 09. 2021. год.]
- Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, 1987. Доступно на: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> [Приступљено: 01. 10. 2021. год.]
- Први двогодишњи ажурирани извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији УН о промени климе* (2016) Београд: Министарство пољопривреде

и заштите животне средине. Доступно на: https://www.klimatskepromene.rs/wp-content/uploads/2017/04/E-version_FBUR-srpski-2016.pdf [Приступљено 01. 10. 2021. год.]

Стојковић-Златановић, С. (2020). Концепт „зеленог рада“, политика праведне транзиције и одрживи економско-социјални развој – (могући) одговор радног права на климатске промене. *Изазови одрживог развоја у Србији и Евројској унији*. Ур. Јовановић, П, Стојковић-Златановић, С. Београд: Институт друштвених наука, 224–243.

Србија и Агенда 2030, мајирање националног стипраиешког оквира у односу на циљеве одрживог развоја, (2018), Београд: Влада Републике Србије. Доступно на: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Srbija-i-Agenda-2030-novembar-2017.-lat.pdf> [Приступљено: 12. 09. 2021. год.]

Стиратијегија развоја и подршке индустрији информационих технологија (2013), Београд. Доступно на: <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije-programi-planovi-.php> [Приступљено: 12. 09. 2021. год.]

Стиратијегија безбедености и здравља на раду у Републици Србији за период од 2009. до 2019. године, Београд. Доступно на: <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije-programi-planovi-.php> [Приступљено: 12. 09. 2021. год.]

Стиратијегија заштитије од дискриминације, Београд. Доступно на: <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije-programi-planovi-.php> [Приступљено: 12. 09. 2021. год.]

Стиратијегија ујрављања ошпадом за период 2010–2019. године, Београд; Доступно на: <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije-programi-planovi-.php> [Приступљено: 12. 09. 2021. год.]

Стиратијегија ујрављања минералним ресурсима Републике Србије до 2030. године, Београд; Доступно на: <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije-programi-planovi-.php> [Приступљено: 12. 09. 2021. год.]

Трећи национални извештај Црне Горе о климатским променама, 2020, Подгорица: Доступно на: <https://www.gov.me/dokumenta/69188603-b72f-419d-b8dc-4ba5dd564a04> [Приступљено: 01. 10. 2021. год.]

The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozon Layer; 1987. Доступно на: <https://ozone.unep.org/treaties/montreal-protocol/montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer> [Приступљено: 01. 10. 2021. год.]

Филиповић, М. (2019). „Концептуализација одрживог развоја и еколошко образовања“, *Војно дело* 71 (2), 55–68.

Чавловић, М. (2020). *Компаративна анализа националних стипраијегија одрживог развоја Републике Хрватске и средњеуројских земаља чланица Евројске уније* (дипломски рад). *Komparativna analiza Nacionalnih strategija održivog razvoja Republike Hrvatske i srednjoeuropskih zemalja članica Europske unije | ODRAZ (unizg.hr)* [Приступљено 12. 09. 2021. год.]

Шуваковић, У. (2009). „Свет у променама: политичко насиље и глобална еколошка криза“. *Ecologica* 16 (55), 468–474.

Шуваковић, У, Надић, Д. (2013). „Климатске промене: глобални узроци, глобалне последице, глобално решење“, *Ecologica* 20 (70), 301–304.

Остали линкови:

<http://klimatskepromene.dev2.nbgcreator.com/izvestavanje>

<http://klimatskepromene.dev2.nbgcreator.com/unfccc>

<http://klimatskepromene.dev2.nbgcreator.com/kjoto-protokol>

www.klimatskepromene.rs

<https://www.klimatskepromene.rs/dogadjaji/predstavljanje-predloga-sistema-za-monitoring-izvestavanje-i-verifikaciju-mrv/>

<https://www.klimatskepromene.rs/izdvajamo/usvojen-zakon-o-klimatskim-promenama/> <https://www.klimatskepromene.rs/vesti/prva-obuka-za-koriscenje-mrv-informacionog-sistema-modul-1-inventar-gasova-sa-efektom-staklene-baste/>

<https://sdgs4all.rs/documents/izvestaj-smanjenje-nejednakosti-put-ka-odrzivom-razvoju/>

<https://doi.org/10.18160/RQDW-BTJU>

<https://ozone.unep.org/treaties/montreal-protocol/montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer>

<https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html>

<https://www.rastko.rs/rastko/delo/11161>

<https://epa.org.me/deklaracija-o-ekoloskoj-drzavi/>

Nemanja Radovanović

Nikola Živić

SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN STRATEGIC DOCUMENTS OF THE REPUBLIC OF SERBIA AND THE REPUBLIC OF MONTENEGRO

Summary

The direction of societies, social processes, the formulation and implementation of development policies is inconceivable in the modern world without sustainable development as one of the main elements in a given context. Sustainable development as a long-term, comprehensive, goal-oriented and political process affects all elements of life and consequently the concept of sustainable development implies harmonization of economic, social and environmental requirements of individual societies and humanity as a whole. The Republic of Serbia and the Republic of Montenegro, as developing societies and societies committed to membership in the European Union, have tried to harmonize these requirements in their national strategies for sustainable development. The paper discusses the sustainable development strategies of these two countries in terms of basic characteristics (concept, principles, structure) and implementation problems through the three basic pillars of sustainable development (economic, social, environmental), with reference to other strategic documents that are part of the mosaic of sustainable development these two societies.

Keywords: sustainable development, national strategy, strategic documents, principles, ecology, economy, policy, implementation, Serbia, Montenegro.