УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Тина С. Аничић

АГЕНДА 2030 КАО ЧИНИЛАЦ ПОКРЕТАЊА ИНОВАЦИЈА У ЈАВНИМ УПРАВАМА ДРЖАВА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

докторска дисертација

Београд, 2021.

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

Tina S. Aničić

2030 AGENDA AS A FACTOR FOR INITIATING INNOVATION IN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE WESTERN BALKAN COUNTRIES

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2021.

Ментор:

Др Дејан Миленковић, ванредни професор
Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

Чланови комисије:

Др Јелица Стефановић-Штамбук, редовни професор
Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

Др Петар Матић, научни сарадник
Институт за политичке студије

Датум одбране:

Агенда 2030 као чинилац покретања иновација у јавним управама држава Западног Балкана

Резиме

Иновације представљају најзначајнији потенцијал одрживог друштвено-економског раста и развоја у савременом друштву, а Агенда 2030 као документ за људе и планету у XXI веку пружа могућност њиховог иницирања. Основни циљ истраживања јесте анализа структуре односа, функција и веза између Агенде 2030 и услова за покретање иновација у јавним управама држава Западног Балкана у окружењу које тежи друштвено-економском расту и развоју.

Истраживања о иновацијама у јавном сектору су од краја XX века у порасту. Једно од њих је и Оквир нове синтезе Џоселин Бургон који помаже да се пронађу решења за изазове у XXI веку. Овај приступ иницира да се улога државе прошири изван сегмента њене традиционалне позиције, те да се обухвате и други актери, што представља повољну основу за примену Агенде 2030.

У истраживању се полази од основне претпоставке да Агенду 2030 можемо посматрати као чинилац покретања иновација у јавним управама држава Западног Балкана. Сходно томе, изражена воља држава, односно њихова спремност да спроводе Агенду 2030, усаглашеност политика на националном нивоу и постојање кровног документа за примену Агенде 2030, као и опредељена финансијска средства, нужан су предуслов за потврду општег полазишта. Визија Агенде 2030 се поклапа са ером у којој нове технологије покрећу иновације, а у сегменту јавних политика то подразумева повећање ефикасности, ефективности, економичности, транспарентности, одговорности, делотворности и правне сигурности у пружању јавних услуга грађанима и привреди. Унапређење рада система јавних управа остаје једно од најважнијих питања реформи у државама Западног Балкана, а иновације повезане са Агендом 2030 могу бити подстицај у том правцу.

Кључне речи: Агенда 2030, Миленијумски циљеви развоја, Циљеви одрживог развоја, одрживи развој, иновације, јавна управа, Оквир нове синтезе, Западни Балкан, Европска унија.

Научна област: Политичке науке

Ужа научна област: Јавна управа и управљање

Број уписа: 1091

УДК број: 351:6(323(497)(323(4))

2030 Agenda as a Factor for Initiating Innovation in Public Administration in the Western Balkan Countries

Abstract

Innovations represent the most significant potential of sustainable socio-economic growth and development in modern society, and 2030 Agenda as a document for people and the planet in the 21st century provides the opportunity to initiate them. The main goal of the research is to analyze the structure of relations, functions and connections between the 2030 Agenda and the conditions for initiating innovation in public administration in the Western Balkan Countries in an environment that strives for socio-economic growth and development.

Research on innovations in the public sector has been on the rise since the end of the 20th century. One of them is Jocelyn Burgon's New Synthesis Framework, which helps to find a solution to the challenges of the 21st century. This approach initiates the role of the state to expand beyond the segment of its traditional position, and to include other actors, which is a favorable basis for the implementation of the 2030 Agenda.

The research starts from the basic assumption that the 2030 Agenda can be viewed as a factor for initiating innovation in public administration in the Western Balkan Countries. In this regard, the expressed will of the countries, i.e. their readiness to implement the 2030 Agenda, policy coherence at the national level and the existence of an umbrella document for the implementation of the 2030 Agenda, as well as certain financial resources, are necessary preconditions for confirming the general starting point. The vision of the 2030 Agenda coincides with an era in which new technologies drive innovation, and in the public policy segment this means increasing efficiency, effectiveness, economy, transparency, accountability, productivness and legal certainty in providing public services to citizens and the corporate sector. Improving the functioning of the public administration system remains one of the most important reform issues in the Western Balkan Countires, and innovations related to the 2030 Agenda can be a stimulus in that direction.

Keywords: 2030 Agenda, Millennium Development Goals, Sustainable Development Goals, Sustainable Development, Innovation, Public Administration, New Synthesis Framework, Western Balkan Countries, European Union.

Scientific field: Political Sciences

Scientific subfield: Public Administration and Governance

Registration number: 1091

UDC number: 351:6(323(497)(323(4))

Садржај

1. Увод 1

1.1. Предмет и циљ истраживања 1

1.2. Теоријско-методолошки и хипотетички оквир истраживања 4
1.2.1. Теоријски оквир 4
1.2.2. Методолошки оквир 7
1.2.3. Хипотетички оквир 8

1.3. Очекивани резултати, научни и друштвени допринос истраживања 10

2. Иновације у системима јавних управа 11

2.1. Дефинисање појма иновације 11
2.1.1. Иновација и њој слични појмови 14

2.2. Појам иновације у области јавне управе 16

2.3. Врсте иновација 19

2.4. Разлози иновирања система јавних управа 24

2.5. Изазови на путу иновација у системима јавних управа 27

2.6. Теорије реформи система јавних управа 28
2.6.1. Нови јавни менаџмент (New Public Management) 28
2.6.2. Добра управа (Good Governance) 31
2.6.2.1. Изазови у дефинисању појма Добре управе 31
2.6.2.2. Добра управа у раду међународних организација и Европске уније 34
2.6.3. Теорија иновације јавне управе (Public Sector Inovation Theory) 39
2.6.4. Оквир нове синтезе Џоселин Бургон (New Synthesis Framework) 43

3. Агенда 2030 – од идеала до примене 48

3.1. Појам и значај Агенде 2030 48

3.2. Појам и промовисање одрживог развоја 53

3.3. Агенда 2030 и/или нови концепт одрживог развоја 59

3.4. Миленијумски циљеви развоја и Агенда 2030 – сличности и разлике 61

3.5. Праћење напретка и механизми извештавања 63
3.5.1. Подршка интегрисању, убрзању и мерама политике (Mainstreaming, Acceleration and Policy Support – MAPS) 66
3.5.2. Брза интегрисана процена политика (Rapid Integrated Policy Assessment – RIA) 69

4. Јавне управе у државама Западног Балкана – од Миленијумских циљева развоја до Агенде 2030 72
4.1. Друштвенополитичке и економске околности у државама Западног Балкана 72
4.2. Резултати и поуке Миленијумских циљева развоја 81
4.2.1. Република Албанија 82
4.2.2. Босна и Херцеговина 85
4.2.3. Република Северна Македонија 87
4.2.4. Република Србија 90
4.2.5. Република Црна Гора 92
5. Агенда 2030 и процес приступања држава Западног Балкана Европској унији 95
5.1. Одрживи развој у Европској унији 95
5.2. Агенда 2030 и процес приступања држава Западног Балкана Европској унији – синергија и/или два одвојена пута 108
5.3. Регионална сарадња држава Западног Балкана као одржива шанса развоја 116
5.3.1. Инструмент за претприступну помоћ (Instrument for Pre-accession Assistance – IPA) 117
5.3.2. Вишекорисничка ИПА (Multy Beneficiary IPA) 118
5.3.3. Програми прекограничне и транснационалне сарадње (Interreg) 118
5.3.4. Инвестициони оквир за Западни Балкан (Western Balkans Investment Framework – WBIF) 119
5.3.5. Централноевропска иницијатива (Central European Initiative – CEI) 119
5.3.6. Иницијатива за сарадњу у југоисточној Европи (South-East Europe Cooperative Initiative – SECI) 120
5.3.7. Јадранско-јонска иницијатива (Adriatic and Ionian Initiative – AII) ... 120
5.3.8. Регионални савет за сарадњу (Regional Cooperation Council – RCC) 121
5.3.9. Регионална школа за јавну управу (Regional School of Public Administration – ReSPA) 122
5.3.10. Програм СИГМА (Support for Improvement in Governance and Management – SIGMA) 123
5.3.11. Програми Европске уније (EU Programmes) 124
6. Примена Агенде 2030 у државама Западног Балкана 127
6.1. Република Албанија 127
6.1.1. Нормативни оквир за одрживи развој 127
6.1.1.1. Устав Републике Албаније 127
6.1.1.2. Национална стратегија за развој и интеграцију за период 2015–2020. године 127

6.1.1.3. Програм сарадње за одрживи развој за период 2017–2021. године 128
6.1.2. Институционални механизам за спровођење Агенде 2030 129
6.1.2.1. Међуресорни одбор за Циљеве одрживог развоја и Техничка радна група 129
6.1.2.2. Парламент Републике Албаније 130
6.1.2.3. Завод за статистику (Institute of Statistics – INSTAT) 131
6.1.2.4. Институционални механизам предвиђен Програмом сарадње за одрживи развој за период 2017–2021. године 132
6.1.3. Брза интегрисана процена политика (Rapid Integrated Policy Assessment – RIA) 134
6.1.4. Извештај о усклађености Циљева одрживог развоја са постојећим секторским политикама у Републици Албанији 137
6.1.5. Подршка интегрисању, убрзању и мерама политике (Mainstreaming, Acceleration and Policy Support – MAPS) 139
6.1.6. Добровољни национални извештај Републике Албаније о спровођењу Агенде 2030 за одрживи развој 144
6.1.7. Партнерство за отворену управу (Open Government Partnership – OGP) 146
6.1.8. Финансирање за одрживи развој 152
6.1.9. Пример добре праксе – Споразум са Универзитетима 155
6.2. Босна и Херцеговина 157
6.2.1. Нормативни оквир за одрживи развој 157
6.2.1.1. Устав Босне и Херцеговине 157
6.2.1.2. Стратешки оквир за Босну и Херцеговину 158
6.2.1.3. Годишњи извештаји о развоју Босне и Херцеговине 159
6.2.1.4. Програм економских реформи за 2017–2019. годину (Economic Reform Programme – ERP BiH 2017–2019) 161
6.2.1.5. Оквир развојне помоћи Уједињених нација за Босну и Херцеговину (United Nations Development Assistance Framework – UNDAF 2015–2019) 162
6.2.2. Први кораци на путу спровођења Агенде 2030 у Босни и Херцеговини 163
6.2.3. Институционални механизам за спровођење Агенде 2030 164
6.2.3.1. Радна група за планирање спровођења Циљева одрживог развоја у Босни и Херцеговини 165
6.2.3.2. Институционални механизам предвиђен Оквиром развојне помоћи Уједињених нација за Босну и Херцеговину 168
6.2.4. Пример добре праксе – пројекат Подршка припреме за имплементацију Циљева одрживог развоја и укључивање приватног сектора 169

6.2.5. Брза интегрисана процена политика (Rapid Integrated Policy Assessment – RIA) 171
6.2.6. Подршка интегрисању, убрзању и мерама политике (Mainstreaming, Acceleration and Policy Support – MAPS) 173
6.2.7. Добровољни национални извештај Босне и Херцеговине о спровођењу Агенде 2030 за одрживи развој 175
6.2.8. Финансирање за одрживи развој 175
6.2.9. Партнерство за отворену управу (Open Government Partnership – OGP) 176
6.3. Република Северна Македонија 178
6.3.1. Нормативни оквир за одрживи развој 178
6.3.1.1. Устав Републике Северне Македоније 178
6.3.1.2. Национална стратегија за одрживи развој Републике Македоније за период 2009–2030. године 179
6.3.1.3. Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (National Programme for the Adoption of the Acquis – NPAA) 180
6.3.1.4. Програм Владе Републике Македоније за период 2017– 2020. године 181
6.3.1.5. Стратегија реформе јавне управе за период 2018–2022. године. 182
6.3.1.6. Остала нормативна акта усмерена на одрживи развој 184
6.3.1.7. Партнерство за одрживи развој: Стратегија Уједињених нација 2016–2020. године 185
6.3.2. Институционални механизам за спровођење Агенде 2030 186
6.3.2.1. Национални савет за одрживи развој 186
6.3.2.2. Државни завод за статистику (МАКСТАТ) 188
6.3.2.3. Институционални оквир предвиђен Партнерством за одрживи развој: Стратегија Уједињених нација 2016–2020. године 189
6.3.3. Партнерство за отворену управу (Open Government Partnership – OGP) 190
6.3.4. Одређивање приоритета међу Циљевима одрживог развоја у Републици Северној Македонији 191
6.3.5. Добровољни национални извештај Републике Северне Македоније о спровођењу Агенде 2030 за одрживи развој 192
6.3.6. Финансирање за одрживи развој 192
6.3.7. Пример добре праксе – Анализа стања Циљева одрживог развоја и њихов однос према процесу интеграције у Европску унију 193
6.4. Република Србија 196
6.4.1. Нормативни оквир за одрживи развој 196
6.4.1.1. Устав Републике Србије 196
6.4.1.2. Национална стратегија одрживог развоја за период 2009–2017. године 196

6.4.1.3. Национални приоритети за међународну помоћ Републици Србији за период 2014–2017. године, са пројекцијама до 2020. године, Програм економских реформи за период 2017–2019. године и Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике у процесу приступања Европској унији 198
6.4.1.4. Оквир развојног партнерства за период 2016–2020. године (Development Partnership Framework – DPF) 200
6.4.1.5. Србија и Агенда 2030 201
6.4.1.6. Програм Владе Републике Србије 2017. године 203
6.4.2. „Србија какву желим” 203
6.4.3. Институционални механизам за спровођење Агенде 2030 208
6.4.3.1. Међуресорна радна група за спровођење Агенде УН о одрживом развоју до 2030. године 208
6.4.3.2. Фокус група Народне скупштине Републике Србије за развој контролних механизама за процес имплементације и надзора над спровођењем Циљева одрживог развоја 209
6.4.3.3. Републички завод за статистику Србије (РЗС) 211
6.4.3.4. Институционални механизам предвиђен Оквиром развојног партнерства за период 2016–2020. године (Development Partnership Framework – DPF) 213
6.4.4. Брза интегрисана процена политика (Rapid Integrated Policy Assessment – RIA) 215
6.4.5. Подршка интегрисању, убрзању и мерама политике (Mainstreaming, Acceleration and Policy Support – MAPS) 218
6.4.6. Субрегионална конференција Промоција напретка у имплементацији Агенде 2030 218
6.4.7. Добровољни национални извештај Републике Србије о спровођењу Агенде 2030 за одрживи развој 219
6.4.8. Финансирање за одрживи развој 219
6.4.9. Партнерство за отворену управу (Open Government Partnership – OGP) 220
6.4.10. Пример добре праксе – Глобални договор (Global Compact) 222
6.5. Република Црна Гора 224
6.5.1. Нормативни оквир за одрживи развој 224
6.5.1.1. Устав Републике Црне Горе 224
6.5.1.2. Националне стратегије одрживог развоја Црне Горе 224
6.5.1.3. Оквир развојне помоћи УН за Црну Гору за период 2017–2021. године 233
6.5.2. Институционални механизам 234
6.5.2.1. Министарство одрживог развоја и туризма 234
6.5.2.2. Национални савет за одрживи развој 234

6.5.2.3. Управа за статистику (МОНСТАТ) и остали произвођачи података 236
6.5.2.4. Пример добре праксе – Центар за одрживи развој..... 239
6.5.2.5. Институционални механизам предвиђен Оквиром развојне помоћи УН за Црну Гору за период 2017–2021. године..... 239
6.5.3. „Црна Гора какву желим”..... 240
6.5.4. Подршка интегрисању, убрзању и мерама политике (Mainstreaming, Acceleration and Policy Support – MAPS) 244
6.5.5. Добровољни национални извештај Републике Црне Горе о спровођењу Агенде 2030 за одрживи развој 247
6.5.6. Партнерство за отворену управу (Open Government Partnership – OGP) 250
6.5.7. Финансирање за одрживи развој 251
7. Закључак..... 253
8. Литература 266
9. Прилог 1: Циљеви одрживог развоја и њихови домети 279
10. Биографија..... 294

1. Увод

1.1. Предмет и циљ истраживања

Иновације су постале неизоставни део савременог друштва које се одликује убрзаним развојем знања, идеја, теорија, првенствено под утицајем техничко-технолошког напретка и нових информационо-комуникационих технологија. Ова технолошка достигнућа се шире великом брзином и захватају готово читав свет. У таквим условима јавна управа не може да остане неми посматрач промена које се дешавају у друштву и мора да им се прилагођава. Иновације у системима јавних управа представљају примену како нових, тако и унапређених идеја, знања, активности које доприносе побољшању њеног функционисања, односно унапређењу пружања јавних услуга грађанима и привреди. Иновације се у јавној управи спроводе како би се повећала ефикасност, ефективност, економичност, транспарентност, одговорност, делотворност и правна сигурност у пружању услуга, а могу да обухвате различите димензије попут: децентрализације, рационализације, деполитизације, професионализације, модернизације. Успостављање доброг управљања и функционалне јавне управе један је од главних изазова за све државе у савременом друштву. Ово може бити од значаја, уколико приметимо да се тежиште позиције држава више помера ка улози сервиса грађана, него као полуге моћи. Иновације у јавној управи представљају континуирани процес који има за циљ да услуге које се пружају грађанима и привредним субјектима буду ефикасније, ефективније и коначно јефтиније.

С друге стране, занимљиво је пратити изворе покретања иновација у савременом друштву који су често наднационални, индуковани споља, као глобални оквир. Ово је посебно приметно у случају држава које су чланице, као и оних држава-кандидата за чланство у Европској унији које су своје јавне управе морале да прилагоде условима и начину функционисања ове наднационалне организације. Тако критеријум из Мадрида, тзв. административни критеријум, као допуна критеријумима из Копенхагена, поставља услов за чланство држава у Европској унији постојање ефикасне и ефективне јавне управе, како на централном, тако и на локалном нивоу у циљу стриктне примене унапред преузетих задатака. Друга, условно речено, обавеза прилагођавања јавних управа принципима одрживог развоја јесте она преузета из документа који је донет у оквиру Уједињених нација – Агенда о одрживом развоју до 2030. године (Агенда 2030).

Наиме, државе чланице Уједињених нација су се у септембру 2015. године обавезале да истовремено раде, како на одрживој будућности наше планете, тако и садашњих и будућих генерација, као једном од најважнијих циљева данашњице. Сматра се да никада у историји Уједињених нација није постављен тако целовит и амбициозан циљ који представља окосницу Агенде 2030. Реч је о глобалној развојној агенди у чијем средишту се налазе Циљеви одрживог развоја (ЦОР). У састав овог документа улазе 17 Циљева одрживог развоја (eng. Sustainable Development Golas – SDG), 169 домета (eng. Targets) и 232 глобална индикатора (eng. Global Indicators) који настављају развојни пут утемељен Миленијумским циљевима развоја примењиваним од 2000. до 2015. године у државама чланицама Уједињених нација.

Све мањкавости које су примећене током петнаестогодишње примене Миленијумских циљева развоја творци Агенде 2030 покушали су да превазиђу, тако што је писање документа претворено у широк консултативни процес размене знања, искустава и примера добре праксе који је укључио велики број партнера, од међународних организација, невладиног сектора, представника привреде, академије, до самих грађана. Иако се Агенда 2030 ослања на Миленијумске циљеве развоја, постоји, такође, неколико праваца размимоилажења. Прво, Миленијумски циљеви развоја су уско дефинисани у технократском процесу, од стране експерата, док се Агенда 2030 темељи на широким консултацијама у којима су сами грађани великог броја држава узели учешће и имали прилику да креирају приоритете. Друго, док су Миленијумски циљеви развоја били усмерени на земље у развоју, Агенда 2030 је свеобухватни, универзални програм који је усмерен на све државе света. Стога, Агенда 2030 се може означити као комплексна и интегративна, за разлику од Миленијумских циљева развоја чији је фокус био уско специфичан и секторски. Треће, у фокусу Агенде 2030 је одрживи развој, односно живот у нашем свету који би требало да се развија поштујући начела одрживости. Одрживи развој у својој основи подразумева холистички приступ, уз присуство три кључна фактора која морају да буду у равнотежи: економски, друштвени и еколошки. Ови фактори би требало да буду обједињени у једну целину, подржану институционалним оквиром и да се тумаче у контексту добробити читаве наше планете. То подразумева смањивање лошег учинка и деструктивног деловања, као и креирање бољих услова живота за садашња поколења, али и за будуће нараштаје. Постоје разлози моралне природе који налажу да би данашње генерације људи требало да оставе у наслеђе будућим генерацијама не само једнаке шансе за развој него што их оне у овом тренутку имају, већ услове који су бољи од тренутних.

Два главна принципа који су успостављени као темељ Агенде 2030 су следећи: прво, да нико не остане иза колоне (eng. leave no one behind) и друго, да се увек полази од оних који су на крају колоне, склоњени, скрајнути, заборављени. У активностима се полази од оних најудаљенијих, на зачељу, јер нико не сме бити остављен или изостављен. Циљеви одрживог развоја не представљају само списак жеља држава, већ би требало да буду развојна шанса за све њих. Имајући у виду да постоји велика вероватноћа да тренутни носиоци политичке власти не буду на својим функцијама до 2030. године, Агенда 2030 није прилика за скупљање брзих политичких поена. То је начин живота којем би сваки појединац требало да тежи, односно историјска прилика која се пружа целокупној међународној заједници да уради велико дело за планету, али и садашње и будуће нараштаје. Сврха лежи у унапређењу услова у којима људи живе и то у свим деловима света, у складу са тенденцијом „да нико не остане иза колоне". Овај принцип условљава да се у анализи померимо од конвенционалних приступа, из разлога што ефикасно досезање ка особама које су најудаљеније од, на пример, приступа тржишту рада или услугама социјалне заштите, захтева како политичке, тако и институционалне иновације. Имајући у виду да је Агенда 2030, као документ, комплекснија и свеобухватнија од Миленијумских циљева развоја, пред њом су и далеко већи изазови. Ови захтеви који се постављају пред доносиоце политичких одлука, између осталог, намећу и иновирање система јавних управа и њихово прилагођавање добу одрживог развоја.

С обзиром на то да није могуће остварити све циљеве из Агенде 2030 у исто време, државе би требало да предузму низ активности како би, пре свега, одредиле оне циљеве који су им приоритетни, полазећи од специфичности, могућности и прилика. На државама је остало да поред приоритетних циљева издвоје и реалне индикаторе за њихово праћење, као и да утврде институционалну основу и моделе одрживог финансирања.

У истраживању ћемо се фокусирати на државе које заузимају простор Западног Балкана (Албанију, Босну и Херцеговину, Северну Македонију, Србију и Црну Гору). Основни разлог лежи у чињеници што желимо да путем компаративне анализе у поменутим државама истражимо процес примене Агенде 2030 у свакој од њих, да утврдимо сличности и разлике, те да анализирамо услове за покретање иновација у јавним управама. С друге стране, примена Агенде 2030 одвија се паралелно са једним од централних процеса на Западном Балкану, а то је процес приступања Европској унији који, између осталог, обезбеђује оквир и приоритете развоја у региону. Из тог разлога, у истраживању ћемо покушати да одговоримо на питање да ли се ова два процеса у појединим деловима преклапају и да ли оквири за приступање Европској унији и спровођење Агенде 2030 могу представљати сржподршке одрживом развоју на простору Западног Балкана. Неспорно је да су оба развојна процеса значајна, јер им је у крајњем основни циљ постизање укупног друштвено-економског напретка држава.

Приступање Европској унији државе Западног Балкана дефинишу као кључни национални приоритет, али на том путу немају све исти статус. Северној Македонији је статус кандидата за чланство у Европској унији додељен 2005. године, Црној Гори 2010. године, Србији 2012. године, Албанији 2014. године, док Босна и Херцеговина још увек нема статус кандидата. Ипак, Србија и Црна Гора су једине државе које су започеле преговоре са Европском унијом. С тим у вези, у истраживању ћемо покушати да дамо одговор на питање да ли спровођење реформских процеса које у фокус ставља достизање, а затим и прихватање критеријума за приступање Европској унији може допринети убрзању примене Агенде 2030, и обрнуто, да ли синергија између ова два процеса може да представља кључни покретач у правцу одрживог развоја држава Западног Балкана. Покушаћемо да докажемо да је степен напретка у спровођењу Агенде 2030 у значајној мери одређен динамиком приступања Европској унији.

Временски, у ужем смислу, истраживање ће обухватити период од доношења Агенде 2030, односно од 2015. до 2018. године, док ћемо се у ширем смислу осврнути и на период од 2000. године, када се отпочело са применом Миленијумских циљева развоја који се наслањају на Агенду 2030, како бисмо анализирали сличности и разлике између ова два документа.

С обзиром да се Агенда 2030 примењује од почетка 2016. године, сматрамо да је још увек рано говорити о оствареним иновацијама. Из тог разлога, предмет дисертације, у најширем смислу речи, јесте анализа чинилаца који могу довести до покретања иновација у јавним управама држава Западног Балкана у време примене Агенде 2030, односно, уже, испитивање да ли Агенда 2030 може бити чинилац покретања иновација и, уколико може, који су услови неопходни у том правцу.

Циљеви истраживања су научни и друштвени. Научни циљ истраживања јесте, пре свега, дескрипција, односно опис односа између Агенде 2030 и услова за покретање иновација у јавним управама држава Западног Балкана. Циљ је да се опишу структура односа, функције и везе које постоје у окружењу које тежи одрживом развоју. Други научни циљ истраживања јесте објашњење, односно утврђивање законитости и правилности које владају у овом односу, али и присутних последица по друштвенополитички живот (на пример политичка стабилност, одсуство насиља итд). Даље, испитиваће се условљеност, односно критеријуми који морају да буду испуњени, како бисмо доказали полазну претпоставку да Агенда 2030 може бити један од чинилаца покретања иновација у посматраним државама. Трећи научни циљ истраживања је предвиђање, односно покушај да се предвиди перспектива иновација на дужи рок, односно услови њихове одрживости.

Друштвени циљ истраживања лежи у чињеници да нам разумевање односа између појава које су предмет овог истраживања може бити од користи, имајући у виду значај теме и њену актуелност. Самим тим, доносиоцима политичких одлука и свим заинтересованим организацијама и појединцима пружа се бољи увид у тему која ће до 2030. године, без сумње, бити једна од централних, како у политичким, тако и у научним круговима. Сходно томе, од кључног значаја је да се разумеју све могућности и потенцијали за одрживи развој држава Западног Балкана које са собом носи Агенда 2030.

1.2. Теоријско-методолошки и хипотетички оквир истраживања

1.2.1. Теоријски оквир

Када су у питању теоријске расправе, у последњих педесет година од када се иновације налазе у фокусу научних истраживања, мењале су се како перспективе, тако и анализе у тумачењу овог појма. Аустријски економиста Јозеф Шумпетер (Joseph Schumpeter) који се сматра оснивачем модерне теорије економског раста, један је од првих економиста који је указао на значај иновација. Шумпетер је иновације сматрао основним фактором економског развоја и технолошког напретка, односно кључном димензијом економских промена, посебно с аспекта креирања нових вредности.

Иновације се од 60-тих година XX века посматрају као чинилац који има практичну примену и употребну вредност којом се може управљати. Полазило се од претпоставке да су за спровођење иновација неопходна три фактора: материјални ресурси, људски фактор и знање. То су биле основне претпоставке за настанак иновација.

Крајем 90-тих година XX века иновације се посматрају кроз призму отвореног процеса сарадње између свих заинтересованих страна у разним организацијама. Мануел Кастелс (Manuel Castells) то назива тзв. „иновацијском средином". Иновативност у овим срединама се посматра као процес повезивања и сарадње између заинтересованих актера, у циљу лакшег препознавања и прилагођавања друштвеним изазовима. Овакав отворен и колаборативни приступ укључује све учеснике вољне да дају свој допринос. Самим тим, с једне стране се ствара широг круг актера који учествују у процесу креирања иновација, а с друге стране и сами грађани који су раније били „само" посматрачи у овом процесу добијају активну улогу да својим идејама утичу на овај процес.

Истраживања о иновацијама у јавном сектору су од 90-тих година XX века у порасту. Ипак, теоретичари и даље наводе да не постоји једна интегративна теорија која би обухватила покретаче иновација, интеракције између њих и актера у срединама где се покрећу иновације, као и импликације самих иновација. Нови јавни менаџмент (eng. New Public Management) као приступ се појавио 80-тих година у Великој Британији, фокусирајући се на низ реформи јавног сектора ради повећања ефикасности. Кључна карактеристика овог приступа представља ослањање на конкуренцију, тржишне вредности и такмичарски дух, из разлога што се сматра да тржишне вредности у јавној управи могу довести до њене веће ефикасности.

Од 90-тих година прошлог веке у Уједињеним нацијама и другим међународним организацијама појављује се концепт тзв. Добре управе (eng. Good Administration). Овај концепт тежи успостављању додатних правила у јавној администрацији, како би се грађанима пружила већа заштита у складу са праксом која влада у савременим демократским друштвима. Коначно, Теорија иновације јавне управе (eng. Public Sector Inovation Theory) пружа бројне аргументе у правцу услова који доводе до покретања иновација у јавном сектору.

У теоријским анализама наводе се различити чиниоци, модели и предуслови који доводе до покретања иновација. Тако на пример, Лембер, Кател и Тонурист (Lember, Kattel, Tonurist) посебно истичу значај технологија као покретачке снаге иновација. Ван Акер и Букерт (Van Acker, Bouckaert) пажњу фокусирају на повратне информације, учење и одговорност. Де Врес, Тамерс и Бекерс (De Vries, Tummers, Bekkersce) наводе значај лидерства у јавним организацијама, односно, лидере који охрабрују организацију у правцу иновација, што не мора нужно да води до позитивног исхода. Луjс, Рикард и Клијн (Lewis, Ricard, Klijn) такође, наглашавају важност лидерства, показујући да лидери могу имати чак већи утицај на иновативне капацитете од самих покретача иновација.

Лорена Ривера Леон (Lorena Rivera León), Пол Симондс (Paul Simmonds) и Лаура Роман (Laura Roman) у студији *Трендови и изазови у иновацијама јавне управе у Европи* (eng. *Trends and Challenges in Public Sector Innovation in Europe*) наводе шест димензија квалитета управљања које се могу сматрати важним за разумевање оквирних услова у којима се јављају иновације и то: учешће грађана у политичким процесима и одговорност влада у поштовању њихових слобода; политичка стабилност и одсуство насиља; ефикасност влада и квалитет јавних услуга; присуство тржишних политика и поштовање владавине права и контрола корупције. Сви наведени фактори су, према мишљењу аутора, део окружења и оквирни услови који стимулишу покретање иновација у јавној управи. Међу најутицајнијим теоретичарима у оквиру Теорије иновације јавне управе сматрају се Еверт Роџерс (Everett Rogers), Стендфорд Боринс (Sandford Borins) и Роберт Бен (Robert Behn), те ће њиховим истраживањима бити посвећена посебна пажња.

Еверт Роџерс, који се често сматра родоначелником савремених иновативних студија, идентификује следеће фазе у остварењу иновација: знање, убеђење, одлука, имплементација и потврда. Када су у питању карактеристике успешних иновација, овај теоретичар наводи следеће: релативну предност у смислу трошкова и користи; компатибилност са постојећим технологијама и праксама, као и лакоћу којом се иновације могу даље преносити на друга места. У својој књизи *Дифузија иновација* (eng. *Diffusion of Inovations*), која је доживела пет издања од 1973. до 2003. године, Роџерс посебну пажњу усмерава на персоналне, тзв. личне варијабле које позитивно доприносе покретању иновација. То су по његовим налазима: образовање, социоекономски статус и карактер личности које су способне за апстракцију, емпатију и отворене за промене. Организације које су се показале подложне иновацијама, према његовим налазима, биле су велике, сложене, са добрим међуљудским односима и неискоришћеним ресурсима, док су, с друге стране, централизација и формализам представљали препреку за иновације.

Стендфорд Боринс је анализирајући иновације у Сједињеним Америчким Државама открио да је половина иновација у овој земљи резултат планирања политика и да долази од средњег нивоа управљања. Успешне иновације, по њему, захтевају мерљиве циљеве и редовно праћење резултата.

С друге стране, Роберт Бен, кога још називају „иновативним скептиком”, тврдио је да руководиоци организација немају довољно знања о обичајима и афинитетима, како својих клијената, тако и запослених. Бен сматра да успешни руководиоци бирају крајњи циљ, али да се до њега суочавају са бројним грешкама. У својој књизи *Дилеме иновација у америчкој влади* (eng. *The Dilemmas of Innovation in American Government*) Бен идентификује шеснаест дилема, а једна од њих је и дилема грешке, тј. чињеница да иновације подразумевају и могућност неуспеха. Поред крајњег циља у спровођењу иновација, према Бену, руководиоци одређују и циљеве у оквиру сваке фазе, користећи широк спектар управљачких алата на том путу. Као резултат тога, Бен упозорава да се у спровођењу иновација не сме примењивати модел тзв. „пуког опонашања” (eng. no unthinking mimicry), односно стриктне примене и имитирања већ постојећих модела. Бен, уместо тога, предлаже коришћење студије случаја (eng. case study), како би се испитале могућности које стоје на располагању за иновације, пре него коришћење већ постојећих модела који би се стриктно применили. Овај теоретичар наглашава и улогу лидера, чији је главни задатак да развију визију и мисију своје организације коју ће потом и следити. Према његовом мишљењу, успешне иновације укључују директан контакт свих актера од самог почетка, али и прихватање чињенице да задатак који је пред њима неће бити једноставан, без ризика, већ да је неопходно доста пажње и обазривости у том погледу.

У истраживању ћемо се осврнути на основне исходе ових теоријских праваца, али ћемо пажњу највише усмерити на Оквир нове синтезе (eng. New Sinthesys Framework) Џоселин Бургон (Jocelyn Burgon). Релевантност Оквира нове синтезе у анализи услова за покретање иновација у јавним управама држава Западног Балкана огледа се, најпре, у измењеном односу између државе и грађана који данас могу да комуницирају са институцијама у систему јавне управе на нови начин. Грађани нису само корисници услуга, већ постају и покретачи промена и креатори јавних резултата. Од затвореног система, где је држава имала централну улогу, долазимо до отвореног система у којем су велики број група, организација и појединаца међусобно повезани и подједнако партиципирају у друштвенополитичком животу. Ово, с друге стране, представља основу за примену Агенде 2030. Охрабривањем и осталих субјеката да раде у јавном интересу, кроз подршку коју им пружају, државе у исто време креирају простор погодан за иновативне праксе. Области које су саставни део Агенде 2030, од борбе против сиромаштва до достојанственог рада и акције за климу, упућују на потребу дугорочног планирања и укључивања свих друштвених чинилаца од јавног и привредног до цивилног сектора, у сврху проналаска одрживих решења за изазове у XXI веку. Нова синтеза јавне управе Џоселин Бургон обједињује доприносе државе, грађана, организација цивилног друштва, међународних и привредних актера и подстиче процес истраживања. Оквир нове синтезе не нуди одговоре, већ помаже у постављању питања на друштвенополитичку агенду, кроз истраживања претпоставки и опција, у контексту јединствених околности сваке појединачне државе.

Имајући у виду поменуте теоријске расправе, у истраживању ћемо покушати да на трагу полазишта Џоселин Бургон, али и закључака Роберта Бена, кроз студију случаја у земљама Западног Балкана, тестирамо неопходне услове за проверу полазне претпоставке. Сходно томе, хипотеза од које полазимо је следећа: да бисмо Агенду 2030 посматрали као чинилац покретања иновативних процеса у јавним управама држава Западног Балкана, потребно је кумулативно испуњење следећих услова: изражена воља, тј. спремност држава да спроводе Агенду 2030, усаглашеност политика на националном нивоу и постојање кровног документа за примену Агенде 2030, као и опредељена финансијска средства за њену примену.

1.2.2. Методолошки оквир

Од основних метода научног мишљења и истраживања, у раду ће бити примењене: анализа и синтеза; специјализација и генерализација; дедукција и индукција. Од аналитичких основних метода користићемо: анализу, специјализацију и дедукцију. Највећа пажња биће посвећена анализи међусобног односа документа Агенде 2030 и услова за покретање иновација у јавним управама држава Западног Балкана. С тим у вези, у истраживању ћемо применити анализу садржаја и то, посебно, кроз анализу делова документа Агенде 2030, циљева, домета и индикатора, као и анализу услова који могу довести до покретања иновативних процеса. Специјализацију ћемо користити како бисмо објаснили посебности (на пример, разлике у напретку држава у примени Агенде 2030) у односу на општи контекст посматраних држава који истражујемо. Уз помоћ дедукције покушаћемо да изведемо закључке о појединачном и посебном (на пример чиниоце покретања иновација у јавним управама) из општих сазнања о изучаваном предмету (Теорија иновације јавне управе и Оквир нове синтезе).

Од синтетичких основних метода користићемо: синтезу, генерализацију и индукцију. Метода синтезе биће употребљавана углавном кроз схватање сложених целина (на пример система јавне управе) путем сазнавања и стављања у однос посебних делова (на пример иновације у јавној управи држава Западног Балкана). Генерализација, као поступак уопштавања, односно сазнавања општег на основу појединачног, имаће примену у виду извођења општих појмова на основу појединачних предмета. Индукцијом ћемо се у раду користити у извођењу општих закључака на основу појединачних ставова.

Од општенаучних метода користићемо првенствено хипотетичко-дедуктивну и компаративну методу. Уз помоћ хипотетичко-дедуктивне методе чија је сазнајна основа целокупно искуство, како научно тако и друштвено, покушаћемо да проверимо полазну претпоставку да Агенду 2030 можемо посматрати као чинилац покретања иновација у јавним управама држава Западног Балкана. Истовремено, то искуство се посматра не као дато, непромењиво, већ као развојно, склоно промени. Компаративна метода биће примењена кроз два нивоа анализе. На првом нивоу, извршићемо поређење стања у јавним управама држава Западног Балкана, пре примена Агенде 2030, тј. за време примене Миленијумских циљева развоја од 2000. до 2015. године. На том нивоу, покушаћемо да идентификујемо да ли је дошло до иновација у јавним управама држава Западног Балкана и, ако јесте, да ли су Миленијумски циљеви развоја били један од тих чинилаца. На другом нивоу, у периоду од почетка примене Агенде 2030, односно од 2015. до 2018. године, анализираћемо да ли документ Агенда 2030 с новим концептом одрживости може да буде чинилац покретања иновација у посматраним државама. Као што смо и раније навели, с обзиром на то да се Агенда 2030 примењује од почетка 2016. године, сматрамо да је још увек рано говорити о иновацијама у јавној управи, тако да је задатак ове дисертације да испита да ли Агенда 2030 може бити чинилац покретања иновација, односно под којим условима би тако нешто било изводљиво. Дакле, исти феномен (чиниоце покретања иновација у јавним управама) истраживаћемо на различитом простору (у државама Западног Балкана) у различитом временском интервалу, с акцентом на период од 2015. до 2018. године. Све посматране појаве послужиће нам да кроз утврђивање идентичности, сличности и разлика потврдимо или оповргнемо полазну претпоставку. Статистичка општенаучна метода биће коришћена у раду, али као део метода прикупљања већ готових статистичких података.

Од метода прикупљања података послужиће нам оперативна метода сакупљања података, посебно анализа докумената. Биће анализирана научна дела из области политичких наука, пре свега јавних политика и јавне управе, стручна и научна дела из других друштвених наука, посебно социологије и политичке економије, која се на посредан и непосредан начин баве анализом предмета овог истраживања, као и званична документа, нормативна акта, текстови из средстава јавног информисања, посебно медијски наступи, изјаве, говори, интервјуи доносилаца одлука из земаља Западног Балкана. Од конкретних техника у оквиру оперативне методе прикупљања података путем анализе докумената користићемо технике квалитативне анализе докумената.

1.2.3. Хипотетички оквир

Генерална (општа) хипотеза

Агенду 2030 можемо посматрати као чинилац покретања иновација у јавним управама држава Западног Балкана, имајући у виду да је сам садржај Циљева одрживог развоја, као саставни део Агенде 2030, усмерен на подстицање иновација, развој нових технологија и иницирање даљих истраживања у циљу друштвено-економског развоја.

Прва посебна хипотеза

У анализи односа Агенде 2030 и услова за покретање иновација у јавним управама држава Западног Балкана, Оквир нове синтезе Џоселин Бургон може имати општу примену.

Појединачна хипотеза

- Анализа услова за покретање иновација у јавним управама у посматраним државама базирана на студији случаја ће пружити веродостојније резултате, за разлику од анализе базиране на коришћењу већ постојећих модела који би се стриктно применили.

Друга посебна хипотеза

Агенда 2030 као документ у чијем средишту се налазе Циљеви одрживог развоја нуди другачији приступ одрживог развоја у односу на досадашње конвенционалне концепте.

Појединачне хипотезе

- Иако се ослања на Миленијумске циљеве развоја, Агенда 2030 представља знатно унапређену верзију овог документа, како у погледу држава на које се односи, актера који су учествовали у њеном доношењу, тако и у погледу најосетљивијих група од којих се полази, како „нико не би остао иза колоне".

- Поред тога што су механизми извештавања о напретку спровођења Агенде 2030 на добровољној основи, државе узимају активно учешће у овом процесу. У прилог томе говори велики број Добровољних националних извештаја који се подносе сваке године у оквиру Политичког форума на високом нивоу у седишту Уједињених нација.

Трећа посебна хипотеза

Друштвено-економска и политичка дешавања на светском нивоу, од 2000. године, довела су до поништавања одређених позитивних трендова и напретка у достизању Миленијумских циљева развоја у државама Западног Балкана.

Појединачна хипотеза

- Поред тога што је већина држава Западног Балкана начинила помак у процесу европских интеграција, економска криза која је задесила свет 2008. године, повлачећи за собом приметан економски пад, ослабила је добру почетну позицију за настанак иновација у јавним управама у посматраним државама.

Четврта посебна хипотеза

Синергија између процеса спровођења Агенде 2030 и процеса приступања Европској унији може да представља значајан покретач у правцу одрживог развоја држава Западног Балкана.

Појединачне хипотезе

- Степен напретка у спровођењу Агенде 2030 у значајној мери је одређен динамиком приступања Европској унији.

- Положај држава Западног Балкана у процесу имплементације Агенде 2030 разликује се од положаја које ове државе заузимају у процесу приступања Европској унији.

Пета посебна хипотеза

Да бисмо Агенду 2030 посматрали као чинилац покретања иновативних процеса у јавним управама држава Западног Балкана, потребно је кумулативно испуњење следећих услова: изражена воља, односно спремност држава да спроводе Агенду 2030, усаглашеност политика на националном нивоу и постојање кровног документа за примену Агенде 2030, као и опредељена финансијска средства.

Појединачне хипотезе

- Изражена воља, односно спремност држава да спроводе Агенду 2030 може се установити уз помоћ израђеног документа Брзе интегрисане процене политика (eng. Rapid Integrated Policy Assessment – RIA), спроведене мисије подршке интегрисању, убрзацању и мерама политике (eng. Mainstreaming, Acceleration and Policy Support – MAPS) и поднетог Добровољног националног извештаја (eng. National Volontary Review – NVR).

- Усаглашеност националних политика са Агендом 2030 утврђује се кроз анализу секторских докумената за сваку посматрану државу. Постојање кровног документа за примену Агенде 2030 установљава се кроз анализу националних стратешких докумената.

- Обезбеђеност финансијских средстава за спровођење Агенде 2030 анализира се кроз државне буџете, као и утврђивањем постојања посебних фондова за ту намену.

1.3. Очекивани резултати, научни и друштвени допринос истраживања

Очекивани резултати истраживања огледају се првенствено у потврди формулисаних хипотеза, односно генералне тезе да Агенду 2030 можемо посматрати као чинилац покретања иновација у јавним управама држава Западног Балкана. Уз помоћ прикупљених података из досадашње теорије и праксе моћи ћемо да стекнемо увид у значај иновација у јавним управама. Даље, биће сагледан значај Агенде 2030 као новог развојног документа који ће се примењивати у државама чланицама Уједињених нација до 2030. године и који ће несумњиво оставити одређени друштвенополитички траг, пре свега у јавним управама посматраних држава. Анализираћемо настанак и значај Агенде 2030, процес њеног превођења у национални контекст, као и динамику напредовања у њеном испуњавању.

Имајући у виду да желимо да докажемо да Агенда 2030 може бити чинилац покретања иновативних процеса у јавним управама држава Западног Балкана, под условом да постоји изражена воља, тј. спремност држава да спроводи Агенду 2030, усаглашеност националних политика са Агендом 2030 и постојање кровног документа за њену примену, као и опредељена финансијска средства, уз помоћ анализе, путем студије случаја, покушаћемо да дамо допринос досадашњим теоријским истраживањима. Потребно је имати у виду и актуелност саме теме. С обзиром на то да се Агенда 2030 примењује од 2016. године, друштвенополитички резултати и последице, као и озбиљније теоријске расправе на ову тему се тек очекују. Истраживање ће понудити конкретна решења доносиоцима политичких одлука у пракси, која се тичу могућих домета и учинака примене Агенде 2030 у системима јавне управе. Истраживање ће испитати и могућности за покретање иновација у јавним управама, посебно у контексту процеса европских интеграција који се одвија паралелно са применом Агенде 2030. Пружање бољег увида у овај документ и његове практичне последице отварају могућност за планирање иновација у јавним управама у правцу одрживог развоја држава Западног Балкана.

Сходно томе, основни научни допринос овог рада лежи у чињеници што ћемо пружити емпиријску анализу у вези са домашајима примене Агенде 2030, као и чиниоцима покретања иновација у јавним управама у посматраним државама. То би требало да обогати постојећу научну дебату у области јавних политика, имајући пре свега у виду актуелност саме теме. Стога, резултати истраживања могу бити од користи, како за научну и политичку, тако и за ширу јавност, јер ће представљати производ анализе постојећих теоријских праваца, пре свега Оквира нове синтезе и Теорије иновације у јавним управама, али и примера из праксе у државама Западног Балкана, што би у коначном требало да допринесе обогаћивању научне и шире друштвене дебате о значају Агенде 2030 и условима за покретање иновација у јавним политикама.

2. Иновације у системима јавних управа

2.1. Дефинисање појма иновације

У литератури је приметан значајан број дефиниција појма иновације. Са сигурношћу се може тврдити да је овај појам, кроз историју, претрпео развојни пут од нечега изразито негативног, па до прихватљиве, чак врло пожељне речи која је ушла у свакодневну употребу. У речнику Меријам-Вебстер (eng. Merriam-Webster) иновација се дефинише као „увођење нечега новог – нова идеја, метода или уређај".[1] Из ове дефиниције можемо закључити да је новина нешто што прави разлику у односу на стање или поредак који је до тада постојао. Ипак, имајући у виду ово вредносно неутрално одређење, оно што претпостављамо јесте да ова новина може унети позитивну или негативну промену.

С друге стране, стари Грци су, на пример, разликовали промене које се дешавају постепено, иза којих стоји Бог или природа, насупрот оних промена које нарушавају постојећи поредак и резултат су људског деловања, попут иновација. Годен (Godin) наводи да реч иновација потиче од грчке речи *kainotomia* (грч. *kainos* – ново, *tom* – сечење) што означава „увођење промене у успостављени поредак".[2] При томе, ова промена према постојећем поретку није позитивна, већ рушилачка и револуционарна. Када говори о промени устава, Аристотел, на пример, користи реч иновација, а у свом чувеном делу *Политика* наводи следеће: „(Ако) се људи одрекну једног малог обележја њиховог устава, следећи пут ће лакше напустити неко друго и мало важније обележје, све док на крају не напусте целокупну структуру. Читав концепт устава (је) измењен и прешао је у руке моћне групе која је започела процес иновација".[3]

Старогрчки писци нису често употребљавали појам иновација, а када су то чинили користили су га углавном у негативном контексту. Ипак, у делима Ксенофонта, Плутарха, Полибија, иновација је имала позитивно значење. На пример, у својим *Историјама* Полибије је сковао реч *каинопоеин*, што означава „стварање новог" коју примењује на себе, као проналазача нове врсте историје.[4]

У *Етимолошком речнику* (eng. *Etimology Dictionary*) наводи се да реч иновација потиче од латинске именице *innovatio*, односно глагола *innovare*, од средине XVI века (1540. године), што значи обнова, обнављање, промена. У речнику се иновација дефинише као „нова промена, експериментална варијација, нова ствар уведена у утврђеном аранжману".[5] Из овога можемо закључити да се иновација не односи нужно само на увођење нечега новог, већ и на обнављање, промену, варијацију нечега што већ постоји.

---

[1] Merriam Webster Dictionary, доступно на: https://www.merriam-webster.com/dictionary/innovation (приступљено 3. 11. 2017).
[2] Benoit Godin, *Innovation Contested – The idea of Innovation over the Centuries*, Routledge, Taylor & Francis Group, New York, London, 2015, p. 19.
[3] Aristotle, *Politics*, X, xii, 1316b, trans. R. Rackham, Loeb Classical Library, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2005. Наведено према: Benoit Godin, *How Innovation Evolved from a Heretical Act to a Heroic Imperative,* p. 143, У: Matthew Wisnioski, Eric S. Hintz, Marie Stettler Kleine (eds.), *Does America Need More Innovators?* The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2019.
[4] Benoit Godin, *How Innovation Evolved from a Heretical Act to a Heroic Imperative*, pp. 157–158, У: Matthew Wisnioski, Eric S. Hintz, Marie Stettler Kleine (eds.), *Does America Need More Innovators?* op. cit.
[5] Online Etimology Dictionary, доступно на: https://www.etymonline.com/word/innovation (приступљено 26. 12. 2017).

Када говоримо о полазној основи за иновације, сматра се да креативност, односно креативне идеје чине прву компоненту иновације.[6] Други, пак, успешну примену нових програма, увођење нових производа или нових услуга повезују са појединцем, или тимом који има добру идеју и развија ту идеју изван почетног стања.[7] Истовремено, иновацију можемо дефинисати и као „успешну примену креативних идеја у организацији".[8] Посматрајући иновацију на овај начин, намеће нам се друга компонента иновације, а то је практична употреба. То значи да идеја мало вреди без имплементације. Кроз историју наилазимо на велики број примера у којима су се заслуге приписивале пре онима који су идеју развијали изван почетног стања, него првобитним творцима. Фон Штам (Von Stamm) наводи пример рендгенског скенера који је изумео ЕМИ (Electric and Musical Industries – EMI), али је комерцијални успех направио Џенерал Електрик (eng. General Electric) или видео-рикордер (eng. Videocassette recorder – VCR) који је развила компанија Ампекс/Сони (eng. Ampex/Sony), али га је Мацушита (eng. Matsushita) успешно комерцијализовала.[9]

Јозеф Шумпетер (Joseph Schumpeter), оснивач модерне теорије економског раста, сматра се родоначелником схватања појма иновације у модерном смислу те речи. У средишту Шумпетерове теорије налази се економски развој који подразумева „промене економског живота, услед унутрашњих фактора, за разлику од принудних спољних фактора".[10] Економски развој, стога, трајно утиче на економску равнотежу, јер је нарушава, док се с друге стране, иновација као активност одражава на економски развој, јер га подстиче. Према Шумпетеру, иновација је вођена првенствено производњом, односно вољом произвођача. Даље, између потрошача и производње, односно произвођача постоји директна веза, јер захтеви и жеље потрошача покрећу производњу, на тај начин да произвођач постаје главни покретач промена. Међутим, производња нове или постојеће робе одвија се кроз различите врсте процеса и односа који у бројним варијацијама могу водити ка иновацијама. Шумпетер из тог разлога и дефинише иновацију као „извођење нових комбинација".[11] На тај начин, ове нове комбинације воде до кључних иновација као што су: „увођење нове робе" (нове за потрошаче или побољшане верзије постојеће робе); „увођење новог начина производње"; „отварање новог тржишта"; „освајање новог извора снабдевања сировинама или полупроизводима"; и „настајање нове организације у оквиру индустрије, попут стварања монополске позиције ... или њеног разбијања".[12] Још један концепт који је потребно поменути у Шумпетеровој теорији, а који се везује за иновацију јесте појам „креативне деструкције" (eng. creative distruction). Шумпетер разликује „природни раст" (eng. natural growth) и „развој" (eng. development). Развој је, према њему, резултат понашања предузетника насталог путем „креативне деструкције", односно иновације која омогућава напредак и позитивну трансформацију друштва и економије.

Главне замерке на Шумпетерову теорију изнели су Шмуклер (Schmookler) и Дракер (Drucker). На Шумпетерову тврдњу да је иновација првенствено подстакнута производњом (eng. production driven), Шмуклер и Дракер сматрају да је потражња (eng. demand driven) та која даје подстицај иновацијама. Док Шмуклер то објашњава речима да „изуми и иновације

[6] Више у: Bettina von Stamm, *Managing Innovation, Design and Creativity*, London Business School, Wiley, London, 2003, p. 2.
[7] Више у: Teresa M. Amabile, et al., *Assessing the Work Environment for Creativity*, Academy of Management Journal, Vol. 39, No. 5, October 1996, p. 1154.
[8] Ibidem, стр. 1155.
[9] Више у: Bettina von Stamm, *Managing Innovation, Design and Creativity*, op. cit., p. 1.
[10] Joseph A. Schumpeter, *The Theory of Economic Development*, Oxford University Press, 1961, p. 63.
[11] Ibidem, стр. 66.
[12] Ibidem.

имају тенденцију да напредују у областима у којима је потражња снажна и растућа",[13] Дракер као пример иновације наводи куповину на рате, која трансформише економију „где год је уведена (куповина на рате) мења економију засновану на производњи у економију засновану на потражњи, без обзира на продуктивни ниво економије (што објашњава зашто је куповина на рате прва пракса коју свака марксистичка влада која дође на власт одмах укине: то се догодило у Чехословачкој 1948. године и поново на Куби 1959. године)".[14]

Од 60-тих година XX века иновације се посматрају кроз призму употребне вредности, као чинилац којим се може управљати, уколико су присутни наредни фактори: материјални ресурси, људски чинилац, али и знање. Крајем 90-тих година XX века иновације доспевају у поље отвореног процеса сарадње између свих заинтересованих страна у различитим организацијама. Кастелс (Castells) то назива тзв. „иновацијском средином", а у литератури се често одређује и као „миље иновација". Иновативност у овим „миљеима" се посматра као процес повезаности и сарадње између заинтересованих чинилаца, како би се направио бољи приступ ка друштвеним изазовима. Оваква средина, према мишљењу Кастелса, поседује сопствену развојну динамику и привлачи знање, инвестиције и таленте широм света.[15] С тим у вези, отворен и колаборативни приступ укључује све заинтересоване стране, како би учествовале у процесу иновација. На овај начин, с једне стране се ствара широк круг заинтересованих актера који учествују у процесу креирања иновација, а с друге стране и сами грађани који су раније били посматрачи у овом процесу добијају сада активнију улогу да својим идејама утичу на овај процес.

На овом месту осврнућемо се и на две главне заблуде које су у вези са иновацијом. Прва је повезивање иновације пре са идејом која се изненада јавља, него са истраживањем и преданим радом. Трот (Trott) наводи пример цртаних филмова који су према његовом мишљењу, између осталих, допринели погрешној слици процеса иновација. У њима је „проналазач, обично ексцентрични научник, приказан са сјајном сијалицом изнад главе, док бљесак инспирације резултира новим научним открићем".[16] Сматра се да иновације нема без посвећеног рада. Тако, на пример, Дракер примећује да иновација представља врсту осмишљеног рада који прати студиозно проучавање и провера. Иновација је према Дракеру „тежак, концентрисан, сврсисходан рад, који поставља веома високе захтеве у погледу марљивости, истрајности и привржености. Уколико ти услови недостају, никакав таленат, генијалност или знање неће бити довољни".[17] Иновације имају већег изгледа за успехом уколико постоји детаљно разрађен план за њихову примену. У литератури се често полази од најмање три фактора који су врло значајни за успешну примену иновације: прво, структуре које је подржавају, друго, људски ресурси који су неопходни за њену примену, и коначно, унапред разрађен план и процедуре које то све омогућавају.

[13] Bengt-Ake Lundvall, *Innovation System Research and Policy, Where it came from and where it might go*, Paper to be presented at CAS Seminar, Oslo, December 4, 2007, p. 11, доступно на: http://www.globelicsacademy.org/2011_pdf/Lundvall_%28post%20scriptum%29.pdf (приступљено 6. 11. 2017).
[14] Peter Drucker, *Innovation and Entrepreneurship, Practice and Principles*, Perfect Bound, 2002, p. 31.
[15] Више у: Manuel Castells, *Информацијско доба: економија, друштво и култура, том I, Успон умреженог друштва*, Голден маркетинг, Загреб, 2000, стр. 89.
[16] Paul Trott, *Innovation Management and New Product Development*, Pearson Education Limited, Harlow, England, 2017, pp. 20–21.
[17] Peter Drucker, *Innovation and Entrepreneurship, Practice and Principles*, op. cit., p. 138.

Друга заблуда јесте везивање иновација за будућност. Иновације би требало посматрати у садашњем тренутку и то као начин побољшања досадашњих пракси. Иновације, истовремено, представљају и начин да се реше нови изазови или пак стари, уз помоћ новог, унапређеног, иновативног решења.

2.1.1. Иновација и њој слични појмови

Појмови који се често преплићу са појмом иновација (eng. innovation) су: откриће (eng. discovery), изум, проналазак или инвенција (eng. invention) и новина (eng. novelty). Из тог разлога је неопходно направити јасну дистинкцију између иновације и њој сличних појмова. У речнику Меријам-Вебстер реч откриће (eng. discovery) означава „чин или поступак откривања".[18] Откриће представља акт истраживања, који може бити случајан или са намером. Овај акт подразумева трагање за нечим што већ постоји, али није било препознато до момента самог откривања. У том смилу, откриће се разликује од изума, проналаска или инвенције (eng. invention) из најмање два разлога. Прво, по томе што се ова друга група појмова односи на чин развоја и креирања предмета или процеса који су оригинални и нису постојали до тада, и друго, они нису резултат пуког случаја, већ су унапред осмишљени са јасном намером у погледу примене. Истовремено, и сам појам иновације разликује се од изума, проналаска и инвенције управо по томе, јер се ови појмови односе на предмет или процес који раније није постојао, који је оригиналан, настао након истраживања. Иновација, с друге стране, може да се односи или на нешто ново или на промену у постојећем производу или идеји. У литератури се често сусрећемо са дефиницијом да је иновација практична примена инвенције. Ту се пре свега мисли да су и инвенција и иновација резултат човекових креативних потенцијала, с тим што инвенција представља тренутак откривања, односно доласка до идеје, док иновација представља материјализацију идеје, односно њену примену у пракси. Како Трот наводи, „истина је да је иновација први рођак проналаска, али они нису идентични близанци који се могу заменити".[19]

Реч новина (eng. novelty) означава нешто „ново, односно необично".[20] Новина се, с једне стране, односи на предмете, процесе или односе који раније нису постојали и тада говоримо о апсолутној новини, односно на нешто што није било примењено до тада у пракси, што се може означити као нешто што јесте ново, што називамо релативном новином.

Роџерс (Rogers) и Шумејкер (Shoemaker) појашњавају употребу израза „ново" у контексту дефиниције иновације и нуде један индивидуалистички приступ. Према њиховом мишљењу „мало је важно, што се тиче људског понашања, да ли је идеја или не објективно нова, мерено протоком времена од првог коришћења или откривања ... Ако идеја изгледа нова и другачија са становишта појединца, то је иновација".[21] Разлике између ових појмова илустроване су у Табели 1.

[18] Merriam Webster Dictionary, доступно на: https://www.merriam-webster.com/dictionary/discovery (приступљено 3. 1. 2020).
[19] Paul Trott, *Innovation Management and New Product Development*, op. cit., p. 15.
[20] Merriam Webster Dictionary, доступно на: https://www.merriam-webster.com/dictionary/novelty (приступљено 3. 1. 2020).
[21] Everett Rogers, Floyd Shoemaker, *Communications of Innovations*, Free Press, New York, 1972. Наведено у: Paul Trott, *Innovation Management and New Product Development*, op. cit., p. 15.

Табела 1: Дефинисање појмова откриће; проналазак, изум, инвенција; новина и иновација[22]

Откриће	**Проналазак, изум, инвенција**	**Новина**	**Иновација**
Научно сазнање о нечему што објективно постоји.	Идеја о новом – практична примена открића; - Технички изуми; - Уметнички производи маште.	Апсолутна (објективно није постојала); Релативна (незабележена у искуству, перципира се као нешто ново).	Имплементација инвенције, идеје, изума, проналаска (излаз из иновационог процеса и сам процес).

Иновацију, такође, не можемо поистоветити ни са другим сличним појмовима, попут идеје или побољшања. Идеја (eng. idea) је „формулисана мисао или мишљење".[23] Сама по себи идеја не представља иновацију, али се налази у њеној сржи, основи као резултат човековог мишљења. Сходно томе, можемо говорити о два услова која су неопходна како би идеја прерасла у иновацију. Прво, потребно је да идеја има потенцијал да доведе до промене или побољшања и притом да направи разлику у односу на претходну праксу, и друго, неопходна је њена материјализација. Сама идеја, без операционализације не може нас довести до иновације.

Побољшање (eng. improvement) је чин или процес којим се нешто „чини бољим у погледу вредности или квалитета".[24] Иновација се разликује од побољшања по томе што се односи на чињеницу да се одређена ствар ради на другачији начин. Стога, може се закључити да иновација подразумева нешто што јесте еволутивно, али не мора нужно да значи нешто ново. Значајно је поменути још једну релацију на коју указује Стошићева, а то је однос иновације и промене. Свака иновација претпоставља промену, ипак, сам концепт промене је доста шири, односно свака промена не представља иновацију. „Промена има иновативни карактер уколико има, бар, следећа два својства: 1. Предузеће је први или веома рани корисник нове идеје; 2. Представља врсту изазова, у смислу већег или мањег ризика."[25]

Једну од свеобухватнијих дефиниција иновације нуде Мајерс (Myers) и Маркис (Marquis). Према њиховом мишљењу „иновација није само појединачна акција, већ укупни процес међусобно повезаних подпроцеса. То није само концепција нове идеје, нити проналазак новог уређаја, нити развој новог тржишта. То је процес свих наведених ствари које делују на интегрисан начин".[26]

Трот (Trott), с друге стране, дефинише иновацију уз помоћ следећег шематског приказа:

Иновација = теоријски концепт + технички проналазак + комерцијална експлоатација

[22] Преузето из: Биљана Стошић, *Менаџмент иновација: експертни системи, модели и методи*, Универзитет у Београду, Факултет организационих наука, Београд, 2007, стр. 2.
[23] Merriam Webster Dictionary, доступно на: https://www.merriam-webster.com/dictionary/idea (приступљено 3. 1. 2020).
[24] Merriam Webster Dictionary, доступно на: https://www.merriam-webster.com/dictionary/improve (приступљено 3. 1. 2020).
[25] Биљана Стошић, *Менаџмент иновација: експертни системи, модели и методи*, op. cit., стр. 4.
[26] Sumner Myers, Donald G. Marquis, *Successful Industrial Innovation, A study of Factors Underlying Innovation in Selected Firms*, National Science Foundation, NSF 69–17, Washington D.C., 1969. Наведено у: Paul Trott, *Innovation Management and New Product Development*, op. cit., p. 15.

Према мишљењу овог теоретичара, полазну основу за иновације чини теоријски концепт који је састављен од скупа нових идеја. Нове идеје саме по себи чине концепт, мисао или скуп мисли, али оне нису ни проналазак, нити су иновација. Процес претварања идеје у опипљив производ можемо назвати проналаском, и у том процесу наука и технологија играју врло значајну улогу. Ипак, тек укључивањем комерцијалне експлоатације у наведени систем долазимо до иновације. Из тог разлога, иновација представља читав процес којим је неопходно управљати. Иновација, према Троту, представља „управљање свим активностима укљученим у процес стварања идеја, развоја технологија, производње и стављање на тржиште новог (или унапређеног) производа, производног процеса или опреме".[27]

Чини се да је Пери (Perry) најпрецизније набројао неколико кључних карактеристика које представљају основу дефиниције иновације, а то су: креативност, имплементација, новост, свест, стално учење кроз праксу, ново понашање, нови изгледи и размишљања, уштеда у раду, ефикасност и промене (дисконтинуитет) на боље, кроз искоришћавање датих могућности и различитих комбинација предмета, материјала и процеса.[28]

2.2. Појам иновације у области јавне управе

Дефинисање појма иновација у области јавне управе повлачи са собом одговоре на најмање два питања. Прво, да ли овај појам подразумева дубоке, структуралне промене или су у питању мање промене једноставне природе, и друго, да ли је у питању нужно новина, нов процес, производ, услуга или побољшање, односно промена нечега што већ постоји.

Теоретичари попут Лина, Мура и Хартлијеве задржавају термин иновација само за радикалне, трајне промене и стварне прогресе. Лин (Lynn) дефинише иновацију као „оригиналну, изворну и фундаменталну трансформацију основних задатака организације. Иновације мењају дубоке структуре и мењају их трајно".[29] На истом трагу, Мур и други (Moore et al.) наводе да би промене вредне ознаке иновације требало да буду „нове за организацију, довољно велике и довољно издржљиве да значајно утичу на операције или карактер организације".[30] Хартлијева (Hartley) сматра да у пракси скоро свака конкретна промена може имати елементе иновација. Она наводи пример наплате такси за возила у централном делу Лондона (eng. congestion charge) коју је увела локална власт, а која се може сматрати иновацијом у погледу како стратегије, услуга и организације, тако и односа према корисницима. Хартлијева у том погледу истиче да би посебну пажњу требало обратити на „радикалне или комплексне иновације, као вишедимензионалне, прецизирајући димензије (величину иновација) у интересу систематског поређења".[31] Буис (Buijs), на сличном трагу, наводи да је суштина иновација „у томе да се нешто ново покреће и имплементира".[32]

---

[27] Paul Trott, *Innovation Management and New Product Development*, op. cit., p. 16.
[28] Више у: Kevin Perry, *Innovation in the Public Sector, Putting it into Perspective*, Roskilde Universitet, ICE – Project, Working Papers, No. 1, Roskilde/Aalborg, 2010, p. 14.
[29] Laurence E. Lynn, *Innovation and the Public Interest, Insights from the Private Sector*. У: Alan A. Altchuler, Robert D. Behn, (eds.), *Innovation in American Government*, *Challenges, Opportunities, and Dilemmas*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1997, p. 96.
[30] Marck H. Moore, Malcolm Sparrow, William Spelman, Innovations in Policing: From Production Lines to Jobs Shops. У: Alan A. Altchuler, Robert D. Behn, (eds.), *Innovation in American Government, Challenges, Opportunities, and Dilemmas*, op. cit., p. 276.
[31] Jean Hartley, *Innovation in Governance and Public Services: Past and present*, Public Money & Management, Vol. 25, Issue 1, 2005, p. 28.
[32] Jan Buijs, *Innovation Leaders Should Be Controlled Schizophrenics*, Creativity and Innovation Management, Vol. 16, No. 2, 2007, p. 203.

Новину у иновацијама заговарају и Грин и други (Green et al.), наводећи да иновације у јавној управи подразумевају „радити нешто ново, тј. уводити нову праксу или процес, креирати нови производ (добра или услугу)".[33] Занимљиво је да Грин и други у истраживању иновација у услугама у Европској унији истичу да иновације и промене не би требало сматрати синонимом. Према њиховом мишљењу, иако је чињеница да се организације непрестано мењају, уобичајене организационе промене, као што је, на пример, запошљавање новог особља, не можемо сматрати иновативним процесима, осим уколико дође до запошљавања новог особља које ће у организацију увести ново знање или извршити нове задатке.

Поред новине Албари (Albury) истиче и позитиван резултат као крајњи исход иновације. Успешна иновација, према овом аутору, подразумева „стварање и примену нових процеса, производа, услуга и метода испоруке који резултирају значајним побољшањима у ефикасности, ефективности или квалитету резултата".[34] Кох (Koch) и Хокнес (Hauknes) наводе, слично, да је „иновација друштвено-ентитетска имплементација и извођење новог специфичног облика друштвене акције коју субјекат намерно спроводи у контексту циљева и функционалности активности ентитета".[35]

Халворсен и други (Halvorsen et al.) истичу промене, као битну димензију, дефинишући иновације у јавном сектору врло широко, као „промене у понашању".[36] До овог закључка аутори су дошли усвајајући сложен приступ који их је с једне стране приближио што шире прихваћеној дефиницији, а с друге удаљио од уских тумачења иновације.

На другој, умеренијој страни истраживачког спектра, Малган (Mulgan) наводи да је „најједноставнија дефиниција да се иновације јавног сектора односе на нове идеје које стварају јавну вредност. Идеје морају бити барем делимично нове (уместо побољшања), оне морају бити прихваћене (уместо да буду само добре идеје) и морају бити корисне".[37] Слично, Осборн и Браун (Osborne, Brown) дефинишу иновације као „увођење новости у систем обично, али не увек, релативно и применом (а понекад и проналаском) нове идеје. То производи процес трансформације који доноси дисконтинуитет у смислу самог субјекта (као што је производ или услуга) и/или његовог окружења (као што је организација, тржиште или заједница)".[38]

Иновација је феномен који се везује за средину у којој се примењује. Она представља новину у специфичном окружењу, али не мора увек нужно бити новина за читаво друштво. Из тог разлога, иновација је специфична у погледу локације, али и активности које су са њом у вези. На том трагу, Њуман и други (Newman et al.) дају могућност да се иновација, као таква, појави на неком другом месту. Према њиховом становишту, иновације у јавној управи можемо дефинисати као „дисконтинуирану или изненадну, значајну промену, као нешто што

[33] Lawrence Green, et al., *Services and Innovation: Dynamics of Service Innovation in the European Union*, Final Report, PREST, CRIC, University of Manchester, December 2001, p. 9.
[34] David Albury, *Fostering Innovation in Public Services*, Public Money & Management, Taylor & Francis Journals, Vol. 25, No.1, February 2005, p. 51.
[35] Per Koch, Johan Hauknes, *Inovation in the Public Sector*, *On Innovation in the public sector – today and beyond*, Publin Report No. D20, Oslo, December 2005, p. 9.
[36] Thomas Halvorsen, et al., *On the differences between public and private sector innovation*, Publin Report D9, Oslo, 2005, p. 2.
[37] Geoff Mulgan, *Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously*, NESTA, Making Innovation Flourish, London, April 2007, p. 6.
[38] Stephen P. Osborne, Kerry A. Brown, *Managing Change and Innovation in Public Service Organisations*, Routledge, Taylor & Francis Group, London, New York, 2005, p. 121.

је било потпуно ново у одређеној локалној власти (иако је можда раније било примењено на другим местима) и промена која је већ била спроведена, а не само тежња или планирана иницијатива".[39]

Закон о иновационој делатности Републике Србије дефинише иновацију као „успешну тржишну примену инвенције, односно примену новог или значајно побољшаног производа, процеса или услуге (укључује значајна побољшања техничких карактеристика, компоненти и материјала, уграђеног софтвера, корисничке оријентисаности или других функционалних карактеристика) или маркетиншке методе или нове организационе методе у пословању, организацији рада или односима правног лица са окружењем, па може бити:

- Иновација производа, као примена новог или значајно побољшаног производа, које је ново за односно правно лице (не мора бити нов за тржиште), а није промена естетске природе или искључиво продаја иновираних производа које је произвело и развило друго правно лице;

- Иновација процеса, као примена новог или значајно побољшаног начина производње или испоруке (укључујући значајне промене у техници, опреми или софтверу, али не искључиво организационе и менаџерске промене) која је нова или унапређена за посматрано правно лице, без обзира ко је развио;

- Иновација организације, као примена нових или знатних промена у структури или методама менаџмента, с намером да се у односном правном лицу побољша коришћење знања, квалитета производа или услуга, или повећа ефикасност пословних токова".[40]

Досадашња истраживања су углавном била усмерена на иновације у приватном, више него у јавном сектору. У прилог тој тези иде и следећа дефиниција која полази од тога да иновација представља „нови производ, услугу, процес, технологију насталу применом сопствених или туђих резултата научноистраживачког рада, открића и сазнања, кроз сопствени концепт, идеју или метод за њено стварање, која је са одговарајућом вредношћу пласирана на тржише".[41] У теорији се више расправљало, уопштено, о значењу појма иновације и сличностима и разликама у односу на друге појмове, посебно у областима економије и управљања.

Да ли иновације представљају мање или суштинске промене? Да ли је и сама идеја иновација довољна или је потребна њена имплементација да бисмо говорили о иновацији? Сва наведена питања захтевају одговоре, а циљ иновација у јавном сектору требало би да буде побољшање у погледу одлучивања, финансирања, процене ефикасности и ефективности. Иновације у јавној управи заслужују већу пажњу са становишта теорије, посебно због њене комплексности. Сходно томе, постоји и захтев да се приликом истраживања иновација у области јавне управе креира неколико нивоа истраживања, односно да би сваки сектор јавних услуга (на пример образовање, здравство, социјална заштита) требало сматрати

[39] Janet Newman, et al., *Transforming Local Government: Innovation and Modernisation*, Public Money & Management, Vol. 21, No. 2, April 2001, p. 61.
[40] Влада Републике Србије, Закон о иновационој делатности, Службени гласник РС, бр. 110/2005, 18/2010, 55/2013, чл. 2, доступно на: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_inovacionoj_delatnosti.html (приступљено 3. 1. 2020).
[41] Драган Лајовић, Владимир Вулић, *Технологија и иновације*, Економски факултет, Подгорица, 2010, стр. 57.

засебним јединицама анализе и као такав поделити у одређене области активности или на уже подгрупе.[42]

Имајући у виду горе наведену анализу појма иновације у јавној управи, ослонићемо се на следећу дефиницију која у најширем одговара предмету овог истраживања. Иновација је „процес одабира, развијања и примене креативних идеја да би се постигла намерна, дисконтинуирана прогресивна промена увођењем нечега новог или значајно побољшаног у одређени производ (услугу), процес, пракса или систем кроз постојеће или нове облике сарадње".[43]

Основни циљ иновација у јавној управи јесте постизање што бољих резултата у области управљања, побољшањем продуктивности и ефикасности. Било да је реч о новини или, с друге стране, о побољшању, од посебног значаја је да идеје функционишу у пракси и да доносе позитиван исход, односно корист, посебно имајући у виду потребе савременог друштва. „Ништа осим иновативне владе не може ићи у корак са тежњама грађана за владом која је ефикасна и ефективна у својим основним задацима и способна да одговори на различите и променљиве потребе савременог друштва."[44]

2.3. Врсте иновација

Постоји велики број класификација иновације. Ослањајући се на полазне дефиниције, посебну пажњу ћемо усмерити на две врсте подела. Прву, која полази од природе иновације и другу, која у фокус ставља тип новине.

Према првом критеријуму, иновације можемо поделити на инкременталне, полурадикалне и радикалне.[45] Инкременталне иновације које уводе постепене промене, усмерене су на мања побољшања уз познат циљ, односно резултате, али не и начин на који би до њих требало да се дође. Сматра се да су инкременталне иновације најчешћи облик иновативних пракси и да се у њих најчешће улаже. С друге стране, радикалне иновације доводе до потпуно нових процеса, производа и услуга, односно подразумевају суштинске, револуционарне, оригиналне промене. За разлику од инкременталних, резултати код радикалних иновација остају непознати. Може се рећи да у основи ове поделе стоје два процеса – „експлоатација" (eng. exploitation) и „истраживање" (eng. exploration). Процес експлоатације односи се на мања прилагођавања, побољшања постојећих производа, услуга, док се истраживање односи на стварање нечег новог, нових производа, услуга. У јавном сектору радикалне иновације подразумевају „развој нових услуга или суштински нови начин организације и пружања услуга".[46] Из разлога што је за радикалне иновације потребно издвојити значајна финансијска средства, што често подразумева и залазак у непознате, још неистражене сфере, што је већа вероватноћа од неуспеха због великог ризика које носе са собом, може се тврдити да се у пракси чешће сусрећемо са инкременталним иновацијама. Између ова два модела

[42] Више у: Kevin Perry, *Innovation in the Public Sector, Putting it into Perspective*, op. cit., p. 22.
[43] Kevin Perry, *Innovation in the Public Sector, Putting it into Perspective*, op. cit., p. 23.
[44] Stephen P. Osborne (ed.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London, 2010, pp. 52–53.
[45] Tony Davila, Marc Epstein, Robert Shelton, *Making Innovation Work – How to Manage It, Measure It, and Profit from It*, Pearson Education, Inc., New Jersey, 2006, p. 38.
[46] David Albury, *Fostering Innovation in Public Services*, op. cit., p. 52.

стоје полурадикалне иновације „које доносе промене било у пословном моделу, било у технологији организације, али не и обе промене истовремено".[47]

Слично, Кристенсен (Christensen) врши поделу иновација на одрживе, револуционарне и дисруптивне.[48] Одрживе иновације, према њему, подразумевају промену, односно константно унапређење у погледу технологије које се дешава у оквиру постојећег пословног модела. С друге стране, револуционарне иновације подразумевају промену у технологији, али и даље у оквиру тренутног модела пословања. Коначно, дисруптивне иновације, термин који је утемељио Кристенсен, изазивају праву „технолошку револуцију".[49] Ове иновације могу да уведу потпуно нове производе на тржиште, побољшају постојеће, или чак могу да имају нижу цену или су намењени другачијој групи потрошача. Истовремено, постојећи производи, услуге и процеси чине се приступачнијим за ширу популацију. Мање компаније које улазе на тржиште покушавају да усмере пажњу на потрошаче који су „занемарени" од стране великих компанија. У таквој ситуацији мање компаније често своје услуге нуде купцима по нижој цени, а затим крећу у експанзију својих услуга, усмеравајући их ка великом броју купаца. Уочава се да мање компаније неће своје услуге да проширују све док не достигну квалитет, односно очекивани стандард. Дисрупција се, по Кристенсену, дешава у тренутку када купци почну масовно да прихватају услуге мањих компанија.

Према другом критеријуму, тип новине, иновације можемо поделити на: иновације производа/услуга и на иновације процеса. Ову стандардну поделу Трот, на пример, проширује на „иновације производа; процеса; организације; менаџмента; производње; маркетинга и услуга".[50]

Кох и Хокнес идентификују шест врста иновација у јавном сектору: 1. Нова или побољшана услуга (здравствена заштита код куће); 2. Процесна иновација (промена у производњи услуге или производа); 3. Административна иновација (употреба новог инструмента који може довести до промене политике); 4. Системска иновација (нови систем или значајна промена постојећег система, на пример, оснивање нових организација или нових облика сарадње и интеракције); 5. Концептуална иновација (промена у погледу актера; такве промене праћене су употребом нових концепата, на пример, интегрисано управљање водама); 6. Радикалне промене рационалности (што значи да се поглед на свет или ментална матрица запослених у организацији мењају).[51]

Још две поделе на које указују Кох и Хокнес тичу се покретача иновација, односно разлога због којих су иновације покренуте. Сходно томе, подела се врши на иновације одозго према дну (eng. top-down) и иновације одоздо према врху (eng. bottom-up). Иновације одозго према дну означавају да су иницијатори иновација руководеће структуре које су на вишој лестивци у хијерархији власти, док иновације одоздо према врху означавају да су иницијатори службеници и креатори политика средњег нивоа. Друга подела тиче се сврхе покретања иновација. С тим у вези, поделу вршимо на: иновације вођене потребама и иновације вођене

[47] Tony Davila, Marc Epstein, Robert Shelton, *Making Innovation Work – How to Manage It, Measure It, and Profit from It*, op. cit., p. 47.
[48] Clayton M. Christensen, Michael E. Raynor, Scott D. Anthony, *Six Keys to Creating New – Growth Businesses*, Harvard Managament Update, Boston, MA, Article Reprint No. UO301A, January 2003, p. 3.
[49] Кристенсен је појам дисруптивне иновације први пут употребио у књизи *The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail*, Harvard Business Review Press, Boston, MA, 1997.
[50] Paul Trott, *Innovation Management and New Product Development*, op. cit., p. 17.
[51] Per Koch, Johan Hauknes, *Inovation in the Public Sector, On Innovation in the public sector – today and beyond*, op. cit., p. 8.

ефикасношћу. Ова подела указује на то да ли је иновативни процес покренут ради решавања одређеног изазова, проблема или у циљу повећања ефикасности постојећих производа, услуга или процедура.

Хартлијева врши поделу иновација у јавном сектору на седам категорија: 1. Иновације производа – нови производи (нова опрема у болницама); 2. Иновације услуга – нови начини на које се услуге пружају корисницима (онлајн порески обрасци); 3. Иновација процеса – нови начини на које су осмишљени организациони процеси (административна реорганизација служби које су у директној комуникацији са клијентима и оне које нису – front and back office); 4. Иновације позиције – нови контексти или корисници (услуге повезивања младих); 5. Стратешка иновација – нови циљеви или намена организације (нове болнице основане од стране фондација – foundation hospitals); 6. Иновације у управљању – нови облици грађанског ангажмана и демократске институције (неформално одлучивање; преношење надлежности – децентрализација); 7. Реторичка иновација – нови језик и нови концепти (пример наплате загушења у Лондону или порез на угљеник).[52]

Виндрум (Windrum) дели иновације у јавном сектору према следећој типологији, на: 1. Иновације услуга које подразумевају увођење новог услужног производа или побољшање квалитета постојећег производа; 2. Иновације пружања услуга које укључују нове или измењене начине испоруке клијентима или интеракције са њима на други начин, у сврху пружања одређених јавних услуга; 3. Административне и организационе иновације које мењају организациону структуру.[53]

Виндрум сматра да је у последњих 20 година увођење Новог јавног менаџмента био главни покретач организационих реформи у јавном сектору. Иако организациони принципи нису нужно нови, Нови јавни менаџмент је, према његовом мишљењу, донео нове методе организације јавних служби. Наведене три категорије иновација биле су предмет испитивања и у приватном сектору, али Виндрум сматра парадоксом што су се у теорији занемаривале иновације у јавном сектору, као главном пружаоцу услуга у свим развијеним економијама. Виндрум даље разликује: 1. Концептуалне иновације које су повезане са развојем нових циљева и стратегија које могу да пруже подршку постојећим услужним производима, процесима и организационим облицима; 2. Иновације политика које мењају начине мишљења и понашања повезане са политичким системом вредности; 3. Системске иновације које уводе нове или побољшане начине интеракције са другим организацијама и базама знања.[54]

Даље, Вокер (Walker) наводи три врсте иновација у јавном сектору: 1. Иновације производа; 2. Иновације процеса; 3. Помоћне иновације.[55] Иновације производа имају за циљ да задовоље потребе корисника или тржишта, а претпостављају нове производе или услуге. Вокер издваја три врсте иновација производа и то: 1. Тоталне иновације које подразумевају пружање нових услуга новим корисницима; 2. Експанзивне иновације које представљају пружање постојеће услуге новој групи корисника; и 3. Еволутивне иновације које укључују пружање нове услуге постојећим корисницима.

[52] Jean Hartley, *Innovation in Governance and Public Services: Past and Present*, op. cit., p. 28.
[53] Paul Windrum, *Innovation and Entrepreneurship in Public Services, pp. 8–11.* Наведено у: Paul Windrum, Per Koch (eds.), *Innovation in Public Sector Services, Entrepreneurship, Creativity and Management*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2008.
[54] Ibidem.
[55] Richard M. Walker, *Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government,* Public Administration, Vol. 84, No. 2, 2006, p. 313.

Иновације процеса мењају односе између чланова организације и утичу на правила, поступке, структуру, као и на комуникацију међу члановима организације, али и између окружења и чланова организације. Вокер наводи две врсте иновација процеса, и то: 1. Технолошке иновације које су повезане са променама у техници, физичкој опреми и организационим системима; и 2. Организационе иновације које подразумевају промену у структури, стратегији и административним процесима.

Помоћне иновације, за разлику од иновација производа и процеса, зависе од фактора који се налазе изван организације. Ове иновације односе се на рад са другим пружаоцима услуга, корисницима или другим јавним организацијама.

У погледу пружања јавних услуга, Пери (Perry) разликује шест врста иновација и то: 1. Иновације производа (eng. outcome, product); 2. Иновације услуга (eng. operational, service); 3. Иновације процеса (eng. organizational, process); 4. Концептуалне иновације (eng. conceptual); 5. Иновације политика (eng. policy); 6. Системске иновације (eng. interface, systemic).[56] Иновације производа и услуга се често упоређују са Шумпетеровом категоријом „увођење новог производа". Иновације производа, као и иновације услуга односе се на побољшане или нове производе и услуге и најбоље их је посматрати у односу на њихове кориснике. У литератури се често ове две врсте иновација раздвајају, као што то чини Хартлијева. Иновације услуга могу се даље поделити. Као што смо навели, Виндрум прави разлику између „иновације услуга" и „иновације у пружању услуга". Док се прве односе на увођење новог производа или побољшање квалитета постојећег производа, „иновације у пружању услуга укључују нове или измењене начине пружања одређених јавних услуга клијентима или интеракције са њима на други начи".[57]

Иновације процеса често се упоређују са другом врстом иновација у Шумпетеровој класификацији, а то је „увођење новог начина производње". У оквиру услуга јавног сектора ова врста иновација се често подводи и под организациону иновацију и обухвата структуру у самој организацији, односе, правила која у њој владају. Концептуална иновација укључује нове концепте и језик (Хартлијева) или пак промену начина размишљања (Кох и Хокнес). У терминологији Хартлијеве то су иновације „реторике и управљања, односно увођење новог језика и нових концепата, као и нових типова демократских институција и новог начина ангажовања грађана".[58] У подели код Коха и Хокнеса концептуална иновација претпоставља „радикалну промену рационалности која мења поглед на свет запослених".[59] Иновације политика код Хартлијеве одговарају стратешкој иновацији која означава „нове циљеве или сврху организације".[60] С друге стране, Виндрум тврди да се на највишем нивоу могу идентификовати две врсте иновација у политици: инкременталне и радикалне.

Коначно, системске иновације, такође, место су размимиолажења теоретичара. Док Кох и Хокнес тврде да се ове иновације тичу успостављања новог система или промене постојећег, односно унутрашњих промена, Вокер и Виндрум сматрају да се системске иновације тичу спољашње сарадње. Према Виндруму, „системска иновација укључује нове или побољшане

[56] Kevin Perry, *Innovation in the Public Sector: Putting it into Perspective*, op. cit., p. 24.
[57] Paul Windrum, Per Koch (ed.), *Innovation in Public Sector Services, Entrepreneurship, Creativity and Management*, op. cit., p. 8.
[58] Jean Hartley, *Innovation in Governance and Public Services: Past and Present*, op. cit., p. 28.
[59] Per Koch, Johan Hauknes, *Inovation in the Public Sector, On Innovation in the public sector – today and beyond*, op. cit., p. 8.
[60] Jean Hartley, *Innovation in Governance and Public Services: Past and Present*, op. cit., p. 28.

начине интеракције са другим организацијама и базама знања".[61] Виндрум наводи да су се у протеклих 20 година десиле значајне промене, утичући на тај начин на систем јавног благостања. Почевши од повећане конкуренције, приватизације, појаве јавно-приватног партнерства, преласка на тржишне економије земаља централне и источне Европе, па до захтева потрошача који постају све више комплексни, што доводи до потребе преиспитивања традиционалног начина дефинисања улоге јавног сектора.

Системске иновације одговарају ономе што Вокер назива помоћним иновацијама. Оно што разликује помоћне иновације, од иновација производа и процеса, јесте то што успешна примена помоћне иновације зависи од спољашњих фактора који нису под контролом организације. „Помоћне иновације односе се на рад са другим пружаоцима услуга, корисницима или другим јавним агенцијама, па њихова успешна примена зависи од других субјеката."[62] С обзиром на нагласак на спољну сарадњу и размену, Пери ову врсту иновације назива интерфејс (eng. interface) иновацијама.

Албертијева и Бертући (Alberti, Bertucci) разликују неколико врста иновација у јавној управи:

- Иновације на нивоу институција које се фокусирају на обнову успостављених институција и/или стварање нових институционалних аранжмана и оквира;
- Иновације у организацији које укључују увођење нових радних процедура или техника управљања у јавној администрацији;
- Иновације процеса које подразумевају побољшање квалитета пружања јавних услуга, као и политичке процесе, процесе развоја и процесе услуга;
- Концептуалне иновације које обухватају увођење нових облика управљања (на пример, интерактивно креирање политика, ангажовано управљање, реформе буџета, хоризонталне мреже).[63]

Уколико овој подели придодамо још неколико типова иновација добијамо следећи приказ (слика 1).

[61] Paul Windrum, Per Koch (ed.), *Innovation in Public Sector Services. Entrepreneurship, Creativity and Management*, op. cit., p. 10.
[62] Richard Walker, *Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government*, op. cit., p. 314.
[63] Adriana Alberti, Guido Bertucci, *Replicating Innovations in Governance: An Overview*, pp. 1–21. У: United Nations, Department of Economics and Social Affairs (ed.), *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*, ST/ ESA/PAD/SER.E/72, United Nations, New York, 2006, p. 6, доступно на: https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2006%20Innovations%20in%20Governance_Replicating%20What%20Works.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

Слика 1: Иновације у области јавне управе[64]

- Иновације у вези са демократијом подразумевају иновације у политичком вођењу и представљању, политичком процесу, али и у учествовању, инклузији и оснаживању учешћа грађана, иновиране моделе демократског управљања и процеса;

- Отворене и иновације социјалне сфере обухватају, такође, учествовање, инклузију и оснаживање учешћа грађана, али и иновације у заједници у смислу нових облика ангажовања заједнице и иновације корисника, као нових услужних процеса;

- Иновације у менаџменту укључују нова решења за менаџмент и организацију, као скуп иновација у организацији, политичких, развојних и услужних процеса иновација;

- Технолошке иновације усмерене су на нове технологије и њихову примену, те су повезане са свим горе наведеним врстама иновација.

2.4. Разлози иновирања система јавних управа

Многе државе су пригрлиле концепт иновација, како би унапредиле систем јавних управа, повећале ефиканост, ефективност и задовољство крајњих корисника. Уколико не држе корак са променама које се дешавају у друштву, како на међународном, тако и на нивоу региона и локалних заједница, системи државне управе упадају у замку да постану неефикасни и умање способност за даљим развојем. Одржив економски раст, као и професионална, делотворна и одговорна јавна управа која ће грађанима пружити већи степен сигурности, два

[64] Преузето из: Ari-Veikko Anttiroiko, Stephen J. Bailey, Pekka Valkama, *Innovations in Public Governance in the Western World*, p. 14, Ari-Veikko Anttiroiko, Stephen J. Bailey, Pekka Valkama (eds.), *Innovations in Public Governance*, IOS Press, Amsterdam, Netherlands, 2011.

су основна циља којима државе теже, а иновације у том смислу представљају помоћно средство да се до ових циљева и стигне.

У Данској је, на пример, питање иновација доведено у блиску везу са питањем демографије и популационе политике. Старење и смањење броја становника које ће се одразити и на тржиште рада, довешће до смањења пореза и доприноса, односно до промена у буџету јавног сектора. Самим тим, смањење учешћа радно активног становништва и увећање удела старије популације преко 65 година, као и повећање просечне старости становништва, спадају у неке од основних изазова у савременом друштву. „У том контексту, може се очекивати да ће демографија имати значајан утицај на услуге јавног сектора."[65] Како ублажити последице популационе динамике, једно је од основних питања са којима се суочава већина држава света. Ово питање захтева мулитидисциплинарни приступ и, уз ангажовање државе, подразумева укључивање и осталих друштвених актера. Ефекти мера популационе политике које се на националним нивоима предузимају данас постају видљиви тек за 10 до 15 година, тако да је њихово пажљиво планирање од изузетног значаја, уз касније обезбеђивање континуитета и одрживости. Изазови демографског старења захтевају и активан рад на прилагођавању социјалних и пензионих система, али и на унапређењу услуга здравствене заштите старијим особама. Из тог разлога, од изузетног значаја представља и одговор на питање како прилагодити не само садашњост људима различитих генерација, већ и будућност на начин да буде одржива, окренута разноликом и активном старењу.

Јавне управе су у раздобљу од Другог светског рата почивале на строгој централизацији и хијерархији система, са фокусом на строга правила у структури руковођења, те више нису могле да одговоре на изазове XX века. У литератури се раздобље од краја Другог светског рата, па до 80-тих година XX века често означава као „златно доба државе благостања". Сматрало се да су државе, на одређен начин, дужне да брину о својим грађанима читавог живота и у том контексту је често навођено поређење „од колевке, па до гроба". Ипак, на почетку XXI века пред јавну управу се намећу нови захтеви. Разлог је, пре свега, уплив тржишног начина функционисања и јачање других субјеката, попут приватног сектора чија пракса се полако намеће као потреба и у функционисању јавне управе. Држава се више не посматра као једини ималац моћи над свим сферама друштва, већ је пожељна и потребна сарадња са свим заинтересованим чиниоцима, превасходно грађанима.

У данашње време суочени смо са различитим потребама грађана и све је теже предвидети жеље корисника услуга. Сходно томе, партиципација грађана, као подршка системима јавних управа намеће се као императив, јер „када су корисници оснажени, услуге све више успевају да одговоре на растућа очекивања и захтеве".[66]

Глобализација и са њом повезано ширење знања и информација захтевала је прилагођавање јавне управе новим трендовима и то из неколико разлога. Прво, поставља се захтев за пружањем квалитетнијих и услуга већег обима, са смањеним средствима и ограниченим људским капацитетима. Друго, јавила се потреба за адекватнијим реаговањем на захтеве грађана и њиховим већим учешћем, што је повлачило за собом укључивање и других актера, попут приватног сектора и цивилног друштва. Традиционални аргументи о разлозима за иновације у системима јавних управа усмерени су углавном на две групе размишљања. С

[65] Kevin Perry, *Innovation in the Public Sector: Putting it into Perspective*, op. cit., p. 22.
[66] National Consumer Council, *Making Public Services Personal: A New Compact for Public Services*, The Independent Policy Commission on Public Services Report to the National Consumer Council, London, National Consumer Council, 2004, p. 7.

једне стране, то су спољни или екстерни утицаји, као на пример демографске промене, економски и културни утицаји, нова знања итд. Политика приступања Европској унији, такође, може бити покретач иновација. С друге стране, унутрашњи или интерни утицаји резултат су потреба унутар самог система јавних управа. Иновације могу да се јаве као резултат криза или промене режима. Оно што је битно јесте чињеница да иновације нису саме себи циљ. Акценат не би требало да буде на иновацији као таквој, већ на ономе шта иновација доноси, на трансформацији праксе, односа и процеса у јавним управама, као иновативним које су у сталном процесу напредовања. Иновације се могу појавити на различитим нивоима власти, од централног па до локалног нивоа. Ипак, често се тврди да иновације захтевају и политичку подршку.

Хјуџис (Hughes) наводи четири разлога због којих су државе доводиле у питање способност традиционалног система који је био крут и бирократски, уско структурно фокусиран, да ефикасно управља јавним службама. Пре свих, смањени приходи крајем седамдесетих година XX века довели су до тога да је било потребно обезбедити исте или повећане услуге са смањеним финансијама и мањим бројем запослених. Друго, у Британији, Канади, Новом Зеланду и Аустралији с краја 70-тих, а нарочито почетком 80-тих година XX века јављају се идеје о томе како унапредити управљање у јавним службама и ове идеје су биле углавном сличне. Треће, државе не могу да захтевају да се пословни сектор конкурентно побољшава, без тога да унапреде ефикасност сопственог апарата. Коначно, јавила се интелектуална клима која је погодовала смањењу јавног сектора и повећању његове ефикасности.[67]

Иновације представљају покретаче промена и увек су по својој природи изазов за постојећи поредак. Често је неприхватање ризика разлог зашто се иновација у јавним управама не покреће, јер је страх од неизвесности јачи од потенцијалног успеха. Неки од фактора који могу ометати увођење иновација у систем јавне управе укључују: усвајање иновација, јер се чини да се прати одређени тренд, без разрађеног плана; структурне или институционалне баријере; као и персонализација иновације од стране лидера или инерција од стране јавних службеника.[68]

Ипак, иновације у јавним управама постају императив уколико државе желе да иду у корак са потребама грађана које се у савременом свету често мењају. Искуство је показало да увођење иновација у јавну управу има много позитивних ефеката. Прво, иновације могу помоћи у максималном искоришћавању ресурса и капацитета, односно могу довести до повећања ефикасности и ефективности у раду, али и креирања отворенијих и транспарентнијих професионалних образаца, чиме се побољшава рад система јавне управе. Друго, побољшањем услуга јавног сектора, иновације могу помоћи државама да ојачају поверење код грађана, али и не тако занемарљиво, да учврсте свој легитимитет. Треће, иновације подстичу културу континуираног усавршавања у систему јавне управе. Коначно, иако иновације могу бити ограничене на одређену услугу, сектор, област, оне могу да произведу тзв. домино ефекат, јер успешна иновација у једном сектору може да отвори врата за иновације у другим областима, што може довести до стварања повољног окружења за позитивне промене.

---

[67] Више у: Brendan C. Nolan (ed.), *Public Sector Reform, An International Perspective*, Palgrave Macmillan, New York, 2001, p. XX.

[68] Више у: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Innovations in Governance in the Middle East, North Africa and Western Balkans, Making Governments Work Better in the Mediterranean Region*, United Nations, New York, 2007, p. 227, доступно на: https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Innovations%20in%20Governance%20in%20the%20Middle%20East,%20North%20Africa,and%20Western%20Balkans.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

2.5. Изазови на путу иновација у системима јавних управа

Велики број држава суочава се са бројним изазовима, како на међународном нивоу, тако и на националном, али и на нивоу локалних управа, а у иновацијама траже решење за неке од њих. С друге стране, присутни су и изазови који стоје на путу увођења иновација у системе јавних управа. Неколико фактора који су од кључног значаја за изградњу повољног окружења за иновације су следећи: 1. Снажно и ефикасно вођство; 2. Организациона култура која подржава иновације; 3. Пажљиво тестирање, планирање и евалуација; 4. Промовисање партнерстава и процеса сарадње; 5. Заједничка визија и мерљиви исходи; 6. Ангажовање и учешће грађана; 7. Посвећеност учењу у јавном сектору, као покретача промена; 8. Отворена комуникација између заинтересованих страна; 9. Доступност ресурса и одрживост.[69] Наведени фактори представљају изазов за достизање, готово у свим државама, без обзира на степен развоја, али је наравно тај изазов већи када су у питању најмање развијене државе.

Алберти и Бертучи идентификују четири главна тренда која се јављају, широм света, у погледу обима и природе промена које утичу на начин функционисања јавне управе.[70] Први тренд је повезан с изградњом државе засноване на начелу владавине права. У оквиру овог тренда разликују се две групе држава. У првом случају реч је о државама које граде своје институције од самог темеља (пример држава на афричком континенту). У другом случају реч је о државама које су кренуле у процес друштвеноекономских реформи, односно у процес транзиције из централнопланских у економије засноване на тржишим приниципима (пример источноевропских држава).

Други тренд се односи на модернизацију државе. С овим изазовом сусрећу се готово све државе, а у вези је с унапређењем рада у системима јавних управа. Њихови циљеви могу се кретати од побољшања ефикасности и ефективности у раду, до повећања квалитета пружања услуга, смањења трошкова, поједностављивања процедура и укључивања грађана у процес доношења одлука. Као пример у литератури често се наводи Нови јавни менаџмент који у средиште ставља претходно наведене циљеве, а као резултат тога уведено је низ мера укључујући приватизацију, дерегулацију и увођење тржишних механизама у јавни сектор.

Трећи тренд односи се на трансформацију улоге државе. Са јачањем међузависности у савременом свету долази и до промене функције и улоге државе. Све чешће долази до преиспитивања јавних политика, креирања нових и јачања постојећих партнерстава, између државе и приватног и невладиног сектора, уз повећање учешћа грађана у пословима од јавног интереса. Увођењем нових технологија нужно је и прилагођавање и континуирано усавршавање запослених у јавним управама, што је отворило врата за лакшу и бржу комуникацију са грађанима. У том смислу се и ставља акценат на процес децентрализације, не само кроз преношење одговорности и планирања са националног на локални ниво власти, већ и на недржавне актере.

Коначно, четврти тренд у вези је са захтевом да принципи демократије добију већи значај. Разлог томе лежи у чињеници да је приметан све већи степен незадовољства функционисањем савремених демократија. Јављају се повећани захтеви грађана да се укључе

[69] Ibidem, стр. 227–228.

[70] Више у: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, *Human Resources for Effective Public Administration in a Globalized World,* ST/ESA/PAD/SER.E/65, United Nations, New York, 2005, pp. 9–11, доступно на: https://www.dphu.org/uploads/attachements/books/books_5787_0.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

у процесе креирања јавних политика који се директно односе на њих, посебно када је у питању социјална и здравствена заштита.

Државе које су се суочавале са све комплекснијим међународним, националним, регионалним, али и локалним изазовима увеле су иновативне идеје и праксе у системе јавне управе. Ипак, потребно је још једном истаћи да иновације нису циљ сам по себи, већ средство како би се постигао један од крајњих циљева, а то је задовољство корисника.

Још један од изазова на који је потребно скренути пажњу када су у питању иновације у системима јавних управа јесу њене границе. Иновације би требало посматрати као механизам или институционални аранжман који је комплементаран са системима демократског управљања. Њихов циљ може бити јачање ових система, а никако замена за постојеће институције система јавне управе. Ово је врло значајно из разлога што у жељи за иновативношћу не би требало прећи границу континуитета. Врло је значајно постићи равнотежу између стабилности и континуитета, али и жеље за променом. Предвиђања иду у правцу да ће иновације наставити да се развијају у правцу демократског управљања, оснаживањем и укључивањем грађана у процес креирања јавних политика, како би се задовољио прицип правичности и допринело просперитету, друштвеноекономском расту, развоју и одрживости.

2.6. Теорије реформи система јавних управа

2.6.1. Нови јавни менаџмент (New Public Management)

Процес реформи јавне управе покренут је с краја 70-тих година XX века, најпре у Сједињеним Америчким Државама, али и у Великој Британији и другим државама широм света, попут Новог Зеланда, Аустралије, Данске, Финске, Шведске и др. Потреба за реформама се јавља као одговор на крут и гломазан систем јавне управе. Заједнички именитељ ових реформи била је промењена улога државе у околностима у којима долази до јачања приватног сектора, појаве информатичког друштва, новог начина кретања роба, капитала, услуга и радне снаге, али и ширења знања и информација. „Свет постаје снажније повезан, националне државе мењају начин функционисања и значајно смањују надлежности, а наднационалне интеграције јачају ... Задовољавање конкретних потреба грађана спада у најзначајније захтеве ових реформи.”[71] Снежана Ђорђевић класификује реформе јавне управе на вестминстерски, амерички и нордијски модел и примећује да Нови јавни менаџмент у сва три наведена модела подразумева смањивање надлежности власти и оријентацију ка тржишном систему.[72]

Нови јавни менаџмент (eng. New Public Management – NPM), као теорија реформе система јавне управе подразумева модернизацију јавне управе путем побољшања њене ефикасности. Основна претпоставка овог теоријског приступа јесте да ће већа тржишна оријентација у јавној управи довести до њене веће ефикасности, без негативних последица по неке друге циљеве. Учинити јавну управу ефикаснијом и одговорнијом, применом механизама из приватног сектора и стварањем тржишних услова за пружање јавних услуга, основно је

[71] Више у: Снежана Ђорђевић, *Власти у акцији – свет јавних услуга*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Чигоја штампа, Београд, стр. 33.
[72] Ibidem, стр. 33.

полазиште ове теорије. У основи овог приступа су превасходно демократска начела. Захтев ка давању предности потребама грађана, насупрот потребама традиционалне бирократије, као и ослањање на управљачке алате и децентрализовано окружење, где се одлуке доносе ближе месту пружања услуга.

Најопштију дефиницију Новог јавног менаџмента даје Боринс (Borins), према којем је то „нормативна концептуализација јавне управе која се састоји од више међусобно повезаних компоненти: пружање висококвалитетних услуга које грађани цене; повећање аутономије јавних менаџера, награђивање организација и појединаца уколико испуне одређене циљеве; стављање менаџерима на располагање људских и технолошких ресурса, како би добро функционисали; уважавајући конкуренцију и отворен став о томе које задатке би требало да обавља приватни сектор, пре него јавни".[73]

Транзиција традиционалног, бирократског модела јавне управе у ефикаснији и ефективнији модел, са већим квалитетом јавних услуга, уз задовољне кориснике, основни је циљ реформе јавне управе. Кључне особине овог правца које се у литератури често наводе су: децентрализација, приватизација, конкурентност у пружању јавних услуга, мерење и оцена успешности, реафирмација улоге знања, технолошке иновације, коришћење информационо-комуникационих технологија, уз већи нагласак на резултате и оријентацију ка клијентима. Када је у питању сама јавна управа, акценат је на њеној рационализацији, односно смањењу броја запослених, али и снижавању трошкова, професионализацији, у смислу сталног напредовања и усавршавања, повећања транспарентности у раду, али и одговорности, путем поштовања законитости. Све ово утицало је на реафирмацију начела „уз што мање новца – квалитетније услуге".[74] Самим тим, у први план долази до изражаја наука која се бави управљањем (менаџмент), односно група људи који руководе овим процесом (менаџери).

За Луфлерову (Löffler), Нови јавни менаџмент је нова административна парадигма која представља нову визију у системима јавне управе. Према њеном мишљењу, главне компоненте ове парадигме су следеће: оријентација ка корисницима, повећана слобода менаџмента у управљању ресурсима и особљем, мерење резултата, улагање у људске и технолошке ресурсе, као и оријентисаност ка конкурентности.[75]

Худ (Hood), један од водећих теоретичара овог правца, сматра да се појава Новог јавног менаџмента поклапа са четири, по његовим речима „велика, административна тренда".[76] Прво, промена тренда раста управе у смислу покушаја да се успори пораст јавне потрошње и запослених. Друго, административне реформе које подразумевају приватизацију и отклон од централних државних установа са фокусом на делегирање надлежности у области пружања делатности и услуга. Треће, развијање дигитализације, нарочито у области информационих технологија, као и у пружању јавних услуга. Коначно, развијање међународне сарадње,

[73] Stanford Borins, *The New Public Management is Here to Stay*, Canadian Public Administration, Vol. 38, No. 1, 1995, pp. 122–132. Више у: Bidyut Chakrabarty Prakash Chand, *Public Administration in a Globalizing World – Theories and Practices*, Sage Publications India Pvt. Ltd., 2012, p. 117.

[74] Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд 2010, стр. 54.

[75] Више у: Elke Löffler, *The Modernization of the Public Sector in an International Comparative Perspective, Concept and Methods of Awarding and Assessing Quality in the Public Sector in OECD Country*, Forschungsinstitut für offentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyerer Forschungsberichte 151, Germany, 1996, p. 3.

[76] Cristopher Hood, *A Public Management for All Seasons?* Public Administration, Vol. 69, No. 1, March,1991, p. 3.

усмерене на општа питања јавног менаџмента, насупрот прећашњој традицији која је била наклоњена појединачним специјализацијама у јавној управи.

Даље, Худ примећује да различити теоретичари и заговорници Новог јавног менаџмента истичу различите аспекте правца. Упркос томе, он издваја седам области које су углавном предмет преклапања, а које можемо издвојити као заједнички именилац Новог јавног менаџмента. Прво, увођење професионалног менаџмента у јавни сектор. Друго, јасни стандарди и мерење резултата постављањем експлицитних параметара учинака. Треће, већи нагласак на резултатима, а не на процедурама. Четврто, децентрализација јавног сектора, разбијањем раније монолитне структуре у тзв. мање јединице којима се лакше управља. Пето, увођење конкуренције у јавни сектор. Шесто, коришћење доказаних управљачких механизама из приватног сектора, већа флексибилност у запошљавању и награђивању, као и шира употреба техника односа са јавношћу. Коначно, нагласак на економичности у коришћењу ресурса, кроз смањење директних трошкова и повећање радне дисциплине.[77]

Хенри (Henry) је идентификовао пет основних задатака које државе имају у оквиру Новог јавног менаџмента или тзв. пет А (на енглеском језику сви задаци почињу са словом А). То су: упозорење (eng. alertness), што подразумева да би држава требало да предвиди проблем и делује пре него што се проблем појави, а не обрнуто; агилност (eng. agility) претпоставља флексибилност државе, односно њен предузетнички дух, отвореност и комуникативност; прилагодљивост (eng. adaptability) захтева континуирано ангажовање државе на побољшању квалитета својих програма и услуга, а тиме и прилагођавање захтевима грађана; усклађивање (eng. alignment) изискује сарадњу са другим владиним, невладиним и организацијама цивилног друштва, ради постизања друштвених циљева; и коначно, одговорност (eng. accountability) предвиђа јасну и убедљиву мисију која се фокусира на потребе грађана.[78]

Данливи и други (Dunleavy et al.) дефинишу Нови јавни менаџмент као комбинацију три структуре: 1. Раздвајање (eng. disaggregation) које подразумева поделу великих хијерархијских структура у оквиру јавног сектора на мање, у циљу бољег управљања, 2. Конкуренцију (eng. competition) која у фокус ставља пословање засновано на такмичењу уместо на строго хијерархијском одлучивању и 3. Подстицање (eng. incetivization) као облик награђивања за одређене учинке и подстицаје у раду.[79] Међутим, ови аутори с друге стране сматрају да је Нови јавни менаџмент радикално повећао сложеност институција система и предвиђају да ће наредни талас промена бити фокусиран на дигитализацију административних процедура и управљање у дигиталној ери (eng. digital-era governance – DEG).

Велики број држава је започео процес реформи следећи примере Сједињених Америчких Држава, Велике Британије и Новог Зеланда, али су државе овај процес истовремено прилагођавале сопственим условима и развијале јединствене моделе. Реформе јавне управе биле су подстакнуте читавим низом захтева, од жеље да се повећају ефикасност и ефективност, доведе до уштеда и веће партиципације грађана, па до смањења јавних расхода и настојања да се јавни сектор подвргне начелима тржишног функционисања. Потребно је

[77] Ibidem, стр. 4–5.
[78] Више у: Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, New Delhi, Prentice-Hall of India, 10th edition, 2007. Више у: Bidyut Chakrabarty Prakash Chand, *Public Administration in a Globalizing World – Theories and Practices*, op. cit., pp. 115–116.
[79] Више у: Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow, Jane Tinkler, *New Public Management is Dead: Long live Digital Era Governance*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 16, No. 3, Oxford University Press, July 2006, p. 470.

нагласити да се државе нису ослониле на примену свих средстава која је нудио Нови јавни менаџмент, већ су у зависности од друштвених, економских и политичких околности бирале инструменте и прилагођавале их својим специфичним потребама. У изградњи постулата Новог јавног менаџмента значајну улогу имали су привредна друштва, мултилатералне организације, медији, цивилни сектор, односно сви делови грађанског друштва. „Нови јавни менаџмент, као вид управних реформи, оставља простор и за примену различитих извора иновативних могућности."[80] Ово је од кључне важности, уколико пођемо од Дракерове тезе да је знање најбитнији ресурс, и то пре свега знање запослених у јавној управи које се мора константно унапређивати.[81]

Било да се Нови јавни менаџмент посматра као теорија, правац реформи, парадигма или као идеолошки систем размишљања, покушај да се у јавну управу угради идеје које су у основи приватног сектора, усмерене ка повећању ефикасности, ефективности и квалитету услуга, представља надоградњу дотадашње праксе. Када ће наредни талас промена заживети, попут управљања у дигиталној ери, остаје да се види. Ипак, Нови јавни менаџмент у основи је увео нову филозофију управљања. Захтев за децентрализацијом и тржишном оријентацијом јавних служби, мерење учинка, преиспитивање резултата у складу са постулатима приватног сектора, смањење хијерархије, леже у основи ове теорије. Сматра се да је ово већ постао стандардни модел јавне управе, а не модел реформи.

Поред Новог јавног менаџмента у последњим деценијама XX и почетком XXI века јавља се и друга доктрина која разматра улогу и карактер јавне управе, а то је Добра управа (eng. Good Governance).

2.6.2. Добра управа (Good Governance)

2.6.2.1. Изазови у дефинисању појма Добре управе

Неке од слабости Новог јавног менаџмента које се у литератури често наводе су: занемаривање контаката са јавношћу и права грађана, смањена политичка одговорност и транспарентност, повећани трошкови јавне администрације и са њима повезана корупција. У таквим околностима међународне организације, а међу њима најпре Уједињене нације (eng. United Nations – UN), а затим и Организација за економску сарадњу и развој (eng. Organization for Economic Cooperation and Development – OECD), Светска банка (eng. World Bank – WB), Међународни монетарни фонд (eng. International Monetary Fund – IMF), као и Европска унија (eng. European Union – EU) почињу да заговарају доктрину Добре управе (eng. Good Governance).

Идеја о Доброј управи је прво заживела у оквиру међународних развојних организација с краја 80-тих и почетком 90-тих година XX века, а касније се проширила и на остале организације, али и државну управу. Када се говори о Доброј управи, постала је пракса цитирање бившег генералног секретара Уједињених нација Кофија Анана који наводи да је „добро управљање можда најважнији фактор у искорењавању сиромаштва и промовисању развоја".[82] Једно од основних питања јесте на шта се принцип Добре управе односи. У том

[80] Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, op. cit., стр. 47.
[81] Више у: Peter Drucker, *Innovation and Entrepreneurship, Practice and Principles,* op. cit., стр. 30–129.
[82] United Nations, United Nations University, Rachel Gisselquist, What Does Good Governance Mean? Доступно на: https://unu.edu/publications/articles/what-does-good-governance-mean.html (приступљено 3. 1. 2020).

правцу, један од одговора може да гласи да је то „принцип рада савремене јавне управе којим се тежи да грађанима пружи већу сигурност у њиховим односима са управом, односно њеним службеницима, тако што се успостављају додатна правила и принципи понашања управе према грађанима, која не користи свој 'доминантни положај', већ га усмерава ка грађанима и остваривању њихових права и правних интереса, јер је у демократији, грађанин 'врховни господар'".[83]

Иако доктрина Добре управе временски има ослонац на Нови јавни менаџмент, ови теоријски правци разликују се по најмање два основа. Прво, док је Нови јавни менаџмент усмерен на реформу јавне управе која би значила промену унутрашње организације, по моделу рада приватног сектора, доктрина Добре управе подразумева редизајнирање, без промене структуре. Друго, Нови јавни менаџмент, како Худ наводи, подразумева промену тренда раста јавне управе у смислу покушаја да се успори раст јавне потрошње, али и повећа број запослених. Добра управа, с друге стране, претпоставља изградњу посебно демократских стандарда у раду јавне управе, попут: веће транспарентности и јавности у раду, надзора од стране грађана и институција цивилног друштва над радом јавне управе, забране дискриминације, поштовања принципа једнакости пред законом, објективног и доследног поступања према грађанима.

Добра управа је још увек предмет многих расправа не само кроз теоријске дебате, већ и путем практичне примене. С обзиром на то да је овај концепт, како смо навели, прво заживео у праксама и раду међународних организација, попут: Уједињених нација, ОЕЦД-а, Светске банке, Европске уније, свака од ових институција понудила је дефиницију Добре управе, прилагођавајући је својим потребама. Овако широк контекст тумачења може бити предност, али и извор одређених потешкоћа на оперативном нивоу.

У теорији је, такође, присутан одређени број недоумица. С једне стране, не постоји јединствена дефиниција Добре управе, а с друге стране, суочавамо се и са великим бројем елемената који улазе у садржај овог појма. Тако, на пример, Жиселкист (Gisselquist) указује на чињеницу да „упркос важности дебате о Добром управљању за међународну развојну политику и даље постоје недоумице око основног питања: шта је управљање, а нарочито шта је добро управљање?".[84] На том трагу и Петаи и Илинг (Pettai, Illing) постављају питање: Да ли је термин управљање постао само још једна популарна реч или је у питању нова етапа у политичком животу?[85]

Који су најчешћи изазови у дефинисању појма Добре управе? Прво, разноликост у врсти управљања која је са концептом Добре управе у административном смислу повезана на посредан начин. Пример за то је корпоративно управљање, управљање инфорамационо-комуникационим технологијама, управљање ризицима, пројектима итд. Друго, појам Добре управе звучи прилично апстрактно, те је из тог разлога неопходно његово прецизирање које би било разумљиво сваком грађанину. Коначно, политички елеменат у дефинисању Добре управе који је у вези са поштовањем приниципа демократије.

---

[83] Омбудсман, Јачање улоге у Републици Србији, Дејан Миленковић, Принцип Добре управе (Good Administration), доступно на: http://ombudsman.yucom.org.rs/princip-dobre-uprave-good-administration/ (приступљено 3. 1. 2020).

[84] United Nations University, What Does Good Governance Mean? Доступно на: https://unu.edu/publications/articles/what-does-good-governance-mean.html (приступљено 3. 1. 2020).

[85] Vello Pettai, Eveli Illing, *Governance and Good Governance*, Introduction to the Special Issue of Trames, Trames, Journal of the Humanities and Social Sciences, Estonia, Vol. 8, No. 4, 2004, p. 348.

Овај последњи изазов наслања се на једно од генералних питања на која се у литератури често указује, а то је од колике је важности чињеница да ли држава поштује принципе демократије, односно да ли би државу требало сматрати добро регулисаном уколико остварује економски напредак, а истовремено не поштује демократске принципе. Државе које пате од демократског дефицита углавном су неприступачне, затворене за грађане и не поштују њихова основна права. Као пример лошег управљања у литератури се често наводи следеће: „Ћутање администрације тј. недоношење решења којим се одлучује о праву одређеног лица од стране органа управе у законом предвиђеном року; неизвршење правноснажних, коначних, као и судских одлука од стране органа управе; правдање органа лошом организацијом посла; одсуство међусобних аранжмана између различитих институција по питању заштите права и слобода грађана; неједнако поступање у истим или сличним ситуацијама; синдром 'ниског шалтера', тј. одбијање пријема захтева грађана уз образложење правног недостатка поднеска".[86] На другом спектру се налази отворена, лако доступна и одговорна јавна управа која је окренута потребама грађана, благовремено узима у обзир њихове захтеве, независна је и непристрасна, руководећи се демократским принципима.

Концепт Добре управе претпоставља једнако поступање према свим грађанима, без изузетка, уз пуно поштовање закона. Из тог разлога можемо да закључимо да доктрину Добре управе није могуће замислити без демократских начела која се налазе у средишту овог појма. Ова веза између Добре управе и демократије потврђена је и извештају УНДП из 2002. године, где се између осталог наводи да је „из перспективе људског развоја, Добро управљање демократско управљање".[87] Поред демократског, још један битан принцип Доброг управљања јесте партиципација, пре свега грађана и организација цивилног друштва. Основна претпоставка јесте да једино широко прихваћене јавне политике, у чијем креирању учествују сви заинтересовани актери на које се и односе, било на локалном, националном, регионалном или глобалном ниову, могу бити успешне, доводећи до друштвеноекономског развоја друштва.

Истовремено, потребно је указати на везу између још једног демократског принципа и Добре управе, као што је поштовање људских права и слобода. Полазна претпоставка јесте да концепт Добре управе почива на поштовању владавине права и гарантовању основних људских права и слобода, почевши од: грађанских, културних, економских, политичких и социјалних. Концепт Добре управе обухваћен је и Резолуцијом 2000/64, Комисије за људска права УН која идентификује кључне елементе Добре управе, и то: транспарентност, одговорност, поузданост, учешће грађана и окренутост ка њиховим потребама. Резолуција 2000/64 повезује Добро управљање и с одрживим развојем, наглашава потребу за промовисањем партнерских приступа међународној развојној сарадњи и, коначно, захтева од Високог комесара УН за људска права да „позове све државе да пруже практичне примере активности које су делотворне у јачању праксе добре управе за промовисање људских права на националном нивоу, укључујући активности у контексту развојне сарадње између држава, које би заинтересоване државе могле консултовати када се за тим укаже потреба".[88]

---

[86] Више у: Омбудсман, Јачање улоге у Републици Србији, Дејан Миленковић, Принцип Добре управе (Good Administration), доступно на: http://ombudsman.yucom.org.rs/princip-dobre-uprave-good-administration/ (приступљено 3. 1. 2020).

[87] United Nations Development Programme, *Human Development Report 2002, Deepening democracy in a fragmented world*, Oxford University Press, 2002, p. 51.

[88] Office of the High Commissioner for Human Rights, *The Role of Good Governance in the Promotion of Human Rights, Commission on Human Rights resolution 2000/64*, 66th Meeting, 26. April 2000, p. 1.

Коначно, као претпоставке Добре управе које се у литератури често наводе су ефикасност, ефиктивност, транспарентност, борба против корупције, одговорност, предвидљивост, добро финансијско управљање, поштовање људских права и слобода, демократија и владавина закона.[89]

2.6.2.2. Добра управа у раду међународних организација и Европске уније

Када се доктрина Добре управе први пут појавила, у оквиру међународних развојних организација, то је било врло значајно, пре свега због заговарања вредности овог концепта међу њиховим чланицама. Као механизам контроле, вредности садржане у овој доктрини могу бити део критеријума који се узима у обзир пре доделе помоћи одређеној држави. Међународне развојне организације често имају широко поље деловања и самим тим представљају кључне актере у укупном друштвеноекономском, али и демократском развоју држава које са њима сарађују.

Појам Добре управе први пут се појављује у извештају Светске банке из 1989. године под насловом *Подсахарска Африка: од кризе до одрживог раста* (eng. *Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth*).[90] Иако у овом документу није дата прецизна дефиниција Добре управе, овај појам помиње се у контексту тржишних механизама приватног сектора. „Приватни сектор и тржишни механизми су важни, али морају бити праћени Добром управом – ефикасном јавном службом, поузданим правосудним системом и администрацијом која је одговорна јавности."[91] Даље, појам Добре управе се помиње у документу у контексту слободе медија који су значајни за Добру управу у Африци, као и на другим местима. Констатује се да две државе са најбољим економским перформансама у Африци – Боцвана и Маурицијус – имају ефикасне парламентарне демократије, као и слободу медија.[92] На крају документа наводи се да ће чак и са трансформисаним политикама, већом уштедом и бољим инвестицијама Африци и даље бити неопходна страна помоћ, бар још једну деценију. Истовремено, додаје се да се повећан ток страних ресурса не може очекивати без дубоких политичких реформи и успостављања управљања за развој. Овде су битна два елемента која су у корелацији са Добром управом, то су: демократија и развој. Чињеница да Светска банка подржава и промовише добро управљање повезивањем са концептом демократије, навела је неке ауторе да тврде да је Светска банка ушла у терен изван свог првобитног мандата.[93]

У извештају из 1992. године под називом *Управљање и развој* (eng. *Governance and Development*) Светска банка додатно истражује концепт и истиче да је Добра управа кључна за стварање и одржавање окружења које подстиче јак и праведан развој, што је битно за снажне економске политике.[94] У извештају се даље наводи да интерес Светске банке за Добру управу потиче од бриге за одрживошћу пројеката које финансира и то у складу са

[89] Tanja A. Borzel, Yasemin Pamuk, Andreas Stahn, *Good governace in the European Union*, Berlin Working Paper on European Integration No. 7, Freie Universitat, Berlin, 2008, p. 6.
[90] World Bank, *Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth*, A Long-Term Perspective Study, Washington D.C., 1989, доступно на: http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf (приступљено 3. 1. 2020).
[91] Ibidem, стр. XII.
[92] Ibidem, стр. 61.
[93] Више у: Bonnie Campbell, *Governance, Institutional Reform and the State, International Financial Institutions and Political Transition in Africa*, Review of African Political Economy, Vol. 28, No. 88, 2001, pp. 155–176.
[94] Више у: World Bank, *Governance and Development*, Washington, D.C., 1992, p. 1, доступно на: http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

крајњим циљем да се помогне земљама у смањењу сиромаштва и повећању одрживог раста. У овом документу приметан је све већи акценат на одрживом расту и развоју.

У извештају који је Светка банка објавила две године касније под насловом *Управљање: искуство Светске банке* (eng. *Governance: The World Bank's Experience*), истичу се четири различита аспекта управљања која су идентификована две године раније, а којима се придаје значај и то: „1. Управљање јавним сектором; 2. Одговорност; 3. Правни оквир за развој; и 4. Транспарентност и информације. Такође, истиче се и пар нових, као што су: 1. Партиципативан приступ; 2. Политички дијалог; 3. Војни трошкови[95]; 4. Људска права; 5. Интерне процедуре; и 6. Институције".[96] У анализи управљања, Светска банка прави јасну разлику између политичке и економске димензије концепта Добре управе. Мандат Банке је промоција одрживог економског и друштвеног развоја, уз експлицитну забрану мешања у унутрашње послове држава. Стога, позив Банке на деловање у складу са принципима Добре управе и инсистирање на владавини права, одговорности, отвореним и транспарентним процедурама има везе искључиво са доприносом који ове вредности дају социјалном и економском развоју држава и основним циљевима Светске банке, а то су окончање екстремног сиромаштва и промоција свеопштег просперитета.

У својим каснијим извештајима (eng. *World Development Report – The State in a Changing World, 1997*; *The Comprehensive Development Framework (CDF), 1999*; *World Development Report – Building Institutions for Markets, 2002*) Светска банка је посебну пажњу посветила истицању међусобне зависности између држава и њихових институција са различитим аспекатима развоја. Акценат је посебно стављен на промовисање изградње јаких, тржишно оријентисаних институција које подстичу одрживи раст и развој, а уједно смањују сиромаштво, што се и признаје да није лак задатак.

Поред Светске банке, велики број организација под окриљем Уједињених нација бавиле су се дефинисањем концепата који осигуравају Добру управу. Једна од њих, Економска и социјална комисија за Азију и Пацифик Уједињених нација (eng. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) наводи осам главних карактеристика Добре управе. Оно је партиципативно, консензусно оријентисано, одговорно, транспарентно, брзо реагујуће, ефективно и ефикасно, непристрасно и инклузивно и прати владавину права.[97] Концепт Добре управе, из угла ове комисије, истовремено узима у обзир ставове мањина и оних најугроженијих у друштву, као и садашње и будуће потребе грађана, што је и у складу са принципом одрживог развоја. У извештају комисије закључује се да је Добра управа идеал који је тешко постићи у свом пуном обиму, те да се врло мали број земаља приближио његовом достизању у целини. Ипак, констатује се да је потребно предузети све неопходне мере у циљу достизања овог аксиома, како би се обезбедио одрживи развој.

[95] Светска банка се у појединим државама суочила са проблемом војних трошкова у смислу да је потрошња у војној индустрији онемогућавала издвајања за социјалне и друге развојно оријентисане програме. У тим државама Светска банка је развила механизме, како би војни трошкови били у равнотежи са другим приоритетима потрошње.

[96] World Bank, *Governance: The World Bank's Experience*, Washington, D.C., 1994, pp. XV–XIX, доступно на: http://documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

[97] United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *What is Good Governance*? Bangkok, Thailand, 2009, p. 1, доступно на: https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

Програм Уједињених нација за развој (eng. United Nations Development Program – UNDP) као највећи извор техничке подршке државама широм света, у свом раду се, такође, бави управљањем и Добром управом. Управљање се одређује као „коришћење економских, политичких и управних тела за извршавање јавних послова државе на свим нивоима".[98] Управљање укључује процесе и институције кроз које грађани и заинтересоване групе дефинишу своје интересе и користе своја законом загарантована права. Добра управа, према схватању УНДП, представља кровни концепт који треба да укаже, како на предности, тако и на слабости државних субјеката, али и недржавних, као што су невладине организације и приватни сектор. Сви ови субјекти доприносе креирању јавних политика, које би требало да осигурају одрживи развој. Према УНДП, карактеристике Добре управе укључују: „партиципацију, владавину закона, транспарентност, поузданост, консензус оријентацију, једнакост, ефикасност и ефективност, одговорност и стратешку визију".[99] Концепт добре управе повезан је са основном мисијом УНДП од средине деведесетих година XX века, а то је промоција одрживог развоја.

Извештај УНДП о хуманом развоју из 2002. године представљао је терминолошки заокрет када је у питању концепт Добре управе. Администратор УНДП Марк Малох Браун (Mark Malloch Brown) у предговору извештаја напомиње да је постало уобичајено да креатори политике и стручњаци за развој описују Добру управу као „недостајућу везу" ка успешном расту и економским реформама у земљама у развоју, фокусирајући се скоро искључиво на економске процесе и административну ефикасност.[100] За разлику од овог става, у наведеном извештају УНДП Добру управу означава као кључну за људски развој. Наглашава се политичка димензија концепта, јер трајна решења ефикасне управе морају бити утемељена на демократским принципима и вредностима у најширем смислу те речи.

У јулу 2012. године државе чланице УН су кроз резолуцију Генералне скупштине (66/288) потврдиле да је Добра управа основа развоја. У резолуцији под насловом *Будућност какву желимо* (eng. *The Future We Want*), између осталог, наглашава се следеће: „Демократија, Добро управљање и владавина права на националном и међународном нивоу су од суштинског значаја за одрживи развој, укључујући одрживи и инклузивни економски раст, социјални развој, заштиту животне средине и искорењивање сиромаштва и глади".[101]

Европска унија, као и друге међународне организације, такође, уводи појам Добре управе на почетку 90-тих година XX века. Концепт Добре управе је разрађен кроз Белу књигу Европске уније, под називом *Европско управљање* (eng. *European Governance*) коју је објавила Комисија Европских заједница 2001. године.[102] Овим документом одређују се смернице за развој европске управе. У документу се наводи како су европске интеграције осигурале педесет година стабилности, мира и просперитета, али да се политичке елите широм Европе суочавају са парадоксом. Грађани од њих, с једне стране, очекују решење темељних проблема савременог друштва, док истовремено расте неповерење грађана у политичке институције, те се интерес за политичке процесе и политику, као друштвену делатност, стално смањује.

[98] United Nations Development Programme, *Governance for Sustainble Human Development*, New York, 1997, p. 2.
[99] Ibidem, стр. 3.
[100] Више у: United Nations Development Programme, *Human Developmnet Report 2002, Deepening democracy in a fragmented world*, op. cit., VI.
[101] United Nations Development Programme, *Discussion Paper, Governance for Sustainable Development Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework*, New York, March 2014, p. 3.
[102] Commission of the European Communities, Official Journal of the European Communities, *European Governance, A White Paper*, COM (2001) 428 final, 2001/C 287/01, Brusels, 2001., pp. 1–29.

Тумачење концепта Добре управе у европском контексту акценат ставља на грађане и цивилно друштво који представљају партнере у креирању и обликовању јавних политика, а све у циљу квалитетнијих јавних услуга и ефикаснијег управљања јавним ресурсима. Као основни принципи Добре управе у Белој књизи се наводе следећи: поштовање права човека и грађанина, владавина права, ефикасност, одговорност, транспарентност, ангажованост, док је посебна пажња усмерена на разраду пет принципа и то: отвореност, партиципација, одговорност, ефективност и кохерентност.[103] Поред ових пет принципа уводи се и принцип субсидијарности и пропорционалности. То значи да ће се у избору нивоа одлучивања који предузима активности (од европског до локалног), одлука заснивати на томе да ли је јавна акција заиста неопходна, да ли је европски ниво најприкладнији, и коначно да ли су одабране мере сразмерне жељеним циљевима.[104] Сви ови принципи заснивају се на начелима демократије и владавине права и примењују се на свим нивоима власти, почевши од европског, па до националног и локалног.

У *Извештају Радне групе за јачање европског доприноса светској управи* (eng. *Report of Working Group, Strengthening Europe's Contribution to World Governance*) наводи се да Европска унија има јасан интерес за промовисање глобалног управљања, као средства за постизање следећих циљева: „одрживог развоја, сигурности, мира и једнакости, циљева које државе не би могле самостално да испуне".[105] У извештају се истиче да је демократија од суштинског значаја за управљање, као и да постојећи систем управљања, иако је постигао много, и даље пати од извесних недостатака који доприносе сукобу, сиромаштву и неодрживом развоју. Садашње институције јавне управе све су више критиковане, јер им недостаје транспарентност у раду, али и капацитет да одговоре на савремене изазове. Као препорука стоји да укључивање приватног сектора и цивилног друштва може смањити неке од ових недостатака, те да постоји значајан простор за побољшање рада институција и њихово допуњавање новим алатима.

Два главна разлога за остваривање боље управе и управљања, а у који би Европска унија требало да се укључи су: прво, растућа међузависност предвођена економском глобализацијом, и друго, пораст претећих, транснационалних изазова као што су климатске промене и сиромаштво, који захтевају веће напоре и заједничку акцију на глобалном нивоу.[106] У ситуацији када се Европска унија суочава са новим, значајним изазовима, од финансијске кризе која је тешко погодила неке од држава чланица, до напуштања чланства од стране Велике Британије, остаје отворено питање да ли доктрина Добре управе може да понуди адекватно решење. Овде би посебно требало имати у виду наводе из извештаја да Европска унија мора побољшати транспарентност и отвореност, али и да тежи да говори једним јасним кохерентним гласом, како би се обезбедио даљи напредак њених чланица.

---

[103] Ibidem, стр. 7–8.
[104] Ibidem, стр. 8.
[105] European Commission, *White Paper on Governance Working Group N°5, An EU Contribution to Better Governance beyond Our Borders, Report of Working Group, Strengthening Europe's Contribution to World Governance*, Brussels, May, 2001, p. 1, доступно на: https://ec.europa.eu/governance/areas/group11/report_en.pdf (приступљено 3. 1. 2020).
[106] Анализирајући управљање изван граница Европске уније, од 11 препорука који се наводе у извештају, поменућемо другу, у којој се истиче да се „висок приоритет мора усмерити на развој и коришћење аналитичких алата који помажу грађанима Европске уније и доносиоцима политичких одлука да разумеју утицај иновација у политици, *ex ante*, као и *ex post*". У том контексту се даље наводи да ниједна политика не би требало да буде дефинисана без коришћења алата за процену њеног свеукупног утицаја на интересе Европске уније и, тамо где је то релевантно, на глобалне интересе. Наведено подразумева значајну алокацију ресурса, како би се радило на развоју ових алата. Више о томе у: European Commission, *White Paper on Governance Working Group N°5, An EU Contribution to Better Governance beyond Our Borders*, *Report of Working Group, Strengthening Europe's Contribution to World Governance*, op. cit., p. 2.

Право на Добру управу гарантује се свим грађанима у Европској унији, и то *Повељом о основним правима из 2000. године*. У чл. 41 наводи се да основна права подразумевају „право сваког лица на саслушање пре него што против њега буде предузета било каква појединачна мера која би могла бити на његову штету; право сваког лица на увид у свој досије, при чему се поштују легитимни интереси у погледу поверљивости и чувања службене и пословне тајне; као и обавезу управе да образложи своје одлуке".[107] Оно што је Повељом, такође, гарантовано јесте надокнада штете од стране Европске уније коју узрокују органи или службеници ове организације приликом вршења дужности, као и право лица да се писаним путем обрати европским органима и право на одговор на истом језику.

Концепт Добре управе развијен је и у оквиру Савета Европе (eng. Council of Europe). Наиме, ова регионална организација удружених европских земаља развила је 12 принципа Добре управе који обухватају: „учешће, представништво и правично спровођење избора; брзо реаговање; ефикасност и ефективност; отвореност и транспарентност; владавину права; етичко понашање; надлежност и капацитет; иновације и отвореност према променама; одрживост и дугорочну оријентацију; добро финансијско управљање; људска права, културну разноликост и социјалну кохезију и одговорност".[108] Ови принципи су део *Стратегије за иновације и Добру управу на локалном нивоу* (eng. *Strategy on Innovation and Good Governance at Local Level*) усвојену одлуком Комитета министара Савета Европе 2008. године. Оним локалним властима које су постигле висок ниво Добре управе додељује се Европска ознака изврсности у управљању (eng. European Label of Governance' Excellence – ELoGE).[109]

Организација за економску сарадњу и развој (eng. Organization for Economic Cooperation and Development – OECD) која као један од основних циљева наводи повећање привредног раста и развоја у државама чланицама, такође, је дала врло значајан допринос у дефинисању појма Добре управе. У документу под насловом *Партиципативни развој и Добра управа* (eng. *Participatory Development and Good Governance*) наводи се да постоји повезаност између Добре управе, партиципативног развоја и процеса демократизације. Сви наведени процеси у својој основи почивају на заштити људских права и владавини закона, без којих је немогуће замислити континуиран раст и развој. Као елементи Добре управе у документу се наводе: владавина права, ефикасно управљање у јавном сектору, контрола корупције и смањење превеликих војних издатака.[110] Уочава се да, када је у питању Добра управа, Организација за економску сарадњу и развој пажњу усмерава на њену везу са политичким начелима, пре свега демократизацијом, учешћем грађана, али и поштовањем људских права. Слично, Швајцарска агенција за развој и сарадњу (eng. Swiss Agency for Development Cooperation) дефинише пет принципа Добре управе. То су: одговорност, транспарентност, учешће грађана, недискриминација и ефикасност.[111]

---

[107] Official Journal of the European Union, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2012/C, 326/02, 2012, Article 41, pp. 403–404, доступно на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN (приступљено 3. 1. 2020).

[108] Council of Europe, 12 Principles of Good Governance, доступно на: https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles (приступљено 3. 1. 2020).

[109] Више о томе на: Council of Europe, European Label of Governance' Excellence – EloGE, доступно на: https://www.coe.int/en/web/good-governance/eloge (приступљено 3. 1. 2020).

[110] Више у: Organization for Economic Cooperation and Development, *Participatory Development and Good Governance*, Development Co-operation Guidelines Series, France, Paris, 1995, p. 14.

[111] Више у: Ана Недељковић, Драган Младеновић, Един Башчић, Јелена Мрвељ, *Добро управљање у примени*, Програм Уједињених нација за развој, Канцеларија Уједињених нација за пројектне услуге – УНОПС, Принт-Промет, Краљево, 2014, стр. 8.

Независна комисија за Добру управу у јавним службама у Великој Британији (eng. The Independent Commission on Good Governance in Public Services) донела је 2004. године *Стандард Добре управе за јавне услуге* (eng. *The Good Governance Standard for Public Services*). Стандард је намењен свима који раде у контакту са јавном управом или испитују њену ефикасност, како би разумели и применили начела Добре управе, али и проценили снаге и слабости постојеће праксе и радили на њиховом побољшању. У документу се наводи да „Добра управа подстиче поверење јавности и омогућава побољшање пружања услуга, док лоше управљање подстиче низак морал и контрадикторне односе који доводе до лошег учинка или чак, на крају, до дисфункционалне организације".[112] Даље, дефинише се шест основних принципа Добре управе, сваки са својим пратећим принципима. По овој шеми концепт Добре управе подразумева следеће: 1. Фокусирање на сврху и резултате организације за грађане и за кориснике услуга; 2. Ефикасно обављање јасно дефинисаних улога; 3. Промовисање вредности за читаву организацију, посебно кроз примере из праксе; 4. Преузимање информисаних, транспарентних одлука и управљање ризиком; 5. Развијање капацитета, посебно људских, у правцу повећања ефикасности; 6. Ангажовање свих заинтересованих страна и демонстрацију одговорности.[113]

На почетку XXI века у политичком дискурсу настављено је са праксом промовисања одржања мира у свету, ширења културе толеранције, владавине права и заговарања концепта Добре управе. Ипак, сведоци смо да су дешавања у свету, нарочито од 11. септембра 2001. године, утицала на темеље на којима је почивао савремени свет, „доводећи у питање тврдње о друштвеној одговорности коју су заговорници неолиберализма промовисали током осамдесетих и деведесетих година XX века".[114] Чињеница је да Добра управа није нешто дато и не може се остварити за кратко време. Овај концепт представља изазов који треба следити у циљу професионализације државне управе, посебно развоја цивилног друштва и свих друштвених чинилаца, уз поштовање основних демократских начела.

2.6.3. Теорија иновације јавне управе (Public Sector Inovation Theory)

Чињеница јесте да је у литератури присутан знатно већи број радова о иновацијама у приватном сектору, у односу на иновације у јавном сектору. Иако су истраживања о иновацијама у јавном сектору од 90-тих година у порасту, теоретичари и даље наводе да не постоји једна интегративна теорија која би објединила покретаче иновација, интеракције између њих и актера у срединама где се покрећу иновације, као и импликације самих иновација. Прва истраживања о иновацијама у јавном сектору јављају се 70-тих година XX века. Ројзнерова (Roessner) студија често се у литератури наводи као прва те врсте која директно испитује иновације у јавном сектору. Ројзнер покушава да понуди одговор на упит да ли је јавни сектор мање иновативан него приватни и закључује да емпиријски докази, иако ограничени, дају разлога за сумњу у ову претпоставку.[115]

---

[112] Independent Commission on Good Governance in Public Services, *The Good Governance Standard for Public Services*, OPM (Office for Public Management Ltd) and CIPFA (The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy), London, 2004, p. 1, доступно на: https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/1898531862.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

[113] Ibidem, стр. 5.

[114] Demetrios Argyriades, *Good Governance, Professionalism, Ethics and Responsibility*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 72, No. 2, June, 2006, p. 161.

[115] Више у: David Roessner, *Incentives to Innovate in Public and Private Organizations*, Administration and Society, Vol. 9, No. 3, Sage Publications, November, 1977, p. 341.

Међу најутицајнијим теоретичарима у оквиру Теорије иновације јавне управе сматрају се Еверт Роџерс (Everett Rogers), Стендфорд Боринс (Sandford Borins) и Роберт Бен (Robert Behn), те ће њиховим истраживањима бити посвећена највећа пажња.

Еверт Роџерс се сматра родоначелником савремених иновативних студија. У књизи *Дифузија иновација* (eng. *Diffusion of Innovations*), кроз пет издања (од 1971. до 2003. године), Роџерс је усмерио пажњу на процес ширења иновација и то од научних и техничких, до друштвених и менаџерских. Роџерс дефинише иновацију као „идеју, праксу или предмет који појединац или друга јединица опажа као нов".[116] Оно што је од значаја јесте чињеница да је за Роџерса мање важно да ли је идеја, пракса или предмет објективно нов, мерено временом од његове прве употребе или открића. Битно је да се идеја сама по себи опажа као нова. Уколико се она појединцу чини као нова, онда према Роџерсовом схватању можемо говорити о иновацији.

Када је у питању дифузија, Роџерс је дефинише као процес уз помоћ кога се иновација преноси кроз одређене канале међу члановима друштва у једном временском периоду. Спровођење континуиране метаанализе у дужем временском периоду омогућило је овом теоретичару да испита претпоставке за иновације у различитим врстама организација, фокусирајући се на персоналне варијабле које позитивно доприносе покретању иновација. Ове варијабле су по његовом мишљењу: „образовање, друштвени статус, изложеност масовним медијима, друштвена партиципација и космополитске личности, које су способне за апстракцију, емпатију и отворене за промене".[117]

С друге стране, организације које су се показале подложне иновацијама, како су резултати студије показали, велике су, сложене, са добрим међуљудским односима и неискоришћеним ресурсима, док су централизација и формализам представљали основну препреку за иновације. На пример, у трећем издању, Роџерс је показао да је 74% испитаних студија потврдило позитивну везу између образовања и иновација, 68% између вишег социјалног статуса и иновација, 76% између космополитских личности и иновација, док су фатализам и догматизам остали у негативној корелацији са иновацијама.[118] У погледу фатализма, Роџерс сматра да постоји већа вероватноћа да ће појединац усвојити иновацију уколико верује да поседује контролу, него уколико мисли да будућност одређује судбина. С друге стране, по питању догматизма, Роџерс констатује да је мало вероватно да ће изразито догматична особа бити спремна да прихвати нове идеје, јер као таква има већ формиран, затворен систем вредности којих се чврсто држи.

Налази Стендфорда Боринса и Роберта Бена од посебног су значаја у погледу процене настанка иновација. Било да је реч о Беновом приступу „покушаја и погрешака" или о Боринсовом захтеву за прецизним планирањем иновација, налази ова два теоретичара незаобилазни су када је у питању истраживање иновација.

Анализирајући иновације у Сједињеним Америчким Државама, Боринс је открио да је половина иновација у овој земљи резултат планирања и да долази од руководилаца средњег нивоа управљања. Успешне иновације, по њему, захтевају мерљиве циљеве и редовно праћење резултата, а почетком 90-тих година XX века спровео је сложено истраживање међу полуфиналистима на такмичењу Фордовог фонда у Сједињеним Америчким Државама (eng.

[116] Everett M. Rogers, *Diffusion of Innovations*, Free Press, Division of Macmillan Publishing, New York, Fifth Edition, 2003, pp. 11–12.
[117] Ibidem, стр. 206.
[118] Ibidem, стр. 260–261.

Ford Foundation – Kennedy School of Government Innovation Awards). У књизи под насловом *Иновирање са интегритетом – како локални хероји трансформишу америчку владу* (eng. *Innovating with Integrity – How Local Heroes are Transforming American Government*), Боринс тврди да супротно идеји да већина иновација потиче од руководилаца на високом нивоу или политичара, иновације заправо долазе од руководилаца средњег нивоа управљања, интересних група, па чак и појединаца. За разлику од Беновог приступа „покушаја и погрешака" (eng. groping along), Боринс оцењује да резултати његовог истраживања показују да је већина иновација резултат планирања. Боринс сматра да „интегративност у иновацијама захтева план када је пожељно и могуће планирати, али када то није могуће, потребно је спровести експеримент и учити из њега".[119]

Насупрот Боринсу и његовој методи планирања, Роберт Бен (Robert Behn) је мишљења да руководиоци немају довољно знања о обичајима, интересима и ставовима својих запослених, али и клијената. Из тог разлога, успешни руководилац бира крајњи циљ и тестирајући различите идеје, путем комплексних комбинација, покушава да дође до тог циља. Сваки нови задатак руководиоца суочава са новом ситуацијом, те сходно томе није могуће развити детаљну стратегију коју би слепо пратио. Овакву врсту управљања у оквиру које руководилац чини покушаје, од којих неки дају резултат, а неки не, чинећи и грешке Бен назива „управљање путем покушаја и погрешки" (eng. management by groping along).

Овај метод би могао да се назове и управљање путем експериментисања, јер руководилац, између осталог, и експериментише са различитим иницијативама, покушавајући да утврди шта је примењиво, а шта не. Ипак, глагол екпериментисати даје погрешан утисак, јер у овом случају није реч о управљању уз помоћ научног метода. С друге стране, ни глагол напипавати (eng. groping) није најпримеренији избор, како тврди Бен, из разлога што је прва дефиниција овог глагола опипавати, тражити на слепо. Руководилац по Беновом мишљењу не управља на слепо. Он се користи сопственим искуством, може изабрати неке оријентире или чак и помоћ, али то неће радити на слепо, што је дослован превод глагола, нити научно, већ ће проналазити пут уз помоћ покушаја и погрешки. Ово подразумева постављање циља и употребу различитих идеја, како би се зацртани циљ и остварио. Неке идеје ће довести корак ближе ка постављеном циљу, али друге неће. Из тог разлога се и чине покушаји који ће некада бити успешни, а понекад ће довести до погрешки. У свему томе, оно што би било корисно истаћи је чињеница да се погрешка не посматра као неуспех, већ као нова прилика која води ка успеху.

Бенов концепт управљања уз помоћ „покушаја и погрешки" (eng. management by groping along) разликује се од Петерс и Ватерманового концепта „managing by walking around" или тзв. „управљање лутањем".[120] У књизи *У потрази за изврсношћу – лекције из најбољих америчких компанија* (eng. *In Search of Excellence – Lessons from America's Best-Run*

[119] Sandford Borins, *Innovating With Integrity, How Local Heroes Are Transforming American Government*, Georgetown University Press, Washington D.C., 1998, p. 64.

[120] У *Пословном речнику* (*Business Dictionary*) термин „managing by walking around" или тзв. „управљање лутањем" дефинише се као „неструктуриран приступ ка практичном, директном учешћу руководилаца у пословима који су у вези са њиховим подређенима, за разлику од ригидног и удаљеног управљања. У овој пракси менаџери проводе значајан део свог времена у неформалним посетама радном подручју, слушајући запослене. Сврха је прикупљање квалитетних информација, сугестија и притужби, као и ослушкивање пулса организације". Видети: Business Dictionary, Management by walking around (MBWA), доступно на: http://www.businessdictionary.com/definition/management-by-walking-around-MBWA.html (приступљено 3. 1. 2020).

Companies)[121] Петерс и Ватерман су анализирали позитивне праксе у 43 компаније, покушавајући да утврде заједнички именилац њиховог успеха. Према њиховим налазима руководиоци компанија који су већи део радног времена проводили изван својих канцеларија, на терену „лутајући", односно у интеракцији са запосленима, били су доста успешнији од својих колега. Овај концепт не подразумева дословно лутање, већ смишљено, циљано комуницирање са запосленима у њиховом радном окружењу. Ослушкујући потребе запослених, њихове идеје, али и проблеме, руководиоци су у прилици да добију информације из прве руке, да повећају ефикасност пословања, али и да унапреде однос са запосленима, што делује подстицајно за обе стране.

У књизи *Дилеме иновација у америчкој управи – изазови, могућности, дилеме* (eng. *The Dilemmas of Innovation in American Government Challenges, Opportunities and Dilemmas*) Бен идентификује шеснаест дилема које се могу довести у везу с иновацијама у америчкој управи. Једна од њих јесте дилема грешке (eng. failure dilemma), тј. чињеница да иновације захтевају неуспех. Многи носиоци јавних функција и политичари ће покушати да избегну грешке. Они желе да искористе предности иновација, али нису спремни да ризикују и прихвате неуспех. „Из разлога што и најмања грешка у јавној управи може бити претворена у велику срамоту или сензационални скандал, лидери у јавној управи имају низак праг толеранције на неупспех."[122] Због тога се и поставља питање да ли је приватни сектор више склон иновацијама насупрот јавном. Поред крајњег циља, према Бену, неопходно је одредити и подциљеве у оквиру сваке фазе у спровођењу иновација. Ту долази до изражаја улога лидера чији је главни задатак да развије визију коју ће следити. Успешни лидери бирају крајњи циљ, уз низ покушаја и погрешки, одређују и подциљеве које постижу. Од значаја је, такође, и директан контакт свих актера укључених у процес иновација, као и прихватање чињенице да тај процес није спонтан и лак, те да је на том путу неопходно доста будности и опреза.

Бен истовремено сматра да се у спровођењу иновација не сме примењивати модел тзв. „пуког опонашања" (eng. no unthinking mimicry), односно стриктне примене и имитирања већ постојећих модела, већ насупрот томе размишљати у правцу тзв. „поновног откривања точка" (eng. reinventing the wheel). То подразумева следеће: уколико иновацију можемо поновити, јасно је описати речима, детаљним нацртима или једначинама, није потребно њено поновно проналажење. Бен то објашњава на следећи начин: „Ако је знање о иновацији потпуно и темељно изричито, нема потребе за тзв. поновним проналажењем точка".[123]

Ту долазимо до још једног чиниоца у Беновој теорији битног за иновацију, то је тзв. „прећутно знање" (eng. tacit knowledge). Поред експлицитног знања, које је засновано на речима, процедурама, упутствима, алгоритмима, постоји и тзв. прећутно знање које је „лично, одражава искуство појединца и његов јединствени начин разумевања и представљања тог искуства".[124] Уколико се у том случају пође од претпоставке да иновација не укључује само експлицитно, већ и прећутно знање, да се кроз време развијала уз различите покушаје, али и погрешке, од стране различитих појединаца, са различитим

[121] Thomas J. Peters, Robert H. Waterman, Jr., *In Search of Excellence, Lessons from America's Best-Run Companies*, Harper Business Essentials, New York, 2004.
[122] Alan A. Altshuler, Robert D. Ben (ed.), *Inovation in American Government, Challenges, Opportunities and Dilemmas*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1997, p. 15.
[123] Stanford Borins (ed.), *Innovations in Government, Research, Recognition and Replication*, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2008, p. 156.
[124] Ibidem, стр. 152.

вештинама, који су развили сопствено прећутно знање, у таквим околностима можемо тврдити да не постоји точак, јер не постоје упутства, алгоритми за његово коришћење, тако да га је потребно поново измислити.

Због овакве Бенове тврдње у литератури се често наводи сличност његовог и модела Џоселин Бургон (Jocelyn Bourgon) која предлаже коришћење модела студије случаја, као „широког спектра могућности за руководиоце, уместо модела које би требало строго имитирати".[125]

2.6.4. Оквир нове синтезе Џоселин Бургон (New Synthesis Framework)

Џоселин Бургон, бивша висока државна службеница Канаде и међународна експерткиња у области јавне управе, у књизи *Нова синтеза јавне управе у XXI веку* (eng. *A New Synthesis of Public Administration. Serving in the Twenty-first Century*) из 2011. године, заједно са групом аутора истражује изазове у системима јавне управе у савременом друштву. Књига представља резултат пројекта који је трајао од 2009. до 2010. године, у којем су учешће узели стручњаци и академски радници из Аустралије, Бразила, Канаде, Холандије, Сингапура и Велике Британије.

Циљ је био да се кроз серију међународних округлих столова и седам студија случајева пружи бољи увид у изазове управљања модерног доба. Књига и почиње запажањем да „јавна управа делује без користи савременој теорији већ дуже време"[126] и да је тзв. „класични модел" јавне управе био одговарајући за прилике које су се одвијале у индустријском добу, али не и у савременим условима у којима доминирају друштвене мреже и информационе технологије.

Реформе које су се десиле у последњих тридесет година, а које се могу пратити од необирократског и институционалног модела од 50-тих и 60-тих година XX века, па до Новог јавног менаџмента, имале су доста позитивних ефеката. Ипак, теорије и праксе из прошлости, како тврди Бургон, немају одговор на савремене тенденције. Изазови XXI века не могу бити решени уз ослањање на идеје XIX и праксе XX века. Реч је о све сложенијим питањима, а одговори које нуди класичан модел или Нови јавни менаџмент не помажу у проналажењу решења за проблеме са којима се суочавамо у постиндустријској ери. Други проблем је у томе што се нови теоријски приступ, који би ишао руку под руку са савременим трендовима, још увек није појавио. Из тог разлога, принципи на којима почива јавна управа морају да се преиспитају, узимајући у обзир што шири друштвени контекст.

Бургон сматра да је свет у XX веку функционисао према строго подељеном дуалном принципу. Приватни интерес био је подвргнут тржишним законима или је то била ствар појединца, док је јавни интерес био искључиво у домену моћи државе. У овом тзв. класичном моделу структура моћи је вертикална и хијерархијски устројена, подела власти је строго разграничена, а владавина права основно начело. Водећи принцип јавне управе је ефикасност, док је контрола један од основних начина да се осигура њен рад. Оно што,

[125] James Iain Gow, *Public Sector Innovation Theory Revisited*, The Innovation Journal, The Public Sector Innovation Journal, Vol. 19, No. 2, 2014, p. 6.
[126] Jocelyne Bourgon, *A New Synthesis of Public Administration, Serving in the 21st Century*, School of Policy Studies, McGill-Queen's University Press, Kingston, 2011, p. 1.

такође, карактерише јавну управу XX века јесте низак ниво прилагођавања било каквој врсти промена.

Постоји систем правила који се примењује у свим ситуацијама, како би се постигао одређени циљ, без било каквог подстицаја ка новим начинима рада или новим решењима која би водила до тог циља. Између теорије и праксе постојао је одређени јаз, али и праксе и очекивања људи, односно капацитета и тежњи за задовољавањем потреба. У моделу јавне администрације XX века држава је примарни пружалац јавних услуга. Грађани имају посебно дефинисана права, као и обавезе у сагласју са законима, али је њихова улога доста ограничена у погледу утицаја на јавне услуге.

У XXI веку десиле су се извесне промене. Бургон указује на измењен однос између државе и грађана који данас могу да комуницирају с институцијама у систему јавне управе на нови начин, да се чује њихов глас. Грађани нису само корисници услуга, већ постају и покретачи промена и креатори јавних резултата. Од моћи која је била концентрисана искључиво у рукама државе, данас је приметна дисперзија моћи. Моћ се налази и у рукама других друштвених актера. Односи постају сложени, промењиви, а број актера се шири. Од затвореног система, где је држава имала централну улогу, долазимо до отвореног система у којем су велики број група, организација и појединаца међусобно повезани и подједнако партиципирају у друштвенополитичкој арени. Услед већег броја учесника у јавном животу, као и комплексности и густине интеракција, јавља се и неизвесност, непредвидљивост, али и нови изазови. Све ово за собом повлачи измењену улогу државе, промену приступа и креирање нових идеја, одрживих решења и отвореност, када су у питању различити начини поступања.

Нови приступ захтева отклон од традиционалног погледа на државу, као искључивог пружаоца услуга, до државе која у сарадњи са грађанима ради на унапређењу услуга које се пружају грађанима и креирању јавног добра. Тај отклон подразумева трансформацију система јавне управе, у циљу јачања узајамног односа између државе и грађана. Државе би у оваквој ситуацији требало да буду отворене за нове могућности, посебно имајући у виду да знање и информације постају нови чиниоци моћи.

Вредност материјалних ствари је била доминантна све до друге половине XX века, док су знање и информација били у другом плану. Тек у савременом друштву информација добија употребну вредност и почиње да се посматра као нешто што се сакупља, анализира, користи и у крајњем обезбеђује предност онима који је поседују. Информације данас иду руку под руку са савременим информационо-комуникационим технологијама и знањем, као главним ресурсима у савременом друштву. Могућности савремених информационо-комуникационих технологија и социјалних мрежа да повезују људе и шире информације у реалном времену, без обзира на географску удаљеност, налазе се у експанзији и постале су део свакодневице, што, такође, има значајан утицај у овим околностима. Људи, знање, идеје, организације и институције се повезују са минималним трошковима, што отвара простор за иновације. У овом измењеном свету неопходно је проширити поглед на улогу државе и грађана у друштву. То је почетна позиција Оквира нове синтезе која подразумева модернизацију јавне администрације, прилагођену данашњим изазовима. Овде није реч о новој теорији која би заменила класичан модел или теоријски концепт Новог јавног менаџмента. Реч је о оквиру који истражује како различите теорије, праксе и системи, узимајући у обзир нове изазове, могу да припреме државу за будуће подухвате. Нова синтеза јавне управе Џоселин Бургон обједињује доприносе државе, грађана, организација цивилног друштва, привредних актера и помаже истраживачима да пронађу решење за изазове XXI века.

Како Бургон истиче, Оквир нове синтезе не нуди одговоре. За разлику од појединих теоријских модела који пружају одговоре, Оквир нове синтезе помаже у стављању питања на друштвенополитичку агенду и усмеравању истраживања. Овај модел омогућава да се истраже претпоставке и опције које стоје истраживачима на располагању, а одговор се може наћи једино кроз праксу, у контексту јединствених околности сваке појединачне државе. Оквир нове синтезе охрабрује процес истраживања. Ова истраживања могу бити спроведена у различитим државама на сличан начин, али је политички контекст у свакој држави специфичан. Циљ је, стога, усмерен на подстицање истраживања јединственог контекста и околности и креирање неке „нове синтезе" за сваку државу понаособ.

Оквир нове синтезе истражује како да се уклопе научене лекције из прошлости у изазове XXI века и да се интегришу у новим околностима. Ова, како је ауторка назива, платформа „има за циљ да стручњацима пружи наратив, подржан снажним примерима који би их боље припремили да се суоче са изазовима управљања у XXI веку".[127] Оквир нове синтезе графички можемо приказати уз помоћ четири осе (Слика 2). Две вертикалне осе чине резултати јавних политика и резултати удруженог друштвеног делања, док су друге две хоризонталне осе усмерене на ауторитет државе и удружену моћ друштва.

Слика 2: Оквир нове синтезе Џоселин Бургон [128]

Овај приказ нам помаже да истражимо „како државе, заједнице и удружени појединци могу заједно да раде и деле одговорност, производећи јавно добро највеће вредности, уз најмањи трошак по друштво".[129] Оквир је направљен са намером да помогне истраживачима у избору могућности шта је политички пожељно, а шта је у одређеном случају изводљиво и које се последице по друштво могу очекивати. Бургон истиче да су осе независне једна од друге, да су могућности неограничене, а највећи потенцијал за иновације лежи на раскршћу ових оса. Ово из разлога што се на месту преклапања оса могу комбиновати различита питања и

[127] Ibidem, стр. 31.
[128] Ibidem, стр. 35.
[129] Ibidem, стр. 34.

капацитети за њихово решавање на нови, другачији начин, путем, на пример, нове прерасподеле улога и одговорности између држава и грађана, и то све ради постизања резултата од највишег јавног интереса уз најмању цену за друштво. Потребно је нагласити на Бургон везник „и" који стоји у средини сматра најмоћнијим елементном Оквира нове синтезе. То показује да модерно управљање захтева компатибилност између система (извршења, појаве, усаглашености и отпорности) и заједничког рада, како би се постигли максимални резултати.

Џоселин Бургон посебну пажњу посвећује иновацијама. Разлог је неопходност развоја нових облика одговорности, посебно одговорности према грађанима. Слично као и Бен, Бургон наглашава да се иновација може иницирати само уз помоћ низа подухвата, где се неуспех не доживљава као грешка, већ постаје прилика за учење. Разлог томе лежи у чињеници да чак и неуспешна иновација може бити добар подстицај, јер покреће низ пракси из којих се учи.

Иновација према Бургон не захтева нужно нову идеју, већ практична решења која су прилагођена ситуацији. „У неким случајевима најбољи начин решавања комплексних проблема може бити да се користе старе идеје, чак и веома старе, на начин који комбинује ограничено коришћење ресурса и инвентивности у креирању алтернативних приступа. То може укључивати и рекомбиновање постојећих фактора. Новина, уколико буде новине, не мора да почива на самим идејама, већ на начину како се различити фактори, укључујући идеје, локалне ресурсе и капацитете, спајају, комбинују или рекомбинују."[130]

Слика 3: Оквир нове синтезе Џоселин Бургон [131]

[130] Ibidem, стр. 167.
[131] Ibidem, стр. 56.

Слика 3 нам приказује како ове четири осе (резултати јавних политика, резултати удруженог друштвеног делања, ауторитет државе и удружена моћ друштва) креирају простор различитих могућности у којем се капацитети (организациони, иновативни, институционални, адаптивни), као и ресурси, комбинују на различите начине у циљу постизања колективних резултата. Бургон то објашњава тако да „држава трансформише друштво, а и сама је трансформисана од стране друштва".[132]

Трансформација друштва је основни циљ Агенде 2030. Концепт Оквира нове синтезе је релевантан за предмет овог истраживања из најмање два разлога. Прво, због измењене улоге државе у XXI веку, и друго, укључивањем свих сегмената друштва које је неопходно у примени Агенде 2030. Оквир нове синтезе предлаже да се позиција државе прошири изван сегмента њене традиционалне улоге, укључујући и друге актере. То подразумева трагање за балансом између ауторитета државе и колективне моћи друштва, како би се унапредили резултати који би довели до виших вредности у друштву. У таквом окружењу грађани се охрабрују да узму активно учешће у креирању друштвених образаца. Грађани нису више само неми посматрачи, већ представљају активне учеснике који имају значајну улогу у креирању вредности, јер у сарадњи са државом, такође, деле одговорност за колективне резултате. Држава у сарадњи са грађанима чини динамичан друштвени систем. Ту није питање једни или други или једни науштрб других, већ једни и други заједно, до креирања максималних резултата јавних политика.

Иако државе одређене области и даље задржавају као своје ексклузивно право (пример националне безбедности), у осталим случајевима могу да се ослоне на оне субјекте или на заједничку сарадњу са актерима који поседују капацитете да раде на одређеним темама од јавног интереса. Стварање амбијента у којем држава блиско сарађује са представницима академске заједнице, цивилног друштва, привредног сектора, медија, удруживањем постојећих потенцијала и комбиновањем ресурса на нове, иновативне начине, може довести до побољшања друштвено-економских услова живота сваког појединца. Ово подразумева симбиозу државног ауторитета и колективне моћи друштва у процесу остварења заједничког интереса. Како изазови у друштву постају комплекснији, државе налазе да је потребно да буду више флексибилније, како би одговориле на промене и очекивања грађана. Неке владе су увеле различите врсте расподеле моћи, а пример за то је децентрализација и креирање додатних нивоа власти. Државе могу охрабрити остале субјекте да раде у јавном интересу, кроз подршку коју им пружају, подстичући истовремено иновативне праксе. Иновативне мере које државе предузимају један су у низу великог броја корака којим се иде у правцу одрживог развоја. Спектар тема које су саставни део Агенде 2030, од борбе против сиромаштва и акције за климу, до тема у вези са достојанственим радом и запошљавањем упућују на потребу да је за њихово решавање неопходно дугорочно планирање и укључивање свих сегмената друштва од јавног и приватног, до цивилног сектора. То је сегмент који би свака држава требало да истражи, прилагоди сопственим приликама и примени. То је сегмент који истиче Оквир нове синтезе. Нема јединственог одговора, нити једног решења прилагођеног свакој ситуацији. Уместо тога, овај концепт заговара проучавање, анализу и рашчлањивање сваког предлога и решења до нивоа засебног случаја, што Бургон сматра да је задатак сваке државе. „Суштинска улога државе је да пружи одговоре на изазове у друштву. Управљање је изум, то је иновација."[133]

[132] Ibidem.
[133] Civil Service College, Singapore, The New Synthesis in the Field: Conversation with Jocelyne Bourgon, 2017, доступно на: https://www.csc.gov.sg/articles/the-new-synthesis-in-the-field-conversation-with-jocelyne-bourgon (приступљено 3. 1. 2020).

3. Агенда 2030 – од идеала до примене

3.1. Појам и значај Агенде 2030

Још током примене Миленијумских циљева развоја Уједињене нације су покренуле широк консултативни процес, под слоганом „Свет какав желимо" (eng. The World We Want) у који су укључени грађани широм света. Циљ је био да се чују препоруке, ставови, мишљења и предлози грађана из свих држава, свих оних који су били вољни да учествују у овом пројекту, како би се идентификовали изазови и предлози за њихово превазилажење, кроз документ који ће обележити наредне деценије. Тај нови развојни план, покренут 2015. године, јесте Агенда 2030.

Државе чланице Уједињених нација су на заседању Генералне скупштине које је одржано између 25. и 27. септембра 2015. године у Њујорку, на седамдесету годишњицу од оснивања организације, усвојиле документ *Трансформација нашег света: Агенда за одрживи развој до 2030. године* (eng. *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*). Усвајајући овај документ државе су се обавезале да истовремено раде како на одрживој будућности наше планете, тако и свих генерација које долазе. Агенда 2030 усмерена је на активности ка решавању многобројних изазова на путу трансформисања нашег света ка одрживости, са посебним нагласком на социјалну, економску и димензију заштите животне средине. Сматра се да никада у историји Уједињних нација није постављен тако потпун и амбициозан циљ. У средишту ове глобалне развојне агенде налази се 17 Циљева одрживог развоја (eng. Sustainable Development Goals – SDGs), али и 169 домета (eng. Targets) који настављају пут утемељен Миленијумским циљевима развоја (eng. Millennium Development Goals – MDGs) који су били у примени од 2000. до 2015. године (видети Прилог 1). Агенда 2030 сачињена је као петнаестогодишњи развојни план акције који би требало да буде на снази до 2030. године. Усвајањем Агенде 2030 чак 193 државе чланице Уједињених нација одредиле су жељени правац у којем ће се човечанство кретати, истовремено се обавезујући да ће Циљеве одрживог развоја укључити у своје јавне политике. Иако је усвајање Агенде 2030 пратило доста ентузијазма, њена снага ће се тек испољити у креирању могућности за бољим животом свих људи и осигурања одрживости планете за генерације које долазе.

Агенда 2030 и Циљеви одрживог развоја представљају глобални помак у погледу примене концепта одрживог развоја, чији је циљ трансформација друштва и економија, уз заштиту животне средине. Заправо, у средишту Агенде 2030 налази се 17 интегрисаних и недељивих Циљева одрживог развоја који почивају на три главна стуба одрживог развоја: друштвеном, економском и еколошком. Ширина Агенде 2030 огледа се у обухвату све три димензије одрживог развоја, а њена амбиција у основној максими која гласи „не оставити никога иза колоне" (eng. leave no one behind). Имајући у виду ширину и амбицију јасно је да ће њена примена представљати значајан изазов за сваку државу. То захтева окупљање разгранате коалиције актера на свим нивоима у друштву, почевши од органа јавне управе, академске заједице, привредног сектора, организација цивилног друштва, међународних партнера, медија и појединаца, како би се пружила интегрисана подршка одрживом и инклузивном напретку. С обзиром на то да су милиони људи широм света учествовали у дефинисању Агенде 2030, често се наводи да је овај документ агенда људи, од људи и за људе, што представља гарант њеног успеха.

Агенда 2030 се састоји из пет делова: 1. Уводни део – преамбула; 2. Декларација; 3. Средишњи део – циљеви и конкретни задаци одрживог развоја; 4. Средства за спровођење и глобално партнерство; 5. Праћење и процена који обухватају национални, регионални и глобални ниво.[134]

У преамбули се наводи да документ представља план деловања за људе, планету и просперитет, уз оснаживање универзалног мира, кроз партнерство засновано на сарадњи. Самим тим, дефинише се пет кључних области тзв. „пет пи" (на енглеском језику почетна слова области почињу на слово П) које ће до 2030. године бити кључне за човечанство и планету, а то су: људи (eng. people), планета (eng. planet), просперитет (eng. prosperity), мир (eng. peace) и партнерство (eng. partnership). Када су у питању људи и планета, државе се обавезују да ће искоренити сиромаштво у свим његовим облицима и димензијама и заштитити планету, водећи рачуна не само о садашњим, већ и будућим генерацијама. Ово представља новину у односу на Миленијумске циљеве развоја, с обзиром на то да се исказује брига и за будуће генерације људи. Државе, такође, истичу посвећеност ка развоју и неговању просперитетних друштава, кроз глобално партнерство, усмерено нарочито на потребе најсиромашнијих и најугроженијих група становништва. Ово представља другу новину у односу на Миленијумске циљеве развоја, јер се полази од оних који су најугроженији који се налазе „на крају колоне". С тим у вези, оно што је у преамбули наведено јесу два основна принципа на којима почива Агенда 2030. Први принцип, да се у примени полази од најугроженијих група стновништва, и други, да нико не сме бити изостављен, односно „остављен иза колоне" (eng. leave no one behind).

Део Декларација састоји се из неколико следећих целина: 1. Увод, 2. Наша визија, 3. Наши заједнички принципи и опредељења, 4. Наш свет данас, 5. Нова Агенда, 6. Средства за спровођење, 7. Праћење и процена, и коначно, 8. Позив на деловање да променимо наш свет.[135]

У уводном делу се посебно истиче да државе признају да је реч о новим глобалним Циљевима одрживог развоја. Овде су творци Агенде 2030 на неки начин желели да подвуку да је реч о новом концепту трансформације света, какав до сада није постојао. Иако се наводи да ће се Агенда 2030 надовезати на резултате Миленијумских циљева развоја, државе су ипак желеле да направе отклон у односу на њих, наглашавајући, пре свега, универзалност и трансформативност Циљева одрживог развоја. Универзалност подразумева да је реч о циљевима који су свеобухватни, општи, који се односе на развијене државе, али и оне у развоју. Осам Миленијумских циљева развоја који су обележили раздобље до 2015. године углавном су били усмерени на неразвијене државе. Агенда 2030, с друге стране, проширује делокруг циљева и на питање климатских промена, одрживу производњу и потрошњу, иновације, мир, правду и оснаживање институција.

Трансформативност Агенде 2030, која је описана у делу Наша визија подразумева измену и преобликовање света и то на боље. Најчешће критике које се могу чути су, управо, на рачун трансформативне визије света која може изгледати утопистички. Државе су се обавезале да у периоду до 2030. године раде на стварању света без сиромаштва, глади, болести и насиља у коме су демократија, добро управљање и владавина права, од кључног значаја за одрживи

[134] United Nations, A/RES/70/1 – *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, September 25, 2015, pp. 1–35, доступно на: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (приступљено 1. 5. 2018).
[135] United Nations, A/RES/70/1 – *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, September 25, 2015, ibidem, pp. 3–12.

развој, укључујући континуирани и инклузивни привредни раст и развој и заштиту животне средине. Свет у којем свако људско биће има право на општу писменост, праведан и универзалан приступ квалитетном образовању на свим нивоима, здравственој и социјалној заштити, чистој води за пиће и безбедној и приступачној храни, безбедним и одрживим насељима и енергији која је поуздана, одржива и коју људи могу себи да приуште. Критике овакве визије су двојаке. Прво, наводи се да је сама садржина концепта у смислу трансформације света без глади, сиромаштва и насиља недостижна. Друго, крајњи рок преобликовања света у складу с овом визијом, а то је 2030. година, је нереалан. Сувише амбициозних циљева да се остваре у року од 15 година критичари оцењују као неутемељено и неостварив.

У делу Наши заједнички принципи и опредељења набрајају се најважнија начела, акта и конференције које су допринеле дефинисању основних принципа и начела Агенде 2030, као и Циљева одрживог развоја. Ту пре свега спадају Повеља Уједињених нација, као и Универзална декларација о људским правима, уговори о људским правима на међународном нивоу, Миленијумска декларација, Декларација о праву на развој и Декларација о животној средини и развоју из Рија. Истовремено, резултати састанака, али и конференцијâ на светском нивоу, такође, су утицали на садржину Агенде 2030. Међу њима се посебно истичу Светски самит о одрживом развоју, Светски самит за друштвени развој, Програм деловања Међународне конференције о становништву и развоју, Платформа за деловање из Пекинга, Конференција Уједињених нација о одрживом развоју, Четврта конференција Уједињених нација о најмање развијеним земљама, Трећа међународна конференција о малим острвским државама у развоју, Друга конференција Уједињених нација о земљама у развоју без излаза на море, као и Трећа светска конференција Уједињених нација о смањењу ризика од катастрофа.

У делу Наш свет данас наводи се велики број изазова са којима се суочава савремени свет. Ту пре свега спада: сиромаштво, неједнакост унутар и међу државама, родна неравноправност, незапосленост, посебно младих људи, неједнак приступ здравственој заштити, природне катастрофе и климатске промене, сукоби, екстремизам, тероризам, исцрпљивање природних ресурса, као и недостатак пијаће воде. Државе, посебно оне најразвијеније, нису затвориле очи пред реалном сликом савременог света. Признаје се да напредак који је постигнут Миленијумским циљевима развоја није био уједначен, посебно у афричким, неразвијеним и државама у развоју без изласка на море, као и мањим острвским државама у развоју. С друге стране, помак који је забележен односи се на смањење екстремног сиромаштва и побољшање приступа образовању. Из тог разлога, творци Агенде 2030 с једне стране истичу да на крилима скромних учинака желе да заврше посао који је започет Миленијумским циљевима развоја, док с друге стране праве отклон од овог документа истичући новине које доноси нова Агенда 2030. Ово је посебно обухваћено делом документа Нова Агенда. Новине које развојна агенда доноси тичу се, пре свега, обухвата људи на које се нови документ односи, али и на дефинисана средства за њено спровођење.

У погледу обухвата људи, често се подвлачи да се никада у историји толико држава света није обавезало на заједничко деловање у правцу тако широко дефинисаних циљева. Овде је посебан акценат стављен на то да сви добијају, све државе света, све садашње, али и будуће генерације, уз поштовање суверенитета, политичке независности и територијалног интегритета држава, у складу са међународним правима и обавезама држава. Од посебног је значаја што су у обзир узете специфичности држава, посебно оних најугроженијих (афричке, најмање развијене државе, државе у развоју без излаза на море, мале острвске државе у развоју, као и државе у којима постоје сукоби и постконфликтне државе), али и

специфичности људи (деца, млади, особе са инвалидитетом, особе које живе са ХИВ/АИДС, старије особе, аутохтони народи, избеглице и интерно расељена лица и мигранати).

У погледу средстава за спровођење Агенде 2030 од кључног значаја је препознато партнерство на глобалном нивоу, засновано на солидарности, посебно са најсиромашнијима и „људима на крају колоне". То подразумева окупљање широке мреже актера који могу прикупити значајна финансијска средства. Јавне финансије, како домаће тако и међународне, препознате су као кључне, али и други извори финансирања, попут приватног сектора, организација цивилног друштва, филантропских организација. Означена је и незамењива улога националних парламената, кроз доношење закона и усвајања буџета, улога влада које ће сарађивати са свим заинтересованим субјектима, као и улога система Уједињених нација, како би се уз пружање адекватних ресурса омогућило лакше и брже спровођење Агенде 2030.

Примарна одговорност за праћење и процену, на националном и нивоу региона, али и на међународном нивоу, по питању напретка у спровођењу Агенде 2030 припада државама, што је недвосмислено истакнуто у делу Праћење и процена. Политички форум на високом нивоу, који се одржава под окриљем Генералне скупштине и Економско-социјалног савета УН имаће централну улогу у праћењу и процени на глобалном нивоу, а као помоћни алат у остварењу овог задатка предвиђено је дефинисање индикатора.

У делу Позив на деловање да променимо наш свет подсећа се на историјску одлуку која је донета на крају Другог светског рата, да се формира организација која ће се старати о безбедности на светском нивоу, економском развоју и друштвеној једнакости – Уједињене нације. Сматра се да доношење Агенде 2030, такође, спада у историјску одлуку, како би се омогућила боља будућност, посебно за оне најугроженије. Креатори Агенде 2030 наводе да „можемо бити прва генерација која ће успети да оконча сиромаштво, баш као што можемо да будемо последња која има шансу да спаси планету".[136] Кључну улогу у креирању овог новог, трансформисаног света имају деца и млади, као будућност сваког друштва и држава, уз активно деловање влада, парламената, Уједињених нација и других међународних организација, локалне самоуправе, цивилног друштва, пословног сектора, академске заједнице и појединаца.

Конкретни задаци Агенде 2030 представљени су кроз 17 Циљева одрживог развоја и 169 домета који су истакнути у овом делу. У њиховом најширем дефинисању можемо рећи да су глобални, али и да узимају у обзир различите нивое развоја држава и њихове националне политике и приоритете. Оно што је значајно јесте чињеница да је, по други пут, наведена одговорност сваке државе за спровођење Агенде 2030, на начин одређивања конкретних задатака у складу са националним оквиром прилика. Истовремено, истакнута је потреба да се не изгубе из вида најугроженије државе и оне у којима постоје сукоби.

У делу Средства за спровођење и глобална партнерства указује се на Акциони план из Адис Абебе[137] који је саставни део Агенде 2030, у којем су означене конкретне активности у спровођењу Агенде 2030, посебно оне које су у вези са неопходним средствима за њено спровођење. Овде је нужно истаћи да су иновације уз инвестиције, науку и технологију

[136] United Nations, A/RES/70/1 – *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, September 25, 2015, ibidem, p. 12.
[137] Акциони план из Адис Абебе донет је у оквиру Треће међународне конференције о финансирању за развој која је одржана у Адис Абеби, а усвојен од стране Генералне скупштине 2015. године (Резолуција 69/313).

препознате као главни покретачи развоја друштава. Позив на обнављање глобалног партнерства подразумева окупљање што ширег круга актера и мобилисање што веће количине средстава, у циљу креирања подстицајног окружења за спровођење амбициозних циљева Агенде 2030.

Планирано је да се праћење и процена спровођења Агенде 2030 одвија на глобалном, регионалном и националном нивоу, а посебна помоћ биће усмерена на осетљиве групе држава у развоју, када је у питању обезбеђивање приступа квалитетним и поузданим подацима. На националном нивоу државе се подстичу да израде своје националне индикаторе, као одговоре на спровођење Агенде 2030, а који се могу ослонити на постојеће јавне политке дефинисане у стратегијама одрживог развоја. Истовремено, државе се мотивишу да спроводе редовне процене напретка на националном и локалном нивоу, а које би укључиле и друге заинтересоване актере, пре свих организације цивилног друштва.

На регионалном нивоу, у оквиру регионалних и субрегионалних организација могу бити израђени додатни индикатори, као помоћни механизми праћења и процене. Ипак, размена знања, искустава и најбољих пракси оцењују се као врло корисни. Агенда 2030 је једно ново искуство за све државе, тако да размена запажања, виђења, сазнања међу државама може бити поучна, подстицајна и продуктивна, у циљу откривања фактора убрзања у њеној примени.

Коначно, на глобалном нивоу, предвиђена су два механизма. Први је израда глобалних индикатора за праћење и процену који могу бити допуњени националним и регионалним индикаторима. Други механизам, на глобалном нивоу, представља Политички форум на високом нивоу Уједињених нација који, под покровитељством Економско-социјалног савета, спроводи редовне годишње процене, на добровољној основи. Главни циљ форума јесте размена знања и искустава, укључујући примере добрих пракси, изазове и препоруке за даље кораке. Од посебног је значаја да ће Политички форум на високом нивоу сваке четврте године бити одржан под покровитељством Генералне скупштине Уједињених нација и на тај начин ће се преиспитати дотадашње праксе и нови изазвови, али и извршити политичка оцена усаглашености националних политика са Агендом 2030.

Значај Агенде 2030 је вишеструк. Прво, највећи број држава до сада се окупио како би подржао платформу за трансформацију света. Друго, широк консултативни процес који је претходио њеном дефинисању представља гарант да ће у већини држава бити примењена с ентузијазмом. Треће, у примени активности полази се од најрањивијих држава, група и људи, и с тим у вези је тежња „да нико не остане иза колоне". Четврто, Агенда 2030 је ограничена на период примене од 15 година. Овај средњорочни приступ у решавању глобалних изазова који захтевају заједничке акције дужи је од оквира дефинисаних у националним политикама. Већина програма који су дефинисани у националним оквирима углавном су ограничени на период од 4 до 5 година. Најчешће за време мандата једне владе. С обзиром на то да су циљеви садржани у Агенди 2030 постављени за период од 15 година, врло је вероватно да већина влада које су тренутно на власти неће бити до 2030. године. Из тог разлога, државе се охрабрују да посвећено раде на примени и одрживости Агенде 2030, без обзира на политичке промене које ће се сигурно одиграти у националном политичком контексту. Пето, нагласак је на процесу сарадње међу државама, кроз јачање глобалног партнерства, разменом знања, искустава и примера добрих пракси, које би требало да се подстичу током наредних 15 година. Шесто, дефинисањем глобалних, регионалних и националних индикатора за праћење и процену мења се однос према начину спровођења Агенде. Државе се подстичу да развијају националне статистике и квалитетне и поуздане податке. Седмо, дефинисањем механизама

за праћење и процену, као и средстава за спровођење повећава се шанса да примена Агенде 2030 у националним оквирима буде успешна.

Ипак, у литератури се сусрећемо и са мање оптимистичним погледом, када је у питању успешна примена Агенде 2030. Имајући у виду различитости између 193 државе света, скептици сматрају да је тешко очекивати да ће све државе успети да обезбеде оптималне услове за спровођење Агенде 2030 у наредних 15 година. Администратор УНДП Аким Штајнер (Achim Steiner) у интервјуу из јула 2018. године наводи да ће на многим местима и у смислу индивидуалних циљева, Агенда 2030 бити испуњена, уз ограду да би требало да будемо спремни да их неке државе не испуне.[138]

С обзиром на амбициозно дефинисане циљеве у Агенди 2030 државе се оснажују да предузму низ активности како би, пре свега, одредиле приоритетне циљеве, полазећи од специфичности, могућности и националних прилика, а затим и да издвоје реалне индикаторе за њихово праћење, као и да дефинишу институционалну основу и моделе финансирања. Песимистички сценарио подразумева да неостварени циљеви сачекају неку другу агенду која ће их поново инкорпорирати у своје оквире, уз одређивање нових рокова за њихову реализацију.

Агенда 2030 не представља само списак циљева и жеља држава, требало би да представља развојну шансу за све. Имајући у виду да постоји могућност да политичке странке које су тренутно на власти не буду до 2030. године, развојна агенда није ни прилика за брзоплето скупљање политичких поена. То је начин живота којем би сваки појединац требало да тежи, тенденција „да нико не остане иза колоне", односно непоновљива прилика која се пружа човечанству да оствари значајан подухват за планету и генерације које долазе.

3.2. Појам и промовисање одрживог развоја

Концепт одрживог развоја предмет је расправа на различитим нивоима од академске заједнице и приватног сектора, до међународних институција, националног и локалног нивоа власти. Једно од питања које се неретко намеће, у погледу Циљева одрживог развоја и Агенде 2030, јесте зашто нам је потребна још једна нова агенда када већ постоје конвенције, споразуми, стратегије и на међународном и на националном нивоу које већ разматрају питања обухваћена овим документом. Друго питање које се намеће јесте уколико Агенда 2030 ипак доноси неке новине, по чему је нова и универзална, односно по чему су Циљеви одрживог развоја јединствени.

Популациона динамика, исцрпљеност природних ресурса, бројни глобални безбедносни изазови, ризици и претње актуелизовали су питање одрживог развоја. Свака држава, која води рачуна о друштвеном, економском, културном, еколошком напретку посвећује посебну пажњу управо питању одрживог развоја. Одрживи развој сажима у себи три димензије, и то: еколошку равнотежу, економску продуктивност и друштвену одговорност. Овакав приступ познат је као модел „три прстена" (eng. three rings)[139]. У литератури се често три прстена представљају изједначено, симетрично повезана у преклапајућу целину (Слика 4).

[138] Више о томе на: Deutshland.de, Achim Steiner, Administrator of the United Nations Development Programme, We will see significant progress, доступно на: https://www.deutschland.de/en/topic/politics/undp-administrator-achim-steiner-on-the-importance-of-agenda-2030 (приступљено 12. 3. 2019).

[139] Bob Giddings, Bill Hopwood, Geoff O'Brien, *Environment, Economy and Society: Fitting them Together into Sustainable Development*, Sustainable Development, Vol. 10, No. 4, 2002, pp. 188–189.

Слика 4: Три прстена одрживог развоја – уобичајени приказ[140]

Други приступ (Слика 5) ставља економију у средиште, на неки начин као у гнезду (eng. nest). Ипак, ово не подразумева да економска димензија доминира над остале две, већ пре као зависност економије од друштва, и обе ове димензије од животне средине.

Слика 5: Модел гнезда одрживог развоја[141]

Коначно, трећи модел (Слика 6), подразумева брисање граница између друштва и економије и отварање ка заштити животне средине (eng. breaking down boundaries). Као што је приметно на слици 6, све три димензије више немају јасне границе. У овом моделу економска и друштвена димензија представљају људске активности и добробит, а њихова граница ка животној средини није оштро дефинисана.

[140] Ibidem, стр. 189.
[141] Ibidem, стр. 192.

Слика 6: Брисање граница између три димензије одрживог развоја[142]

Спангенберг (Spangenberg) је средином 90-тих година XX века проширио концепт одрживог развоја означавајући институционалну димензију четвртим стубом одрживог развоја. На овај начин је резултирао концепт који је Спангенберг назвао „призма одрживости".[143] Овај оквир указује на то да између димензија одрживог развоја мора постојати међусобна повезаност и усклађеност. С тим у вези, институционална димензија је та која би требало да пружи подршку у спровођењу активности које се тичу осталих димензија одрживог развоја, односно да их координира и да им пружи подршку у остваривању њихових политика.

Четири димензије одрживог развоја употребљава и Франческо ди Кастри (Francesco Di Castri) служећи се метафором столице, како би објаснио модел функционисања одрживог развоја. Ди Кастри као четврти елеменат одрживог развоја уводи културу. Према његовом мишљењу, уколико желимо да досегнемо одрживи развој, неопходна је усаглашеност и повезаност сва четири његова ослонца: економског, еколошког, социјалног и културног. Уколико неки од ових ослонаца није присутан, или није присутан у довољној мери, што се приказује дужим или краћим ногаром столице, нема ни одрживог развоја, односно у пренесеном значењу „не можемо да седимо на столици".[144]

Сличног је мишљења и Нурс (Nurse) који сматра да се одрживи развој никако не сме свести на три димензије, наводећи културу као четврти кључан елемент одрживог развоја. Полазећи од чињенице да култура креира, односно да има утицај на деловање људи, Нурс истиче да културу треба посматрати не само као додатни стуб одрживог развоја, уз еколошки, економски и социјални, већ као централни.[145]

Лај (Lay), такође, говори о четири димензије одрживог развоја, и то: еколошкој, економској, социокултурној и политичкој.[146] Истовремено, требало би указати и на становиште да би одрживи развој требало да се заснива на принципима који би се примењивали на сва питања, без обзира да ли су класификовани као еколошки, социјални, економски или као мешавина свих наведених.[147]

---

[142] Ibidem, стр. 193.
[143] Joachim H. Spangenberg, *Environmental Space and the Prism of Sustainability: Frameworks for Indicators Measuring Sustainable Development*, Ecological Indicators, Vol. 2, No. 3, 2002, pp. 302–303.
[144] Више у: Francesco Di Castri, *Came up with a Good Metaphor: The Chair of Sustainable Development,* Nature & Resources, Vol. 3, No. 3, 1995, pp. 2–7.
[145] Више у: Keith Nurse, *Culture as the Fourth Pillar of Sustainable Development*, Small States: Economic Review and Basic Statistics, Vol. 11, 2006, p. 45.
[146] Vladimir Lay, *Vizija održivog razvoja Hrvatske – prinosi artikulacije polazišta i sadržaja vizije*, U: Vladimir Lay, *Razvoj sposoban za budućnost – prinosi promišljanju održivog razvoja Hrvatske*, str. 13–52, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb, 2007, str. 31.
[147] Bob Giddings, Bill Hopwood, Geoff O'Brien, *Environment, Economy and Society: Fitting them Together into Sustainable Development,* op. cit., p. 194.

Најчешће коришћена дефиниција одрживог развоја је она из извештаја *Светске комисије Уједињених нација за околину и развој* (eng. *The World Commision on Environment and Development*). Ова Комисија је успостављена 1983. године, од стране Генералне скупштине Уједињених нација, на чијем челу се налазила премијерка Норвешке Гро Харлем Брундтланд (Gro Harlem Brundtland) по којој је касније комисија и добила назив Брундтланд комисија. Након пет година рада комисије, 1987. године, објављен је завршни извештај под насловом *Наша заједничка будућност* (eng. *Our Common Future*). У овом документу се одрживи развој дефинише као „развој који задовољава потребе садашњице, не доводећи у питање способност будућих генерација да задовоље властите потребе".[148] Разлози који се ослањају на морална начела имлицирају да би садашња генерација људи требало да остави будућим генерацијама не само једнаке шансе за развој, него такве услове који су бољи од оних које човечанство тренутно ужива. Имајући у виду ограниченост ресурса, одрживи развој подразумева комплексан приступ, те повезаност свих делова друштва у један нови наратив, како би и будуће генерације могле да имају једнаку шансу за даљим растом и развојем, као и садашње.

Концепт одрживог развоја у Брундтланд извештају има четири релевантна елемента, од којих су прва два у вези са развојем, а друга два се односе на одрживост, и то: „1. Задовољити базичне људске потребе и разумне стандарде благостања за сва жива бића (развој); 2. Постићи много уједначеније стандарде живота, како унутар сваке појединачне државе, тако и на међународном нивоу (развој); 3. Односити се са великом опрезношћу, како према актуелном, тако и према евентуалном поремећају биодиверзитета и регенеративних способности природе на локалном и на међународном нивоу (одрживост); 4. Постићи одрживост сличних стандарда живота и сличне или унапређене стандарде једнакости, без исцрпљивања могућности за будуће генерације (одрживост)".[149]
Нема сумње да је Брундтланд извештај оставио дубок траг и постао незаобилазан када је у питању концепт одрживог развоја. Вукашин Павловић указује на његов двоструки значај: „Прво, тематски је проширио концепт одрживог развоја, повезујући еколошка питања очувања природе са свим најважнијим друштвеним аспектима развоја. Друго, лансирао је концепт одрживог развоја на тако успешан начин да је након тога тај појам постао незаобилазан у раду многих међународних институција, агенција и невладиних организација".[150]

Сузан Бејкер (Susan Baker) даје врло значајан поглед на концепт одрживог развоја у књизи *Одрживи развој* из 2006. године. Бејкерова сматра да појам одрживости изворно припада екологији. Међутим, придруживањем појма развоја појму одрживости, тежиште се помера из еколошке у друштвену сферу, те Бејкерова на овом месту заговара потпуну промену угла посматрања ствари. Уколико се, на пример, узме концепт животне средине, ту није само циљ заштита природе, већ стварање друштва које живи у складу са природом. То подразумева усклађивање економских и друштвених активности са животном средином. Стога и концепт одрживог развоја подразумева усаглашавање социјалне, економске и еколошке димензију у садањшости, али и у будућности.

[148] United Nations, General Assembly, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, A/42/427, 4 August 1987, p. 16, доступно на: http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf (приступљено 12. 3. 2019).
[149] Више у: Neil Carter, *The Politics of the Environment, Ideas, Activism, Policy*, Cambridge University Press, 2001, p. 198.
[150] Вукашин Павловић (ур.), *Универзитет и одрживи развој*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2011, стр. 20–21.

Као и само друштво и одрживи развој је по мишљењу Бејкерове динамичан концепт, у сталном кретању (Слика 7). Ипак, оно на чему она инсистира јесте чињеница да није циљ да се постигне крајње стање или идентификовање непромењивих квалитета друштвеног, економског и политичког живота.

Слика 7: Динамичан концепт одрживог развоја који повезује економску, социјалну и еколошку димензију[151]

Према мишљењу Бејкерове много је упутније говорити о промоцији одрживог развоја, а не о достизању одрживог развоја. „Промовисање одрживог развоја је континуиран процес, чије се пожељне карактеристике мењају током времена, кроз простор, унутар различитог друштвеног, политичког, културног и историјског контекста."[152] Промовисање одрживог развоја, према њеном мишљењу, обухвата и промену ставова, система вредности, али и политичке трансформације, иновације у управљању и прихватање будућности која је одржива. Циљ у промовисању одрживог развоја јесте да се препозна заједничко добро које ће се заштитити, а не индивидуалан напредак. Главни изазов у свему томе јесте заштита заједничке будућности човечанства. На том путу, Бејкерова види неопходност укључивања и других друштвених актера поред држава. Промовисање одрживог развоја захтева ангажман на свим нивоима друштвене организације, од међународног, националног, субнационалног, до нивоа појединца. Ово је прилика и за креирање нових, иновативних пракси, како би се промовисао одрживи развој. Читав овај концепт налази се у средишту Агенде 2030.

Улога међународне заједнице и актера на глобалном нивоу када је у питању спровођење и промовисање циљева одрживог развоја је врло значајна. Поједини аутори попут Њумана и Кенвортија (Newman, Kenworthy) дају чак и предност политичким процесима над академским расправама. Аутори изједначавају појам одрживости и одрживог развоја. Истовремено, сматрају ма како овај појам дефинисали да „основа није толико у академским расправама, колико у глобалним политичким процесима".[153] У књизи *Одрживост и градови: превазилажење зависности од аутомобила* (eng. *Sustainability and Cities: Overcoming Automobile Dependence*) Њуман и Кенворти, слично Бејкеровој, износе тезу да одрживост није стање које треба постићи, већ нешто чему би свет требало константно да тежи. То је процес, а не коначан производ. Њуман и Кенворти наводе да су у данашње време синоним за одрживи развој „зелена економија", „зелена технологија" или „зелено планирање". Из ове

[151] Преузето из: Susan Baker, *Sustainable Development*, Routledge, Taylor & Francis Group, London, New York, 2006, p. 18.
[152] Ibidem, стр. 7–8.
[153] Peter Newman, Jeffrey Kenworthy, *Sustainability and Cities: Overcoming Automobile Dependence*, Island Press, Washington D.C., Covelo California, 1999, p. 1.

перспективе, оног тренутка када престанемо ове процесе да називамо зеленим и прихватимо их као уобичајене, вероватно ће тада бити могуће, према Њуману и Кенвортију, да кажемо да „свет постаје више одржив".[154] За промену ове перспективе сигурно да је неопходан проток времена. Одрживи развој требало би интегрисати у друштвени систем, на начин да се константно подржава његова промоција, као непрекидан чин којем се тежи, а не коначно стање.

Вукашин Павловић примећује да се погрешно сматра да је концепт одрживог развоја први пут формулисан средином 80-тих година XX века. Професор Павловић сматра да је концепција одрживог развоја настала као одговор на дебате о животној средини које су се водиле почевши од 1968. године и појаве првог извештаја Римског клуба објављеног у књизи *Границе раста*.[155] Према његовом мишљењу, сама идеја о одрживом развоју је настала у оквиру рада организација цивилног друштва, а први пут је објављена од стране Међународне уније за конзервацију природе и природних ресурса (eng. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources), у оквиру документа *World Conservation Strategy*.[156] Наведени документ формулише развој као „модификацију биосфере и примене људских, финансијских, живих и неживих ресурса за задовољавање људских потреба и побољшање квалитета живота људи. Да би развој био одржив, он мора узети у обзир друштвене и еколошке факторе, као и економске, живих и неживих база ресурса и дугорочне, као и краткорочне предности и недостатке алтернативних акција".[157]

Последња деценија XX века прошла је у знаку Другог светског еколошког самита који је одржан у Рио де Жанеиру и усвајања Агенде 21, као и Рио Декларације о околини и развоју (eng. The Rio Declaration on Environment and Development). Кључна карактеристика документа Агенда 21 јесте да се не ограничава само на традиционална питања заштите животне средине, већ значајну пажњу посвећује и друштвеним, политичким и економским аспектима одрживог развоја.

Сведоци смо да је концепт одрживог развоја у само неколико деценија претпрео значајне измене. Од акцента на заштити и очувању животне средине, па до ширег друштвено-економско-еколошког концепта. Картер (Carter) сматра да је централна и специфична карактеристика одрживог развоја као парадигме јавне политике „померање тежишта дебате са традиционалне заштите животне средине, ка појму одрживости који обухвата сложеније друштвене, економске и еколошке процесе".[158] С друге стране, гласни су и теоретичари који у проширивању концепта одрживог развоја виде претњу по сам појам. Леле (Lele), сходно

---

[154] Ibidem, стр. 5.

[155] „Еколошка јавност, а нарочито земље у развоју из тзв. трећег света, дочекале су на врло критичан начин стратегију коју су нудиле Границе раста. Она је оцењена као технократска опција која предлаже замрзавање економског раста на достигнутом нивоу, што подразумева и задржавање постојећег јаза у развоју између развијених и неразвијених делова света. То је, наравно, била неприхватљива концепција за земље у развоју у тадашњем трећем свету, а пре свега за многе афричке и азијске земље. Исте године када се појавио први извештај Римског клуба с јасном поруком о границама раста, одржана је и прва конференција УН о заштити људског окружења (Стокхолм, 6. до 16. јуна 1972. године)". Више у: Вукашин Павловић (ур.), *Универзитет и одрживи развој*, op. cit., стр. 19–20.

[156] Ibidem, стр. 20.

[157] International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), United Nations Environment Programme (UNEP), World Wildlife Fund (WWF), *World Conservation Strategy, Living Resource Conservation for Sustainable Development*, 1980, p. 1, доступно на: https://www.academia.edu/15924175/WORLD_CONSERVATION_STRATEGY_Living_Resource_Conservation_for_Sustainable_Development (приступљено 12. 3. 2019).

[158] Neil Carter, *The Politics of the Environment, Ideas, Activism, Policy*, op. cit., p. 198.

томе, запажа да је одрживи развој постао толико широк „да прети да окупи све, од индустријалца који је профитно оријентисан, фармера који прво мисли на минимизирање ризика, социјалног радника који тражи правичност, еколошки оријентисаног активисте развијеног света, до креатора политика којем је раст на првом месту, циљно оријентисаног бирократе и политичара који мисли прво на гласове бирача".[159]

3.3. Агенда 2030 и/или нови концепт одрживог развоја

У анализи која следи покушаћемо да сагледамо који је то нови концепт одрживог развоја који доноси Агенда 2030. Прво, укупно 17 Циљева одрживог развоја и 169 домета, односно конкретних задатака, глобални су по природи, универзално примењиви и међусобно повезани. Синергија ових вредности је кључна за њену успешну примену у свим државама. Из тог разлога је неопходно говорити о примени Агенде 2030 и промоцији Циљева одрживог развоја, као константном процесу, а не о остваривању крајњег циља као трајног стања.

Друго, два главна начела на којима Агенда 2030 почива јесу да се увек полази од оних који су на маргинама друштва, склоњени, скрајнути, најугроженији, како држава, тако и људи. Друго начело које је и преточено у основни мото Агенде 2030 јесте „да нико не сме бити остављен иза колоне" (eng. leave no one behind). Ови принципи захтевају да се у анализи померимо од традиционалних приступа. Ефикасно допирање до особа које су најудаљеније од, на пример, приступа тржишту рада или услугама социјалне или здравствене заштите, захтева измењен приступ, начин деловања, процедуре, поступке, а самим тим политичке и институционалне иновације.

Треће, никада до сада није постојао толико широк политички консензус лидера на највишем нивоу у погледу заједничког деловања и активности које су обухваћене Агендом 2030. Чак 193 државе обавезале су се на глобалну акцију у циљу промоције одрживог развоја и сарадње.

Четврто, Агенда 2030 иде у корист свим државама и грађанима, како оним богатим, тако и сиромашним. Документ је дефинисан на начин да се оствари бољитак у свим државама и деловима света. Заједничко добро и колективни интерес који је препознат окренути су ка заштити, како садашњих, тако и будућих генерација, а не ка напретку појединих држава или група грађана, богатих и повлашћених науштрб других.

Пето, Агенда 2030 заједно са Циљевима одрживог развоја и њиховим дометима усмерена је на све три димензије одрживог развоја: економску, еколошку и друштвену. Поменуте димензије су повезане и испреплетане и захтевају баланс између економских и друштвених потреба људи и капацитета животне средине. Активности које се спроводе у циљу стварања континуираног, инклузивног и одрживог привредног раста, подстицања друштвене инклузије или очувања планете морају бити у међусобном складу, како би се постигли максимални резултати.

Шесто, поред ове три димензије, култура и спорт су препознати као важни елементи у промоцији одрживог развоја. Разумевање, толеранција, природна и културна разноликост, а

[159] Sharachchandra M. Lele, *Sustainable Development: A Critical Review*, World Development, Vol. 19, No. 6, Pergamon Press, Great Britain, 1991, p. 613.

посебно поштовање међу културама неопходан је чинилац друштвеног раста. Поред кулутре и спорт има врло значајну улогу у остваривању развоја и мира, кроз промоцију толеранције и поштовања, здравља и здравих стилова живота, образовања, али и кроз оснаживање укључености жена и младих у његове оквире.

Седмо, посебан акценат стављен је на неколико изазова савременог света, а то су мир, безбедност, сарадња и солидарност. У самом тексту документа на више места се наводи да је одрживи развој повезан с обезбеђивањем услова за мир и безбедност, као и да мир и безбедност могу бити угрожени без одрживог развоја. Такође, сарадња и солидарност усмерена је посебно на потребе најсиромашнијег и најугроженијег дела становништва (жене, девојчице, децу, младе, особе с инвалидитетом, особе које живе са ХИВ/АИДС, старије особе, избеглице и интерно расељена лица, мигранте). Промоција одрживог развоја није могућа уколико су одређеном броју становника ускраћена основна људска права и потенцијали за развој.

Осмо, поред наведених, као још један од значајних изазова истичу се климатске промене. Негативан утицај климатских промена у великој мери се одражава на одрживи развој, а посебно погађа државе које се налазе у нивоу мора, укључујући бројне неразвијене и мале острвске државе у развоју.

Девето, Агенда 2030 базирана је на концепту припадности читавог човечанства планети Земљи. Брига за садашње и будуће генерације, под заједничком капом планете Земље осигурава одрживу будућност човечанства и даје наду за остваривање дугорочних учинака позитивног исхода за све државе и људе.

Десето, поред промовисања заједничке припадности планети Земљи, Агенда 2030 узима у обзир и различите опсеге, сегменте и степене развоја сваке државе, уважавајући националну регулативу и приоритете. Одрживи раст и развој се подстиче на свим нивоима, од глобалног, регионалног, субрегионалног, до националног и локалног, у циљу удруживања, заједничког деловања и предузимања конкретних активности.

Једанаесто, конкретни задаци у Агенди 2030 су дефинисани као глобални. Ипак, државама је остављено да дефинишу и прецизирају сопствене задатке, узимајући у обзир националне околности, али вођене овим глобалним оквиром. Јасно је истакнута примарна одговорност сваке државе за сопствени друштвено-економски развој, али је, такође, препозната неопходност пружања помоћи и подршке најугроженијим државама. Ту се пре свега мисли на најмање развијене државе, државе у развоју, државе средњег нивоа прихода и оне у којима постоје сукоби. Ова подршка требало би да дође од међународних финансијских институција, регионалних организација, али и свих других заинтересованих страна које имају развијене капацитете за пружање помоћи.

Дванаесто, препознати су значај и веза између приватног сектора, инвестиција и иновација. „Приватне пословне активности, инвестиције и иновације су главни покретачи продуктивности, инклузивног привредног раста и отварања нових радних места.”[160] У складу са основним задатком Агенде 2030, а то је трансформисање нашег света, зацртани циљеви не могу бити остварени употребом застарелих метода, технологија и начина мишљења.

[160] United Nations, A/RES/70/1 – *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, September 25, 2015, ibidem, p. 29.

Неопходна је промена приступа, средстава, техника, планова, протокола, примена креативности и иновативности у решавању изазова савременог друштва.

3.4. Миленијумски циљеви развоја и Агенда 2030 – сличности и разлике

Представници 189 држава чланица Уједињених нација усвојили су Миленијумску декларацију УН, у септембру 2000. године „у освит новог миленијума, како би потврдили веру у Организацију и њену Повељу, као нужне основе мирнијег, просперитетнијег и праведнијег света".[161] Државе су се сагласиле да раде на креирању света са мање сиромаштва, глади и болести, већим изгледима за преживљавање мајки и деце, гарантованим основним образовањем за све, оснаживањем жена, здравијом околином, света у којем развијене земље и земље у развоју сарађују за добробит свих. У документу су, истовремено, истакнуте кључне вредности као атрибути међународних односа за XXI век, а то су „равноправност, солидарност, толеранција, очување животне средине, слобода и заједничка одговорност".[162] Посебно је истакнуто да је одрживи економски раст темељ даљег напретка друштва, уз посебно тежиште на заштити сиромашних људи и људских права.

Срж Миленијумске декларације представља осам широко дефинисаних циљева, и то: „1. Искорењивање екстремног сиромаштва и глади; 2. Достизање универзалног основног образовања; 3. Промовисање родне равноправности; 4. Смањење смртности деце; 5. Унапређење здравља жена у репродуктивном периоду; 6. Борба против ХИВ/АИДС, туберкулозе и осталих болести; 7. Осигурање одрживости животне средине; 8. Развој глобалних партнерстава за развој".[163]

Напредак по наведеним циљевима мерио се до 2015. године, уз помоћ 21 домета (eng. targets) и 60 индикатора (eng. indicators) с утврђеним временским оквиром. Као полазни, коришћени су подаци за 1990. годину, а за већину Миленијумских циљева развоја постављен је рок до 2015. године. Чланице Уједињених нација су се заветовале да ће до 2015. године уложити максималне напоре у испуњавању ових циљева, односно да ће се у значајној мери приближити њиховом постизању. Сваке године генерални секретар Уједињених нација подносио је Генералној скупштини извештај о напретку и то на основу одабраних показатеља за свет у целини, али и за различите регионе. Државе су подељене на развијене регионе и регионе у развоју који су даље издељени на следеће подрегионе: северна Африка; субсахарска Африка; југоисточна Азија; источна Азија; јужна Азија; западна Азија; Caucasus и централна Азија; океанија; Латинска Америка и Кариби. Циљеви, домети и индикатори који су развијени у 2002. години коришћени су до 2007. године, када је ревидиран оквир праћења. Ревизијом су укључена четири нова домета, договорена од стране држава чланица на Светском самиту 2005. године и препоручена следеће године од стране генералног секретара Уједињених нација у извештају о раду организације. Тим изменама број домета је повећан са 18 на 21, а број индикатора за праћење са 48 на 60.[164]

---

[161] United Nations, A/RES/55/2 – *United Nations Millenium Declaration*, September 8, 2000, p. 1, доступно на: https://undocs.org/A/RES/55/2 (приступљено 12. 3. 2019).
[162] United Nations, A/RES/55/2 – *United Nations Millenium Declaration*, September 8, 2000, ibidem, p. 2.
[163] United Nations, A/RES/55/2 – *United Nations Millenium Declaration*, September 8, 2000, ibidem, pp. 4–8.
[164] Нови домети који су додати су следећи: У оквиру циља 1 – остварити потпуно и продуктивно запошљавање и достојанствен рад за све, укључујући жене и младе. У оквиру циља 5 – постићи, до 2015. године, универзални приступ репродуктивном здрављу. У оквиру циља 6 – постићи, до 2010. године, универзални приступ третману за ХИВ/АИДС за све оне којима је то потребно. У оквиру циља 7 – смањити губитак биодиверзитета,

У сарадњи са агенцијама и организацијама унутар и изван система Уједињених нација, Одељење за статистику Уједињених нација имало је задатак да координира прикупљање података за процену напретка у спровођењу Миленијумских циљева развоја. Активности су биле организоване на начин да су државе достављале своје националне статистичке податке Одељењу за статистику Уједињених нација, као и специјализованим агенцијама. Проблем се јавио с обзиром на то да су у одређеним случајевима државе поседовале новије статистичке податке које нису пријављивале међународном статистичком систему, док у другим случајевима нису имале податке и нису могле да извештавају по унапред утврђеним индикаторима. У случајевима недостатка података процене су сачињаване на основу доступних информација. Квалитет података зависио је од капацитета националних статистичких служби да, с једне стране, произведу тражене податке, а с друге, да благовремено подносе извештаје надлежним међународним агенцијама. Подаци су посебно недостајали за земље у развоју, што се показало као главна препрека у процесу извештавања. Сходно томе, јавила се потреба за покретањем иницијатива за изградњу и даље унапређење статистичких капацитета.

У извештају Уједињених нација о Миленијумским циљевима развоја из 2015. године наводи се да су ови циљеви глобално мобилисали читаву планету да ради на њима и омогућили људима широм света да живе боље. Покренута је колективна борба против сиромаштва, побољшани су услови живота, а великом броју девојчица омогућено је да похађају школу. Упркос овом напретку, истиче се да неједнакости и даље постоје. Сиромаштво, родна неједнакост, конфликти у појединим регионима, разлике између богатих и сиромашних, руралних и урбаних подручја, деградација животне средине. Посебно се указује на милионе угрожених људи, који остају на маргинама друштва због пола, старости, етничке припадности, инвалидитета или географске удаљености. Даље, наглашава се да је неопходно да се активности наставе и да се удруже напори у циљу стварања просперитетнијег света који ће одрживо да се развија.

Све ограничености које су примећене током петнаестогодишње примене Миленијумских циљева развоја креатори Агенде 2030 покушали су да превазиђу, путем укључивања што већег круга партнера, промовисањем иновација, разменом искустава и примера добрих пракси. Иако се Агенда 2030 ослања на Миленијумске циљеве развоја, постоји, такође, неколико праваца разилажења.

Прво, Миленијумски циљеви развоја били су дефинисани од стране уског круга експерата, док се Агенда 2030 темељи на широким консултацијама у којима су сами грађани великог броја држава имали прилику да активно учествују и да утичу на дефинисање приоритета. Друго, док су Миленијумски циљеви развоја били углавном усмерени на земље у развоју, Агенда 2030 је свеобухватни, универзални програм који је усмерен на све државе света. Треће, Миленијумски циљеви развоја су били једноставни, са специфичним, секторским фокусом (на пример борба против ХИВ/АИДС, туберкулозе и других болести), насупрот Циљева одрживог развоја који су, као и сама Агенда 2030 трансформативни, интегрисани и универзални и захтевају системски приступ (на пример „ЦОР 3 – обезбедити здрав живот и промовисати благостање за све људе свих генерација"). Овај концепт захтева темељне промене у начину креирања и спровођења политика, а не само усклађивање ресурса. Четврто, у фокусу Агенде 2030 је свет који се одрживо развија. Три димензије одрживог развоја које иду руку подруку су: економска, друштвена и еколошка. Све три наведене димензије су

постижући до 2010. године значајно смањење стопе губитка. Домет у вези са циљем 8 – у сарадњи са земљама у развоју развити и имплементирати стратегије за пристојан и продуктиван рад за младе је избрисан.

повезане и захтевају баланс у њиховој примени. Пето, Агенда 2030 дефинише далеко већи број циљева и њихових домета. За разлику од осам Миленијумских циљева развоја и 21 домета који су у вези са сваким циљем, Агенда 2030 поставља 17 Циљева одрживог развоја и 169 домета. Имајући у виду да је Агенда 2030 комплекснија и свеобухватнија од Миленијумских циљева развоја, далеко је и изазовнија у погледу примене.

Захтеви који се постављају пред доносиоце одлука намећу иновирање јавних управа и њихово прилагођавање добу одрживог развоја. Лекције које су научене спровођењем Миленијумских циљева развоја могу послужити у планирању примене Агенде 2030 и њеној промоцији. Кључно је схватити природу Циљева одрживог развоја и њихову повезаност кроз три кључне димензије (друштвена, економска и еколошка), као и преко тзв. „пет пи" (људи, планета, просперитет, мир и партнерства). Сваки од циљева, иако акценат ставља на једну димензију одрживог развоја, у обзир свакако узима и друге две. Тако су, на пример, Циљеви одрживог развоја чије је тежиште на заштити животне средине (ЦОР 6, ЦОР 13, ЦОР 14, ЦОР 15) повезани и с економском и друштвеном димензијом одрживог развоја.

3.5. Праћење напретка и механизми извештавања

Свака држава има превасходну обавезу да прати и оцењује сопствени напредак у погледу примене Агенде 2030. У самом тексту документа наводи се да „свака држава има примарну одговорност за сопствени привредни и друштвени развој и да се не може довољно нагласити улога националних политика и стратегија развоја".[165]

Процес праћења спровођења Агенде 2030 обављаће се на националном, нивоу региона и међународном нивоу, а како би се вршио на адекватан начин, потребни су квалитетни, доступни и поуздани подаци. Из тог разлога, утврђени су глобални индикатори који ће бити допуњени на националним и регионалном нивоу. Као што смо раније напоменули, поучене праксом примене Миленијумских циљева развоја, државе су препознале да је потребно ојачати статистичке системе и њихове капацитете, посебно када су у питању државе у развоју.

У спровођењу процеса праћења и процене на свим нивоима, државе ће се придржавати одређених начела. Прво и основно јесте да су ови процеси добровољни. То значи да државе неће трпети санкције уколико не буду пратиле резултате, али је у њиховом интересу да их спроводе. Поред принципа добровољности, други битан принцип јесте национално власништво. Резултати праћења на националном нивоу чиниће основу за процене на регионалном и глобалном нивоу, с обзиром на то да ће се глобална процена првенствено темељити на званичним, националним изворима података. Треће, поштоваће се универзална, интегрисана и међусобно повезана природа Циљева одрживог развоја, као и све три димензије одрживог развоја. Четврто, ови процеси биће отворени, инклузивни, партиципативни и транспарентни за све. Из тог разлога се државе охрабрују да препознају изазове, недостатке, али и кључне факторе успеха и најбоље праксе, те да их поделе са другима, како би се убрзало напредовање широм света.

Пето, процеси праћења и процене усмерени су на људе и поштовање људских права, а посебна пажња биће посвећена најсиромашнијима, најугроженијима, онима који су на

[165] United Nations, A/RES/70/1 – *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, September 25, 2015, ibidem, p. 28.

рубним деловима друштва, којима прети да остану иза колоне. Шесто, надовезујући се на постојеће процесе, тамо где постоје и где се већ спроводе, на овај начин избећи ће се дуплирање активности и непотребно трошење капацитета и ресурса. Седмо, процеси праћења и процене биће засновани на доказима и допуњени националним подацима одређеног квалитета. Национални подаци требало би да буду поуздани и раздељени по различитим категоријама и карактеристикама које су релевантне за национални контекст, као на пример према полу, старости, раси, етничкој припадности, географској локацији, приходима, инвалидности, миграционом статусу итд. Осмо, у вези са претходним, неопходна је подршка у изградњи капацитета статистичких система и институција на националном нивоу, посебно за неразвијене државе. Државе се у овоме могу ослонити на подршку система Уједињених нација и других заинтересованих организација које нуде могућност за помоћ и подршку.

Глобални индикатори дефинисани су од стране Међуагенцијске и експертске групе за индикаторе Циљева одрживог развоја (eng. Inter-Agency and Expert Group on SDG Indicators) која је формирана у марту 2015. године. Ово тело установљено је са основним задатком да састави глобални оквир индикатора, а у његов мандат рада спада и пружање техничке подршке, у погледу примене индикатора, размене искустава са државама, како би се уочиле добре праксе, али и недостаци у спровођењу. Група је састављена од 27 есперата, представника националних статистичких система, као и представника међународних и регионалних организација у функцији посматрача. Чланови се именују на период од две године и након тога се ротирају према принципу једнаке регионалне заступљености и техничке стручности, уз присуство чланова најмање развијених држава. Државе које нису чланице Експертске групе могу послати своје представнике у функцији посматрача, а планирано је и да, по потреби, буду позивани и стручњаци из организација цивилног друштва, академске заједнице и приватног сектора, како би поделили своја знања и искуства у вези са иновативним методама прикупљања података.

На трећој седници Међуагенцијске и експертске групе за индикаторе Циљева одрживог развоја која је одржана у марту 2016. године у Мексику, формиране су и три радне групе. Њихов основни задатак јесте да пруже помоћ у раду Експертској групи у специфичним областима. Радна група за статистичке податке и метаподатке (eng. Working Group on Statistical Data and Metadata Exchange) задужена је за развијање глобалних дефиниција структуре података и метаподатака које ће бити уједначене и на тај начин ће обезбедити стандардизацију и олакшано прикупљање и размену информација. Радна група за геопросторне информације (eng. Working Gropu on Geo-spatial Information) има задатак да главни мото Агенде 2030 „да нико не остане иза колоне", са становишта статистике и географске локације, буде испољен у оквиру глобалног оквира индикатора. Радна група за међусобне везе (eng. Working Group on Interlinkages of SDG Statistics to allow for Integrated Analyses in the Monitoring) надлежна је за идентификацију потенцијалних веза између статистика које су у вези са Циљевима одрживог развоја и истраживања која се у том правцу спроводе, како би се олакшало глобално, регионално и национално праћење и анализа.

Глобални индикатори су обухватили свих 17 Циљева одрживог развоја и њихове домете, а усвојени су од стране Генералне скупштине Уједињених нација у јулу 2017. године.[166] Договорено је да ће се на годишњем нивоу вршити ревизија и унапређење индикатора, а

[166] United Nations, A/RES/71/313 – *Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development*, July 10, 2017, доступно на: http://ggim.un.org/documents/A_RES_71_313.pdf (приступљено 12. 3. 2019).

годишња побољшања индикатора ће бити укључена у листу индикатора како се појаве. Тако на пример, службена листа индикатора укључује глобални оквир индикатора са побољшањима договореним од стране Комисије за статистику на 49. седници у марту 2018. године. Листа садржи 232 индикатора на основу којих је постигнут општи договор. Укупан број индикатора који су наведени у оквиру глобалних индикатора је 244. Међутим, пошто се девет индикатора понавља у оквиру два или три различита циља, стваран укупан број појединачних индикатора на листи је 232.

Процес праћења спровођења Агенде 2030 обављаће се на националном, регионалном и глобалном нивоу. Национално извештавање чини основу и полазишну тачку за извештавање на регионалном и глобалном нивоу. Државе се охрабрују да израде тзв. националне одговоре на Агенду 2030 који најчешће подразумевају израду националних стратегија. Ови одговори могу да представљају допуну већ започетих процеса и да се на њих надовежу, уколико постоје. Свакако се подстиче да се у ове процесе укључи што шири круг друштвених актера и да се у договору са њима спроводе редовни процеси оцене напретка на националном, али и на нивоу локалних управа. Циљ је да произвођачи података на националном нивоу, углавом предвођени од стране статистичких институција, идентификују изворе података, недостатке у том процесу и покрену неопходне активности на развоју капацитета. Подаци из националних статистичких система представљају основу за глобалне индикаторе. Препозната је, такође, и улога националних парламената који могу да подрже наведене процесе.

Када су у питању државе Западног Балкана, пример добре праксе представљају Република Црна Гора и Република Албанија. У Црној Гори је Национална стратегија одрживог развоја до 2030. године донета у јулу 2016. године, док је у Албанији Национална стратегија за развој и интеграцију за период 2015–2020. године усвојена у мају 2016. године. Оба документа усклађена су са Агендом 2030. Република Северна Македонија донела је сличан документ 2009. године, Националну стратегију за одрживи развој за период 2009–2030. године. Ипак, намеће се потреба ревизије ове стратегије и усклађивање са међународним приликама, имајући у виду да је документ донет пре усвајања Агенде 2030.

Праћење и оцена напретка, такође, врло су значајни на регионалном и субрегионалном нивоу. Ово из разлога што се државама на том нивоу пружа могућност да размене знања, искуства, примере добре праксе, али и потешкоће са којима се на том путу суочавају, што је врло поучно и пожељно. Регионални извештаји надовезују се на оцену са националног нивоа, што чини један интегрисан систем са извештајем на глобалном нивоу. Добар пример представља Европска унија која је израдила сет од 100 индикатора који су структурирани дуж 17 Циљева одрживог развоја. Сваки од 17 Циљева садржи шест индикатора, осим ЦОР14 и ЦОР17 којима одговара пет индикатора. Истовремено, од 100 индикатора 42 су вишенаменска, што значи да се користе за праћење више од једног Циља одрживог развоја.[167]

Глобални ниво праћења и процене има централу улогу. За разлику од Миленијумских циљева развоја, приликом чије примене је генерални секретар Уједињених нација на годишњем нивоу подносио резултате рада, у погледу Агенде 2030 представници држава имају прилику да непосредно поднесу своје извештаје на добровољној основи у оквиру Политичког форума на високом нивоу. Овај Форум је замишљен као механизам за размену знања и искустава, укључујући успехе и изазове, са фокусом на процену напретка, као и на

[167] Више о томе на: European Commission, Eurostat, Sustainable Development Indicators, доступно на: https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators (приступљено 12. 3. 2019).

препоруке за даље активности. Под покровитељством Економско-социјалног савета, Политички форум на високом нивоу састаје се сваке године у трајању од осам дана, у оквиру кога се спроводи добровољно извештавање. То су тзв. Добровољни национални извештаји (eng. Volontary National Reviews) које државе подносе, где сумирају своја искуства, примере добре праксе, изазове и планове у циљу примене Агенде 2030. Циљ ових извештаја јесте да се промовише напредак на путу спровођења Агенде 2030 и мобилише подршка и партнерства што већег броја заинтересованих страна. У саму израду извештаја, као и у презентацију, укључене су често и организације цивилног друштва, академска заједница, привредни сектор, представници младих, појединци.

С друге стране, Политички форум на високом нивоу, под покровитељством Генералне скупштине, одржава се сваке четврте године на нивоу шефова држава и влада у трајању од два дана. То представља прилику да се пруже политичке смернице на путу спровођења Агенде 2030, да се препознају активности које могу да убрзају напредак, као и да се преиспитају идентификовани изазови. Први Политички форум на високом нивоу, под покровитељством Генералне скупштине, након усвајања Агенде 2030 одржан је у јулу 2019. године.

Политички форум на високом нивоу који је одржан 2016. године био је први од усвајања Агенде 2030, а представници 22 државе представили су своје Добровољне националне извештаје, међу којима и Република Црна Гора. Следеће године преставници 43 државе поднели су Добровољне националне извештаје, а 2018. године 46 држава међу којима је била и Република Албанија. Република Србија и Босна и Херцеговина су то учиниле 2019. године, а Република Северна Македонија се пријавила за 2020. годину.[168]

3.5.1. Подршка интегрисању, убрзању и мерама политике (Mainstreaming, Acceleration and Policy Support – MAPS)

Иако свака држава има превасходну одговорност да прати и оцењује сопствени напредак у погледу примене Агенде 2030, често су на овом путу неопходни техничка помоћ, интегрисана подршка и знање. Развојна група Уједињених нација (eng. United Nations Development Group – UNDG) дефинисала је подршку интегрисању, убрзању и мерама политике, тзв. МАПС мисију (eng. Mainstreaming, Acceleration and Policy Support – MAPS) непосредно по усвајању Агенде 2030.

Интегрисање у овој подршци подразумева да се Агенда 2030 спусти на још нижи ниво од националног, на субнационални и локални ниво, и да на том нивоу буде укључена у локалне развојне политике и буџетске планове. Убрзање се односи на подршку државама у одређивању и усмеравању ресурса, како домаћих, тако и страних, при чему се посебна пажња посвећује изазовима, сарадњи, финансирању и мерењу. Подршка политици омогућава помоћ у знању и вештинама од стране система Уједињених нација. Подаци Развојне групе Уједињених нација показују да је „2015. године 95 држава затражило помоћ и подршку у примени Агенде 2030, а 2016. године чак 114".[169]

[168] Више о томе на: United Nations, High-Level Political Forum on Sustainable Development, Voluntary National Review Database, доступно на: https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf (приступљено 12. 3. 2019).
[169] Више у: United Nations Development Programme, Bureau of Policy and Programme Support, *MAPS Mission Engagement and SDG Implementation Support*, UNDP review of 2016–2017 Mainstreaming, Acceleration and Policy Support country missions, Working Paper for Discussion, April 2018, p. 8, доступно на: https://unstats.un.org/unsd/unsystem/Documents-Sept2018/BG-Item6-MAPS.pdf (приступљено 12. 3. 2019).

Имајући у виду ове захтеве држава, Организација уједињених нација за развој (УНДП) покренула је МАПС мисије 2016. године, како би се пружила помоћ државама да започну процес примене Агенде 2030 и да их преведу у националне оквире. „У временском интервалу од 2016. до 2018. године у региону УНДП који покрива Европу и Заједницу независних држава (eng. Europe and the Commonwealth of Independent States – ECIS) спроведено је укупно 14 МАПС мисија."[170] У почетку је УНДП био самостално укључен у реализацију МАПС мисија, али су се касније прикључиле и друге агенције Уједињених нација, као и Светска банка и Европска унија. Европска унија је учествовала у МАПС мисијама које су спроведене у Републикама Црној Гори, Албанији и Србији.

МАПС мисије спровођене током 2016. године углавном су биле усмерене на интегрисање Агенде 2030 у националне оквире. Референтни водич за интегрисање Агенде 2030 који је израдила Развојна група Уједињених нација садржи осам кључних области које су врло значајне у циљу интегрисања Агенде 2030 у националне политике. То укључује: „1. Подизање јавне свести; 2. Примену приступа са више заинтересованих страна; 3. Прилагођавање националног контекста; 4. Стварање хоризонталне кохерентности политика; 5. Надгледање, извештавање и одговорност; 6. Постизање вертикалне кохерентности политика; 7. Финансирање и буџетирање; 8. Процену ризика и подстицање прилагодљивости".[171]

Агенда 2030 представља скуп испреплетаних друштвених, економских и еколошких циљева који захтевају иновативне начине приступа, како би документ заживео у пракси. Кључна ствар у том правцу јесте промоција Циљева одрживог развоја и Агенде 2030. Они би требало да постану део свакодневног живота људи, део националних и локалних политика, стратегија, планова, програма, буџета, и у томе значајну улогу игра интегрисање политика. То подразумева сензибилисање актера на националном и локалном нивоу у погледу примене Агенде 2030, да се измене неке лоше праксе, уколико постоје, те да се добре подигну на још виши ниво. Ту долазимо до фактора убрзања који помаже државама да посебну пажњу обрате на ресурсе који стоје на путу одрживом развоју, односно на позитивне праксе и њихове синергије. С временом, у процесу примене Агенде 2030, све више до изражаја долази фактор убрзања, како би се помогло да се пронађу кључни ослонци и позитивни чиниоци, али и изазови и уска грла која, уколико се на време идентификују и разреше, могу да убрзају напредак. Подршка политикама подразумева пружање експертизе од стране система Уједињених нација државама којима је то потребно, како би се убрзао напредак током времена.

Изазов који се поставља пред државе у правцу имплементације Агенде 2030 јесте како развити интегрисане јавне политике које су у складу с принципима одрживог развоја, а затим их спровести, уз подршку одговарајућих институционалних аранжмана и партнерстава. МАПС мисија управо нуди одговор на то питање, кроз нови увид у то како повезати три стуба одрживог развоја, како укључити различите интересне групе унутар земаља, учинити развојне процесе да постану реалност, уз акценат на питању инклузије група којима прети

[170] United Nations Development Programme, *Summary of Main Findings from SDG Mainstreaming, Acceleration and Policy Support Mission Reports*, Istanbul Regional Hub, Regional Bureau for Europe and the CIS, 2019, p. 3, доступно на: https://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/library/sustainable-development/summary-of-findings-from-sdg-MAPS-missions.html (приступљено 12. 3. 2019).

[171] United Nations Development Group, *Mainstreaming the 2030 Agenda for Sustainable Development Reference Guide to UN Country Teams*, March 2017, p. 4, доступно на: https://unsdg.un.org/sites/default/files/UNDG-Mainstreaming-the-2030-Agenda-Reference-Guide-2017.pdf (приступљено 12. 3. 2019).

опасност да буду остављени иза колоне. Циљ МАПС мисије није само да пружи подршку држави и њеним институцијама на путу примене Агенде 2030, већ и да оснажи и предочи другим актерима које све могућности и потенцијали леже у овом процесу и како се њихови интереси ту уклапају. На овај начин, покреће се стратешки дијалог на тему одрживог развоја на свим ступњевима и међу заинтересованим партнерима и, што је врло значајно, могућности за приступ експертизи на глобалном нивоу.

Имајући у виду да је и МАПС мисија иновативна процедура, за планирање, заговарање и подизање свести о значају Агенде 2030, сви недостаци који су уочени након примене у току 2016. године, унапређени су у току 2017. године. Ово је довело до успостављања тзв. сета стандардних оперативних процедура (eng. Set of Standard Operating Procedures – SOP) које су, између осталог, обухватиле следеће: „Укључивање других партнера Уједињених нација, под руководством резидентног координатора Уједињених нација и Тима Уједињених нација; конзистентнији фокус на свим стубовима одрживог развоја, као и на повезивању хуманитарног и мировног развоја; ефикасније консултације са више заинтересованих страна; прецизније фокусирање на питања у вези са родном равноправношћу и главним мотом Агенде 2030 – „не остављајући никога иза колоне"; избор заснован на јасним стратешким критеријумима".[172]

МАПС мисија дефинисана је као део континуиране подршке система Уједињених нација државама чланицама, на путу примене Агенде 2030, у националним оквирима. МАПС мисију углавном предводе стручњаци из УНДП или неке друге агенције из система Уједињених нација. Чланови МАПС мисије углавном обављају разговоре са представницима државних институција, академском заједницом, приватним и привредним сектором, медијима, појединим експертима, организацијама цивилног друштва и свим заинтересованим пертнерима који могу да пруже поуздане информације, како би се изградио што шири национални консензус око подршке спровођењу Агенде 2030 на свим нивоима у држави. Конкретно, свака мисија полази од анализе националних политика, институција и капацитета. Процењују се кључне стратегије, планови и програми на националном нивоу, пописи, здравствене анкете, процене сиромаштва и развоја, прегледи јавних прихода и расхода и њихова усклађеност са Агендом 2030, најчешће уз помоћ алата Брзе интегрисане процене РИА (више о томе у наредном поглављу).

Како би стекли ближи увид о стању и националним приоритетима држава, значајну помоћ члановима МАПС мисије представљају документи попут: Оквира развојног партнерства, извештаја о напретку у реализацији Миленијумских циљева развоја, докумената међународних институција, Светске банке, Међународног монетарног фонда, организација из система Уједињеница нација. Годишњи извештаји Европске комисије, посебно за државе Западног Балкана, значајан су извор информација у процесу процене и евалуације. Ова анализа националних политика, уз организоване консултативне састанке, чини срж МАПС мисије. Коначно, закључни налази се конципирају у завршни извештај који сумира налазе о усклађености националних политика и Циљева одрживог развоја, пружа увид у постојање координације и заинтересованост релевантних актера да раде на заговарању и промоцији Агенде 2030. МАПС мисија државама често користи приликом сачињавања Добровољног националног извештаја, али и приликом ревизије или развоја развојних стратегија и програма, као и планова за финансирање спровођења Агенде 2030.

[172] United Nations Development Programme, Bureau of Policy and Programme Support, *MAPS Mission Engagement and SDG Implementation Support*, *UNDP review of 2016–2017 Mainstreaming, Acceleration and Policy Support country missions,* op. cit., p. 10.

МАПС мисија има потенцијал да постане део развојног инструмента за праћење напретка и евалуацију, као извор подршке и препорука, институционалне координације, националног планирања и укључивања заинтересованих страна. То захтева не само свеобухватно истраживање националних развојних политика, већ и преглед координације институција, података, финансирања, партнерстава и фактора који доводе до убрзања. Анализа је показала да је област финансирања препозната као слабо развијена у многим државама. У том смислу, требало би трагати за експертизом која се може пронаћи у академским и истраживачким институцијама, а која може помоћи да се анализирају не само опције које су на располагању, већ и потенцијални облици иновативних решења. Живимо у времену у којем технологија покреће иновације. Иновације могу бити кључан фактор убрзања и повезивања свих заинтересованих актера.

3.5.2. Брза интегрисана процена политика (Rapid Integrated Policy Assessment – RIA)

Брза интегрисана процена политика (eng. Rapid Integrated Policy Assessment – RIA) представља алат за процену усклађености националних политика и Циљева одрживог развоја. У највећем броју случајева државе се углавном опредељују да изврше Брзу интегрисану процену политика пре спровођења МАПС мисије. У самом почетку Брза интегрисана процена је спровођена од стране чланова МАПС мисије, али су убрзо у сам процес укључени и представници јавних управа, како би се подигла свест и ојачали капацитети на националном нивоу.

Основни циљ Брзе интегрисане процене јесте да укаже на кохерентност докумената који се процењују и њихову усклађеност са Циљевима одрживог развоја. На овај начин се помаже државама да оцене сопствену спремност за примену Агенде 2030. Процена обухвата кључне националне стратегије, планове, програме и даје оцену нивоа усклађености, према следећим критријумима:

- „Ирелевантност – означава да одређени Циљ одрживог развоја није релевантан за државу или може да се односи на област управљања коју треба регулисати на регионалном или глобалном нивоу;

- Потпуна усклађеност – указује да у националном документу постоји циљ који одговара неком од Циљева одрживог развоја, не само у самом тексту, већ и по обухвату и визији. У појединим случајевима могу постојати и дефинисани индикатори за мерење напретка;

- Делимична усклађеност – подразумева да у националном документу постоји циљ који одговара одређеном Циљу одрживог развоја, али није у потпуности усаглашен у домету, или не постоји дефинисан индикатор за праћење напретка;

- Неусклађеност – упућује да циљеви у документу националне политике не одговарају ни једном Циљу одрживог развоја. У случајевима када је усклађивање релативно високо, то отвара врата убрзаној примени Агенде 2030 на националном нивоу”.[173]

[173] United Nations Development Programme, *Rapid Integrated Assessment (RIA), To facilitate mainstreaming of SDGs into national and local plans*, New York, 2017, p. 14, доступно на:

Поред оцене нивоа усклађености националних политика са Циљевима одрживог развоја РИА инструмент помаже и у препознавању међусобних веза између Циљева одрживог развоја и области за потенцијалну сарадњу.

Примена Брзе интегрисане процене РИА подразумева четири следећа корака. Први корак обухвата утврђивање националних развојних приоритета и процену усклађености Циљева одрживог развоја са кључним националним политикама. Други корак представља утврђивање веза између усклађених циљева. Ово пружа могућност примене интегрисаног приступа за постизање одрживог развоја. Трећи корак усмерен је на процену постојећих капацитета за праћење спровођења. Коначно, четврти корак укључује развој националног и/или субнационалног профила Циљева одрживог развоја који идентификује изазове, недостатке у усклађивању са националним документима и одговарајућим показатељима и указује на спремност државе да интегрише и имплементира Циљеве одрживог развоја.[174]

У досадашњој примени РИА механизма у државама широм света уочено је следеће:

- Национална стратешка документа у већини држава, без обзира на њихову фазу развоја, била су прилично добро усклађена са Циљевима одрживог развоја који се односе на сиромаштво, образовање и здравље.

- Посматрајући тзв. „пет пи" Агенде 2030 (људи, планета, просперитет, мир и партнерство) недостаци у националним оквирима углавном су уочени у областима планете и партнерства.

- У значајном броју држава, области родне равноправности (ЦОР 5), одрживе потрошње и производње (ЦОР 12) и одрживог коришћења океана, мора и морских ресурса (ЦОР 14) нису обухваћене ширим оквиром националних политика. Процена је указала да је усклађеност са ЦОР 14 била врло ограничена, чак и када су у питању острвске државе.

- Иако РИА пружа прилику за процену постојећих и потенцијалних веза Циљева одрживог развоја, националних секторских докумената и капацитета за спровођење Агенде 2030, у досадашњој пракси се показало да се ове везе често не уочавају. Један од примера јесте неповезивање могућности за развој технологија, комуникација и иновација са Циљевима одрживог развоја који се односе на доступну и обновљиву енергију (ЦОР 7), индустрију, иновације и инфраструктуру (ЦОР 9), смањење неједнакости (ЦОР 10), одрживе градове и заједнице (ЦОР 11), одговорну потрошњу и производњу (ЦОР 12), али и на изградњу и оснаживање глобалног партнерства за одрживи развој (ЦОР 17).

- У погледу процене повезаности три стуба одрживог развоја, констатовано је да су државе углавном давале предност економском стубу у односу на друга два стуба.

- Недостаци су уочени и у погледу праћења глобалних индикатора. Поједине државе и њихови статистички системи не поседују капацитет у погледу рашчлањености

https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/sustainable-development-goals/rapid-integrated-assessment---mainstreaming-sdgs-into-national-a.html (приступљено 12. 3. 2019).

[174] United Nations Development Programme, *Rapid Integrated Assessment (RIA), To facilitate mainstreaming of SDGs into national and local plans*, New York, 2017, op. cit., p. 6.

података. Пример за то је Јамајка која спада у државе вишег средњег нивоа прихода (eng. upper middle-income country) и поседује капацитет за праћење 61% индикатора, док Џибути као најмање развијена држава (eng. last developed country) може да прати тек 28% индикатора.[175]

Главни недостатак који се истиче у погледу РИА алата јесте немогућност откривања дубинских веза и показатеља праћења примене Агенде 2030. Брза интегрисана процена се односи на утврђивање постојања усклађености кључних националних докумената са Циљевима одрживог развоја, али не открива дубље везе, односе, функције које су у том контексту врло важне, те из тог разлога захтева допуну и неку даљу анализу.

[175] Више у: United Nations Development Programme, Bureau of Policy and Programme Support, *MAPS Mission Engagement and SDG Implementation Support*, *UNDP review of 2016–2017 Mainstreaming, Acceleration and Policy Support country missions*, op. cit., pp. 17–18.

4. Јавне управе у државама Западног Балкана – од Миленијумских циљева развоја до Агенде 2030

4.1. Друштвенополитичке и економске околности у државама Западног Балкана

Западни Балкан је израз просторно-политичког усмерења за приступ у спољној политици Европске уније који се односи на државе обликоване на простору бивше СФР Југославије и Републику Албанију. Овај приступ је уведен са намером да се олакша нормализација односа на овом подручју, након рата 90-тих година XX века. „Званична употреба назива је отпочела након састанка шефова влада и држава чланица Европске уније и држава Западног Балкана на самиту у Солуну, 2013. године, на коме су усвојени стратешки документи (Солунска декларација и Солунска агенда) којима су постављени оквири за будућу сарадњу, са перспективом чланства земаља Западног Балкана у Унији, као крајњим циљем."[176]

Једна од главних карактеристика држава Западног Балкана јесте хетерогеност, како у културном, историјском и географском, тако и у етничком, верском и политичком погледу. Разноврсност и разнородност је често био повод конфликата и нестабилности на овом подручју, а до пре само 25 година на тлу Западног Балкана су вођени ратови. Распадом СФР Југославије настале су нове, независне државе, а назив „буре барута Европе" неретко се и даље користи као одредница Западног Балкана. У стратешком смислу државе Западног Балкана имале су велики значај за европски континент. Мултиетнички модели у неким другим државама нису могли бити примењени на државе Западног Балкана које су прошле кроз пустош рата.

Иако се, шире, појам Балкан најпре користио у XV веку за назив планине, у XIX веку за читаво полуострво и на крају за читав регион, почетком XX века Балкан добија поприличан број негативних и непожељних епитета. Како примећује Марија Тодорова, „због тешкоћа у модернизацији и пратећих националистичких аберација, Балкан је све више постајао симбол за нешто агресивно, нетолерантно, варварско, полуразвијено, полуцивилизовано, полуоријентално".[177] Тодорова књигу *Имагинарни Балкан* започиње следећом мишљу: „Један баук кружи културом Запада – баук Балкана. Све силе ушле су у свети савез да би истерале ту авет: политичари и новинари, конзервативни научници и радикални интелектуалци, моралисти свих врста, родова и облика".[178]

Тодорова се даље пита како један географски појам може да се преобрази у погрдни епитет и наводи да то питање превазилази академску дебату. „Оно је прича о 1. Безазленим неистинама које произилазе из недовољног познавања географије и преносе се путем традиције; 2. О каснијем оптерећивању географског назива додатним политичким, социјалним, културним и идеолошким конотацијама, као и о почетку коришћења речи „Балкан" у погрдном смислу у време Првог светског рата и 3. О потпуном одвајању

[176] Владимир Медовић (ур.), *Појмовник ЕУ*, Делегација Европске уније у Републици Србији, Београд, октобар 2018, стр. 373.
[177] Марија Тодорова, *Имагинарни Балкан*, Библиотека XX век, Београд, 2006, стр. 11.
[178] Ibidem, стр. 47.

одређеног назива од његовог предмета, и ретроактивном приписивању идеолошки обојеног означитеља том региону, нарочито после 1989. године."[179]

Промене на прагу XXI века захватиле су односе између држава, али и унутар појединих држава. „Међународни систем је претрајао без већих потреса промену односа снага крајем осамдесетих и почетком деведесетих година XX века, док је управо напетост између државе и друштва у многим случајевима узроковала и насилне сукобе."[180] Чињеница је да је рат који се 90-тих година XX века водио на територији Босне и Херцеговине трајно утицао на промену изгледа региона. Распадом СФР Југославије настало је шест независних држава које су настојале да изграде сопствени идентитет. Иако су поједине државе избегавале да се поистовете са квалификативом балканских држава, тзв. нови балкански рат XX века утицао је на стварање негативног регионалног идентитета Западног Балкана. Многи сматрају да се и у данашње време много тога није променило, те да Балкан и даље прати имиџ проблематичног подручја које покушава да се приближи Европи, иако му по свему судећи географски и припада.

Иако, сви описи Балкана истичу његов гранични положај, као мост између истока и запада, Европе и Азије, чињенице о Балкану шире се углавном у времену неприлика. Радјард Киплинг у књизи *Светлост се угасила* с краја XIX века наводи разговор између два ратна известитеља (Torpenhowa и Nilghaia): „Разговор је вазда започињао вешћу да ће на пролеће бити метежа на Балкану … Пустимо немире на Балкану. Те државице тамо вазда дрече".[181] Сматра се да би то могао да буде и почетак књиге с краја XX века, као доказ да је за последњих више стотина година доста тога остало непромењено. Иако је географски неодвојив од Европе, Тодорова сматра да је Балкан и даље остао „кмет Европе", њен „алтер-его" и „тамна страна". Тај гранични положај између Европе и Азије, истока и запада изгледа да је више донео потешкоћа и нестабилности и унапред определио усуд балканских држава.

„У том тананом еквилибријуму између стабилности и нестабилности главни је језичак глобализација, чији ће развој умногоме предодредити ток XXI века."[182] Може се са сигурношћу тврдити да се државе Западног Балкана, као и читав свет, суочавају са „новим бауком који је крајем века почео да кружи планетом. То је баук глобализације".[183] Једни у њој виде „свитање нове зоре човечанства", а други „новог светског Бехемонта – апокалиптичну пошаст света". Џозеф Нај износи неколико карактеристика овог савременог света: „Прво, државе нису једини актери у глобалним односима, друго, безбедност није главни исход којем теже и треће, сила није увек једини нити најбољи инструмент за постизање тог исхода".[184] С обзиром на то да у савременом друштву на цени нису више само они ресурси које можемо довести у директну везу с економском и војном сфером, тзв. мека моћ, путем доминације културе, језика, знања, науке, технологије и вредности све више добија на значају.

Иако су на почетку XXI века војне интервенције широм света и даље присутне (Србија 1999. године, Авганистан 2001. године, Ирак 2003. године), за већину држава употреба силе је све

[179] Ibidem, стр. 53–54.
[180] Драган Р. Симић, *Светска политика: међудржавни и међународни поредак, светска политика, глобални односи*, Факултет политичких наука, Чигоја Штампа, Београд, 2009, стр. 146.
[181] Радјард Киплинг, *Свјетлост се угасила*, Зора, Загреб, 1957, стр. 45.
[182] Владимир Павићевић, et. al, *Аспекти глобализације, са прегледом основних појмова,* Београдска отворена школа, Досије, Београд, 2003, стр. 299.
[183] Ibidem, стр. 33.
[184] Џозеф С. Нај, *Будућност моћи*, Архипелаг, Београд, 2012, стр. 38.

тежа и скупља, али и непримеренија него раније. То је оно што Џозеф Нај означава појмом „паметна моћ". Овај појам Нај је употребио 2004. године у књизи *Мека моћ: средства за успех у светској политици* (eng. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*). За разлику од меке моћи која није *per se* вредносно позитиван појам и може бити и добра и лоша, у зависности од циља којем стреми, паметна моћ је добра сама по себи. Другим речима, паметна моћ не може бити лоша с обзиром на то да тежи позитивном учинку. То је комбинација тврде са меком моћи, чији циљ је да се кроз процес превођења и промене дође до најбољег решења, односно до позитивног исхода. Паметна моћ, према Нају, „није само мека моћ 2.0. Она подразумева склоност да се тврда и мека моћ комбинују у делотворне стратегије у различитим контекстима".[185] Уопштено гледано, у савременом друштву које се одликује преласком моћи, како са државе на државу, тако и са државе на недржавне актере, измењеном улогом тврде моћи, као и обиљем информација, успостављање делотворних стратегија је од кључног значаја.

Други значајан концепт у оквиру паметне моћи јесте сарадња. Сарадња између држава, као и држава и недржавних актера, требало би да замени доминацију која је била саставни део традиционалног начина дефинисања моћи. То је оно што Нај означава као „моћ са другима, уместо само над другима".[186] На тај начин паметна моћ у XXI веку, кроз сарадњу држава и недржавних субјеката, постаје кључан концепт у временима пред нама.

Државе Западног Балкана су се определиле за пут европских интеграција и кренуле у изградњу сопствених идентитета, схвативши да један од основних услова за просперитет и мир представља сарадња, не само у економском смислу, већ и у политичком, културном, научном и технолошком. Услед приближно једнаког нивоа развоја и релативно малих тржишта, једини оквир који нуди простор за заједнички живот лежи у повезивању и сарадњи. Још је немачки меркантилистички писац Филип фон Хорник (Philipp von Hornick) приметио „да ли је нека држава моћна и богата или није, не зависи од обиља или сигурности њене моћи и богатства, већ првенствено од чињенице да ли њени суседи поседују више или мање тога од ње".[187] Сходно томе, самодовољност није пожељна вредност у савременом друштву, већ сарадња на регионалном и глобалном нивоу. Приоритети држава Западног Балкана у погледу спољне политике односе се на чланство у Европској унији, побољшање односа са суседним државама, јачање позиције на међународној позорници, промоцију привреде, културе и свеукупног идентитета. Овај пут подразумева нови политички, економски и безбедносни оквир који би требало да осигура трајну стабилност у региону. Одсуство сукоба и стабилизација односа међу државама Западног Балкана пружа могућност за напредак на пољу друштвено-економског раста и развоја.

Иако политичке тензије у региону постоје, пре свега због решавања статуса јужне српске покрајне, присутни су бројни изазови у погледу одрживог раста и развоја. Непотпуне демократије, проблем корупције, висок ниво незапослености, недостатак поверења у институције, дискриминација (посебно осетљивих група грађана), родна неједнакост, слаб капацитет организација цивилног друштва, само су неке од претњи. Недостатак економске и инфраструктурне повезаности отежава економски развој. Ове „хибридне демократије", како се у литератури често називају, ушле су у процес транзиције и ту су остале заточене, у одсуству могућности да начине било какав помак. То стање „транзитократије", односно

[185] Ibidem, стр. 13.
[186] Ibidem, стр. 15.
[187] Цит. према Пол Кенеди, *Успон и пад великих сила*, ЦИД, Подгорица и Службени лист СРЈ, Београд, 1999, стр. 17.

трајне транзиције кочи даљи напредак региона у целини, одражавајући се и на пораст незадовољства грађана.

Кривци за овакво стање у државама Западног Балкана неретко се траже и на међународној сцени, а разлог томе је претерана интервенција и мешање у унутрашње ствари држава. Ипак, Уједињене нације (eng. United Nations – UN), организација Северноатлантског споразума (eng. North Atlantic Treaty Organization – NATO) и Организација за сарадњу и безбедност у Европи (eng. Organization for Security and Co-operation in Europe – OSCE) били су укључени у решавање спорова и промовисање стабилности у региону. Чланство држава у глобалним, а посебно регионалним иницијативама, игра значајну улогу, а државе Западног Балкана су се, из тог разлога, приклониле европским и евроатлантским интеграцијама.

Од држава Западног Балкана једино су Република Албанија и Република Црна Гора чланице НАТО; Република Албанија од 2009. године, а Република Црна Гора од 2017. године. С друге стране, остале државе Западног Балкана приступиле су другим партнерствима која теже даљим политичко-безбедносним интеграцијама. Република Србија и Босна и Херцеговина су чланице Партенрства за мир (eng. Partnership for Peace) од 2006. године,[188] кључне иницијативе НАТО која тежи да унапреди стабилност и безбедност у Европи и свету, а на основу кључних демократских вредности владавине права, заштите слободе и људских права, као и очувања мира.

Повеља партнерства између Северне Македоније, Албаније, Хрватске и Сједињених Америчких Држава (Америчко-јадранска повеља) је још једна стратешка иницијатива формирана као потпора чланству у НАТО, у циљу даљих европских и трансатлантских интеграција и, пре свега, јачања стабилности у региону. Република Црна Гора и Босна и Херцеговина су се придружиле овом партнерству 2008. године, док Република Србија има статус посматрача.

Када је у питању чланство у Европској унији, Солунском агендом за Западни Балкан (eng. Thessaloniki Agenda for Western Balkan) из 2003. године, државе чланице Европске уније изразиле су спремност да државе Западног Балкана постану део европске породице. Овим је стављена потврда на процес уклапања држава региона у европско устројство. Преговори са Републиком Црном Гором и Републиком Србијом су у току, Република Северна Македонија и Република Албанија имају статус кандидата, док је Босна и Херцеговина потенцијални кандидат.

Пред државама Западног Балкана је још увек дуг пут који морају прећи. Иако многи аналитичари улазак држава Западног Балкана у Европску унију виде као известан, али још увек временски неодређен, тзв. меки притисак који се врши на њих, захтевом да испуне одређене стандарде, како би се придружиле европској породици држава, пре свега јачањем демократских институција и владавине права, представља својеврсни испит. Развој владавине права, конкурентности и јачање приватног сектора, као и регионалне сарадње и иницирања помирења, неки су од основних приоритета за државе Западног Балкана. С друге стране, ту спада и ефикасна јавна управа, борба против корупције, слободни и поштени избори, развој цивилног друштва, слобода медија итд. Фокус је стављен посебно на преговарачко поглавље 23 (Правосуђе и основна права), али и на поглавље 24 (Питања правде, слободе и безбедности) у којима се очекује значајан напредак. Све државе Западног

[188] Република Албанија је чланица Партнерства за мир од 1994. године, а Република Северна Македонија од 1995. године.

Балкана улажу озбиљне напоре, како би једнога дана постале чланице Европске уније. Упркос томе, чини се да напредак није уједначен у свим областима и да резултати нису увек видљиви. Истовремено, јавља се потреба да се ојача кредибилитет у појединим процесима, а посебно путем укључивања организација цивилног друштва.

Када се говори о европској перспективи за државе Западног Балкана постављају се два актуелна питања. Прво, да ли је ова перспектива реална или се Европска унија уморила, нарочито са последњим проширењем, и друго, да ли је Европска унија једина алтернатива за државе Западног Балкана или једна од алтернатива. Када су у питању нова проширења, јављају се поједина мишљења да је Европска унија последњим проширењем доживела замор, те да још увек није спремна за нове чланице, које укупно броје 21 милион становника. На другој страни је аргумент да ангажовање Европске уније на Западном Балкану остаје начин задржавања европског утицаја у региону. Постоје и наводи који истичу да 2025. година, као изгледна година приступања, представља више инспиративни фактор, него реалан исход за улазак појединих држава Западног Балкана у Европску унију. „Србија и Црна Гора, које су већ започеле разговоре о приступању Европској унији, сматрају се највероватнијим кандидатима на подручју Западног Балкана који ће направити прекретницу 2025. године, испред Албаније, Македоније и Босне и Херцеговине."[189] Истовремено, ту су и наговештаји евроскептика. Неповерење региона у Европску унију најбоље осликавају речи локалног политичара који наводи следеће: „Ми лажемо (ЕУ) да озбиљно размишљамо о реформи, а они нас лажу да су озбиљни у погледу приступања".[190]

На другој страни је питање да ли је Европска унија једина алтернатива за државе Западног Балкана или једна од алтернатива. Као друге могућности наводе се савези са Руском Федерацијом и НР Кином, као опционим партнерима. Неки од аргумената који иду у прилог тој тези су различите историјске и културне везе, посебно Републике Србије и Руске Федерације, сарадња у области енергетике, различите инвестиције, кредитни аранжмани и инфраструктурни пројекти које нуди НР Кина, политички утицај који Русија и Кина имају, највећим делом и као сталне чланице Савета безбедности Уједињених нација.

Упркос овим опцијама, сматра се да Европска унија остаје најважнији партнер који, ипак, нема алтернативу. „У 2016. години, укупна трговинска размена региона са Европском унијом износила је више од 43 милијарде евра, што је за 80% више у односу на 2008. годину, уз значајан потенцијал за даљи раст. Привредна друштва из Европске уније су, такође, највећи инвеститори на Западном Балкану, са преко 10 милијарди евра страних директних инвестиција у региону само у протеклих пет година."[191] Из тог разлога, сматра се да би акценат требало ставити на сам процес приступања Европској унији, као покретача реформи, са свим вредностима које са собом носи.

[189] Више на: Financial Times, EU to Map Out Membership for 6 Western Balkan States, February 2018, доступно на: https://www.ft.com/content/e0774a28-0695-11e8-9650-9c0ad2d7c5b5 (приступљено 12. 5. 2018).
[190] OSCE BiH, Exploring what Europe can do for Western Balkans, доступно на: https://www.oscebih.org/exploring-what-europe-can-do-for-western-balkans (приступљено 12. 5. 2018).
[191] European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans*, Strasbourg, 6. 2. 2018, p. 1, доступно на: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf (приступљено: 28. 3. 2018).

У фебруару 2018. године Европска комисија је објавила саопштење, под насловом *Веродостојна перспектива проширења за Западни Балкан и појачано ангажовање Европске уније на Западном Балкану* (eng. *A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans*). Овим документом је потврђена европска перспектива за државе Западног Балкана и по први пут је дефинисан конкретан временски оквир. „Преговори о приступању су увелико у току са Црном Гором и Србијом. Оне би могле бити потенцијално спремне за чланство у перспективи до 2025. године, уз јаку политичку вољу, спровођење стварних и одрживих реформи, као и коначна решења спорова са суседима."[192] Ипак, како се даље наводи, сама динамика ће зависити искључиво од сваке државе понаособ и капацитета да успуни критеријуме произашле из члана 49. Уговора о Европској унији, као и копенхашке критеријуме. У тексту се дефинишу и приоритетне области сарадње које, пре свега, обухватају реформе у области владавине права, основних права и доброг управљања, јачање привредних капацитета и развој добросуседских односа и регионалне сарадње.

Значај реформе јавне управе истакнут је у документу, у циљу побољшања одговорности и транспарентности у раду, посебно када су јавне финансије у питању, као и квалитет пружања услуга. Професионална и деполитизована јавна управа, као и развој дигиталног тржишта, које укључује е-Управу, е-Набавке, е-Здравство, допринеће повећању продуктивности, увођењу иновација, трансформацији јавних услуга и, коначно, њиховом побољшању квалитета и побољшању задовољства грађана пруженим услугама.

Уз овај документ је предвиђен и Акциони план за подршку трансформацији Западног Балкана који укључује шест главних иницијатива усмерених на специфичне области од интереса за обе стране: „1. Иницијатива за јачање владавине права; 2. Иницијатива за јачање ангажовања по питању безбедности и миграција; 3. Иницијатива за јачање подршке социо-економском развоју; 4. Иницијатива за побољшање транспортне и енергетске повезаности; 5. Иницијатива за дигиталну агенду за Западни Балкан; и 6. Иницијатива за подршку помирењу и добросуседским односима".[193]

Често се истиче да регион Западног Балкана пати, како од политичких тако и од економских мањкавости. „Слабе политичке и административне реформе, укључујући неефикасну борбу против корупције и несигурност у погледу политичке будућности држава, доводе до недостатка страних директних инвестиција потребних за подстицање раста."[194] У погледу економских прилика, оно што је карактеристично, готово за све државе Западног Балкана, јесте чињеница да имају низак бруто домаћи производ (БДП), распрострањену сиву економију, ниска издвајања за социјалну и здравствену заштиту, висок ниво незапослености „који је заоштрен опадањем наталитета и унапређењима у медицини којим је људима омогућено да живе много дуже".[195]

У редовном економском извештају Светске банке за регион Југоисточне Европе за 2015. годину[196] даје се преглед економских карактеристика држава Западног Балкана. С тим у вези, за сваку од држава констатовано је следеће:

[192] Ibidem, стр. 2.
[193] Ibidem, стр. 17–18.
[194] *Mapping the Western Balkans and the State of Democracies in Transition: A Social Democratic Perspective*, PES Socialists and Democrats, European Forum for Democracy and Solidarity, Amsterdam, July 2017, p. 33.
[195] Норман Бери, *Увод у модерну политичку теорију*, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 319.
[196] Светска банка, *Југоисточна Европа, Редовни економски извештај бр. 8, Раст се опоравља, ризици расту*, јесен, 2015.

Република Албанија је у току 2015. године забележила економски раст на који су, пре свега, утицали улагање, али и извоз. Дошло је и до отплате заосталих дуговања државе приватном сектору, што се позитивно одразило на даље приватне инвестиције, док је приватна потрошња забележила пад. Забележен је и пораст запошљавања, чак и у секторима који су бележили губитке у претходном периоду, попут грађевине и производње.

Босна и Херцеговина у 2015. години наставила је са економским опоравком од последица поплава. На економски раст је углавном утицао сектор услуга и грађевинарства, а индистријска производња и енергетски сектор забележили су раст. Иако је дошло до пораста запослености, том порасту је допринело и запошљавање у јавној управи. Средњорочно гледано, за остваривање економског раста потребан је даљи напредак у спровођењу реформи.

У Републици Северној Македонији је у току 2015. године дошло до успоравања економског раста. То се односи на бројне секторе, од рударства и дуванске индустрије до производње електричне опреме. Једино је сектор грађевинарства забележио опоравак. Као и у Албанији, и у Северној Македонији дошло је до слабљења приватне потрошње, али и приватних улагања. Иако је дошло до пада незапослености, ова стопа је једна од највећих у државама Западног Балкана и износила је 27,3% у првој половини 2015. године. Када су у питању млади, проценат незапослености је још већи и у 2015. години је износио чак 48%.

Република Србија је у другом кварталу 2015. године остварила раст од 1%, након пет узастопних квартала пада економске активности. На ово је превасходно утицао опоравак индустријске производње, нарочито након поплава 2014. године. Забележен је пад потрошње, услед смањивања пензија и плата у јавном сектору, а као значајан фактор бржег економског раста означено је спровођење фискалних и структуралних реформи.

У Републици Црној Гори се у 2015. години бележи економски раст, на шта је највећим делом утицала повећана државна и индивидуална потрошња, али и инвестиције. Раст је забележен у секторима индустријске производње, грађевинарства и туризма, док је производња хране забележила пад. Упркос томе, дошло је до отварања нових радних места у сектору пољопривреде и услуга.

У редовном економском извештају Светске банке за Западни Балкан за 2018. годину[197] када су у питању појединачне државе, дата је следећа оцена:

У Републици Албанији је у 2018. години забележен раст активности у сектору туризма, док је пораст запослености, плата и кредитни раст довео до пораста индивидуалне потрошње. Производња енергије из хидроелектрана је у првој половини 2018. године удвостручена, у поређењу с истим периодом 2017. године, пре свега, захваљујући повољним временским условима. Истовремено, констатовано је да су за одрживи раст и равномерни развој кључне следеће активности: фискална консолидација и структурне реформе.

Босна и Херцеговина је у 2018. години задржала стабилну стопу раста која је била вођена првенствено потрошњом. Стопа запослености забележила је скроман пораст и то углавном у областима производње и услуга. Пад запослености забележен је у сектору пољопривреде, уз пораст потрошачких цена.

[197] Светска Банка, *Западни Балкан, Редовни економски извештај број 14, Виши али крхки раст*, јесен 2018.

Република Северна Македонија, такође, забележила је пораст економских активности у 2018. години, захваљујући инвестицијама, опоравку потрошње и повећаном извозу, за разлику од 2015. године у којој је дошло до пада. У области туризма, такође, приметан је пораст, док су смањене активности примећене у секторима рударства, текстилне индустрије и грађевинарства. Раст потрошње подстакнут је растом зарада, пензија и кредитирањем, а побољшани услови на тржишту рада довели су стопу незапослености на историјски минимум од 21,1%. Препоруке за одржавање раста односе се на спровођење структурних реформи које би требало да обезбеде дугорочан раст запослености, побољшање људских ресурса и бољи квалитет у пружању јавних услуга.

Економском расту у Републици Србији у 2018. години допринеле су активности у сектору грађевине, пољопривреде, јавних и приватних инвестиција. Бележи се и пад стопе незапослености, али и пораст просечних зарада и суфицит у државном буџету. Констатовано је да је даљи економски раст на средње стазе условљен наставком структурних реформи, као и напретком у приступању Европској унији.

Република Црна Гора је у 2018. години остварила раст приватних и јавних инвестиција, пораст извоза роба и услуга, као и раст запослености и зарада. Инвестиције у енергетском и сектору грађевине, производња и туризам који је забележио рекордне резултате били су главни покретачи раста. Даље, раст запослености забележен је, управо, у секторима грађевинарства, туризма, производње, али и у јавном сектору. Као један од најзначајнијих позитивних помака бележи се пад сиромаштва са 8,7%, колико је износио у 2012. години, на процењених 4,8% у 2018. години.[198] Закључено је да даљи раст захтева убрзање реформи јавне управе, али и социјалног сектора.

Као главни спољни ризици за све државе Западног Балкана назначени су помаци на путу европских интеграција, могуће пооштравање финансијских услова на тржиштима у развоју, као и регионална политичка ситуација. У извештају се истиче да просечан економски раст на Западном Балкану износи 3,5%, што је углавном условљено повећањем обима јавних инвестиција. Ово повећање јавних инвестиција представља повољан наговештај за даљи економски раст и развој, али је условљен, између осталог, и политичком стабилношћу на националном, али и на нивоу региона. Политички стабилне државе и регион у целини могу да привуку инвестиције за уравнотежен, дугорочан и одржив раст. Повољна пословна клима, развијена инфраструктура, задовољавајућа радна снага само су неки од додатних фактора који могу имати незанемарљив утицај.

С друге стране, требало би ојачати и остале економске механизме, попут ефикасније и ефективније јавне потрошње, одрживог извоза, развоја модела јавно-приватног партнерства, као и реформе пореског система, како би се отворио простор за економску стабилност и даље напредовање. Обезбеђивање економског раста у државама Западног Балкана није једноставан задатак, али је један од предуслова да тај раст буде одржив. За то је потребно креирање ефикасних јавних политика које ће одговорити на овај задатак, али и нове могућности за превазилажење ограничења малих тржишта. У супротном, шансе за даљи развој могу бити доведене у питање. Чак и уз садашњу стопу економског раста, у извештају се наводи, државама региона би „било потребно педесет година, како би сустигли садашњи животни стандард Немачке и осамдесет година да достигну Немачку".[199]

[198] Ibidem, стр. 72.
[199] Ibidem, стр. 47.

Државе Западног Балкана, појединачно, представљају мала тржишта, али удружено имају већи капацитет да привуку страна улагања. Регионална економска интеграција представља кључ даљег развоја. Релевантна активност у том правцу је и Агенда економског повезивања држава Западног Балкана започета у јулу 2017. године, након четвртог самита држава Западног Балкана који је одржан у Трсту. Дефинисањем Вишегодишњег акционог плана за регионални економски простор држава Западног Балкана, као главни циљ је одређено постизање вишег степена повезаности региона, у складу са захтевима Европске уније. Визија овог плана подразумева креирање регионалног економског простора држава Западног Балкана, уз несметан проток роба, капитала, услуга и квалификоване радне снаге. Све наведено учиниће државе региона привлачним за улагања. Оквир функционисања Вишегодишњег акционог плана представљају правила Споразума о слободној трговини у централној Европи (ЦЕФТА), Стратегије развоја Југоисточне Европе до 2020. године (Стратегија ЈИЕ 2020) и Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП). Ова иницијатива не представља замену за чланство у Европској унији, али њено функционисање према правилима Европске уније чини читав регион корак ближе Европској унији.

Вишегодишњи акциони план садржи четири елемента економских интеграција:

1. Трговина – подразумева привлачење улагања, смањење трошкова трговине, уклањање баријера за приступ тржишту, као и омогућавање слободне трговине робе и услуга и усклађивање тржишта ЦЕФТА са европском регулативом;

2. Инвестиције – обухватају промовисање региона као привлачне инвестиционе дестинације, усаглашавање инвестиционих политика са међународним правилима и стандардима Европске уније, као и промоцију паметног раста;

3. Мобилност – садржи развој економија заснованих на знању и размену истраживача, професионалаца, висококвалификоване радне снаге и студената, али и развој и повезивање сектора науке и индустрије;

4. Дигитална интеграција – укључује развој дигиталне економије и дигиталног друштва, усвајање паметних технологија, усаглашавање политика у том домену, али и побољшање безбедности дигиталних услуга. Ово подстиче развој иновативних услуга намењених потрошачима и предузећима и друштва заснованог на знању.[200]

Временски оквир за реализацију Вишегодишњег акционог плана за регионални економски простор држава Западног Балкана дефинисан је за период од 2017. до 2020. године, а за поједине активности до 2023. године.

[200] Ibidem, стр. 46–47.

4.2. Резултати и поуке Миленијумских циљева развоја

У извештају Миленијумских циљева развоја за 2015. годину наводи се да на самом крају примене овог документа „свет има разлога за славље”[201]. С друге стране, констатују се и „неуједначена достигнућа и недостаци у многим областима”[202], тако да је врло пожељно да се активности наставе.

Резултати по сваком од осам циљева показују следеће: број екстремно сиромашних људи опао је за више од половине; број деце која се налазе ван примарног школског система образовања широм света је опао за половину (најбољи резултати у побољшању примарног образовања забележени су у региону подсахарске Африке); много више девојчица уписује школу, а присутност жена у политичком животу је повећана; глобална стопа смртности деце испод пет година опала је за више од половине, као последица вакцинације; смртност мајки на порођају опао је за скоро половину услед веће могућности приступа квалификованом здравственом особљу; ХИВ инфекције и инциденце маларије су опале за око 40%; највећи проценат честица које оштећују озонски омотач су елиминисане, а проценат светске популације која користи побољшан приступ пијаћој води је скоро удвостручен; званична помоћ од стране развијених држава повећана је за више од половине, број претплатника мобилне телефоније порастао је десет пута, док скоро половина светске популације има приступ интернету.

Из петнаестогодишње примене Миленијумских циљева развоја главна порука која је извучена на глобалном нивоу односи се на потребу унапређења производње, као и прикупљања и анализе података. Подаци су врло значајни за креирање јавних политика и представљају један од основних алата за развој и његово праћење. Како на глобалном и регионалном нивоу, поуздани подаци су неопходан елемент у подстицању развојних напора, реализације активности, праћења и побољшања учинака и на националном и локалном нивоу. Самим тим, намеће се као неопходност ојачавање капацитета статистичких система, посебно на националном нивоу, у погледу механизама извештавања и методологије праћења. Резултати студије Светске банке показали су да скоро половини држава недостају адекватни подаци за праћење сиромаштва, тако да најсиромашнији људи често остају изван лупе, невидљиви. „У подсахарској Африци, где је сиромаштво најраспрострањеније, 61% држава нема адекватне податке за праћење трендова сиромаштва.”[203]

Трнаспарентност и стандардизација података врло су значајни. Током примене Миленијумских циљева развоја показало се да су недостајали многи подаци на националном нивоу, тако да су међународне организације биле принуђене да овај проблем премосте спровођењем анкета, како би прикупиле неопходне информације. Дешавало се, истовремено, и да државе поседују новије податке које нису делиле на глобалном нивоу с одговарајућим специјализованим агенцијама. С друге стране, чак и када су постојали подаци на националном нивоу, није се могла обезбедити директна упоредивост, без претходног прилагођавања, што потврђује значај стандардизације података. Највећи изазови показали су се у погледу квалитета података, правовремености и њиховог разврставања по стандардизованим категоријама. Пописи становништва који се најчешће спроводе на

[201] United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2015*, New York, 2015, p. 4, доступно на: https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf (приступљено: 28. 3. 2018).
[202] Ibidem, стр. 4.
[203] Ibidem, стр. 11.

десетогодишњем нивоу, иако обилују разноврсним подацима, често нису довољни, посебно када је у питању праћење трендова. У XXI веку, неопходни су подаци у реалном времену, како би се брже и квалитетније доносиле одлуке. Ово је од посебног значаја у времену политичких и економских криза, природних непогода и здравствених епидемија.

Још једна категорија која је битна за податке, поред времена, јесте простор. Информације о положају одређених субјеката који се истражују, посебно у раздобљу експанзије сателита и глобалних мрежа, могу бити искоришћене у различите сврхе. Геопросторни подаци могу бити од изузетног значаја за многе аспекте одрживог развоја, као што је, на пример, идентификација заражених особа. Ипак, ове иновације и нове технологије захтевају политичку опредељеност, али и улагања. Модернизација статистичких система, као и побољшање у доступности, поузданости и правовремености статистичких података, на свим нивоима, захтевају људске ресурсе, техничке капацитете и обезбеђивање њихове одрживости. Нове информационо-комуникационе технологије мењају начин на који се подаци прикупљају, анализирају и користе, посебно имајући у виду да је број претплатника мобилне телефоније порастао десет пута и да скоро половина светске популације има приступ интернету.

Неки од примера нових технологија за прикупљање података су следећи: директан интервју уз помоћ компјутера (eng. Computer-Assisted Personal Interviewing – CAPI), интервју путем телефона уз помоћ компјутера (eng. Computer-Assisted Telephone Interviewing – CATI), интервју на веб-страници уз помоћ компјутера (eng. Computer-Assisted Web Interviewing – CAWI). Истовремено, јављају се и нови извори података, попут: информација са друштвених мрежа, евиденције мобилних телефонских позива, записа са онлајн претрага. Сви наведени извори омогућавају приступ подацима у реалном времену. Подаци су основно средство у доношењу одлука и кључан су стуб развоја који може помоћи државама у повећању ефикасности и ефективности у раду, а посебно када је реч о планирању.

4.2.1. Република Албанија

Икао су државе Западног Балкана начиниле значајан помак у погледу примене Миленијумских циљева развоја, у готово свим завршним извештајима о реализацији Миленијумске агенде и Миленијумских циљева развоја констатује се да су светска економска криза из 2008. године, и са њом повезан пад економског раста, ослабиле добру почетну позицију које су државе остварили. Несигурности на глобалном нивоу негативно су се одразиле на регионални и национални ниво, што је захтевало од држава да уложе додатне напоре у поновно пројектовање циљева раста и развоја. Државе су остварили известан напредак у већини Миленијумских циљева развоја, у некима већи у некима мањи, али су идентификовани бројни фактори ограничења, као и препоруке за наредну декаду развоја у сусрет Агенди 2030.

Република Албанија је постигла напредак у примени Миленијумских циљева развоја, али су изгледи за већим успехом у значајној мери смањени након 2008. године. Светска економска криза умањила је способност државе да одржи задовољавајући ниво економског раста, што је утицало на свеукупни друштвено-економски раст и развој.

Напредак и поуке у спровођењу Миленијумских циљева развоја сагледаћемо кроз три димензије одрживог развоја. У погледу економске димензије, главна поука тиче се потребе стварања повољнијег амбијента за смањење сиромаштва, повећање запошљавања, како би се

обезбедили предуслови за дугорочан и одржив раст и развој. Запошљавање је посебно кључно у руралним подручјима и међу угроженим групама, што се може постићи кроз подршку инвестиција у области пољопривреде и руралне инфраструктуре.

У вези са друштвеном димензијом одрживог развоја, у систему образовања главни циљ јесте развијање одрживог система образовања који би требало да се заснива на добром управљању, повећаној економичности финансијских и људских ресурса, са фокусом на квалитет резултата и ојачаним институционалним капацитетима. У основном образовању један од главних изазова јесте како обезбедити да што већи број деце похађа основну школу, посебно оне деце која припадају угроженим групама. Приметне су знатне разлике између урбаних и руралних подручја, у којима је приступ образовању ограничен, нарочито међу вулнерабилном децом, попут Рома. Други изазов јесте развој образовног система који ће узети у обзир потребе урбаних и руралних средина, у смислу стратешког планирања вештина и занимања која ће бити актуелна у наредним годинама. Послови, као и начин на који се тренутно реализују, биће сигурно у будућности промењени, али виши степен образовања који утиче на вишу позицију, засигурно неће бити промењен ни у будућности. Из тог разлога, планирање занимања за будућност и редизајнирање понуде послова представља кључни изазов. Један од предлога, како повећати приступ образовном систему, јесте увођење бесплатних школских аутобуса, посебно за децу из руралних средина која често због удаљености не похађају школу. Истовремено и формирање посебних радних група које би чинили просветни радници, родитељи, психолози и представници ресорног министарства могу допринети изналажењу начина за подршку ђацима из сиромашних и маргинализованих група који најчешће не уписију или напуштају основношколско образовање.

Развој родних политика, такође, остаје задатак за будућност у Републици Албанији. Усмеравање пажње на различите потребе жена и мушкараца, када је у питању социјална заштита, јачање кључних механизама координације и усаглашеног и побољшаног праћења буџетске прерасподеле средстава, борба против родно заснованог и породичног насиља, само су неке од тема које захтевају прилагођена решења.

Отежан приступ и низак квалитет здравствених услуга препознати су као главне потешкоће у систему здравствене заштите. Закључено је да проблем не лежи у недостатку или у неодговарајућим ресурсима, колико у чињеници да се ти ресурси неадекватно користе. Изостанак кључних реформи у области здравствене политике, као резултат имају корупцију која је доста распрострањена на свим нивоима у овом сектору. Пацијенти често немају приступ здравственим услугама, углавном због сложених процедура или недостатка приступа потребним информацијама. С овим се посебно суочавају угрожене групе становништва, попут ромске популације. Унапређење система здравствене заштите, кроз спровођење даљих реформи, препознато је као приоритет, уз изградњу капацитета, побољшањем квалитета пружања здравствених услуга и повећањем ефикасности. Дугорочни циљеви реформи укључују модернизацију система здравства, кроз улагање у људске ресурсе, реформу финансирања и унапређење здравствених информационих система. Главни приоритети у управљању здравственим сектором укључују планирање и мерење учинака здравствених радника, системе подстицаја, бољу координацију, борбу против корупције и успостављање транспарентнијих и одговорнијих система доношења одлука. Поред реформе здравственог система, пажња је усмерена и на превенцију болести и здравствену заштиту, посебно мајки и деце. Побољшање здравља и исхране мајки и деце, неге током трудноће и након порођаја, вакцинација деце, превенција и рано откривање компликација у вези са порођајима диктат су здравствене политике за XXI век у Републици Албанији.

Кад је у питању заштита животне средине, главни недостатак представља одсуство нормативних аката, чиме је и отежано спровођење јавних политика у овој области. Свест јавности, такође, није на задовољавајућем нивоу, што би омогућило додатни замајац у погледу ове димензије одрживог развоја. Као главни приоритет остаје унапређење система водовода и канализације, али и система за пречишћавање отпадних вода. У том смислу држава се углавном ослања на међународну помоћ у облику кредита и зајмова за финансирање главних еколошких пројеката.

Посебна пажња у Републици Албанији за наредни период усмерена је на реформу јавне управе. Као један од главних изазова у погледу обезбеђивања дугорочне одрживости пружања основних услуга грађанима и примене Миленијумских циљева развоја представља оснаживање капацитета у јавној администрацији. Ово питање усмерено је на готово све Миленијумске циљеве развоја и захтева ангажовање и изражену јасну политичку вољу да се осигура спровођење реформи јавне управе, развој капацитета и борба против корупције, као високо приоритетан циљ. Реформа јавне управе подразумева, између осталог, и повећање капацитета локалног нивоа власти и побољшану координацију са националним нивоом. Механизме унутрашње и спољашње координације на многим нивоима власти потребно је ојачати, посебно између централног и локалног нивоа који се баве спровођењем законских прописа. То подразумева и јачање административних капацитета, како финансијских, тако и људских ресурса, вештина, али и система података, планирања праћења и извештавања.

Постизање доброг управљања остаје главни изазов, посебно у областима владавине закона, побољшане ефикасности и транспарентности у раду јавне управе, борбе против корупције, већим учешћем грађана у доношењу одлука. Реформе у овим областима су кључне за европске интеграције и национални развој државе, али је, такође, препознато да су ове реформе врло сложене и да захтевају трансформацију на нивоу читавог друштва. Посматрајући дугорочно, већа усмереност би требало да буде фокусирана на развој капацитета на различитим нивоима, јачањем механизама координације, подршке најугроженијим групама становништва, бољем усмеравању социјалне помоћи, али и смањењу злоупотреба, развоју вештина запослених у јавној управи и успостављању јаснијих структура одговорности и система подстицаја који се фокусирају на резултате. У том правцу, као један од ослонаца јесте развој информационо-комуникационих технологија и е-Управљања, што би омогућило боље управљање, кроз пример смањења корупције, повећањем транспарентности и побољшаним приступом услуга. Подршка институционалним реформама укључује успостављање и почетни развој капацитета кључних агенција, као што је, на пример, Национална агенција за информационо друштво (eng. National Agency for Information Society – NAIS).

Визија Републике Албаније јесте примена „националне, бежичне, широкопојасне дигиталне мреже која би омогућила увођење интернета у свим јавним школама, академским институцијама, државним институцијама и уопште доступност интернета свим грађанима Албаније".[204] То би обезбедило модернизацију друштва, повезивање Републике Албаније с Европом и светом, али би пружило подршку и реформама јавне управе. Повећана транспарентност, одговорност и побољшано пружање услуга у јавној управи, учешће грађана

[204] Government of Albania, Department of Strategy and Donor Coordination Council of Ministers, United Nations in Albania, *Albania National Report on Progress toward Achieving the Millennium Development Goals*, Special Edition, Tirana, July 2010, p. 40, доступно на: https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/albania_mdg_2010.pdf (приступљено: 28. 3. 2018).

у националним и локалним процесима доношења одлука, јачање партнерства између државе и осталих заинтересованих актера остају као задатак у времену које је пред нама.

4.2.2. Босна и Херцеговина

Миленијумски циљеви развоја у Босни и Херцеговини су примарно виђени као прилика да се држава посвети свеукупном расту и развоју и да се што пре умање директне, негативне последице рата који се водио на овој територији 90-тих година XX века. Као највеће потешкоће са којима се држава суочила на прагу XXI века биле су, пре свега, уништена економија и привреда, висок степен незапослености, посебно младих, ниски стандарди у области образовне политике, висок степен насиља у породици, велики број старије популације с потребом за туђом негом и помоћи, незавидан положај угрожених група становништва, попут Рома, особа с инвалидитетом, социјално угрожене деце. О концу периода спровођења Миленијумских циљева развоја у Босни и Херцеговини, као основни закључак у извештају из 2013. године,[205] истакнуто је да успешна примена концепта одрживог развоја захтева свеобухватни приступ комплексним и међусобно повезаним секторима образовања, здравствене и социјалне заштите, путем структуралних промена на нивоу јавних политика, али и интервенције на локалном нивоу.

Указано је и на питање неуједначеног развоја на нивоу региона које захтева промене, почевши од инфраструктуре и економских могућности, до здравствене и социјалне заштите. Истовремено, констатовано је да је питањима Миленијумских циљева развоја посвећена недовољна пажња из неколико разлога. Прво, без обзира што представљају циљеве и вредности глобалног развоја, у Босни и Херцеговини је оцењено да Миленијумски циљеви развоја већу пажњу посвећују потребама неразвијених делова света. Недовољно свеобухватан приступ, како би се адекватно одговорило на националне развојне циљеве и вредности, усмерене, пре свега, на придруживање Босне и Херцеговине Европској унији, утицало је да одређена питања нису доспела у фокус, попут: решавања проблема незапослености, смањења неједнакости и дискриминације. Друго, постојање других, горућих питања, пре свега опоравак државе након рата, у други план је потиснуло развојне потребе државе.

У погледу економске димензије одрживог развоја, смањење сиромаштва и решавање питања неједнакости представљају кључна питања за Босну и Херцеговину. Решавање ових изазова захтева свеобухватан приступ економском развоју и структуралним реформама, политичку вољу и посвећеност. Развијање адекватних стратешких програма за развој градова мале и средње величине омогућило би равномеран развој, али и смањило унутрашње миграције. То захтева иновативне приступе у разматрању ових препрека. Неки од њих укључују сагледавање поделе на урбане и руралне средине из нове перспективе, креирање економских могућности у мањим срединама, развијање инфраструктуре и различитих врста услуга, како би се утицало на мотивацију становништва да остане у мање развијеним општинама. Стварање привлачног пословног окружења је пресудно за економски развој државе, као и за привлачење инвестиција које би омогућиле отварање нових радних места, значајније приходе, приступачније и атрактивније производе и услуге, а самим тим и повећан извоз.

[205] Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине, Тим Уједињених нација у Босни и Херцеговини, *Напредак у реализацији Миленијумских развојних циљева у Босни и Херцеговини*, Сарајево, 2013, доступно на: https://www.mft.gov.ba/srb/images/stories/medjunarodna%20saradnja/koordinacija_medjunarodne_pomoci/MRC_BiH_2013.pdf (приступљено: 28. 3. 2018).

Изражена висока стопа незапослености, посебно младих у Босни и Херцеговини, кочи економски раст, а млади људи који припадају угроженим категоријама становништва су нарочито подложни негативним утицајима и то: деца или млади – с инвалидитетом, ромске националности, без родитељског старања, или из сиромашних породица. Као решење намећу се свеобухватне и ефикасне мере запошљавања, посебно узимајући у обзир најугроженије становништво, како би се променио негативан тренд и подстакао економски раст.

Добро образовање је препознато као кључна област за већину других Миленијумских циљева развоја. То је предуслов који омогућава веће шансе и прилике за бољи квалитет живота и излаз из сиромаштва. Најугроженије групе становништва: девојчице Ромкиње, деца са посебним потребама, деца с инвалидитетом и расељена деца су у највећем ризику и углавном су суочени са недостатком образовања или ниским степеном образовања. Из тог разлога, као потреба намеће се повећање обухвата деце предшколским образовањем, од најранијег детињства. За Босну и Херцеговину је од посебне важности увођење инклузивног приступа, укључивањем све деце у образовни систем, посебно деце избеглица, повратника и расељених лица, како би се отклониле препреке и осигурала једнака права међу свим конститутивним народима у приступу образовању. Постојање једнонационалних школа и даље је озбиљан баласт, што доводи до сегрегације на свим нивоима и раздвајања деце према њиховој етничкој и расној припадности. Као један од иновативних приступа овом проблему може послужити увођење концепта образовања, као шансе за дијалог и помирење.

Дугорочни и стабилан раст, развој и просперитет у будућности ће почивати на капацитетима, способностима и спремности младих људи да премосте разлике, пронађу заједнички језик и успоставе дијалог на тему помирења и свих питања која су од заједничког интереса за све грађане Босне и Херцеговине. Прихватање културолошких различитости, повећање приступа основном и средњошколском образовању, уз акценат на целоживотном учењу, усклађивање образовног система са потребама тржишта рада и потребама економског и друштвеног развоја, развијање система преквалификације и омогућавање мобилности знања, само су неки од императива за модеран образовни систем заснован на знању и иновацијама у Босни и Херцеговини.

У погледу равноправности полова, напредак се цени у односу на развој правног и институционалног оквира, али у пракси су још увек присутне потешкоће, посебно приликом запошљавања и остваривања прихода, где мушкарци и жене још увек нису једнако плаћени за исте послове. У Босни и Херцеговини су и даље присутни дубоко укорењени патријархални стереотипи о улози мушкараца и жена у друштвеном и породичном животу. Као пример служе сектори, попут образовања и здравства, где жене чине већину, а готово да нису присутне у управљачким структурама. С тим у вези, као потреба намеће се повећање броја жена на местима доносилаца одлука, али и унутар система јавне управе.

Здравствени систем у Босни и Херцеговини пати од низа недостатака који онемогућавају да се адекватно одговори на здравствене потребе становништва и постигну задовољавајући учинци по здравље. Пажњу је потребно посебно усмерити на јавно здравље, промоцију здравих стилова живота, у општој популацији на подизање свести о значају имунизације и дојења и превенције хроничних незаразних болести, као и на додатне изворе финансирања за све наведене активности којима се повећава свест људи и њихова одговорност за заштиту сопственог здравља.

Неке од интервенција засноване на иновативним решењима могу укључити развој образовно-саветовалишног рада, посебно у области заштите и унапређења сексуалног и репродуктивног здравља. Младим људима често недостају информације које су неопходне у очувању општег здравља, нарочито репродуктивних функција, јер здраве животне навике које се усвоје у младости остају за читав живот. Избегавање адолесцентских трудноћа, универзалан приступ репродуктивном здрављу, подстицање здравог материнства, контроле рађања и планирања породице допринело би унапређењу здравља жена и смањењу стопе намерних прекида трудноће. Још једна од значајних тема јесте популациона динамика и њене последице. Негативна стопа природног прираштаја, смањена стопа фертилитета и повећана стопа морталитета има значајан утицај на све секторе у друштву, посебно на секторе здравствене и социјалне заштите, али и на целокупан друштвено-економски раст и развој.

Напредак у области заштите животне средине подразумева даље јачање институционалних, техничких и људских капацитета, укључујући и рад инспекцијских служби у овој области. Потребно је, такође, унапредити и постојећи законски оквир, хоризонталну и вертикалну субординацију и подићи капацитете на различитим нивоима власти. Одговарајуће планирање и управљање захтева одлучивање које ће бити засновано на доказима и адекватним подацима. Квалитетније прикупљање и употреба података о заштити животне средине, на основу поузданих информација, представља предуслов за учинковито планирање, праћење и извештавање. Дугорочна политика у области заштите животне средине подразумева утврђивање приоритета и обезбеђивање одрживих извора финансирања и координацију програма инвестиција. Посебну пажњу потребно је усмерити на следећа питања: адекватно управљање отпадом у смислу његове рециклаже, решавање проблема илегалних депонија, правилно одлагање опасног и медицинског отпада, праћење стања квалитета ваздуха, увећање удела обновљивих извора енергије, реконструкцију постојећих водоводних и канализационих система. Даље, квалитетније интегрисање области заштите животне средине у друге секторске политике гарант је постизања напретка у овој области.

4.2.3. Република Северна Македонија

Један од закључака који је изнесен још у току примене Миленијумских циљева развоја у Северној Македонији јесте непотпун оквир података за анализу и праћење напретка. Државни завод за статистику (МАКСТАТ) као водећа институција статистичког система, задужена за прикупљање, производњу и објаву званичних статистичких података, услед недовољно развијене базе података није била у могућности да понуди свеобухватан увид када је у питању напредак у примени Миленијумских циљева развоја. Унапређење капацитета, ради доношења политика заснованих на доказима, као и увођење статистичких алата који ће унапредити постојећу базу података одређени су као приоритетни задаци. Реформа статистичког система требало би да обухвати и развијање функционалног односа између органа јавне управе и Државног завода за статистику у циљу редовног прикупљања података.

Континуирани економски раст, смањење сиромаштва и социјалне искључености, као и регионални развој неки су од главних приоритета економског стуба развоја Републике Северне Македоније. Увођење додатних новчаних накнада које би биле намењене корисницима социјалне помоћи види се као једно од решења. Ипак, политике фокусиране на ублажавање сиромаштва и социјалне искључености требало би да буду уравнотежене између

економских трошкова и социјалних циљева и усмерене на тачно утврђене потребе и капацитете корисника који су у највећој потреби за овом врстом помоћи и подршке.

Мере за подстицање убрзаног и одрживог економског раста и развоја, заједно са активним политикама запошљавања, кључне су за смањење сиромаштва. Као држава која је посвећена чланству у Европској унији, Северна Македнија би требало да се орјентише у правцу „идентификовања кључних изазова, политика и мера које доприносе борби против сиромаштва и социјалне искључености, као и укључивања заједничких циљева Европске уније у националне политике".[206] Дугорочне економске политике требало би већу пажњу да усмере на одрживу социјалну укљученост рањивих група, велика домаћинства и вишечлане породице, у којима су чланови домаћинства незапослена лица, немају основно образовање или која живе у руралним или мањим урбаним срединама.

У погледу друштвеног стуба одрживог развоја, људски капитал, односно конкурентно и квалитетно образовање у Републици Северној Македонији препозанто је као кључна карика у осигурању економског развоја и стабилне националне економије. У образовни систем од 2007. године уведене су две новине. Прво, трајање основношколског образовања продужено је са осам на девет година, а старосна граница деце за упис у основну школу је померена са седам на шест година. Друго, средњошколско образовање је постало обавезно.

Ова реформа спроведена је у циљу повећања обухвата деце основношколским и средњошколским образовањем, јер стопа уписа и завршетка, посебно средње школе у мањинским етничким заједницама није била на задовољавајућем нивоу. Увођење обавезног средњошколског образовања помоћи ће у смањењу родних неједнакости, нарочито међу ученицама ромских, турских и албанских етничких група које су због традиционалних патријархалних норми углавном остајале изван школских клупа, за разлику од њихових вршњака дечака. Како би што већи број деце био обухваћен образовним системом, једно од потенцијалних решења подразумева активирање дијалога са представницима свих мањинских група. То би, свакако, допринело и јачању заједница и неговању културолошких разлика, уз могуће стимулисање деце за упис и наставак школовања. Постојећа структура средњег образовања, такође, захтева и прилагођавање потребама тржишта рада и адаптирање модерном добу, новим знањима и вештинама. Подизање квалитета наставних и ваннаставних активности, инфраструктуре и техничке опреме у школама може помоћи у привлачењу и задржавању деце у школским клупама.

У погледу родне равноправности у Републици Северној Македонији пажња је усмерена на законодавни план, посебно усвајање Закона о једнаким могућностима за жене и мушкарце, као и на увођење родних квота у изборно законодавство. Ипак, у пракси је потребно доста промена. Економска неактивност жена и даље је већа од мушкараца, а један од захтева за унапређење положаја жена у области рада јесте повећање њихове укључености. То захтева подизање свести о важности економске самосталности, али и приступ конкурентном и квалитетном образовању, како би се осигурали конкурентност жена на тржишту рада и адекватне мере за постизање усклађивања између породичног и професионалног живота.

[206] Republic of Macedonia, Government of the Republic of Macedonia, United Nations Development Program UNDP, *Report on the progress towards the Millennium Development Goals*, Skopje, June 2009, p. 23, доступно на: https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/macedonia_mdg_2009.pdf (приступљено: 28. 3. 2018).

Увођење афирмативних квота приликом запошљавања или мере позитивне дискриминације, посебно за жене нижег степена образовања, доприноси родној сензибилизацији и развијању позитивне друштвене климе наклоњене превладавању родних стереотипа и препрека.

У сектору здравства један од највећих изазова јесте повећање доступности, квалитета и ефикасности у пружању здравствених услуга, посебно социјално угроженим групама становништва које су изложеније ризику и лошем здрављу. Постизање постављених циљева подразумева унапређење правне регулативе у области здравствене политике, спровођење програма и пројеката намењених побољшању здравствене заштите, континуирано медицинско усавршавање и професионални развој медицинског особља, лиценцирање здравствених радника, акредитација здравствених установа, као и развој здравствене политике засноване на доказима. Како би се омогућило правовремено и свеобухватно прикупљање података и побољшао њихов квалитет, потребне су измене и допуне Закона о здравственој евиденцији, побољшање регистрације и вођења евиденције и медицинске документације, развој интегрисаног информационог система здравствене заштите, јачање сарадње и координације између доносилаца одлука и националних здравствених ауторитета, као и здравствених установа на централном и локалном нивоу.

Приступ квалитетним здравственим услугама и праведном третману без обзира на пол, етничку припадност, сексуалну оријентацију и социјални статус захтева координисане активности и њихов след. Управо, као једна од највећих препрека у спровођењу Миленијумских циљева развоја препознат је недостатак континуитета у активностима. Стога, као потреба, намеће се успостављање адекватних, институционалних оквира, јачање институционалних и људских капацитета и обезбеђивање финансијских средстава, као и осигурање одрживости активности. Промоција здравља препозната је као врло значајан концепт и стратешки приоритет у оспособљавању људи да повећају бригу о сопственом здрављу. Афирмација здравља жена, мајки, деце, заштита и унапређење сексуалног и репродуктивног здравља, имунизација, исхрана, превентивни програми, посебно намењени угроженим групама становништва, попут ромске популације, сигурно могу да буду од користи у побољшању здравља становништва.

Заштита животне средине препозната је као област која захтева свеобухватан приступ и планирање. Као најважнији приоритети до 2010. године, у развоју одрживог окружења, одређено је следеће: јачање институционалне структуре и именовање одговорних органа, запошљавање додатног особља и развој планова у изради техничке документације за улагања у капиталну инфраструктуру. Средњорочни приоритети до 2015. године обухватају покретање и припрему пројеката техничке помоћи за капиталне инфраструктурне пројекте и студије изводљивости које ће се финансирати уз помоћ међународних донатора. Дугорочно, након 2015. године, фокус активности усмерен је на примену капиталних инфраструктурних пројеката у области управљања отпадом, отпадним водама и квалитетом воде, као и контроле индустријског загађења и управљања ризиком.

Као главне поуке које су извучене из примене Миленијумских циљева развоја, у области еколошког стуба одрживог развоја, за наредни период могу се издвојити: промовисање управљања заштићеним подручјима; јачање капацитета и изградња мотивисане, професионалне и посвећене администрације на националном и локалном нивоу; унапређење координације између релевантних институција, посебно у погледу чувања статистичких података; дефинисање еколошких показатеља и њихово праћење; децентрализација одговорности у вези са заштитом животне средине и пренос одређених надлежности са

националног на локални ниво власти који је подржан одговарајућим финансијским средствима за изградњу капацитета.

4.2.4. Република Србија

Искуство Републике Србије у спровођењу Миленијумских циљева развоја показало је да „политике и активности, подржане одговарајућим финансијским средствима и политичком вољом, доводе до позитивних промена".[207] У примени Миленијумских циљева развоја уочено је да би јавне политике требало да буду инклузивније, и да својим обимом обухвате што шири круг актера у друштву, посебно осетљиве групе становништва: особе са инвалидитетом, ромску популацију, расељена лица. Побољшање положаја ових група, посебно на тржишту рада, један је од главних предуслова за смањење стопе сиромаштва. Сходно томе је и потреба да се што већи проценат припадника осетљивих група укључи у образовни систем, из разлога што често не похађају школу. Самим тим смањују се и могућности њиховог запошљавања, а остајање у зачараном кругу незапослености или слабо плаћеног посла повлачи за собом низак животни стандард и сиромаштво.
У извештају о реализацији Миленијумске декларације и Миленијумских циљева у периоду од 2000. до 2015. године наводи се да се светска економска криза негативно одразила на све сегменте друштвено-економског развоја у Републици Србији. Пад економских показатеља, међу којима је и пад запослености, актуелизовао је питање сиромаштва и довео до анулирања одређених позитивних помака који су постигнути до 2008. године. Незапосленост младих људи, миграције становништва, као и неактивност у области заштите животне средине уочени су као главни недостаци. Иако су ови изазови препознати у већем броју стратешких докумената и означени као приоритети у раду Владе Републике Србије, измена негативних трендова у наведеним областима још увек није постигнута.

На основу извучених поука, као неопходне активности намећу се доношење јавних политика и стварање друштвено-економске климе која ће подстицати отварање нових радних места, бржи трансфер из образовног система на тржиште рада, унапређење положаја жена на тржишту рада, као и положаја припадника мањина и угрожених група, код којих често постоји ризик да се нађу под негативним утицајем економских кретања. Економска неједнакост, као најчешћа врста друштвене неједнакости, уколико се не предузму акције за њено ублажавање, често условљава преливање на друге секторе и изазива негативне последице, најчешће у областима родне равноправности, права мањина, образовања, здравства. Осигурање даљег напретка се види кроз јачање економије и предузимање неопходних корака који ће допринети повећању економског раста, како би се повећала запосленост, уз истовремено настојање да негативне последице не паралишу друге секторе у друштву.

Када је у питању образовање, један од главних задатака остаје повећање обухвата деце предшколским образовањем, посебно у руралним срединама. Посебну пажњу требало би усмерити на децу која су у ризику да остану изван система образовања, попут малишана из сиромашних породица, оних ометених у развоју или ромске деце. Инклузија ове деце постаје приоритетан задатак. Истовремено, модернизација наставних метода и начина рада планирана је кроз општу реформу система образовања. Први кораци, када је у питању нормативни оквир су начињени доношењем Стратегије развоја образовања у Републици

[207] Влада Републике Србије, *Извештај о реализацији Миленијумске декларације и Миленијумских циљева за период 2000–2015. године*, Београд, октобар 2015. године, стр. 12, доступно на: https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/za_sajt_2_srp.pdf (приступљено: 28. 3. 2018).

Србији до 2020. године и већим бројем законодавних аката, али је остало доста изазова када је у питању примена у пракси. Реформа образовања укључује и целоживотно учење, образовање одраслих и преквалификацију особа које се налазе на бироу за незапослена лица, што би могло афирмативно да се рефлектује на тржиште рада.

У систему здравствене заштите постигнути су помаци у погледу смањења стопе смртности, код деце испод пет година старости и код одојчади, као и у борби против ХИВ/АИДС, туберкулозе и других болести уз подршку међународних партнера. С друге стране, хроничне незаразне болести представљају основни узрок смртности у Републици Србији, тако да њихово откривање у раној фази и лечење представљају кључне компоненте адекватног здравственог одговора. У том правцу, подизање нивоа здравствене писмености, промоција и заштита здравља и здравих стилова живота намеће се као приоритет. Здравствена писменост није само особина појединца, већ и кључна детерминанта здравља популације, а чињеница јесте да само здрав појединац може бити продуктиван, задовољан и способан да бележи најбоље резултате у процесу рада. Промоција здравих стилова живота кључна је, посебно међу младима и осетљивим групама. С аспекта јавног здравља и демографског развоја од посебног значаја је указивање на ризично сексуално и репродуктивно понашање младих. Истраживања показују да велики број младих нема елементарна знања о полно преносивим болестима, физиологији репродукције или контрацепцији, а најчешћи канали њиховог информисања и едукације су пријатељи и средства јавног информисања од којих интернет у првој линији. Здраве животне навике које се усвоје у младости остају за цео живот, а стицање здравих навика условљено је васпитањем и примерима добре праксе.

Један од примера добре праксе у здравственом систему Републике Србије јесте увођење ромских здравствених медијаторки. У сврху унапређења здравља грађана ромске националне мањине и окружења у којима они живе, 2008. године уведена је институција ромских здравствених медијаторки. Основни делокруг њиховог рада јесте вођење евиденције о здравственом стању припадника ромске мањине, указивање на значај вакцинације деце и одраслих, као и важност одржавања личне хигијене и препорука у погледу правилне исхране. Ромске здравствене медијаторке нису лекари, медицинске сестре, социјални радници, нити психолози. Њихов основни задатак јесте да боље повежу здравствени систем са ромском популацијом. Посебну пажњу у раду здравствене медијаторке посвећују едукацији ромских адолесцената и жена у области заштите и унапређења сексуалног и репродуктивног здравља. С обзиром на то да се на основу скоро деценијског рада увођење ромских здравствених медијаторки у здравствени систем Републике Србије показалао врло успешним, један од потенцијалних предлога може бити увођење ове институције у друге области. Реформа система здравствене заштите у Републици Србији која је започета у циљу постизања ефикасности и повећања доступности здравствених услуга, претпоставља и одрживо финансирање здравствене службе.

Светска банка је у извештају *Србија: Како са мање урадити више – суочавање са фискалном кризом путем повећања продуктивности јавног сектора*[208] из 2009. године анализирала могућности побољшања продуктивности у кључним јавним услугама, путем спровођења неопходних реформи. Главни закључак извештаја јесте да је могуће са мање (пара) урадити више (посла), а у сектору здравствене заштите то би подразумевало унапређење ефикасности

[208] Светска банка, Одељење за смањење сиромаштва и економски менаџмент, Одељење за земље југоисточне Европе, Регион Европе и централне Азије, *Србија: Како са мање урадити више – суочавање са фискалном кризом путем повећања продуктивности јавног сектора*, извештај бр. 48620-YF, мај 2009, доступно на: http://documents.worldbank.org/curated/en/232431468307518668/pdf/486200PER0SERB10Serbia1PER01PUBLIC1.pdf (приступљено 23. 3. 2018).

и побољшање продуктивности, путем промене начина финансирања. Републички фонд здравственог осигурања финансира укупан број здравствених радника у здравственим установама, независно од броја и квалитета здравствених услуга које оне пружају. У таквој ситуацији не постоји могућност да се награде они здравствени радници са већом продуктивношћу или бољим квалитетом услуга, чиме се подстиче неефикасно коришћење ресурса и не обезбеђује подстрек за унапређење обима и квалитета здравствених услуга. У циљу промене овакве ситуације 2003. године је започета реформа финансирања здравствене заштите у оквиру пројекта Развој здравства Србије.

На примарном нивоу здравствене заштите (у домовима здравља), планирано је увођење система плаћања на основу капитације (главарине). Овај систем уводи варијабилитет у примањима здравствених радника, који зависи од броја регистрованих пацијената који се пријављују код изабраног лекара. На секундарном и терцијарном нивоу (болнице, клиничко-болнички центри и клинички центри) најављено је успостављање система плаћања према дијагностички сродним групама (eng. diagnosis related group). То подразумева да се здравствене установе плаћају по епизоди лечења, односно према просечној цени лечења од пријема до отпуста пацијента из здравствене установе. Овај систем подразумева исплату истог износа за лечење исте дијагнозе свим здравственим установа, што додатно може да стимулише ефикасније планирање и утрошак средстава. Основни циљ реформи здравствене службе јесте повећање ефикасности, квалитета рада, смањењење трошкова уз праведнију расподелу средстава. Истовремено, преусмеравање средстава са куративних на превентивне програме омогућава ефективнији допринос здравственог система људском здрављу.

Област заштите животне средине и еколошке политике захтева даље усклађивање са прописима Европске уније и јачање капацитета на националном, али и на нивоу локалних самоуправа. Већу пажњу захтева не само очување, већ и боље управљање природним ресурсима. У условима економске стагнације, када се смањује обим улагања, област животне средине увек прети да остане по страни. Из тог разлога је посебну пажњу потребно усмерити на развој инфраструктуре у сфери заштите животне средине, али и на ојачање система управљања отпадним водама које је потребно проширити изван градских средина.

4.2.5. Република Црна Гора

Током примене Миленијумских циљева развоја у Републици Црној Гори објављено је пет годишњих и два периодична извештаја.[209] У Петом годишњем извештају наводи се да је светска економска криза негативно утицала на примену Миленијумских циљева развоја и да су чак позитивни помаци који су остварени до 2008. године, када је стопа сиромаштва пала испод зацртаних вредности за 2015. годину, поништени. Иако се констатује да Миленијумски циљеви развоја „нису били фактор који је одлучујуће обликовао развојну агенду у Црној Гори”[210], они су добро уграђени у секторске политике, а потврђена је и њихова компатибилност са политиком Европске уније. Вредност Миленијумских циљева

[209] Средњорочни извештај 2010. године, Први годишњи извештај 2011. године, Други годишњи извештај 2012. године, Извештај за период 2010–2013. године, Трећи годишњи извештај 2013. године, Четврти годишњи извештај 2014. године, Пети годишњи извештај 2016. године.

[210] Влада Републике Црне Горе, Министарство одрживог развоја и туризма, Тим Уједињених нација у Црној Гори, *Пети годишњи извештај о спровођењу Миленијумских развојних циљева у Црној Гори (од 1. јануара до 31. децембра 2016. године)*, Подгорица, март 2017, стр. 6, доступно на: http://www.mrt.gov.me/odrzivi/odrzivi-milenijumski/173678/ovdje-mozete-preuzeti-Peti-zavrsni-godisnji-izvjestaj-o-sprovodenju-Milenijumskih-razvojnih-ciljeva.html (приступљено: 28. 3. 2018).

развоја лежи у чињеници да је у појединим областима пажња посебно усмерена на осетљиве групе становништва, а додатно је унапређена координација између делова јавне управе и друштвених актера. Истовремено, дошло је до развоја партнерстава у различитим областима, унапређена је сарадња са организацијама цивилног друштва, донаторима, представницима међународних организација, а успостављени су и различити облици формалних механизама за међуресорну координацију, попут: Савета за права детета, Социјалног савета, Националног механизма координације за Глобални фонд за борбу против СИДЕ, туберкулозе и маларије, Савета за родну равноправност на локалном нивоу и други.

Поједини фактори који су успорили напредак били су релевантни за све Миленијумске циљеве развоја, док су други карактеристични за поједине циљеве. Један од ограничавајућих фактора оцене праћења и напретка била је непоузданост података. Примери недозвољеног ревидирања података за претходне године, навођење различитих података о истом показатељу, одсуство рашчлањивања података, како би се поједини феномени и области лакше пратили, само су неки од примера лоше праксе. Додатно, отежавајућу околност представљала је непотпуна примена донетих стратегија, изостанак одговорности за неспровођење планираних активности, као и одсуство праћења ефикасности примене јавних политика у односу на уложена средства.

Још један фактор који се негативно одразио на примену Миленијумских циљева развоја у Републици Црној Гори јесте корупција и са њом повезане појаве. Корупција је отежавајуће деловала на остваривање позитивних развојних исхода у различитим областима од економског напретка и могућности запошљавања, преко приступа здравственим и образовним услугама, остваривања права социјалне заштите, до регионалног развоја. За делотворну борбу против корупције неопходна је политичка воља да се овај проблем реши, као и одговарајући капацитети. Република Црна Гора ће с овим проблемом морати да се суочи, имајући у виду да су владавина права и борба против корупције високо позиционирани приоритети у процесу придруживања Европској унији. Изградња одговорних и ефикасних институција и смањење корупције представљају значајан изазов за одрживи развој. Паралелно с овим, требало би развијати капацитете за креирање националних политика на основу поузданих података, како би се побољшали ефекти реформи и одговорило на стварне потребе друштва, економије и природног окружења. У оцени примене Миленијумских циљева развоја може се пронаћи и став да су поједини циљеви били преамбициозно дефинисани. „Поука за Циљеве одрживог развоја је да је битно да постоји могућност периодичне ревизије постављених циљева у оба правца, уколико се кроз детаљне анализе или на основу потпунијих серија података покаже да је то могуће и потребно."[211]

Највећи изазови за примену постављених циљева идентификовани су у областима у којима традиционално постоји слабија подршка, као и релативно ниска свест о неопходности побољшања, а то су области родне равноправности и заштите животне средине. Истовремено, светска финансијска криза утицала је и на резултате у погледу смањења сиромаштва и пада незапослености, посебно младих, што остаје приоритет за наредни период. Сиромаштво представља значајно ограничење за одрживи развој друштва, јер води социјалној искључености и подрива једнаке могућности за највећи део друштва. Кад је реч о незапослености, постоје ограничења системског карактера која отежавају преокрет негативног тренда. Нека од ових ограничења су: ниска конкурентност привреде, незадовољавајући економски раст, недовољан број новоотворених радних места, као и неусклађеност потражње на тржишту рада са понудом профила незапослених. Поред овога,

[211] Ibidem, стр. 57.

за младе људе, вулнерабилну популацију као што су особе са инвалидитетом, ромски житељи и жене постоје многа ограничења на тржишту рада. Смањивање регионалних разлика када је у питању незапосленост и сиромаштво, такође, представља потешкоћу, што захтева давање приоритета програмима намењеним мање развијеним подручјима. Тржиште рада које је подложно променама услед технолошког развоја захтева квалитетну радну снагу. Упркос плановима за развој сектора образовања и даље су присутне одређене препреке. Главни изазови за основношколско образовање представљају побољшање услова рада у школама, као и континуирана едукација наставног кадра, али и даља интеграција ромске и деце са сметњама у развоју и спречавање њиховог прекида школовања. На нивоу средњих школа изазов представља повезивање високог образовања са тржиштем рада, развијање иновативног и истраживачки оријентисаног образовања, успостављање модела целоживотног учења, али и афирмација практичних знања и вештина.

У области родне равноправности посебну пажњу требало би посветити борби против родно заснованог насиља, као и сфери економског оснаживања и политичке партиципације жена. Економско оснаживање жена подразумева интензивирање рада на програмима подршке женама предузетницама, као и подизање свести о радним правима жена и ефикаснијем санкционисању послодаваца који крше ова права. Подршка родитељству која ће укључити оба родитеља и омогућити женама које имају породицу да остану на тржишту рада, такође, би требало да буде приоритет. Политичко оснаживање жена претпоставља повећање процента жена у политичком животу, посебно у законодавној грани власти на 40%, кроз измене у изборном законодавству, али и у извршној грани власти.

Побољшање квалитета здравствених услуга и оријентација ка промоцији и превенцији болести представљају приоритете здравствене политике у Републици Црној Гори. Брига о здрављу и побољшање здравствене писмености становништа, како би се смањио отпор имунизације деце, као и здравствени ризици који утичу на појаву хроничних незаразних болести, од посебног су значаја. Програми раног откривања малигних болести, заштита и унапређење сексуалног и репродуктиног здравља, имплементација националног стратешког одговора на ХИВ инфекцију, играју врло битну улогу. У део реформе система здравственог осигурања спада и развој здравственог информационог система, као и спровођење циљаних мера за смањење неједнакости у здрављу и побољшање здравствених исхода, од којих ће у значајној мери зависити квалитет планирања и успешност мера.

Унапређење у области заштите животне средине захтева подршку државе и осавремењавање рада јавних комуналних предузећа. Поред тога, постојање адекватних планова и програма, креирање могућности за њихову примену, као и обезбеђена финансијска средства предуслов су за успешно спровођење еколошке политике. Достизање европских стандарда у водоснабдевању и третману отпадних вода, али и адекватно управљање заштићеним подручјима у мору неки су од приоритета у овој области. Очување квалитета ваздуха, смањење утицаја загађења на здравље људи, као и имплементација стратегија и акционих планова у домену екологије релевантно је и за напредак у процесу придруживања Европској унији. Концепт зелене економије, ефикасност у коришћењу ресурса и одржива потрошња и производња пружају прилику да се поред побољшања у области заштите животне средине начине помаци и ка повећању конкурентности економије Црне Горе.

5. Агенда 2030 и процес приступања држава Западног Балкана Европској унији

5.1. Одрживи развој у Европској унији

Чести су наводи да су државе чланице Европске уније у повољном почетном положају кад је питању спровођење Агенде 2030. Разлог лежи у чињеници да као економска и политичка унија 28 држава чланица, али и одбрамбена заједница, са јасно утврђеним циљевима и вредностима, попут људског достојанства, слободе, демократије, владавине права, једнакости, лакше може да осигура примену Циљева одрживог развоја. Даље, одрживи развој постао је саставни део стратешког оквира Европске уније много пре доношења Агенде 2030. *Стратегија Европске уније за одрживи развој* (eng. *European Union Strategy for Sustainable Development*) која је донета 2001. године, дефинише одрживи развој као глобални циљ. Стратегијом је утврђено да „Европска унија има кључну улогу у остваривању одрживог развоја, унутар Европе, али и у ширем глобалном контексту".[212] Оно што је од посебног значаја јесте чињеница да економски раст, социјална кохезија и заштита животне средине морају бити повезане, а ове три области су заправо основни стубови на којима почива Агенда 2030. Одрживи развој приказан у овом документу омогућава Европској унији развој напреднијег друштва које ће живети у безбеднијем и чистијем окружењу не само за садашње, већ и за генерације које долазе. У погледу иновација препознато је да би стратегија могла да буде покретачка снага за институционалне реформе, као и за промене у начину деловања у јавном и приватном сектору. Потребно је креирати повољну климу у којој постоје сигурност и поверење за улагање у иновативна решења у циљу подстицања отварања нових и квалитетних радних места.

Стратегија препознаје шест главних претњи одрживом развоју и то: „1. Глобално загревање; 2. Отпорност на антибиотике; 3. Сиромаштво; 4. Старење становништва; 5. Губитак биодиверзитета; и 6. Загушење у саобраћају".[213] Решавање ових изазова захтева неодложне акције, али и низ других мера попут: посвећеног политичког вођства које има визију одрживог развоја, новог приступа у креирању јавних политика, учешће што ширег круга актера у друштву, као и међународну одговорност и акције на глобалном нивоу.

У погледу новог приступа у креирању јавних политика, у документу се констатује да без обзира на то што европске политике својим садржајем обухватају економску, еколошку и социјалну димензију одрживости, оне ипак пате од недостатка координације и сарадње у овим областима. Често се дешава да акције за постизање циљева у једној области, нису усклађене са другом облашћу или другим нивоом власти. Потом, препознат је проблем одсуства дугорочне перспективе, јер се пажња више усмерава углавном на краткорочне планове и акције, а мање на пројекте на дуже стазе и ситуације које узимају у обзир и будуће генерације. Како би се побољшала усклађеност политика, одрживи развој би требало да постане централна тема свих области и сектора. Ово подразумева да креатори политика и

[212] Commission of the European Communities, *Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, Brussels, 15. 5. 2001, COM(2001)264 final, p. 2, доступно на: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0264:FIN:EN:PDF (приступљено 28. 3. 2019).
[213] Ibidem, стр. 4.

доносиоци одлука када праве планове и програме за једну област морају да узму у обзир, како позитивне, тако и негативне ефекте и на друге области и подручја политика. Ове процене посебно се односе на одрживи развој, у смислу на који начин одређене политике доприносе пуном ефекту економских, еколошких и социјалних димензија одрживог развоја. Пример за то је утицај који имају старење становништва или очување биодиверзитета на целокупно друштво, његову економију и друштвени раст и развој. У том смислу боље информације и знање могу бити од значаја за подстицање активности и деловања. Улога науке и истраживања је неизоставна, како би се утврдили ризици и обезбедила основа за доношење политичких одлука заснованих на доказима. У савременом друштву информација добија употребну вредност и почиње да се посматра као нешто што се сакупља, анализира, користи и у крајњем обезбеђује предност онима који је поседују. У том процесу је неопходно идентификовати и групе које подносе највећи терет промена и помоћи им у том прилагођавању. Овде видимо јасну бригу за оне којима прети „да остану иза колоне".

Пет година касније, тачније 2006. године, Стратегија Европске уније за одрживи развој је ревидирана (eng. *Review of the EU Sustainable Development Strategy – EU SDS*). Садржина текста стратегије, такође, полази од дефиниције Брундтландове комисије из 1987. године која дефинише одрживи развој као „развој који задовољава потребе садашњице, не доводећи у питање способност будућих генерација да задовоље властите потребе". Ово заправо значи да дефиниција у својој основи полази од основних принципа на којима се темељи Европска унија, а то су: демократија, родна равноправност, солидарност, владавина права и поштовања основних права, укључујући слободу и једнаке могућности за све. Општи циљ обновљеног документа јесте да идентификује активности и пружи савет за њихово унапређење, како би се побољшао квалитет живота за садашње, али и будуће нараштаје, у складу са дефиницијом одрживог развоја. Стварање одрживих заједница које ефикасно управљају и користе ресурсе, али су, истовремено, у стању да користећи иновацијске потенцијале осигурају економски бољитак, заштиту животне средине и социјалну кохезију, дефинисано је као заједнички интерес.

Кључни циљеви дефинисани у Стратегији су: „Заштита животне средине, друштвена једнакост и кохезија, економски просперитет и међународна одговорност".[214] Поред кључних циљева документом су дефинисани и следећи принципи вођења политика: промоција и заштита темељних права; солидарност у оквиру и између генерација; отворено и демократско друштво; укључивање грађана у процес доношења одлука; укључивање пословних партнера и изградња јавно-приватних партнерстава; комплементарност политика и управљања; коришћење најбоље доступних пракси и знања; активирање мера превенције, како би се избегло оштећење људског здравља или околине; и коначно принцип по коме су загађивачи одговорни за штету коју проузрокују људском здрављу и животној средини.

Када је у питању боље креирање политика, у ревидираном документу се наводи да је пут до тог циља интеграција одрживог развоја у политике на свим нивоима. Ово захтева да се сви нивои власти подржавају и међусобно сарађују, узимајући у обзир различите друштвене, економске, културне и остале специфичне околности у земљама чланицама. У том смислу, све институције Европске уније требало би да осигурају да се главне одлуке заснивају на предлозима који су прошли процену утицаја (eng. impact assessment) која узима у обзир социјалне, еколошке и економске димензије одрживог развоја. Истовремено, приликом

[214] Council of the European Union, *Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) – Renewed Strategy*, Brussels, 26 June 2006, 10917/06, pp. 3–4, доступно на: https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010917%202006%20INIT (приступљено 28. 3. 2019).

доношења одлука потребно је укључити и друге заинтересоване стране и јавност, како би предлози били унапређени и одразили потребе што ширег круга актера у друштву.

Коначно, идентификовано је седам кључних изазова, као активности у складу са друштвено-економским и еколошким трендовима, и то: 1. Климатске промене и чиста енергија – ограничити негативне последице климатских промена на друштво и животну средину; 2. Одрживи транспорт – осигурати да транспортни системи задовољавају потребе друштва, истовремено минимизирајући њихове нежељене утицаје на друштво, економију и животну средину; 3. Одржива потрошња и производња – промовисати одрживе обрасце потрошње и производње; 4. Очување природних ресурса – побољшати управљање природних ресурса и суздржати се од њихове прекомерне експлоатације; 5. Јавно здравље – промовисати и побољшати јавно здравље и здравствену заштиту под једнаким условима; 6. Социјална инклузија, демографија и миграције – изградити социјално одговорно и инклузивно друштво, узимајући у обзир солидарност између и унутар генерација и обезбедити и повећати квалитет живота грађана; 7. Изазови глобалног сиромаштва и одрживог развоја – осигурати да политике Европске уније буду у складу са одрживим развојем, активно радити на његовој промоцији и обавезама на међународном нивоу.

Три године након ревизије Стратегије Европске уније за одрживи развој извршена је њена оцена 2009. године (eng. *2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development*). Констатовано је да је „последњих година Европска унија имплементирала концепт одрживог развоја у широк оквир политика"[215], те да су посебно преузете активности на међународном нивоу у домену заштите животне средине. Истовремено, уочен је и наставак пракси неодрживих трендова, посебно у областима експлоатације природних ресурса, ерозије биодиверзитета, значајне потрошње енергије у транспорту, глобалног сиромаштва, што прави знатан притисак на спровођење Миленијумских циљева развоја. Потребно је имати у виду да је оцена извршена годину дана након избијања светске економске кризе која је показала да је одрживост кључни фактор и за сектор финансија и економију у целини. Светска економска криза негативно се одразила на све секторе у друштву свих држава, са тенденцијом да се последице осете и у наредним годинама, што посебно погађа најугроженије делове друштва.

Оцењено је да је Европска унија показала јасну посвећеност одрживом развоју и дат је преглед напретка који је постигнут по питању седам кључних изазова који су дефинисани стратегијом. Значајно је што је Стратегија Европске уније за одрживи развој имала позитиван утицај и на националном нивоу, тако да су готово све државе чланице усвојиле стратегије одрживог развоја. Као општи закључак истиче се да се, упркос значајним напорима да се концепт одрживог развоја укључи у главне области политика Европске уније, негативни трендови и даље настављају. У том смислу, постоји оправдање за интензивирањем активности, посебно у раним фазама. Предузимање даљих корака и акција у почетном стадијуму доноси више користи, уз ниже трошкове, у односу на закаснеле реакције. Фокусирање на области где је напредак најпотребнији и унапређење управљања у тим областима, такође, спада у приоритете. Истовремено, и најугроженији делови друштва групе и појединци су изложени ризику, тако да се посебно истиче интензивирање напора у борби против сиромаштва. Колико су све три димензије одрживог развоја повезане, говори пример

[215] Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development*, Brussels, 24. 7. 2009, COM(2009) 400 final, p. 2, доступно на: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0400:FIN:EN:PDF (приступљено 28. 3. 2019).

деградације животне средине који не само да смањује квалитет живота садашњих и будућих генерација, већ утиче и на дугорочан економски раст, друштвени развој и здравље људи.

Концепт одрживог развоја је од 2010. године повезан и са *Стратегијом Европа 2020 – стратегијом паметног, одрживог и инклузивног раста* (eng. *Europe 2020 – A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*). Светска економска криза и њене последице које су биле приметне и 2010. године утицале су и на приоритете и зацртане планове и у овом документу. „Криза је избрисала године економског и социјалног напретка и открила структурне слабости у европској економији."[216] С тим у вези, додатни изазови попут глобализације, притиска на ресурсе и старења становништва, стварају још већи притисак да се криза превазиђе. Истиче се потреба за колективним деловањем, креирањем паметног, одрживог и инклузивног раста и развоја који ће трансформисати друштва за XXI век.

У том правцу се наводе три приоритетне области раста које се међусобно подржавају: 1. Паметан раст који подразумева развитак економије засноване на иновацијама и знању; 2. Одрживи раст који подржава промовисање ефикаснијих ресура, зеленију и конкурентнију економију; 3. Инклузивни раст који подстиче економију високог запошљавања која пружа друштвену и територијалну кохезију.[217]

У документу се дефинише и пет главних домета Европске уније и то: 1. Запошљавање 75% становништва старости од 20 до 64 године; 2. Улагање 3% бруто домаћег производа (БДП) Европске уније у даљи раст, развој и истраживања; 3. Испуњавање климатско-енергетских циљева 20/20/20[218] укључујући подизање на 30% смањења емисије гасова, уколико су услови одговарајући; 4. Смањење удела особа које рано напуштају школу испод 10%, док би минимум 40% млађих генерација требало да има терцијарни степен образовања; 5. Ризику од сиромаштва требало би да буде изложено 20 милиона људи мање.[219] Ови домети су међусобно повезани, а свакој држави остављено је да их прилагоди сопственим потребама и националним приликама.

Како би се убрзао напредак, предложено је и седам иницијатива, и то: 1. „Унија иновација" подразумева побољшање услова и приступа финансијама за проучавања и студије, у сврху реализације иновативних идеја и бржег раста и развоја; 2. „Млади у покрету" обухвата јачање образовних структура, ради олакшаног уласка младих на тржиште рада; 3. „Дигитална агенда за Европу" значи увођење бржег интернета и искоришћавање бенефита јединственог виртуелног тржишта за домаћинства и приватни сектор; 4. „Ресурсно ефикасна Европа" подржава прелазак на економију нискоугљеничког развоја, коришћењем обновљивих извора енергије, модернизацијом сектора транспорта и промоцијом енергетске ефикасности; 5. „Индустријска политика у доба глобализације" унапређује пословно окружење које погодује развоју малих и средњих предузећа и одрживе индустријске платформе конкурентне на међународном нивоу; 6. „Програм за нове вештине и радна

[216] European Commission, Communication from the Commission, *Europe 2020, A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Brussels, 3. 3. 2010, COM(2010) 2020 final, p. 5, доступно на: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF (приступљено 28. 3. 2019).

[217] Ibidem, стр. 5.

[218] Овај циљ подразумева да се до 2020. године емисија гасова с ефектом стаклене баште смањи за 20% у односу на ниво из 1990. године, да се повећа енергетска ефикасност за 20%, као и да се повећа коришћење обновљивих извора енергије за 20%.

[219] European Commission, Communication from the Commission, *Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, op. cit., стр. 5.

места" модернизује радно тржиште, подстиче развој знања и вештина, ради бољег усклађивања понуде и потражње на тржишту рада, што подразумева и флексибилност радне снаге; 7. „Европска платформа против сиромаштва" осигурава социјалну и територијалну равнотежу, тако да се користи од раста и развоја равномерно распоређују на читаво друштво.

Ових седам иницијатива обавезују како Европску унију, тако и државе чланице. На нивоу Европске уније планирано је предузимање свих неопходних корака, од финансијских мера и консолидације буџета за дугорочан раст, до јачања координације и управљања. Државама чланицама биће пружена помоћ да развију стратегије одрживог развоја на националном нивоу и активно се посвете овом питању. Даље, сви органи Европске уније биће ангажовани на плану спровођења Стратегије Европа 2020. Европски савет ће имати пуно власништво, као централни орган спровођења овог документа. Европска комисија ће имати задатак да прати напредак, олакша размену политика и усмерава активности у правцу њиховог унапређења, док ће Европски парламент бити покретачка снага за мобилизацију свих учесника у процесу. Оно што је од кључног значаја јесте прикључивање и националних и локалних нивоа власти, цивилног сектора, као и интересних група, овом партнерском приступу, како би се осигурала његова успешна примена.

Када је у питању иницијатива „Унија иновација", циљ је да се политика истраживања, развоја и иновација примени на изазове савременог друштва, попут климатских промена, енергетске и ресурсне ефикасности, бољег здравља људи и популационе динамике. С тим у вези, предвиђени су бројни аранжмани, на нивоу Европске уније, али и самих држава чланица, а креиран је и нови програм Хоризонт 2020 (eng. Horizon 2020) усмерен ка развоју истраживања и иновација (више о програму Хоризонт 2020 у поглављу 5.3.11). Активности на нивоу Европске уније подразумевају, између осталог следеће: довршетак Европског истраживачког простора[220]; развијање истраживачких програма усмерених на савремене изазове; унапређење услова за иновације и модернизовање оквира ауторских права; покретање Европског партнерства за иновације, како би се убрзао развој и примена технологија за решавање утврђених изазова; даљи развој, посебно финансијских инструмената Европске уније, у циљу подршке иновацијама, попут структурних фондова и фондова за рурални развој.

На националном нивоу планирано је да државе чланице предузму следеће мере: реформишу националне политике у циљу подстицања иновација; успоставе чвршћу сарадњу са универзитетима, истраживачком заједницом и приватним сектором; усмере образовне системе на развој креативности и иновација, укључујући коришћење пореских олакшица и других финансијских инструмената за промовисање инвестиција у истраживање, иновације и развој.

Оквир инвестиција за реализацију, пре свега, три приоритетна стуба раста - паметни, инклузивни и одрживи раст, предвиђени Стратегијом Европа 2020 -јесте кохезиона или регионална политика. Ова главна политика Европске уније, када су у питању инвестиције, усмерена је на креирање економске, социјалне и територијалне повезаности, смањење

[220] „Европски истраживачки простор (European Research Area – ERA) подразумева подручје за слободно кретање научника, знања и технологија из држава чланица. Оваква иницијатива покренута је како би се остварила мултинационална научна сарадња на пољу медицине, заштите животне средине, индустријског и социо-економског истраживања. Европски истраживачки простор може се упоредити са „заједничким тржиштем", с тим што је овде реч о слободном кретању научника и интензивној мултилатералној сарадњи између истраживачких институција држава чланица". Више у: Владимир Медовић (ур.), *Појмовник ЕУ*, op. cit., стр. 111.

неједнакости између региона, као и подстицање одрживог развоја. У њеном средишту је отварање нових радних места, повећање пословне конкурентности и економског раста, као и свеопште побољшање квалитета живота грађана Европске уније. Значајна је и чињеница да кохезиона политика почива на принципу солидарности, с обзиром на то да је пажња усмерена на мање развијене регионе и државе чланице Европске уније, како би се ојачали и постали конкурентни. С тим у вези, кохезиона политика Европске уније тежи да државе чланице смање сопствене неједнакости, али никако на штету других.

Европска комисија је, у децембру 2013. године, донела оквир регионалног развоја и кохезионе политике за период од 2014. до 2020. године. За овај шестогодишњи период издвојена су средства у висини од 351,8 милијарде евра, што представља трећину укупног буџета Европске уније, а два основна циља кохезионе политике која су мапирана за овај период су: прво, улагање у раст и отварање нових радних места, и друго, европска територијална сарадња. Право коришћења средстава имају државе чланице Европске уније и то на основу нивоа развијености региона, мерено бруто домаћим производом (БДП) по глави становника, као и нивоа развијености државе чланице, мерено бруто националним дохотком (БНД) по глави становника државе чланице. Средства су распоређена на два главна фонда: Европски фонд за регионални развој (ЕФРР) и Кохезиони фонд (КФ) који располажу са око 56% средстава кохезионе политике.[221] Средства из фондова кохезионе политике усмерена су на 11 циљева, од којих је први јачање истраживања, технолошког развоја и иновација.[222]

Европска комисија је, у мају 2018. године, донела нови оквир регионалног развоја и кохезионе политике за период од 2021. до 2027. године. Главно тежиште кохезионе политике у овом шестогодишњем периоду је на следећих пет циљева: 1. Паметнија Европа која подстиче иновације, дигитализацију, економску трансформацију и пружа подршку малим и средњим предузећима; 2. Зеленија Европа која спроводи Париски споразум и инвестира у енергетску транзицију, обновљиве изворе енергије и борбу против климатских промена; 3. Повезанија Европа стратешког транспорта и дигиталних мрежа; 4. Друштвенија Европа која пружа подршку квалитетном запошљавању, образовању, развоју вештина, социјалној укључености и једнаком приступу здравственој заштити; 5. Европа ближа грађанима која заговара локалне развојне стратегије и одрживи урбани развој широм Европске уније.

[221] Европски фонд за регионални развој (European Regional Development Fund) и Кохезиони фонд (Cohesion Fund) заједно са Европским социјалним фондом (European Social Fund), Европским пољопривредним фондом за рурални развој (European Agricultural Fund for Rural Development) и Европским фондом за поморство и рибарство (European Maritime and Fisheries Fund), чине Европске структурне и инвестиционе фондове (European Structural and Investment Funds).
European Commission, The EU's main investment policy, доступно на:
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/ (приступљено 28. 3. 2019).

[222] Осталих десет циљева су следећи: „1. Унапређење приступа, коришћења и квалитета информационих и комуникационих технологија; 2. Унапређење конкурентности малих и средњих предузећа, пољопривредног сектора, као и сектора рибарства и аквакултурног сектора; 3. Подршка преласку на економију која се заснива на ниској емисији угљен-диоксида у свим секторима; 4. Подстицање прилагођавања климатским променама, превенција и управљање ризицима; 5. Очување и заштита животне средине и подстицање ефикасног коришћења ресурса; 6. Подстицање одрживог саобраћаја и уклањање уских грла у кључним мрежним инфраструктурама; 7. Подстицање одрживости и квалитета запошљавања и подршка мобилности радне снаге; 8. Подстицање социјалне инклузије, борбе против сиромаштва и било ког вида дискриминације; 9. Инвестирање у образовање, обуку, стручно усавршавање ради стицања вештина и целоживотно учење; и 10. Јачање институционалних капацитета јавних тела и заинтересованих страна и ефикасна јавна управа". Више у: Влада Републике Србије, Министарство за европске интеграције, *Упознајте кохезиону политику Европске уније*, приручник, Књига комерц, Београд, октобар 2017, стр. 21.

Планирано је да се од 65% до 85% расположивих инвестиција Европског фонда за регионални развој и Кохезионог фонда издвоји за прва два циља.[223]

Државе кандидати за чланство обављају припрему за спровођење кохезионе политике путем поглавља 22 (регионална политика и координација структурних инструмената). Наведено поглавље садржи низ захтева који обухватају начин успостављања и деловања система, оквира и капацитета за управљање фондовима који стоје на располагању државама чланицама.

Поред напора које је Европска унија уложила у циљу примене и промоције концепта одрживог развоја међу државама чланицама, а и шире, на овом месту ћемо се осврнути на још један значајан документ који представља регионалну иницијативу, чији су циљеви готово преузети из документа Европа 2020. С обзиром на то да се Стратегија Европа 2020 односи на државе чланице Европске уније, али нуди значајан путоказ државама кандидатима, Организација за сарадњу и безбедност у Европи – ОЕБС (eng. Organization for Security and Cooperation in Europe – OSCE) иницирала је израду документа под називом *Стратегија Југоисточне Европе 2020, отварање радних места и просперитет у европској перспективи – Стратегија ЈИЕ 2020* (eng. *The South East Europe 2020 Strategy – Jobs and Prosperity in a European Perspective*). Савет за регионалну сарадњу, уз помоћ и подршку Европске комисије, представника држава Југоисточне Европе и регионалних организација припремио је документ који је усвојен у новембру 2013. године у Сарајеву.

Оно што је значајно јесте да су државе Југоисточне Европе изразиле спремност да раде на подстицању већег и одрживог друштвено-економског раста, стварању услова за отварање нових радних места, јачању регионалне сарадње са Европском унијом, као и побољшању живота грађана. Стратегија ЈИЕ 2020 је замишљена да подржи постизање заједничких националних циљева, кроз регионалну сарадњу, што значи да државе региона сносе примарну одговорност за развој и примену одговарајућих циљева и мера, уз пуну подршку регионалних структура и иницијатива.

С обзиром на то да је нагласак стављен на решавање кључних економских и социјалних изазова у региону, уз постизање одрживог економског раста и повећање конкурентности, дефинисано је четири кључна домета и то: „1. Повећање просечног бруто домаћег производа (БДП) по глави становника у државама Југоисточне Европе у односу на просек Европске уније са 36,4% (2010. године) на 44% (2020. године); 2. Повећање укупног трговинског промета роба и услуга са 94,4 милијарди евра (2010. године), на 209,5 милијарди евра (2020. године); 3. Смањивање трговинског дефицита у државама Југоисточне Европе са –15,7% (просек у периоду од 2008. до 2010. године) на –12,3% бруто домаћег производа (БДП) 2020. године; 4. Отварање милион нових радних места у државама Југоисточне Европе до 2020. године".[224] Наведени домети представљају централна питања у процесу приступања Европској унији, тако да нуде помоћ државама, посебно државама Западног Балкана, у дефинисању друштвено-економских политика и даљег правца реформи.

[223] European Commission, *EU Budget for the Future, Regional Development and Cohesion Beyond 2020: The New Framework at a Glance*, 29 May 2018, pp. 1, доступно на: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-new-framework-glance_en.pdf (приступљено 28. 3. 2019).

[224] Regional Cooperation Council, *South East Europe 2020 – Jobs and Prosperity in a European Perspective*, November 2013, p. 12, доступно на: https://www.rcc.int/files/user/docs/reports/SEE2020-Strategy.pdf (приступљено 28. 3. 2019).

Из Стратегије Европа 2020 преузета су три кључна приоритета: паметан, одржив и инклузивни раст, уз додатак још два, интегрисани раст и управљање растом. Имајући у виду тему дисертације, посебну пажњу ћемо посветити анализи паметног раста и управљање растом. Паметни раст подразумева већу посвећеност иновацијама и конкурентности, односно стимулисање раста базираног на знању. У оквиру овог развојног стуба разликују се следеће четири димензије: 1. Димензија Д „Развој људских ресурса"; 2. Димензија Е „Истраживање, развој и иновације"; 3. Димензија Ф „Дигитално друштво"; и 4. Димензија Г „Култура и креативни сектори".

Истовремено, дефинисана су и два кључна циља у вези са паметним растом и то: пораст бруто домаћег производа (БДП) по запосленом (ЕУР према стандарду куповне моћи) и пораст броја високо квалификованих људи у радној снази. За сваку од држава Западног Балкана пројектоване вредности приказане су у Табели 2. Примећује се да је највећи пораст БДП по запосленом предвиђен у Босни и Херцеговини и Републици Србији, док је у погледу броја високо-квалификованих људи у радној снази највећи пораст пројектован за Републику Албанију и Републику Србију.

Табела 2: Пројекције паметног раста у државама Западног Балкана[225]

Паметни раст	**Албанија 2010/2020**	**БиХ 2010/2020**	**Црна Гора 2010/2020**	**Северна Македонија 2010/2020**	**Србија 2010/2020**
БДП по запосленом (ЕУР према стандарду куповне моћи)	17,839/ 24,000	29,183/ 40,200	30,321/ 37,000	28,029/ 35,000	25,864/ 34,000
Број високо-квалификованих људи у радној снази	216,000/ 260,000	213,000/ 255,000	56,000/ 68,000	169,790/ 204,000	546,290/ 655,000

У тумачењу димензије Е „Истраживање, развој и иновације" дефинисана су четири задатка, али је кључно истаћи да је одређена њихова веза са преговарачким поглављима у приступним преговорима с Европском унијом. Први задатак, формирање Фонда за изврсност у области истраживања у вези је са поглављем 25 (наука и истраживање), носиоци задатка су министарства науке, а рок је 2014–2020. година. Други задатак је формирање програма за трансфер технологије, у вези је са поглављима 25 (наука и истраживање) и 20 (предузетништво и индустријска политика), носиоци задатка су министарства науке, а рок је 2014–2020. година. Трећи задатак је оснивање регионалног фонда за нетехничке иновације са директном тржишном перспективом, у вези је са поглављем 25 (наука и истраживање), носиоци задатка су министарства економије, а рок је 2014–2020. година. Четврти задатак је покретање регионалног такмичења у партнерству „Трострука спирала" (eng. triple helix) уз обезбеђење медијског публицитета, у вези је са поглављима 25 (наука и истраживање) и 20 (предузетништво и индустријска политика), носиоци задатка су министарства науке и министарства економије, а рок је 2014–2020. година.[226]

Да би предузете акције имале ефекта, односно да би се искористило знање и ослободио иновативни потенцијал, општи закључак је да је потребно више инвестирања у истраживања, знање и иновације. Ово подразумева и реформе на институционалном нивоу, улагање у

[225] Ibidem, стр. 47–48.
[226] Ibidem, стр. 51–59.

људске потенцијале, повезивање науке и привредног сектора, повећавајући транспарентност и одговорност у политикама истраживања и иновација на националном нивоу.

Поред тога што се ослања на Стратегију Европа 2020, Стратегија ЈИЕ 2020 се у области иновација наслања и на *Регионалну стратегију за истраживање, развој и иновације земаља Западног Балкана* (eng. *Western Balkans Regional R&D Strategy for Innovations*). Овом Стратегијом су одређена два нивоа деловања, четири стратешка циља и крајњи резултат. Два нивоа активности подразумевају реформу политика и стратешке инвестиције. Четири стратешка циља обухватају: 1. Побољшање истраживачке базе и услова за истраживачку изврсност; 2. Промовисање сарадње између науке и индустрије и трансфера технологија; 3. Омогућавање улагања у истраживање и иновације и подршка почетницима у пословању; 4. Боље управљање сектором за истраживање и иновације. Све наведено довешће до крајњег резултата који подразумева „већи раст, конкурентност и добре послове".[227]

Стратегија обухвата и успостављање Центра за истраживање и иновације Западног Балкана (eng. Western Balkans Research and Innovation Strategy Exercise – WISE). Центар који је основан у септембру 2015. године у Сплиту, као место за интензивирање сарадње на пољу иновације, има задатак да управља пројектима од регионалног значаја, како би се побољшала и продубила истраживачка и иновациона размена држава у региону. Посебан акценат биће на промоцији мобилности младих истраживача, улагању у научну инфраструктуру, побољшању односа између научних институција и привреде, као и на неговању сарадње између научних радника унутар, али и ван региона Западног Балкана.

Управљање растом подразумева јачање капацитета државне управе, промовисањем демократских вредности и стварањем окружења које подстиче економски раст. У оквиру овог развојног стуба предвиђене су следеће три димензије: 1. Димензија Н „Делотворне јавне службе"; 2. Димензија О „Борба против корупције"; 3. Димензија П „Правосуђе".[228] Колико су циљеви у овом стубу значајни, говори у прилог чињеница да се њихово остваривање сматра предусловом за испуњавање осталих циљева и мера предвиђених Стратегијом ЈИЕ 2020. У погледу управљања растом одређен је један кључни циљ, и то: унапређење делотворности управљања, мерено индексом управљања Светске банке са 2,33 у 2010. години на 2,9 до 2020. године. Као што можемо да приметимо у Табели 3, највеће повећање делотворности управљања дефинисано је за Републику Црну Гору на 3,1, а најмање за Босну и Херцеговину 2,1, што је мање од планираног циља.

Табела 3: Пројекције управљања растом у државама Западног Балкана[229]

Управљање растом	**Албанија 2010/2020**	**БиХ 2010/2020**	**Црна Гора 2010/2020**	**Северна Македонија 2010/2020**	**Србија 2010/2020**
Делотворност управљања, индекс управљања Светске банке	2,2/2,7	1,8/2,1	2,6/3,1	2,3/2,8	2,4/2,9

[227] World Bank Technical Assistance Project funded by the European Commission (DG ENLARG – TF011064), *Western Balkans Regional R&D Strategy for Innovations*, October 2013, p. 8, доступно на: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/WBRIS%20Strategy10-21-13%20web.pdf (приступљено 28. 3. 2019).
[228] Regional Cooperation Council, *South East Europe 2020 – Jobs and Prosperity in a European Perspective*, op. cit., p. 33.
[229] Ibidem, стр. 47–48.

У погледу димензије Н „Делотворне јавне службе" предвиђено је шест циљева и сви они су повезани са преговарачким поглављима у приступним преговорима са Европском унијом. Први циљ, јасна супсидијарност усмерен је на обезбеђивање поштовања овог принципа, кроз утврђивање надлежности на националном и локалним нивоима власти, као и кроз подстицање међусобне сарадње, рок за испуњење је 2014. година, а улоге носилаца активности поверене су министарствима, удружењу општина и градским управама. Овај циљ директно је повезан са поглављем 22 (регионална политика и координација структурних инструмената), а индиректно са поглављем 34 (институције) и поглављем 20 (предузетништво и индустријска политика). Други циљ је професионализација јавне управе, рок је од 2014–2020. године, а носиоци активности су универзитети. Циљ је директно повезан са поглављем 26 (образовање и култура), а индиректно са поглављем 34 (институције) и поглављем 10 (информационо друштво и медији). Трећи циљ, е-Управа подразумева увођење електронског приступа јавним службама до 2020. године. Циљ је директно повезан са поглављем 3 (пословно настањивање и слобода пружања услуга), а индиректно са поглављем 34 (институције).

Четврти циљ, побољшање квалитета јавних услуга до 2016. године, чији су носиоци владе и министарства директно је повезан са поглављем 34 (институције). Пети циљ, унапређење капацитета за креирање и спровођење политика до 2016. године, чији су носиоци, такође, владе и министарства повезан је са поглављем 34 (институције). Шести циљ предвиђа успостављање регионалних система вредновања који ће допринети стварању окружења погодног за раст и развој политика заснованих на доказима. Рок за спровођење овог циља је до 2020. године, директно је повезан са поглављем 34 (институције), а индиректно са поглављем 20 (предузетништво и индустријска политика).[230]

У свом говору као кандидат за председника Европске комисије Жан Клод Јункер (Jean-Claude Juncker) је 15. јула 2014. године, на пленарној седници Европског парламента, изнео програм за запошљавање, раст, праведност и демократске промене, у тзв. десет тачака, као кључних изазова са којима се Европа сусреће. Како је и сам Јункер навео, акценат је стављен на конкретне резултате у ових десет области, док су друга подручја препуштена државама чланицама које имају већи обим надлежности на националном и регионалном нивоу, али и на нивоу локалних самоуправа, у сагласју с начелима супсидијарности и пропорционалности. Иако је овај говор одржан годину дана пре доношења Агенде 2030, може се рећи да су свих десет приоритетних области повезане са Циљевима одрживог развоја и Агендом 2030.

Ове области обухватају следеће: 1. Нови подстицај за запошљавање, раст и улагање, повезано је директно са ЦОР 8, али и са ЦОР 1, ЦОР 2, ЦОР 4, ЦОР 9, ЦОР 12, ЦОР 17; 2. Повезано јединствено дигитално тржиште, у вези је директно са ЦОР 9, али и са ЦОР 4, ЦОР 7 и ЦОР 8; 3. Чврста енергетска унија са напредном климатском политиком, повезано је директно са ЦОР 7 и ЦОР 13; 4. Боље повезано и праведније унутрашње тржиште са јачим индустријским темељима, у вези је директно са ЦОР 9, али и са ЦОР 8, ЦОР 10, ЦОР 12, ЦОР 16 и ЦОР 17; 5. Боље повезана и праведнија економска и монетарна унија, у вези је директно са ЦОР 8, али и са ЦОР 9, ЦОР 10, ЦОР 12, ЦОР 16 и ЦОР 17; 6. Уравнотежена и напредна трговинска политика за савладавање глобализације, повезано је директно са ЦОР 8, али и са ЦОР 9, ЦОР 10, ЦОР 12, ЦОР 16 и ЦОР 17; 7. Подручје правосуђа и темељних права утемељено на узајамном поверењу, повезано је директно са ЦОР 5 и ЦОР 16; 8. Пут према новој миграционој политици, повезано је директно са ЦОР 1 и ЦОР 10; 9. Јачи глобални

[230] Ibidem, стр. 57–64.

актер, у вези је директно са ЦОР 17, али и са ЦОР 16; 10. Унија демократских промена, повезано је директно са ЦОР 5, али и са ЦОР 4, ЦОР 10, ЦОР 11 и ЦОР 16.[231]

Имајући у виду све напоре који су уложени протеклих година, у погледу одрживог развоја, неретко се Европска унија означава као лидер у спровођењу Агенде 2030. Европска комисија је у новембру 2016. године донела стратешки оквир, као одговор на Агенду 2030. У документу *Даљи кораци ка одрживој европској будућности (*eng. *Next Steps for a Sustainable European Future)* наводи се да је Европска унија спремна да преузме улогу предводника у спровођењу Агенде 2030. Овај задатак кретаће се у два смера. „Прво, укључивање Циљева одрживог развоја у европски оквир политика, уз процену тренутног стања и утврђивања најважнијих препрека ка одрживости и друго, планирање даљег развоја дугорочне визије након 2020. године."[232]

Иако се у документу констатује да је Европска унија доста напредовала у погледу одрживог развоја, имајући у виду да су њене политике повезане са свих 17 Циљева одрживог развоја, неопходни су додатни напори, активности и улагања у свим областима.

Даље, уз овај донет је и пратећи документ под називом *Кључне европске акције које подржавају Агенду 2030 и одрживи развој* (eng. *Key European Action Supporting the 2030 Agenda and the Sustainable Development*) који даје преглед кључних европских иницијатива које су повезане са Агендом 2030 и Циљевима одрживог развоја. За сваки од 17 Циљева одрживог развоја наведене су главне активности које Европска унија предузима на централном нивоу, али и на нивоу држава чланица. Имајућу у виду повезаност активности које се спроводе, многе од њих покривају више циљева. Тако је, на пример, у оквиру ЦОР 9 наведен пример кохезионе политике Европске уније, као значајан алат за подстицање истраживања и иновација. „У оквиру кохезионе политике за период од 2014. до 2020. године планирано је издвајање од 41 милијарде евра за иновације, 33 милијарде евра за конкурентност малих и средњих предузећа, и 70 милијарди евра за бољи и одрживији транспорт, укључујући прелазак на системе са ниским уделом угљеника и три милијарде евра у паметне електро-енергетске мреже."[233] Неки од европских фондова немењени финансирању ове врсте активности су Европски фонд за стратешка улагања, Европски структурни и инвестициони фондови, Хоризонт 2020 и др.

[231] Више у: Европска комисија, *Нови почетак за Европу: мој програм за запошљавање, раст, праведност и демократске промене, Политичке смернице за следећу Европску комисију*, Уводни говор на пленарној седници Европског парламента, Jean-Claude Juncker, кандидат за председника Европске комисије, Стразбур, 15. јул 2014, доступно на: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_hr.pdf (приступљено 28. 3. 2019).

[232] European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Next steps for a sustainable European future, European action for sustainability*, SWD(2016) 390 final, Strasbourg, 22. 11. 2016, COM(2016) 739 final, p. 3, доступно на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0739&from=EN (приступљено 28. 3. 2019).

[233] European Commission, Commission Staff Working Document, *Key European action supporting the 2030 Agenda and the Sustainable Development*, Goals Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Next steps for a sustainable European future: European Union action for sustainability, COM(2016) 739 final, Strasbourg, 22. 11. 2016, SWD(2016) 390 final, p. 35, доступно на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0390&from=EN (приступљено 28. 3. 2019).

У документу је потврђена трајна посвећеност Европске уније одрживом развоју, али је, такође, констатовано да је потребна и ефикаснија примена постојећих политика, као и акције држава чланица. „Одржива будућност у Европској унији може се остварити једино уколико сви раде заједно - Европска комисија, Европски парламент, Савет Европске уније, државе чланице, привредни сектор, организације цивилног друштва и грађани."[234] То подразумева координисану активност свих заинтересованих партнера у циљу промоције одрживог развоја и суочавање са даљим изазовима који стоје на том путу.

У мају 2017. године, а на основу документа *Даљи кораци ка одрживој европској будућности* којим се предвиђа да ће „од 2017. године Европска комисија вршити детаљније редовно праћење Циљева одрживог развоја, развијајући оквир референтних индикатора"[235], успостављен је сет од 100 индикатора Европске уније за праћење Циљева одрживог развоја. Сет утврђених индикатора део је широког консултативног процеса који је координиран од стране статистичке канцеларије Европске уније – Еуростата, а који је укључивао значајан број партнера, државе чланице Европске уније, организације цивилног друштва, академију и међународне организације. Индикатори су одабрани узимајући у обзир неколико критеријума. Пре свега релевантност, доступност, покривеност, актуелност, као и квалитет података. Истовремено, они произлазе из већ постојећих скупова индикатора који се користе за праћење политика Европске уније, попут Стратегије Европа 2020, Стратешког плана за период од 2016. до 2020. године, 10 приоритета Европске комисије, као и показатеља европског стуба социјалних права.

Делови Агенде 2030 који су мање релевантни за европски контекст, из разлога што се фокусирају на друге делове света и земље у развоју, нису узети у обзир приликом доношења ЕУ индикатора. Сет од 100 индикатора је равномерно распоређен према 17 Циљева одрживог развоја, што значи да сваком Циљу одговара пет до шест ЕУ индикатора. Значајно је навести и то да „42 од 100 индикатора, према извештају за 2018. годину имају више намена, односно користе се за праћење више од једног Циља, што омогућава истицање веза између различитих Циљева одрживог развоја, док је 55 ЕУ индикатора усклађено са индикаторима ЦОР".[236] С обзиром на то да ће се праћење ЕУ индикатора спроводити на годишњем нивоу, то је могуће њихово унапређење, како се методологија и извори података буду даље развијали. Први преглед је спроведен почетком 2018. године.

Нови европски консензус, по питању одрживог развоја, постигнут је у јуну 2017. године, под називом *Наш свет, наше достојанство, наша будућност* (eng. *The New European Consensus on Development, Our World, Our Dignity, Our Future*). Европска унија и државе чланице још једном су у овом документу истакле посвећеност акцијама у циљу постизања достојанственог живота, економски просперитетних и мирних друштава, искорењивања сиромаштва, смањења рањивости, решавања питања неједнакости, здраве животне средине, како „нико не би остао иза колоне", што је и главна максима Агенде 2030.

---

[234] Ibidem, стр. 2.

[235] European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Next steps for a sustainable European future, European action for sustainability,* op. cit., p. 16.

[236] European Union, *Sustainable development in the European Union, Monitoring Report on Progress towards the SDGs in an EU Context*, 2018 edition, Luxembourg, 2018, p. 21, доступно на: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/9237449/KS-01-18-656-EN-N.pdf/2b2a096b-3bd6-4939-8ef3-11cfc14b9329 (приступљено 28. 3. 2019).

„Сврха овог консензуса је да пружи оквир заједничког приступа развојној политици који ће примењивати институције Европске уније и државе чланице, истовремено поштујући међусобне улоге и компетенције."[237] Документ представља заједничку визију развојне сарадње Европске уније и држава чланица и усклађује развојну политику Уније са Агендом 2030. Активности које се буду спроводиле, на централном нивоу, али и на нивоу држава чланица, биће координисане и међусобно ојачане, да би се осигурали комплементарност и бољи резултати.

Све акције одражаваће пет кључних области Агенде 2030, тзв. „пет пи" (људи, планета, просперитет, мир и партнерство), а посебна пажња биће посвећена оним областима у којима се може убрзати трансформација света, како се у Агенди 2030 и наводи, а то су: млади; родна равноправност; мобилност и миграције; одржива енергија и заштита животне средине; инвестиције и трговина; Добра управа, демократија, владавина закона и људска права; као и иновативни аранжмани са свим заинтересованим партнерима. У погледу Добре управе, демократије и владавине закона констатовано је да су ове вредности од суштинског значаја за одрживи развој и предуслов мира и стабилности. Ефикасна јавна администрација која реагује на потребе грађана доприноси промоцији инклузивног раста и развоја. Истакнуто је да ће Европска унија и државе чланице подржати изградњу капацитета институција у оквиру јавне управе у циљу транспарентног и одговорног управљања и пружања јавних услуга, борбе против корупције и укључивања цивилног друштва, као дела инклузивног приступа у процес доношења одлука на свим нивоима.

Парнерства у овим активностима су врло битна, као и прилагођавање активности потребама друштва, посебно оним најрањивијим деловима који су у ризику да остану иза колоне. Иновативни ангажмани са државама у развоју представљају атрактивне облике сарадње, имајући у виду да ове државе имају значајан утицај, као извори регионалне стабилности. Развијање ових нових партнерстава у циљу спровођења Агенде 2030 је врло значајно, јер њихов утицај на друштвено-економски раст, укључујући и заштиту животне средине, постаје све значајнији. У основи ових партнерстава требало би да буде разговор о заједничким приоритетима сарадње, промовисању најбољих пракси, техничкој помоћи, размени знања и искустава, облицима финансијске помоћи. Све наведено требало би да доведе до изградње одрживије, инклузивније просперитетније Европе. С тим у вези, предвиђени су и механизми анализе и процене. Средњорочна процена спровођења овог консензуса планирано је да буде спроведена до 2024. године, у циљу мерења резултата напретка.

Савет Европске уније је у јуну 2017. године усвојио закључак под називом *Одржива европска будућност: одговор Европске уније на Агенду 2030 за одрживи развој* (eng. *A Sustainable European Future: The EU Response to the 2030 Agenda for Sustainable Development*) у којем је подвучено да одрживи развој представља „срж европских вредности и свеобухватни циљ Европске уније".[238] Неколико чињеница које су битне у вези с овим закључком су следеће. Прво, поновљено је да се Европска унија и државе чланице у потпуности залажу за спровођење Агенде 2030. Друго, у овој примени истакнут је

[237] European Union, *The New European Consensus on Development, Our World, Our Dignity, Our Future*, Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the member states meeting within the Council, the European Parliament, and the European Commission, Luxembourg, 2018, p. 2, доступно на: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5a95e892-ec76-11e8-b690-01aa75ed71a1 (приступљено 28. 3. 2019).

[238] Council of the European Union, *A sustainable European future: The EU response to the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Council conclusions, 10370/17, Brussels, 20 June 2017, p. 2, доступно на: https://www.consilium.europa.eu/media/23989/st10370-en17.pdf (приступљено 28. 3. 2019).

свеобухватан и балансиран приступ посебно рањивим групама које су у незавидном положају, посебно када су у питању деца, особе с инвалидитетом, старији, ЛГБТ популација. Треће, посебну пажњу треба усмерити и на младе, жене, девојке, који се виде као актери промена. Четврто, наглашава се да су Добра управа, владавина права, демократија и ефикасне и одговорне институције предуслов за мирна и инклузивна друштва. Пето, наводи се улога партнерстава са цивилним друштвом, приватним сектором, академском заједницом.

Шесто, напомиње се потреба за подизањем свести грађана Европске уније о значају Агенде 2030 и њеним позитивним трансформативним потенцијалима. Седмо, спомиње се значај приступа „одоздо према горе" (eng. bottom-up) у спровођењу Агенде 2030, што значи укључивање локалних актера, њихових потреба и потенцијала у сагледавању актуелних проблема, изналажења најбољих решења и предлагању будућих праваца развојног одговора, путем партиципације свих заинтересованих страна. Осмо, подвлачи се значај кохезионе политике Европске уније која доприноси смањењу неједнакости међу регионима. Девето, признаје се примарна одговорност држава чланица у спровођењу и праћењу Агенде 2030 и оснажују се државе да спроводе редовне и свеобухватне прегледе напретка на националним и субнационалним нивоима, на партиципативан и транспарентан начин. Коначно, констатује се централна улога Политичког форума на високом нивоу у праћењу и прегледу Агенде 2030 на глобалном нивоу, као значајне платформе за дијалог, међусобно учење, размену знања и искустава и примера добре праксе.

5.2. Агенда 2030 и процес приступања држава Западног Балкана Европској унији – синергија и/или два одвојена пута

Из напред изнетог произлази да институционални оквир Европске уније, Стратегија за одрживи развој, ревизија овог документа, њен преглед, Стратегија Европа 2020, као и Стратегија ЈИЕ 2020 показују бројна преклапања са Агендом 2030. С друге стране, поставља се питање у каквом је односу Агенда 2030 са процесом приступања држава Западног Балкана Европској унији. Да ли се може говорити о синергији или о два одвојена процеса и да ли ови процеси могу убрзати развој земаља Западног Балкана?

Као што је у претходном поглављу наведено, Западни Балкан је термин којим се означава група држава које нису чланице Европске уније, али су изразиле спремност да буду њен део. Пошто је географски Западни Балкан окружен државама чланицама Европске уније, овај простор се назива и „балкански прстен"[239], тако да је и разумљиво што су европске интеграције стављене високо на листу приоритета ових држава. За државе Западног Балкана креиран је посебан тип споразума, тзв. Споразум о стабилизацији и придруживању.[240]

[239] Гордана Ђуровић, *Европска унија и Црна Гора: процес приступања*, ЕУ Инфо центар, Подгорица 2017, стр. 61.

[240] Споразум о стабилизацији и придруживању са Републиком Албанијом је потписан 12. јуна 2006. године, ступио је на снагу 1. априла 2009. године, са Босном и Херцеговином је потписан 16. јуна 2008. године, ступио на снагу 1. јуна 2015. године, са Републиком Црном Гором је потписан 15. октобра 2007. године, ступио на снагу 1. маја 2010. године, са Републиком Северном Македонијом је потписан 9. априла 2001. године, ступио на снагу 1. априла 2004. године, са Републиком Србијом је потписан 28. априла 2008. године, ступио на снагу 1. септембра 2013. године. Више у: Гордана Ђуровић, *Европска унија и Црна Гора: процес приступања*, op. cit., стр. 67.

Имајући у виду ратне сукобе који су вођени 90-тих година XX века на овом подручју, циљ је била стабилизација како појединих држава, тако и читавог региона у економском, социјалном и политичком погледу, као и развијање зоне слободне трговине, како би државе Западног Балкана биле спремне за чланство у Европској унији. Споразуми о стабилизацији и придруживању усмерени су на изградњу друштава која поштују демократске вредности и људска права. Даље, унапређење регионалне сарадње и добросуседских односа, развој цивилног друштва и демократских институција, реформа јавне управе, сарадња у области правосуђа, слободе и безбедности неки су од циљева у овом процесу.

Читав овај план реформи који се поставља пред државе Западног Балкана требало би да доведе до њиховог пријема у чланство Европске уније. Одлуком самита у Санта Марија да Феири из 2000. године државе Западног Балкана су стекле статус потенцијалних кандидата за чланство у Европској унији, док је на самиту у Солуну 2003. године још једном потврђена њихова европска перспектива. У међувремену, једино је Босна и Херцеговина задржала статус потенцијалног кандидата, док су Албанија, Црна Гора, Северна Македонија и Србија напредовале и стекле статус кандидата за чланство, с тим што су са Црном Гором и Србијом отворени преговори о приступању.[241]

Приступање подразумева усклађивање националног законодавства држава кандидата, односно њихових економских, правних и политичких система са правним тековинама Европске уније. То значи да је циљ преговора временски и финансијски омеђен и у којем су државе дужне да ускладе своје националне прописе са правом Европске уније, уколико желе да буду део европске породице народа. Пре пријема у чланство, још током преговора о приступању, државе су дужне да прихвате сва права и обавезе на којима почива Европска унија, док у тренутку пријема држава као нова чланица мора да поседује капацитет за испуњавање свих обавеза које проистичу из чланства. Преговори о приступању подељени су у 35 преговарачких поглавља.[242] У овом процесу су од посебне важности два принципа. Прво, „ништа није договорено док све није договорено", што у пракси подразумева да се свако поглавље привремено затвара и да може бити поново отворено, као и да поглавље не може бити коначно затворено док се не заврше преговори у свих 35 поглавља. Друго, најпре се отварају поглавље 23 (правосуђе и основна права) и поглавље 24 (правда, слобода и безбедност) која се уједно и последња затварају, због њиховог значаја.

Целокупан процес европских интеграција усмерен је и на постизање Циљева одрживог развоја. Кроз 35 преговарачких поглавља ка приступању Европској унији укључено је свих 17 Циљева одрживог развоја. Уколико упоредимо преговарачка поглавља са Циљевима одрживог развоја, приметићемо повезаност између реформи које ова два процеса са собом носе. Приступање Европској унији државе Западног Балкана истичу као кључни национални приоритет. Имајући то у виду, примена реформи, како би се испунили критеријуми за приступање Европској унији, нуди овим државама платформу за интегрисање Циљева одрживог развоја. Из тог разлога, може се рећи да се визија одрживог развоја држава Западног Балкана остварује кроз европске интеграције.

[241] Приступни преговори са Републиком Црном Гором су почели 29. јуна 2012. године, а са Републиком Србијом 21. јануара 2014. године.

[242] Црна Гора преговара у 33 преговарачка поглавља, док ће се последња два (сарадња са институцијама и остала питања) разматрати на самом крају преговарачког процеса. Гордана Ђуровић, *Европска унија и Црна Гора: процес приступања*, op. cit., стр. 76.

Ова визија је јасно постављена као стратешки приоритет и у том смислу нема колизије у интересима са Циљевима одрживог развоја. Западни Балкан може имати користи од дефинисања и ослањања на подударност и комплементарност процеса европских интеграција и Агенде 2030, посебно када су у питању планирање политика, њихово финансирање, праћење и извештавање. Указивање на значајну и густу међуповезаност ова два комплементарна реформска процеса која нису ни компетитивна ни контрадикторна, може довести до позитивних помака. Везе између Циљева одрживог развоја и преговарачких поглавља представљене су у Табели 4.

Оно што је потребно истаћи јесте чињеница да се подударност Циљева одрживог развоја и преговарачких поглавља не базира само на нивоу Циљева, већ и на нивоу домета. То је разлог што се за поједине Циљеве одрживог развоја као релевантна дефинишу и поглавља за која се можда не би чинило да одговарају одређеном Циљу. Право на достојанствен живот се не мери само бруто домаћим производом, већ и доступношћу инфраструктуре, пијаће воде, здравствене заштите, квалитетног образовања, али и достојанственог рада.

Табела 4: Повезаност Циљева одрживог развоја и преговарачких поглавља Европске уније

Редни број циља	**Циљеви одрживог развоја**	**Преговарачка поглавља ЕУ[243]**
1.	Окончати сиромаштво свуда и у свим облицима	1, 2, 3, 11, 12, 15, 17, 19, 23, 24, 28
2.	Окончати глад, постићи безбедност хране и побољшану исхрану и промовисати одрживу пољопривреду	1, 3, 11, 12, 13, 22, 28
3.	Обезбедити здрав живот и промовисати благостање за све људе свих генерација	28, 34
4.	Обезбедити инклузивно и праведно квалитетно образовање и промовисати могућност целоживотног учења за све	26
5.	Постићи родну равноправност и оснаживати све жене и девојчице	19, 26, 34
6.	Обезбедити санитарне услове и приступ пијаћој води за све	27
7.	Осигурати приступ доступној, поузданој, одрживој и модерној енергији за све	15
8.	Промовисати континуиран, инклузиван и одржив економски раст, пуну и продуктивну запосленост и достојанствен рад за све	2, 3, 4, 5, 6, 8, 19, 22, 32, 33, 34
9.	Изградити отпорну инфраструктуру, промовисати инклузивну и одрживу индустријализацију и подстицати иновације	10, 14, 20, 21, 22, 25, 29
10.	Смањити неједнакост унутар и између држава	1, 2, 3, 4, 5, 7, 9, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 30, 32, 33, 34, 35
11.	Учинити градове и људска насеља инклузивним, безбедним, отпорним и одрживим	14, 15, 25, 26, 27, 29, 31, 34
12.	Обезбедити одрживе обрасце потрошње и производње	1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 17, 20, 21, 27
13.	Предузети хитну акцију у борби против климатских промена и њихових последица	15, 26, 27, 34
14.	Очувати и одрживо користити океане, мора и морске ресурсе за одржив развој	13, 15, 25, 26, 27
15.	Заштита, обнова и промовисање одрживог коришћења терестријалних екосистема, одрживо управљање шумама, борба против десертификације и заустављање и преокретање правца деградације земљишта и заустављање губитка биодиверзитета	11, 12, 13, 15, 20, 22, 27, 29, 31, 32, 34
16.	Промовисати мирољубива и инклузивна друштва за одрживи развој, обезбедити приступ правди за све, и изградити делотворне, одговорне и инклузивне институције на свим нивоима	23, 24, 31, 34
17.	Учврстити средства за спровођење и ревитализовати глобално партнерство за одржив развој	1, 4, 6, 9, 10, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 25, 27, 28, 32, 33, 34

[243] Поглавље 1: Слобода кретања роба; Поглавље 2: Слобода кретања радника; Поглавље 3: Пословно настањивање и слобода пружања услуга; Поглавље 4: Слободно кретање капитала; Поглавље 5: Јавне набавке; Поглавље 6: Право привредних друштава; Поглавље 7: Право интелектуалне својине; Поглавље 8: Конкуренција; Поглавље 9: Финансијске услуге; Поглавље 10: Информационо друштво и медији; Поглавље 11: Пољопривреда и рурални развој; Поглавље 12: Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна питања; Поглавље 13: Рибарство; Поглавље 14: Транспорт; Поглавље 15: Енергетика; Поглавље 16: Порези; Поглавље 17: Економска и монетарна политика; Поглавље 18: Статистика; Поглавље 19: Социјална политика и запошљавање; Поглавље 20: Предузетништво и индустријска политика; Поглавље 21: Трансевропске мреже;

Циљ 1 – Окончати сиромаштво свуда и у свим облицима. Иако се најчешће овај циљ углавном повезује са преговарачким поглављем 19 (социјална политика и запошљавање) и 23 (правосуђе и основна права), истовремено је релевантан и за друга поглавља. Овај циљ је у директној вези са преговарачким поглављима 1, 2, 3 која се тичу слободе кретања роба, радника и пружања услуга. Истовремено и рад на поглављима 11 и 12 која су у вези са пољопривредом и руралним развојем, као и безбедношћу хране, ветеринарским и фитосанитарним питањима доприноси смањењу сиромаштва. Убрзано инвестирање у акције на искорењавању сиромаштва повезано је и са поглављима о енергетици (15), економској и монетарној политици (17), социјалној политици и запошљавању (19), заштити потрошача и здравља (28). С друге стране, потребно је истаћи да је веза ЦОР 1 са тзв. новим поглављем 23 правосуђе и основна права, које је уврштено после петог и шестог таласа проширења Европске уније 2004. и 2007. године од изузетног значаја, с обзиром на то да уз поглавље 24 правда, слобода и безбедност, захтева од држава значајан степен испуњености критеријума заштите права и безбедности грађана.

Циљ 2 – Окончати глад, постићи безбедност хране и побољшану исхрану и промовисати одрживу пољопривреду. Овај циљ је у директној вези са поглављима 1, 3, 11, 12, 13 и 28 која се тичу слободе кретања роба, пружања услуга, пољопривреде и руралног развоја, безбедности хране, ветеринарских, фитосанитарних питања, рибарства и заштите потрошача и здравља. Истовремено, поглавље 22 (регионална политика и координација структурних инструмената) подразумева, између осталог, примену кохезионе политике Европске уније, уз употребу европских структурних и инвестиционих фондова попут Европског фонда за регионални развој, Европског социјалног фонда и Кохезионог фонда. Циљ коришћења ових фондова јесте финансирање уређења и унапређења инфраструктуре, развоја едукације и истраживања, подстицање иновација и пословања, а све зарад друштвено-економског развоја држава чланица.

Циљ 3 – Обезбедити здрав живот и промовисати благостање за све људе свих генерација. Други део преговарачког поглавља 28 односи се на заштиту здравља. Циљ реформских процеса у овој области јесте већи степен заштите јавног здравља, унапређење превенције, посебно хроничних незаразних болести. У оквиру поглавља 34 (институције) може се рећи да низ тела, одбора, институција, група, и агенција постају расположиве државама чланицама. У области здравствене политике ово се између осталог односи и на право грађана Европске уније на лечење у другој држави чланици, право на Европску здравствену књижицу (eng. European Health Insurance Card), учешће у програмима и пројектима који имају за циљ побољшање здравствене заштите, промовисање здравих стилова живота, сузбијање здравствених претњи, као и развој нових технологија.

Циљ 4 – Обезбедити инклузивно и праведно квалитетно образовање и промовисати могућност целоживотног учења за све. Овај циљ се углавном односи на преговарачко поглавље 26 (образовање и култура) и усмерен је на унапређење образовног система, инфраструктуре, али и усавршавање наставног особља. Државе чланице Европске уније имају могућност да њихови грађани студирају на европским универзитетима, под једнаким

Поглавље 22: Регионална политика и координација структурних инструмената; Поглавље 23: Правосуђе и основна права; Поглавље 24: Питања правде, слободе и безбедности; Поглавље 25: Наука и истраживање; Поглавље 26: Образовање и култура; Поглавље 27: Животна средина; Поглавље 28: Заштита потрошача и заштита здравља; Поглавље 29: Царинска унија; Поглавље 30: Економски односи са иностранством; Поглавље 31: Спољна, безбедносна и одбрамбена политика; Поглавље 32: Финансијски надзор; Поглавље 33: Финансијске и буџетске одредбе; Поглавље 34: Институције; Поглавље 35: Остала питања.

условима, чиме се подстиче мобилност младих, кроз програме размене, волонтирања и усавршавања.

Циљ 5 – Постићи родну равноправност и оснаживати све жене и девојчице. Оснаживање жена уткано је у Циљеве одрживог развоја и преговарачка поглавља, као њихов неизоставни део. Успех у достизању родне равноправности изискује да се девојчице, као и дечаци образују и стичу практична знања од најранијег детињства. У погледу преговарачког поглавља 19 (социјална политика и запошљавање), поред побољшања система социјалне заштите, унапређења образовног нивоа радне снаге, посебна пажња усмерена је на категорије грађана који су мање заступљени на тржишту рада и њихову социјалну инклузију. Правне тековине Европске уније заснивају се на начелу једнаких могућности за све, поштовању принципа једнаке зараде за једнак рад, уз забрану дискриминације по било којој основи. Развој образовања и очување и промовисање културе и културне разноликости (поглавље 26), као и приступ и могућност учешћа у раду институција Европске уније (поглавље 34) доприноси достизању родне равноправности и оснаживању жена као предуслов одрживог развоја.

Циљ 6 – Обезбедити санитарне услове и приступ пијаћој води за све. Преговарачко поглавље 27 (животна средина) у директној је вези са ЦОР 6. Еколошка политика у Европској унији усмерена је на промовисање одрживог развоја и раста, али и на укључивање заштите животне средине и у остале секторе друштва. Циљ је очување природних ресурса, борба против климатских промена на глобалном нивоу, већи квалитет воде и ваздуха, очување биолошке разноврсности, интегрисани систем управљања отпадом, што доводи до бољег здравља и квалитета живота. С обзиром на обимност прописа Европске уније у овој области, али и неопходност значајних улагања у инфраструктуру и одржавање постројења, велики део трошкова достизања европских стандарда финансира се путем фондова Европске уније.

Циљ 7 – Осигурати приступ доступној, поузданој, одрживој и модерној енергији за све. Питање енергетике директно повезују ЦОР 7 и преговарачко поглавље 15. Европска унија је креирала климатско-енергетски циљ 20/20/20 који подразумева да се до 2020. године смањи емисија гасова са ефектом стаклене баште у поређењу са нивоом из 1990. године за 20%, да се повећа енергетска ефикасност за 20%, као и да се повећа употреба обновљивих извора енергије за 20%. Циљ европске политике у области енергетике јесте да се обезбеди несметано снабдевање енергијом, привуку инвестиције у енергетску инфраструктуру, промовишу обновљиви извори енергије и енергетска ефикасност, обезбеди висок ниво нуклеарне безбедности и заштита од ризика, као и да се омогући приступ европским фондовима за одрживу енергетику.

Циљ 8 – Промовисати, континуиран, инклузиван и одржив економски раст, пуну и продуктивну запосленост и достојанствен рад за све. Због великог обухвата, овај циљ је у вези са бројним областима политика и преговарачким поглављима, од слободе кретања радника, капитала и пружања услуга до јавних набавки, права привредних друштава, финансијског надзора, финансијских и буџетских одредби и институција. Уопште, област социјалне политике и запошљавања, као и приступ регионалној политици и планирању и коришћењу структурних и инвестиционих инструмената доприноси економском расту, постизању вишег нивоа економске продуктивности, стварању достојанствених послова, подстицању креативности, иновативности и развоју малих и средњих предузећа.

Циљ 9 – Изградити отпорну инфраструктуру, промовисати инклузивну и одрживу индустријализацију и подстицати иновације. Овај циљ је повезан са неколико преговарачких поглавља која се тичу информационог друштва и медија, транспорта и предузетништва и индустријске политике. Оно што је, такође, од значаја јесте чињеница да је приступ трансевропским мрежама – транспортној, енергетској и телекомуникационој, обухваћен поглављем 21, што у значајној мери представља елементе економског раста, омогућава повећање запослености, али и развој квалитетне и модерне инфраструктуре. Коришћење структурних и инвестиционих инструмената за финансирање изградње и унапређења инфраструктуре, развоја истраживања, подстицања иновација и предузетништва, као и приступ простору Царинске уније у којем се, између осталог, несметано одвија кретање робе и штите права интелектуалне својине у значаној мери доприноси остваривању ЦОР 9.

Циљ 10 – Смањити неједнакост унутар и између држава. Овај циљ због своје обимне природе је у вези са највећим бројем преговарачких поглавља. Смањење неједнакости између и унутар држава повезано је са слободом кретања роба, радника, капитала и пружања услуга. Истовремено, у вези је и са финансијским услугама, порезима, економском и монетарном политиком, економским односима са иностранством, финансијским надзором, финансијским и буџетским одредбама, јавним набавкама, правом интелектуалне својине, социјалном политиком и запошљавањем, регионалном политиком и координацијом структурних инструмената. Ова област тиче се и основних права, као и питања правде, слободе и безбедности. Још једна област која је у вези са ЦОР 10 јесте статистика. Поуздани, објективни и правовремени статистички подаци представљају предуслов за ефикасно функционисање друштва и државе, креирањем јавних политика. Побољшањем квалитета, доступности и упоредивости података даје се могућност за квалитетнију процену стања у друштву и држави и даљи рад на њеном унапређењу у циљу смањења неједнакости.

Циљ 11 – Учинити градове и људска насеља инклузивним, безбедним, отпорним и одрживим. Приступ адекватном, безбедном и приступачном становању, основним услугама и сигурним, приступачним, доступним и одрживим транспортним системима повезано је са преговарачким поглављима 14 (транспорт), 15 (енергетика), 25 (наука и истраживање), 26 (образовање и култура) и 27 (заштита животне средине), 29 (царинска унија), 31 (спољна, безбедносна и одбрамбена политика) и 34 (институције).

Циљ 12 – Обезбедити одрживе обрасце потрошње и производње. Овај циљ у вези је са значајним бројем политика на које се односе преговарачка поглавља, посебно у погледу слободе кретања роба, радника, капитала и пружања услуга. Истовремено, поглавља која се односе на промовисање пракси јавних набавки, право привредних друштава, конкуренцију, финансијске услуге, развој пољопривреде, ветеринарска, фитосанитарна питања и безбедност хране, енергетику, економску и монетарну политику, предузетништво и индустријску политику, трансевропске мреже и животну средину, доприносе одрживом управљању и ефикасном коришћењу природних ресурса, постизању еколошки исправног управљања отпадом, као и јачању научних и технолошких капацитета у циљу одрживијих облика потрошње и производње. Преговарачко поглавље 10 (информационо друштво и медији) у директној је вези са дометом 12.8. који прецизира да се до 2030. године обезбеди да људи поседују правовремене информације и знање о одрживом развоју и стилу живота који је у складу са природом. Улагањем у заштиту животне средине државе постају актрактивне туристичке дестинације, што доприноси развоју одрживог туризма који омогућава отварање нових радних места и афирмише локалну културу и производе (домет 12.б).

Циљ 13 – Предузети хитну акцију у борби против климатских промена и њихових последица. Колики значај Европска унија придаје еколошким питањима огледа се у чињеници да прописи из области очувања животне средине чине једну трећину прописа Европске уније. Циљ је да се обезбеде високи стандарди еколошке политике и одрживи системи заштите животне средине. Поред директне везе са поглављем 27, ЦОР 13 је повезан и са поглављима енергетике и институција. Домет 13.3 побољшати образовање, подизање свести и људске и институционалне капацитете за ублажавање климатских промена у директној је вези са поглављем 26 (образовање и култура). Улагање у заштиту животне средине није само трошак, већ и инвестиција у друге Циљеве, попут окончања сиромаштва и глади, обезбеђивања здравог живота и квалитетног образовања или смањења неједнакости. Улагањем у један Циљ постижу се бенефити у више области и на пољу већег броја Циљева.

Циљ 14 – Очувати и одрживо користити океане, мора и морске ресурсе за одржив развој. Иако државе које немају излаз на море и океане овај циљ сматрају ирелевантним за националне оквире, неке од тих држава поседују воде које се уливају у мора или могу учествовати у поморским активностима или експлоатацији рибарских ресурса у националним водама. Сходно томе, политике релевантне за овај циљ значајне су и за поглавља која се односе на рибарство (13), енергетику (15), науку и истраживање (25), образовање и културу (26), као и на заштиту животне средине (27).

Циљ 15 – Заштита, обнова и промовисање одрживог коришћења терестријалних екосистема, одрживо управљање шумама, борба против десертификације и заустављање и преокретање правца деградације земљишта и заустављање губитка биодиверзитета. Овај циљ је непосредно у вези са поглављима која се односе на пољопривреду и рурални развој (11), безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна питања (12), рибарство (13), енергетику (15), предузетништво и индустријску политику (20), регионалну политику и координацију структурних инструмената (22), животну средину (27), Царинску унију (29), спољну, безбедносну и одбрамбену политику (31), финансијски надзор (32), као и институције (34).

Циљ 16 – Промовисати мирољубива и инклузивна друштва за одрживи развој, обезбедити приступ правди за све и изградити делотворне, одговорне и инклузивне институције на свим нивоима. Смањивање свих облика насиља, злоупотребе деце, промовисање владавине права, борба против криминала и корупције, јачање делотворних, одговорних и транспарентних институција, осигурање приступа информацијама и заштита основних слобода, као и промовисање недискриминаторских закона и политика ради постизања одрживог развоја у директној су вези са поглављима 23 (правосуђе и основна права), 24 (правда, слобода и безбедност), 31 (спољна, безбедносна и одбрамбена политика) и институције (34).

Циљ 17 – Учврстити средства за спровођење и ревитализовати глобално партнерство за одржив развој. Слично као и ЦОР 1, ЦОР 8, ЦОР 10, ЦОР 11, ЦОР 12, ЦОР 15 и ЦОР 17, због своје комплексности, повезан је са већим бројем преговарачких поглавља. Овај циљ подељен је на неколико области које обухватају финансије, развој технологија, изградњу капацитета за примену Циљева одрживог развоја, унапређење трговине, ојачање кохерентности институција и политика за потребе одрживог развоја, оснаживање глобалног партнерства између више заинтересованих страна и коначно побољшање података за праћење и одговорност. Наведене области уско су повезане са значајним бројем поглавља, од слободе кретања роба и капитала, права привредних друштава, финансијских услуга, информационог друштва и медија, енергетике, пореза, економске и монетарне политике,

статистике, предузетништва и индустријске политике, до трансевропске мреже, регионалне политике и координације структурних инструмената, животне средине, заштите потрошача и здравља, науке и истраживања, финансијског надзора, финансијских и буџетских одредаба и институција.

Преклапање Циљева одрживог развоја и преговарачких поглавља Европске уније указује на постојање добрих могућности да симултани рад на циљевима из оба оквира убрза друштвено-економски раст и развој држава.

5.3. Регионална сарадња држава Западног Балкана као одржива шанса развоја

Процес приступања Европској унији обезбеђује оквир за развој државама Западног Балкана, што представља одређени вид специфичности за њих. Сходно томе, таква позиција пружа и јединствену прилику и повећава шансу за успехом у поступку примене Агенде 2030. Развој регионалне сарадње један је од значајних предуслова у процесу приступања Европској унији, нарочито када су у питању државе Западног Балкана. Европска комисија, такође, у својим годишњим извештајима о напретку држава кандидата посвећује овом питању значајну пажњу.

Уколико државе желе да обезбеде дугорочан, одрживи развој, социјалну кохезију, стабилност и безбедност на националном, регионалном и глобалном нивоу, посебна пажња требало би да буде усмерена на унапређење регионалне сарадње. С обзиром на све специфичности процеса приступања Европској унији, државе Западног Балкана би одрживу шансу развоја могле да пронађу у регионалној сарадњи. Овакав тип сарадње који је усмерен, како на практична, тако и стручна сазнања, обезбеђује регионални простор за размену политичких решења, добрих пракси и изазова у спровођењу Агенде 2030, посебно пружајући подршку при идентификацији главних, регионалних и субрегионалних трендова. Сарадња са државама у региону је од кључног значаја, као предуслов мира, стабилности и развоја, а Агенда 2030 може послужити као додатни фактор јачања те сарадње. Добра регионална сарадња и ојачана партнерства, кроз размену знања и искуства, практичних и примењивих решења, могу бити од користи за промоцију одрживог развоја држава у овом региону.

У годишњем извештају Европске комисије о напретку за 2018. годину за Републику Црну Гору, као и за Републику Србију наводи се да су државе „и даље конструктивно посвећене билатералним односима са другим државама у процесу проширења и суседним државама чланицама Европске уније и активни учесници у регионалној сарадњи".[244] Регионална сарадња држава Западног Балкана може бити од значаја за решавање заједничких изазова попут побољшања инфраструктуре, унапређења заштите животне средине, заједничке борбе

[244] European Commission, Commission Staff Working Document, *Montenegro 2018 Report*, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2018 Communication on EU Enlargement Policy, COM(2018) 450 final, Strasbourg, 17. 4. 2018, SWD(2018) 150 final, p. 6, доступно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-montenegro-report.pdf (приступљено 28. 3. 2019). European Commission, Commission Staff Working Document, *Serbia 2018 Report*, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2018 Communication on EU Enlargement Policy, COM(2018) 450 final, Strasbourg, 17. 4. 2018, SWD(2018) 152 final, p. 4, доступно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf (приступљено 28. 3. 2019).

против криминала, али и унапређења билатералних односа међу државама у региону. Самим тим, на овај начин се креирају оквири за економски напредак, раст и развој, као и побољшање животног стандарда становништва. Државама Западног Балкана стоје на располагању различити фондови, програми, иницијативе, пројекти, форуми, међународне и регионалне организације, посебно у области иновација и реформе јавне управе, како би убрзале пут напретка. У наставку ће бити више речи о томе.

5.3.1. Инструмент за претприступну помоћ (Instrument for Pre-accession Assistance – IPA)

Инструмент за претприступну помоћ (eng. *Instrument for Pre-accession Assistance – IPA*) представља програм финансијске и техничке подршке усмерен на државе кандидате за чланство у Европској унији. Када је успостављен у јануару 2007. године, ИПА програм је објединио дотадашње претприступне програме: Phare, ISPA, SAPARD, CADS, програм за Турску, како би се ојачали капацитети држава корисница у циљу преузимања обавеза које проистичу из чланства Европске уније. Програм је намењен јачању капацитета институција, државне администрације и јавних услуга, развоју људских и мањинских права, јачању регионалне сарадње, развоју организација цивилног друштва, унапређењу пољопривредног сектора и руралних области, што за резултат има раст, развој и прогрес.

ИПА I инструмент државе Западног Балкана и Турске користиле су у периоду од 2007. до 2013. године. Поред држава кандидата овај програм је објединио и потенцијалне кандидате за чланство. Средства у износу од 11,5 милијарди евра била су намењена за пет приоритетних области, и то: „1. Помоћ транзицији и изградњи институција; 2. Прекогранична сарадња; 3. Регионални развој; 4. Развој људских ресурса; и 5. Рурални развој".[245] За разлику од држава које су имале статус кандидата за које није постојало ограничење, државама потенцијалним кандидатима била је на располагању подршка кроз прве две компоненте (помоћ транзицији и изградњи институција, и прекогранична сарадња).

У марту 2014. године креиран је ИПА II инструмент, за период од 2014. до 2020. године. Средства у износу од 11,7 милијарди евра, такође, су усмерена на пет области: „1. Реформе као део припрема за чланство у Европској унији и изградњу институција и капацитета; 2. Друштвено-економски и регионални развој; 3. Запошљавање, социјална политика, образовање, равноправност полова и развој људских ресурса; 4. Пољопривреда и рурални развој; 5. Регионална и територијална сарадња".[246] За разлику од ИПА I програма, где су постојала извесна ограничења у погледу приступа за државе потенцијалне кандидате, приступ програму ИПА II није условљен статусом држава.

Основна разлика између ИПА I и ИПА II програма јесте што потоњи ставља акценат на стратешко планирање и праћење резултата. Доношењем стратешки планских докумената држава корисница, на период од седам година, успоставља се не само оквир сарадње, већ се идентификују кључне области реформи. За сваку од ових области дефинишу се очекивани резултати до 2020. године, као и планиране активности и индикатори који ће омогућити праћење напретка. Стретешки документ који обухвата више држава (eng. Multi-Country

[245] Владимир Медовић (ур.), *Појмовник ЕУ*, op. cit., стр. 156.
[246] Ibidem.

Strategy Paper) обухвата приоритете за регионалну сарадњу, укључујући програме прекограничне сарадње.[247]

Подршка Европске уније кроз ИПА фондове има за циљ финансирање реформских процеса који су неопходни за будуће чланство у Европској унији. На овај начин изграђују се капацитети држава, што доприноси позитивним помацима, што с друге стране приближава државе успешнијем спровођењу Агенде 2030 и промоцији одрживог развоја.

5.3.2. Вишекорисничка ИПА (Multy Beneficiary IPA)

Вишекорисничка ИПА (eng. *Multy Beneficiary IPA*), као део ИПА инструмента, фокус ставља на регионалну сарадњу. Овај инструмент је намењен заједничким, регионалним приоритетима држава корисница ИПА II програма, како би се унапредила међусобна сарадња у региону. Приоритетне области регионалне сарадње за овај програм дефинисане су у документу ЕУ Стратегија за више корисника и територијалну сарадњу. С обзиром на то да је вишекорисничка ИПА део ИПА програма, буџетски период спровођења програма је од 2014–2020. године.

Оквирна средства намењена за реализацију овог програма износе око три милијарде евра и обухватају четири приоритетне области сарадње: 1. Хоризонтална подршка заједничким приоритетима корисница, путем техничке подршке, информисања и обуке; 2. Подршка регионалним структурама и организацијама, кроз промоцију регионалне сарадње и размену искустава и најбоље праксе, како би се корисницима помогло да ускладе своје национално законодавство са правом Европске уније и постепено се прилагоде европским стандардима и пракси; 3. Подршка регионалним инвестицијама усмерена искључиво на регионалне пројекте који помажу друштвено-економски развој више од једног корисника ИПА II програма; 4. Подршка територијалној сарадњи кроз имплементацију програма прекограничне и транснационалне сарадње.[248]

5.3.3. Програми прекограничне и транснационалне сарадње (Interreg)

Програми прекограничне и транснационалне сарадње или *Програми територијалне сарадње* (eng. *Interreg*) представљају подршку Европске уније државама корисницама у великом броју области у оквиру којих добит остварују и државе и њихови грађани. Овај програм је један од кључних инструмената Европске уније који подржава прекограничну сарадњу, кроз финансирање пројеката у областима здравствене заштите, истраживања, образовања, транспорта, заштите животне средине, одрживе енергије.

У програм се могу укључити пограничне територије суседних држава, што значи делови територија или целокупне државе. Од 2004. године у програме се могу укључити и државе које нису чланице Европске уније. У периоду 2014–2020. године спроводи се пети период

[247] Више информација на: European Union, Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations, Overview – Instrument for Pre-accession Assistance, доступно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en (приступљено 28. 3. 2019).
[248] Више информација на: European Union, Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations, Multi-country – financial assistance under IPA II, доступно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/multi-beneficiary-programme_en (приступљено 28. 3. 2019).

овог програма (Interreg V), са буџетом од око 10 милијарди евра. Средства су опредељена из Европског фонда за регионални развој (eng. European Regional Development Fund – ERDF) у оквиру кога се финасирају три врсте програма: прекогранични, транснационални и интеррегионални.[249]

5.3.4. Инвестициони оквир за Западни Балкан (Western Balkans Investment Framework – WBIF)

Инвестициони оквир за Западни Балкан (eng. *Western Balkans Investment Framework – WBIF*) је пројекат усклађивања инвестиција у циљу припреме држава Западног Балкана за чланство у Европској унији. Овај пројекат је успоставила Европска комисија у сарадњи са међународним финансијским институцијама (Европском инвестиционом банком, Европском банком за обнову и развој, Развојном банком Савета Европе) 2009. године, а функционише путем одобравања кредита и бесповратних средстава корисницима, ради побољшања хармонизације и сарадње, када су у питању инвестиције и улагања у региону. На овај начин доприноси се европској перспективи држава Западног Балкана, кроз подршку не само инвестиционих пројеката који побољшавају конкурентност и раст, већ и путем јачања регионалне сарадње и повезаности држава. Овај регионални инструмент подржава друштвено-економски развој држава Западног Балкана, кроз пружање финансијске и техничке помоћи за стратешке инвестиције.

Ради бољег усаглашавања када је у питању спровођење пројеката, Инвестицони оквир за Западни Балкан предвиђа два елемента: „1. Заједнички инструмент за зајмове (eng. Joint Lending Facility) који финансирају међународне финансијске институције и билатерални донатори; 2. Заједнички инструмент за бесповратна средства (eng. Joint Grand Facility), који финансирају Европска комисија (кроз фондове ИПА), међународне и билатералне финансијске институције и билатерални донатори преко Европског заједничког фонда за Западни Балкан (eng. European Western Balkans Joint Fund)”.[250]

Приоритетне области финанисирања су заштита животне средине, као и развој сектора енергетике, транспорта, социјалне политике и приватног сектора. Бесповратна средства одобравају се оним пројектима који се не финансирају из ИПА програма, како не би дошло до преклапања. Од 2009. до 2019. године додељено је преко милијарду евра средстава за спровођење инфраструктурних пројеката, а неки од резултата су следећи: значајно скраћено време путовања; повећана безбедност у саобраћају; побољшан квалитет живота и урбано окружење; повећана конкурентност итд.[251]

5.3.5. Централноевропска иницијатива (Central European Initiative – CEI)

Централноевропска иницијатива (eng. *Central European Initiative – CEI*) представља регионални форум држава, основан 1989. године од стране Аустрије, Италије, Мађарске и Југославије. Данас броји 18 држава, од којих су 10 чланице Европске уније. Често се овај

[249] Више информација на: Interreg, About Interreg, доступно на: https://interreg.eu/about-interreg/ (приступљено 28. 3. 2019).
[250] Владимир Медовић (ур.), *Појмовник ЕУ*, op. cit., стр. 157.
[251] Више информација на: Western Balkans Investment Framework, 10 Years of Success Stories, доступно на: https://www.wbif.eu/10-years-success-stories (приступљено 28. 3. 2019).

форум означава као најстарија и најбројнија иницијатива за субрегионалну сарадњу у средњој и источној Европи. У почетку је ова организација пружала подршку државама у процесу европских интеграција, а стратешки циљеви су били усмерени на следеће области: „1. Подршка државама чланицама Централноевропске иницијативе у процесу европских интеграција; 2. Подстицање усаглашавања стандарда држава чланица Централноевропске иницијативе са стандардима Европске уније; 3. Имплементација малих пројеката и пројеката средњег обима".[252]

Након уласка Бугарске и Румуније у Европску унију 2007. године, на самиту у Софији приоритети ове иницијативе прилагођени су новим околностима Европе 26, стављајући акценат, пре свега, на знање и иновације, економски и друштвени развој. Нове области усмерене су на изградњу друштва заснованог на знању и иновацијама, успостављању одрживе економије и развоја, уз нагласак на обновљиве изворе енергије, енергетску ефикасност и очување животне средине, рурални развој, развој малих и средњих предузећа и развој инклузивног друштва. Ова иницијатива поред држава укључује међународне и регионалне организације, као и невладин и приватни сектор. Поред тога што делује као платформа за политички дијалог, Централноевропска иницијатива управља фондовима, програмима и пројектима и повезује пројекте са донаторима и помаже при промовисању прекограничне и регионалне сарадње.[253] Делујући и сама као донатор, у оквиру Централноевропске иницијативе финансирају се пројекти мањег обима, кроз Фонд Централноевропске иницијативе за сарадњу, Фонд Централноевропске иницијативе при Европској банци за обнову и развој (eng. European Bank for Reconstruction and Development – EBRD) и Програм за размену знања.

5.3.6. Иницијатива за сарадњу у југоисточној Европи (South-East Europe Cooperative Initiative – SECI)

Иницијатива за сарадњу у југоисточној Европи (eng. *South-East Europe Cooperative Initiative – SECI*) је регионална иницијатива основана 1996. године као заједнички пројекат Сједињених Америчких Држава и Европске уније у Женеви, у подршци примене Дејтонског споразума. Често се ова иницијатива означава као први међународни инструмент за очување мира, чији је циљ након рата у Босни и Херцеговини био покретање привредног развоја у региону. Ова иницијатива која броји 13 држава, међу којима и државе Западног Балкана, усмерена је на програме и пројекте прекограничне сарадње у различитим областима, почевши од безбедности, заштите животне средине, инфраструктуре, трговине и саобраћаја, енергетике, до развоја приватног сектора.

5.3.7. Јадранско-јонска иницијатива (Adriatic and Ionian Initiative – AII)

Јадранско-јонска иницијатива (eng. *Adriatic and Ionian Initiative – AII*) је регионални међувладин форум основан 2000. године, на састанку шефова држава и влада Италије, Албаније, Босне и Херцеговине, Хрватске, Грчке и Словеније у Анкони. У Декларацији из Анконе која је потписана у присуству председника Европске комисије истакнуто је да

[252] Владимир Медовић (ур.), *Појмовник ЕУ*, op. cit., стр. 36.
[253] Више информација на: Central European Initiative, About us, доступно на: https://www.cei.int/about-us (приступљено 28. 3. 2019).

„јачање регионалне сарадње помаже у промовисању политичке и економске стабилности, стварајући тако чврсту основу за процес европских интеграција".[254]

Циљ Јадранско-јонске иницијативе је јачање добросуседских односа и одрживог регионалног развоја, путем различитих облика регионалне, прекограничне и транснационалне сарадње. Од свог оснивања овај регионални форум је ослоњен на блиску сарадњу са Европском унијом, тако да подршка европским интеграцијама представља кључну област активности. Поред области поморске сарадње, транспорта, туризма и заштите животне средине, ова иницијатива усмерена је и на подручје културе и сарадње између универзитета, као и развоја малих и средњих предузећа, путем подизања конкурентности на тржиштима. Умрежавање, подстицање иновација и развој високих технологија, такође, спада у домен рада овог тела.

Истовремено, у циљу заједничког одговора на изазове који погађају регион, у оквиру Јадранско-јонске иницијативе успостављено је низ мрежа и форума. Неки од њих су: форум Јадранско-јонске привредне коморе, Јадранско-јонски форум градова и општина, као и мрежа УниАдрион (Јадранско-јонска мрежа универзитета). Од када је Република Северна Македонија постала чланица Јадранско-јонске иницијативе 2018. године, овај форум броји девет држава укључујући све државе Западног Балкана.

5.3.8. Регионални савет за сарадњу (Regional Cooperation Council – RCC)

Регионални савет за сарадњу (eng. *Regional Cooperation Council – RCC*), успостављен 2008. године, наследник је Пакта за стабилност у југоисточној Европи, са циљем подстицања сарадње између држава југоисточне Европе и даљег развоја у региону. Ово тело, са седиштем у Сарајеву, координира развојне пројекте од ширег регионалног значаја и пружа свеобухватни оквир за сарадњу држава у региону. Главна мисија Регионалног савета за сарадњу јесте „регион као успешно место дијалога, слободе и мобилности, богат културним наслеђем, где се свака особа осећа безбедном и заштићеном владавином закона".[255] Статутом Савета дефинисано је шест приоритетних области сарадње и то: „1. Економски и социјални развој; 2. Инфраструктура; 3. Правосуђе и унутрашњи послови; 4. Безбедносна сарадња; 5. Јачање људског потенцијала; 6. Парламентарна сарадња".[256] Уз наведено, увођење родне перспективе, социјална кохезија и укључивање актера цивилног друштва означене су као значајне области сарадње. Као један од главних механизама деловања овог тела јесте повезивање пројеката од регионалног значаја са програмима Европске комисије, посебно у оквиру вишекорисничког ИПА инструмента. Савет се финансира путем програма ИПА, донација држава, међународних организација и финансијских институција, као и путем других канала инвестиција.

[254] Adriatic and Ionian Initiative, Who We Are, доступно на: http://www.aii-ps.org/about/who-we-are (приступљено 28. 3. 2019).
[255] Regional Cooperation Council, About Us, доступно на: https://www.rcc.int/pages/2/about-us (приступљено 28. 3. 2019).
[256] Regional Cooperation Council, Joint Declaration on the Establishment of the Regional Cooperation Council (RCC), Adopted in Sofia, 27 February 2008, Annex II Statute of the Regional Cooperation Council (RCC), p. 4, доступно на: https://www.rcc.int/download/docs/Declaration%20on%20RCC%20establishment-2013.pdf/21558b044217bec422b673be03e89e25.pdf (приступљено 28. 3. 2019).

Регионални савет за сарадњу је временом усмерио пажњу и на повећање мобилности, побољшање повезаности и јачање конкурентности у југоисточној Европи, истовремено доприносећи бољем управљању и унапређењу владавине права у региону. Једна од врло значајних активности у раду Савета, у том правцу, било је и усвајње Стратегије ЈИЕ 2020 у новембру 2013. године у Сарајеву. Подршка је усмерена и на вулнерабилне групе, попут ромске популације, а у марту 2016. године основан је и Акциони тим овог тела за интеграцију Рома до 2020. године. Савет броји 46 чланица, а поред држава (укључујући све државе Западног Балкана), у састав улазе и међународне организације и финансијске институције.

5.3.9. Регионална школа за јавну управу (Regional School of Public Administration – ReSPA)

Регионална школа за јавну управу (eng. *Regional School of Public Administration – ReSPA*) је међународна организација чији је циљ унапређење јавне управе у државама Западног Балкана, путем креирања одговорних, ефективних и професионалних система јавне управе, у складу са процесом европских интеграција. Првобитно формулисана након Солунске агенде из јуна 2003. године, развој ове међународне организације текао је у две фазе. У оквиру прве фазе која је покренута 2006. године успостављен је институционални и финансијски оквир функционисања, док је друга фаза започета 2010. године, путем регрутовања особља, организовањем обуке и умрежавањем партнера, кроз повећање видљивости организације и њених активности. Чланице овог иновативног регионалног центра за истраживање и размену знања у области јавне управе су државе Западног Балкана и Хрватска.

Пет кључних области деловања дефинисане су као: „1. Развој одговорне, ефикасне и професионалне јавне управе у државама Западног Балкана, у складу са захтевима европских интеграција и начелима Добре управе; 2. Побољшање регионалне сарадње у развоју јавне управе у државама чланицама, засноване на позитивној конкуренцији, размени искустава и пракси, учењу и развоју; 3. Развој одрживих административних и кадровских капацитета у државама чланицама у циљу модернизације јавне управе; 4. Спровођење реформи јавне управе које ће олакшати процес приступања Европској унији; 5. Развијени и доступни ресурси, информације и производи о јавној управи корисницима Регионалне школе за јавну управу".[257]

Своје активности ова организација, са седиштем у Даниловграду, спроводи путем организације обуке и конференција на високом нивоу, као и кроз издавачку делатност, чији су општи циљеви преношење нових знања, вештина и размена искустава, како међу државама у региону, тако и између региона и држава чланица Европске уније. У раздобљу од 2016. до 2018. године реализована је „31 активност у области европских интеграција, којој је присуствовало 643 учесника; 123 активности у области реформе јавне управе, којима је присуствовало 2.678 учесника; а израђено је и 20 регионалних компаративних студија, анализа стања, као и стратешких докумената, од којих су нека преведена са енглеског на службене језике у региону".[258]

[257] Regional School of Public Administration, ReSPA Objectives, доступно на: https://www.respaweb.eu/71/pages/54/respa-objectives (приступљено 28. 3. 2019).
[258] Влада Републике Црне Горе, *Информација о активностима Регионалне школе за јавну управу – РеСПА у периоду од 2016. до 2018. године са предлогом за преузимање РеСПА хотела*, Подгорица, јун 2016, стр. 2, доступно на: http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=366041&rType=2 (приступљено 28. 3. 2019).

Мисија Регионалне школе за јавну управу дефинисана је као „побољшање регионалне сарадње, промовисање заједничког учења и подршка развоју јавне управе унутар земаља региона и кроз то подржавање интеграције у оквиру Европске уније".[259] Овај регионални центар сарађује с угледним школама, институцијама и стручњацима из области јавне управе, попут: Колеџа Европе (eng. College of Europe), Европског института за јавну управу (eng. European Institute of Public Administration), Лондонске школе економије (eng. London School of Economics) итд. Активности најављене за период након 2018. године су: унапређење примене стратегија реформе јавне управе и стратегија за управљање јавним финансијама, професионализација и деполитизација система јавне управе, као и унапређење квалитета јавних услуга, са циљем да државе развију бољу јавну администрацију и унапреде пружање јавних услуга за грађане и привреду.

5.3.10. Програм СИГМА (Support for Improvement in Governance and Management – SIGMA)

Програм СИГМА (eng. *Support for Improvement in Governanace and Management – SIGMA*) представља заједничку иницијативу Организације за економску сарадњу и развој (eng. Organization for Economic Cooperation and Development – OECD) и Европске уније, покренут 1992. године, у циљу друштвено-економског развоја, кроз реформу јавне управе и јачање њених капацитета. Шест кључних области сарадње су следеће: „1. Стратешки оквир и реформа јавне управе; 2. Израда и координација политика; 3. Јавна служба и управљање кадровима; 4. Одговорност; 5. Пружање услуга; 6. Управљање јавним финансијама, укључујући јавне набавке и екстерну ревизију".[260]

У оквиру Европске уније овај програм спроводи Европска комисија, са посебним освртом на владавину права. За сваку партнерску државу дефинисани су засебни облици сарадње са фокусом на реформу јавне управе, развијање методологије за спровођење реформи, програме обуке и студијске анализе. Ови програми су усмерени на извршну, судску и законодавну власт, укључујући различите агенције и независне механизме, тако да сарадња са партнерском државом укључује и сарадњу са кључним министарствима и државним агенцијама, независним надзорним телима и парламентима.

Методологија рада овог програма подразумева преиспитивање система и институција управљања, правног оквира држава, реформских стратегија и акционих планова и оцену напретка у спровођењу реформи. С тим у вези, нуде се „препоруке за побољшање закона и административних аранжмана, методологије и алати за подршку имплементацији, савети о дизајнирању и одређивању приоритета реформи, могућности за размену добре праксе из великог броја држава, укључујући регионалне догађаје, документе о политици и компаративне студије за више држава".[261]

Програм СИГМА пружа помоћ партнерским државама у транзицији, како би изградиле стабилне демократије и слободне тржишне економије. То омогућава партнерима да, с једне стране испуне кључне услове за чланство у Европској унији, а осталим државама да

[259] Regional School of Public Administration, About Us, Mission, доступно на: https://www.respaweb.eu/16/pages/2/mission (приступљено 28. 3. 2019).
[260] Sigma (Support for Improvement in Governance and Management), Sigma at Glance, доступно на: http://sigmaweb.org/about/ (приступљено 28. 3. 2019).
[261] Sigma (Support for Improvement in Governance and Management), Working With SIGMA, доступно на: http://sigmaweb.org/about/working-together.htm (приступљено 28. 3. 2019).

успоставе ближи однос са Европском унијом. Побољшање система јавне управе, посебно јачање владавине права, од кључног је значаја за стабилизацију држава и њихову интеграцију у глобалне економије. Програм значајну пажњу поклања припреми држава које су кандидати, али и потенцијалним кандидатима за чланство у Европској унији, а активности се финансирају из ИПА фондова, што је посебно значајно за државе Западног Балкана које су као партнерске организације укључене у овај програм. Нагласак је и на општим начелима Добре управе која обухватају владавину права, поузданост, предвидљивост, транспарентност, стручност и учешће грађана. Ови стандарди, као општа начела Европске уније, обавезујући су за државе кандидате. У процесу приступања сачињавају се и планови, стратегије реформи, као и годишњи извештаји СИГМА који су усклађени са годишњим извештајима о напретку који припрема Европска комисија за сваку државу.

С друге стране, у програм СИГМА укључене су и партнерске државе које нису чланице Европске уније, попут Туниса, Алжира, Египта, Либана, Азербејџана, Грузије, Марока, Јордана, Молдавије и Јерменије. Пројекти са наведеним државама, у оквиру реформи система јавних управа, спроводе се у сагласју са међународним стандардима, али и примерима добре праксе који су општег карактера, а финансирају се кроз инструменте европске политике суседства.

5.3.11. Програми Европске уније (EU Programmes)

Програми Европске уније (eng. *EU Programmes*) усмерени су на пружање подршке бројним корисницима у државама чланицама, али и у државама кандидатима и потецијалним кандидатима у различитим областима, попут: развоја предузетништва, транспорта, конкурентности, заштите животне средине, унапређења здравља, јачања културе и медија, заштите потрошача и др. Када су у питању државе кандидати и потенцијални кандидати, ови програми доприносе упознавању са политикама Европске уније, институцијама, законима, њиховим доношењем и применом у пракси, вредностима и начинима деловања целокупног система Европске уније.

У пракси се показало да су државе које су постале чланице Европске уније коришћењем ових инструмената и путем научених лекција, током њихове примене, имале прилику да се што боље припреме за коришћење других инструмената Европске уније који су им постали доступни, као државама чланицама. За учешће у сваком од програма потписује се међународни споразум с Европском комисијом, чији се директорати, односно извршне агенције, старају за спровођење програма, уз уплату финансијске контрибуције у општи буџет Европске уније. С друге стране, у државама учесницама у програму, за њихово спровођење су одговорне надлежне институције, министарства, канцеларије, удружења, организације којима је поверен мандат за то.

Програми Европске уније кључни за буџетски период од 2014. до 2020. године у области подстицања иновација за државе Западног Балкана су следећи:

– Хоризонт 2020 (Horizon 2020)

Хоризонт 2020 (eng. *Horizon 2020*) је програм Европске уније намењен истраживачкој делатности и иновацијама и један је од механизама за спровођење циљева Стратегије Европа 2020, нарочито прве иницијативе „Унија иновација" која се односи на побољшање услова и приступа финансијама за различите врсте истраживања, у сврху реализације иновативних

идеја и бржег раста и развоја. Овај програм усмерен је и на подстицање сарадње између приватног и јавног сектора на пољу иновација, али и на даљи развој и довршетак Европског истраживачког простора, као јединственог подручја знања, истраживања и иновација.

Програм предствља подршку изградње друштава и економија широм Европске уније заснованих на знању и иновацијама. Као средство за покретање економског раста и отварање нових радних места „Хоризонт 2020 је усмерен да уклони препреке иновацијама, укључујући и бирократске, захваљујући једноставној структури програма чији је циљ да идеје што брже заживе и крену да постижу резултате".[262] Учесници у овом програму су надлежне институције, истраживачки и образовни центри, универзитети, институти, предузећа, али и научници. За спровођење програма је надлежна Европска комисија, преко Генералног директората за истраживања и иновације (eng. EC Directorate – General for Research and Innovation). Буџет овог програма за период 2014–2020. година износи близу 80 милијарди евра, што га чини највећим програмом Европске уније за истраживања и иновације.

- Програм за запошљавање и социјалне иновације (Employment and Social Innovation Programme – EASI)

Програм за запошљавање и социјалне иновације (eng. *Employment and Social Innovation Programme – EASI*) намењен је подстицању запошљавања, побољшању социјалне заштите и социјалном укључивању, као и унапређењу радних услова. Овај програм је ујединио три програма који су били одвојени од 2007–2013. године, тако да се од јануара 2014. године они спроводе у оквиру тзв. три главне осе: 1. Оса Прогрес (eng. PROGRESS axis) усмерена је на запошљавање, посебно младих, побољшање услова рада и социјалне заштите; 2. Оса Европске службе за запошљавање (eng. European Employment Services – EURES axis) односи се на побољшање транспарентности приликом запошљавања, радну мобилност и прекогранична партнерства; 3. Оса микрофинансирања и социјалног предузетништва (eng. Microfinance and Social Entrepreneurship axis) омогућава микрокредитирање и зајмове за угрожене групе и мала предузећа, што подстиче развој друштвеног предузетништва.

Основни циљеви овог програма су координација деловања у оквирима Европске уније, као и на националном нивоу у следећим областима: запошљавања; развоја адекватних система социјалне заштите и политика тржишта рада; модернизације законодавства Европске уније и осигурања његове ефикасне примене; промовисања географске мобилности и повећање могућности запошљавања; развијања отвореног тржишта рада, повећањем приступачности финансирања рањивих група. На овај начин посебна пажња се усмерава на рањиве групе, као што су млади, али и на промовисање родне равноправности, одрживог запошљавања и адекватне социјалне заштите. Борба против сиромаштва и социјалне искључености, дугорочне незапослености и дискриминације, такође, спада у приоритете овог програма.[263]

Потенцијални учесници у програму су државе чланице Европске уније, државе кандидати и потенцијални кандидати за чланство у Европској унији, уз закључивање оквирног споразума за учешће у њему. За спровођење програма је задужена Европска комисија, преко Генералног директората за запошљавање, социјална питања и инклузију (eng. EC Directorate - General for

[262] European Commission, Funding, Tenders, Funding opportunities, Funding programmes, Horizon 2020, What is Horizon 2020?, доступно на: https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020 (приступљено 28. 3. 2019).

[263] Више информација на: European Commission, Employment, Social Affairs & Inclusion, Programme for Employment and Social Innovation (EaSI), доступно на: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081 (приступљено 28. 3. 2019).

Employment, Social Affairs and Inclusion). Буџет овог програма за период 2014-2020. године износи око 920 милијарди евра.

- Еразмус + (Erasmus +)

Програм *Еразмус+* (eng. *Erasmus+*) усмерен је на подршку образовању и спорту, усавршавањем вештина и проширивањем знања, пружањем обука и послова за младе. Овај програм пружа могућност младима да студирају, волонтирају и стичу професионално искуство широм Европе. Поред прилике за појединце, програм истовремено пружа могућност и за организације, повезујући образовне установе, институције за обуку, истраживачке организације, приватна предузећа и организације младих у области образовања и рада, како би се премостиле разлике у квалификацијама.

Програм Еразмус+ је, такође, усмерен на циљеве Стратегије Европа 2020, а области активности фокусиране су посебно на „смањење незапослености, нарочито међу младима, промовисање целоживотног учења, подстицање младих да учествују у европској демократији, подршку иновацијама, смањивање раног напуштања школа, као и промовисање сарадње и мобилности са државама партнерима".[264] Потенцијални учесници у програму су многобројни. Пре свих, школе и институције активне на пољу предшколског, основношколског и средњошколског образовања, високошколске установе, студенти, особље из високошколских установа, организације и институције активне на пољу стручног образовања, млади између 13 и 30 година, омладинске организације и остали заинтересовани актери активни на пољу политике младих, организације за образовање одраслих, приватне фирме, социјални партнери и остали представници у области рада, коморе и пословне организације, као и све јавне институције или непрофитне организације активне на пољу спорта.

За спровођење програма на европском нивоу задужена је Европска комисија, док су на националном нивоу задужене надлежне институције, попут министарстава у сарадњи с одговарајућим агенцијама и организацијама. Буџет овог програма за период 2014–2020. године износи око 14 милијарди евра.

[264] Више информација на: European Commission, Erasmus+, What is Erasmus+?, доступно на: https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/about_en (приступљено 28. 3. 2019).

6. Примена Агенде 2030 у државама Западног Балкана

6.1. Република Албанија

6.1.1. Нормативни оквир за одрживи развој

6.1.1.1. Устав Републике Албаније

Уставом Републике Албаније из 1998. године обухваћен је концепт одрживог развоја. „Држава, у оквиру својих уставних овлашћења и средстава којима располаже, има за циљ да обезбеди: здраво и еколошки адекватно окружење за садашње и будуће генерације ... рационално искоришћавање шума, вода, пашњака и других природних ресурса на принципу одрживог развоја."[265] Истовремено, Уставом се гарантује заштита економских, социјалних и културних права, као и права на здраву животну средину. Грађани имају право на зараду, слободан избор професије, социјалну и здравствену заштиту, образовање, али и право да буду информисани о стању животне средине и њеној заштити.

6.1.1.2. Национална стратегија за развој и интеграцију за период 2015–2020. године

У периоду од 2014. до 2017. године четири кључна догађаја омогућила су Републици Албанији да боље трасира своју позицију на путу одрживог развоја. Статус кандидата за чланство у Европској унији додељен је Републици Албанији 2014. године. Следеће године усвојена је Агенда 2030, док је 2016. године донета Национална стратегија за развој и интеграцију за период 2015–2020. године (eng. National Strategy for Development and Integration 2015–2020 – NSDI II). Програм сарадње Албаније и УН-а за одрживи развој за период 2017–2021. године (eng. Programme of Cooperation for Sustainable Development 2017–2021 – PoCSD) донет је 2017. године.[266]

Национална стратегија за развој и интеграцију за период 2015–2020. године усвојена је у мају 2016. године, као кључни стратешки документ који одражава приоритете и визију државе у погледу европских интеграција, друштвеног, економског и еколошког развоја до 2020. године. У документу је ова визија дефинисана као тежња Републике Албаније да с економије средњег нивоа развијености (eng. middle-income economy) пређе у виши-средњи ниво (eng. upper-middle income economy) достизањем вредности „јачања демократије, на путу ка Европској унији, са конкурентном, стабилном и одрживом економијом и са гаранцијама основних људских права и слобода".[267]

---

[265] *Constitution of the Republic of Albania*, Initial Law no nr. 8417, dated 21. 10. 1998, Article 59, доступно на: https://www.osce.org/albania/41888?download=true (приступљено 3. 1. 2020).

[266] Republic of Albania, Council of Ministers, United Nations Albania, *Programme of Cooperation for Sustainable Development 2017–2021*, UN Sustainable Development Framework, доступно на: https://www.al.undp.org/content/albania/en/home/library/democratic_governance/programme-of-cooperation-for-sustainable-development-2017-2021.html (приступљено 3. 1. 2020).

[267] Republic of Albania, Council of Ministers, United Nations Albania, *Report on the Harmonization of Sustainable Development Goals with existing Sectoral Policies*, January 30, 2018, p. 25, доступно на:

Као кључни стратешки циљ државе у Стратегији је дефинисано чланство у Европској унији и са њим повезано консолидовање доброг управљања, демократије и владавине закона. Истовремено, дефинисана су и четири стуба друштвено-економског раста и развоја која су у потпуности усклађена са Циљевима одрживог развоја, и то:

1. Осигурање економског раста путем макроекономске и фискалне стабилности (веза са ЦОР 8 и ЦОР 17);

2. Осигурање раста повећањем конкурентности и иновација (веза са ЦОР 9);

3. Улагање у људски капитал и социјалну кохезију са циљем креирања модерног образовног система, универзалне и квалитетне здравствене заштите, проширених могућности запошљавања, јачања система социјалне заштите, родне равноправности и социјалне укључености (веза са ЦОР 1–6 и ЦОР 10);

4. Осигурање раста кроз повезаност, одрживим коришћењем ресурса и територијалним развојем (веза са ЦОР 7, ЦОР 9, ЦОР 11–15).

У извештају о усклађености Циљева одрживог развоја са постојећим секторским политикама у Републици Албанији, из јануара 2018. године, процењено је да је скоро „140 индикатора ЦОР (83%) у директној вези са областима из стубова Националне стратегије за развој и интеграцију".[268]

6.1.1.3. Програм сарадње за одрживи развој за период 2017–2021. године

Програм сарадње за одрживи развој за период 2017–2021. године (eng. *Programme of Cooperation for Sustainable Development 2017–2021*) представља оквир заједничког деловања Републике Албаније и Тима УН у Албанији у правцу одрживог развоја државе. Програм је усклађен са приоритетима Републике Албаније садржаним у стратешким актима, Агендом 2030 и другим међународним документима и договореним обавезама, пре свега у погледу приступања Републике Албаније Европској унији. Четири циља у чије дефинисање су, поред представника државних органа власти и Тима УН у Албанији, били укључени и представници цивилног и привредног сектора су:

1. Управљање и владавина права (што ће за резултат имати ефикасну сарадњу државе и организација цивилног друштва у правцу демократског развоја земље) – веза са ЦОР 5 (5.5, 5ц), ЦОР 10 (10.2, 10.3, 10.7), ЦОР 16 (16.2, 16.3, 16.5, 16.6, 16.7);

2. Социјална кохезија у области здравства, образовања, социјалне заштите, заштите деце и родно заснованог насиља (што ће допринети да све жене, мушкарци, девојчице и дечаци, посебно они из маргинализованих и рањивих група уживају једнака људска права) – веза са ЦОР 1 (1.3), ЦОР 3 (3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.7, 3.8), ЦОР 4 (4.1, 4.2, 4.5) ЦОР 5 (5.1, 5.2, 5.4, 5.6), ЦОР 10 (10.4), ЦОР 16 (16.1, 16.2, 16.7);

3. Економски раст, рад и пољопривреда (што креира инклузивне, одрживе и родно одговорне владине политике, са већим фокусом на конкурентност, пристојан рад и

https://www.un.org.al/sites/default/files/Albania%20Report%20on%20the%20Harmonization.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

[268] Ibidem, стр. 26.

рурални развој) – веза са ЦОР 1 (1.б), ЦОР 2 (2.4, 2.а), ЦОР 5 (5.а, 5.4), ЦОР 8 (8.2, 8.3, 8.5, 8.6, 8.8), ЦОР 9 (9.1, 9.4), ЦОР 11 (11.4, 11.а), ЦОР 12 (12.б);

4. Заштита животне средине и климатске промене (што доприноси спровођењу иновативних, родно осетљивих програма за одрживост животне средине на националном и локалном нивоу од стране државних и недржавних актера) – веза са ЦОР 5 (5.а), ЦОР 6 (6.5), ЦОР 7 (7.1, 7.3, 7.а), ЦОР 11 (11б), ЦОР 12 (12.2, 12.4), ЦОР 13 (13.1, 13.2, 13.3), ЦОР 14 (14.2, 14.5), ЦОР 15 (15.1, 15.3, 15.9).

У документу се истиче да Република Албанија има примарну одговорност за постизање резултата, док ће систем УН пружити техничку помоћ, кроз саветодавни рад, али и подршку у изградњи капацитета, како би се ојачала примена и праћење резултата предвиђених програмом.

6.1.2. Институционални механизам за спровођење Агенде 2030

6.1.2.1. Међуресорни одбор за Циљеве одрживог развоја и Техничка радна група

Међуресорни одбор за Циљеве одрживог развоја (eng. Inter-Ministerial Committee for the Achievement of SDG) формиран је у мају 2017. године. Овим органом председава потпредседник Владе Републике Албаније, уз учешће представника ресорних министарстава, академске заједнице, цивилног друштва и приватног сектора.

Главни задаци Међуресорног одбора за Циљеве одрживог развоја су следећи: „Осигурати дијалог владе са заинтересованим странама о мерама за примену Циљева одрживог развоја; припрема усвајања Мапе пута за спровођење Циљева одрживог развоја; извештавање о напретку Одбору за стратешка планирања; осигуравање превођења Циљева одрживог развоја у стратешки оквир земље; формулисање препорука у погледу законодавних мера, политика на високом нивоу и националих програма за подршку у примени Циљева одрживог развоја; промовисање финансирања имплементације Циљева одрживог развоја".[269]

У мају 2017. године формирана је и Техничка радна група која окупља представнике свих албанских институција које учествују у спровођењу Агенде 2030 на техничком нивоу. Главни задаци Техничке радне групе су следећи: „Припрема Мапе пута за спровођење Циљева одрживог развоја; идентификовање и развој инструмената и алата, предлагање и спровођење мера у имплементацији Циљева одрживог развоја у складу са временским оквиром; координација и примена секторских политика, планова и мера за примену Циљева одрживог развоја; координација циљева и показатеља са стратешким оквиром земље и секторским стратегијама, кроз припрему *Извештаја о превођењу Циљева одрживог развоја у постојеће секторске политике*; периодично извештавање Кабинета председника Владе, на тромесечном нивоу о испуњењу планираних обавеза".[270]

[269] Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (GIZ), *Regional Project on Social Rights for Vulnerable Groups (SoRi)*, Raporti i vlerësimit mbi situatën aktuale në realizimin e objektiva ve të zhvillimit të qëndrueshëm në nivel kombëtar dhe lokal, Mars 2019, p. 5, доступно на: https://altri.al/wp-content/uploads/2019/07/Raporti-i-Vleresimit-Objektivat-e-Zhvillimit-te-Qendrueshem.pdf (приступљено 3. 1. 2020).
[270] Ibidem.

Одељење за развој и добро управљање, при Кабинету председника Владе, делује као технички секретаријат Међуресорног одбора за Циљеве одрживог развоја и пружа подршку у раду Техничкој радној групи.

6.1.2.2. Парламент Републике Албаније

Парламент Републике Албаније потврдио је посвећеност пуној примени Агенде 2030 једногласним усвајањем резолуције о Циљевима одрживог развоја, у децембру 2018. године. У резолуцији је препознато да народни посланици имају кључну улогу у спровођењу, надгледању и промоцији Циљева одрживог развоја и Агенде 2030 и то, пре свега, приликом доношења закона, изгласавањем буџета, али и кроз надзорну и репрезентативну улогу. С друге стране, народни посланици су се обавезали да блиско сарађују са државним органима власти, цивилним друштвом, академском заједницом и приватним сектором. У документу је недвосмислено изражена јасна воља у погледу рада на осам задатака у правцу спровођења Циљева одрживог развоја и Агенде 2030, и то:

1. „Разматрање постојећег механизма парламентарног надзора, како би се осигурало да народни посланици имају могућност за вођење и праћење напретка у погледу Циљева одрживог развоја. Наведено укључује следеће: преиспитивање постојеће регулативе, како би се осигурало да парламентарни одбори укључе Циљеве одрживог развоја у свој дневни ред рада; давање смерница Влади за унапређење спровођења Циљева одрживог развоја, на националном, али и на локалном нивоу власти, укључујући организовање јавних слушања са сталним парламентарним одборима или пододборима; јачање капацитета парламентарних одбора за спровођење ефикасног надзора над Циљевима одрживог развоја, укључујући и обезбеђивање да чланови одбора имају довољно квалификованог особља и ресурса за предузимање и спровођење партиципативних и транспарентних процеса; подршка развоју и коришћењу алата за надзор над предложеним законима, буџетима, програмима и политикама, ради процене њиховог доприноса имплементацији Циљева одрживог развоја;

2. Заједничка сарадња са Владом, свим партнерима и интересним групама на преиспитивању постојећег законодавног оквира, како би се идентификовале могућности за унапређење имплементације Циљева одрживог развоја, посебно доношењем или изменама и допунама закона којима се промовише родна равноправност, социјална укљученост и заштита животне средине;

3. Преиспитивање постојећих механизама у вези са буџетом, како би се осигурало да: буџетска средства и расходи доприносе ефикасној примени Циљева одрживог развоја, као и да анализа буџета укључи, како унутрашње, тако и спољашње ресурсе који омогућавају промоцију развоја, ефикасност и ефиктивност;

4. Пружање подршке субнационалним управљачким телима за спровођење и надгледање Циљева одрживог развоја који су најближи грађанима и често одговорни за највећи број изазова;

5. Блиска сарадња са Заводом за статистику (ИНСТАТ) како би подстакли производњу података и омогућили посланицима бољи приступ и разумевање података у вези са

имплементацијом и праћењем Циљева одрживог развоја, ради боље процене географског и демографског утицаја на активности;

6. Подстицање сарадње са независним институцијама (националне институције за људска права – заштитник грађана, комесар за борбу против дискриминације, тела за борбу против корупције и врховне ревизорске институције), медијима, развојним партнерима и организацијама цивилног друштва, у циљу развоја партнерстава која ће унапредити напоре на спровођењу, надзору и промовисању Циљева одрживог развоја;

7. Развој процеса и алата за јачање инклузије парламента, приступа информацијама, одговорности и транспарентности за подстицање повећаног ангажовања цивилног друштва, академске заједнице и јавности, посебно осетљивих група становништва, у развоју и евентуалној измени законодавства и надзора у примени националних политика у вези са Циљевима одрживог развоја;

8. Организовање периодичних активности за подизање свести о значају Агенде 2030 за народне посланике и скупштинско особље, како би се омогућило да буду у току са националним, регионалним и међународним активностима и процесима у вези са Циљева одрживог развоја".[271]

6.1.2.3. Завод за статистику (Institute of Statistics – INSTAT)

Завод за статистику (eng. Institute of Statistics – INSTAT) са Банком Албаније и Министарством финансија и економије, водећа је институција националног статистичког система у Републици Албанији. Успешно спровођење Агенде 2030 захтева мобилизацију што већег броја институционалних ресурса у држави. Поред интегрисања Циљева одрживог развоја у националне стратегије, политике и планове, друга активност у вези са спровођењем Агенде 2030 представља праћење процеса и извештавање о напретку. У томе кључну улогу игра ИНСТАТ као главни произвођач података у Републици Албанији.

Када је у питању праћење спровођења Циљева одрживог развоја и Агенде 2030, то подразумева осигурање оптималне компатибилности националног оквира индикатора са међународним стандардима, што за Републику Албанију представља велики изазов. Као што је утврђено Брзом интегрисаном проценом РИА, национални механизам за праћење, у оквиру Националне стратегије за развој и интеграцију, али и других стратешких докумената, врло је ограничен, у погледу усклађености са глобалним оквиром индикатора. Од 232 глобална индикатора „само 12 од укупно 50 инидкатора који су дефинисани у Националној стратегији за развој и интеграцију за период 2015–2020. године, представљају део глобалних индикатора ЦОР и могу се користити за праћење напретка".[272] У анализи целокупног стратешког оквира Републике Албаније, укључујући и она документа у форми нацрта, РИА проценом је установљено „додатних 14 индикатора који се уклапају у глобалне индикаторе ЦОР".[273]

[271] Више у: United Nations Albania, Members of the Albanian Parliament commit to play an active role to support implementation of Agenda 2030 and Sustainable Development Goals, доступно на: https://www.un.org.al/news/members-albanian-parliament-commit-play-active-role-support-implementation-agenda-2030-and (приступљено 3. 1. 2020).
[272] United Nations Albania, *SDG mainstreaming through the National Strategy for Integration and Development 2015–2020 (NSDI II)*, August 2017, p. 4, доступно на: http://www.un.org.al/publications/sdg-mainstreaming-through-national-strategy-integration-and-development-2015-2020-nsdi (приступљено 3. 1. 2020).
[273] Ibidem.

Поред ограниченог националног оквира за праћење спровођења Циљева одрживог развоја и Агенде 2030, други изазов представља методологија у прикупљању националних индикатора у Републици Албанији. Подаци о највећем броју индикатора прикупљају се од стране ИНСТАТ-а, али и од других институција које у свом саставу поседују статистичке службе. Две главне сметње када су у питању национални индикатори представљају, прво, застарелост појединих података, пример за то су последњи доступни подаци за здравствене показатеље из 2008. године; и друго, одсуство дубинске анализе и раздвајања података, што затевају поједини индикатори Циљева одрживог развоја, а пример за то су подаци о статусу лица с инвалидитетом који нису доступни у Републици Албанији.

У извештају МАПС мисије је наглашено да „иако је прикупљање података разврстаних по полу у Републици Албанији обавезно од 2008. године, након увођења Закона о равноправности полова употреба података разврстаних по полу и родна статистика за развој политика, израду буџета и надгледање националних развојних приоритета, у пракси је још увек далеко од задовољавајућег".[274] Истовремено, сви подаци који се прикупљају морају бити стандардизовани са методологијом на међународном нивоу, што се посебно односи на институције које прикупљају податке, како би се обезбедила компатибилност националних и глобалних индикатора Циљева одрживог развоја. У Добровољном националном извештају Републике Албаније представљено је 30 стандардизованих индикатора који прате напредак, према Циљевима одрживог развоја, као део покушаја добијања укупне слике о примени Агенде 2030 у овој држави.

Још једна од активности коју ИНСТАТ, у сарадњи са Владом Републике Албаније, спроводи како би се унапредио рад у области производње и прикупљања података јесте Програм службене статистике за период од 2017. до 2021. године. Програм тежи да успостави оквир за редовно праћење додатних 582 индикатора, посебно у областима заштите животне средине и здравља. У програму је, такође, утврђен задатак „припреме индикатора у оквиру Циљева одрживог развоја које су поставиле Уједињене нације".[275]

За даље унапређење службене статистике, посебно ефикасније и ефективније употребе родне статистике и других инструмената података који омогућавају дубљи фокус на рањиве групе, потребно је додатно ојачати како ИНСТАТ, тако и остале институције које прикупљају и производе податке, како у техничком, тако и у кадровском смислу.

6.1.2.4. Институционални механизам предвиђен Програмом сарадње за одрживи развој за период 2017–2021. године

Програм сарадње за одрживи развој за период 2017–2021. године предвиђа и институционални механизам за његово спровођење. Заједнички извршни одбор (eng. Joint Executive Committee – JEC) је тело које је задужено за спровођење Програма којим председава потпредседник Владе Републике Албаније и резидентни координатор УН у Албанији. Чланови су представници ресорних министарстава, шефови УН агенција и овлашћени представници који се састају минимум три пута годишње или чешће по потреби. Помоћ овом телу пружа канцеларија резидентног координатора УН у Албанији која обавља функцију секретаријата. Овај институционални механизам могао би да буде од користи у

[274] World Bank Group, Republic of Albania, United Nations Albania, *Mainstreaming, Acceleration, and Policy Support for Achieving the Sustainable Development Goals in Albania*, 2018, p. 98, доступно на: https://www.un.org.al/sites/default/files/MAPS_Report_web.pdf (приступљено 3. 1. 2020).
[275] Ibidem, стр. 92.

примени Агенде 2030, из разлога што би надлежне институције, примарно одговорне за спровођење Агенде 2030 у Републици Албанији, могле да се ослоне на капацитете, али и активности овог механизма, како би убрзале развојни пут. Главни задаци Заједничног извршног одбора су следећи:

- „Процена општег напретка у односу на планиране исходе и њихов допринос приоритетима утврђеним Националном стратегијом за развој и интеграцију за период 2015–2020. године и повезаним Циљевима одрживог развоја;

- Континуирано усклађивање и координација између резултата из Програма сарадње за одрживи развој за период 2017–2021. године и Националне стратегије за развој и интеграцију за период 2015–2020. године, укључујући секторске програме и механизме имплементације;

- Спровођење годишњег прегледа и одобравање значајних промена у резултатима;

- Саветовање и помоћ Групама резултата и Радним групама по потреби;

- Расподела финансијских средстава на основу критеријума учинка”.[276]

Групе резултата (eng. Outcome Groups – OGs) старају се о примени Програма на оперативном нивоу, пружајући подршку у планирању, примени и праћењу резултата. За сваки од четири програмска циља (владавина права, социјална кохезија, економски раст и заштита животне средине) планирано је формирање по једне групе резултата коју предводи министар или овлашћени представници ресорних министарстава, уз два копредседавајућа члана који су шефови УН агенција. Кључне одговорности Групе резултата су следеће: припрема двогодишњих заједничких планова рада који укључују краткорочне резултате, индикаторе, циљеве, и ризике; заједничка анализа кључних питања и развојних трендова; развој заједничких порука Тима УН и осталих комуникационих алата, подршка дијалога са владиним партнерима, цивилним сектором и другим развојним партнерима; размена информације о предложеним и текућим иницијативама са националним и међународним партнерима; као и праћење напретка планираних резултата рада и припрема шестомесечних и годишњих прегледа и извештаја.

Главну техничку помоћ и подршку у раду Група резултата пружају Излазне радне групе (eng. Output Working Groups – OWGs). Ове групе чине представници партнера, укључујући и представнике цивилног сектора, као и надлежних УН агенција које су одговорне за постизање специфичних циљева Програма. Овим телима председавају техничка лица из Владе Републике Албаније и Тима УН у Албанији, а састају се по потреби, најмање три пута пре састанка Заједничког извршног одбора, како би припремили неопходне материјале за заседање.

Кључне одговорности овог тела су: подршка Групама резултата у доношењу заједничког годишњег плана; праћење спровођења заједничког годишњег плана и извештавање о напретку; припрема нацрта шестомесечних извештаја и извештаја о напретку на годишњем

[276] Republic of Albania, Council of Ministers, United Nations Albania, *Programme of Cooperation for Sustainable Development 2017–2021*, UN Sustainable Development Framework, p. 44, доступно на: https://www.un.org.al/publications/programme-cooperation-sustainable-development-un-sustainable-development-framework-2017 (приступљено 3. 1. 2020).

нивоу за специфичне резултате у оквиру заједничког годишњег плана; као и подршка ефикасном функционисању Група резултата и њиховим координаторима.

Програмом сарадње за одрживи развој за период 2017–2021. године предвиђено је формирање још неколико група: Тим за управљање операцијама (eng. Operations Management Team), Група за родна питања (eng. Gender Team Group), Тим УН за комуникације (eng. UN Communications Team). Ова саветодавна тела на нивоу Тима УН у Албанији имају задатак да пруже техничку и саветодавну помоћ у одређеним областима, попут родне равноправности, како би се постигли што бољи резултати Програма.

6.1.3. Брза интегрисана процена политика (Rapid Integrated Policy Assessment – RIA)

Брза интегрисана процена политика (eng. *Rapid Integrated Policy Assessment – RIA*) спроведена је у Републици Албанији у новембру 2016. године, са циљем да се стекне увид колико су Циљеви одрживог развоја усклађени са циљевима који су утврђени у националним стратешким документима. Поред Националне стратегије за развој и интеграцију за период 2015–2020. године анализирано је још 53 документа, стратегија и програма.

Анализа је извршена тако што су сваки циљ и домет повезани с одговарајућим стубом одрживог развоја (социјални, економски, заштита животне средине) надлежном УН агенцијом, приоритетима Националне стратегије за развој и интеграцију за период 2015–2020. године, одговарајућим документом на националним нивоу, Националним планом за европске интеграције за период 2014–2020. године и приступање Европској унији, надлежном институцијом на националном нивоу и индикаторима (глобалним индикаторима од марта 2016. године, додатним релевантним глобалним индикаторима, одређеним националним индикаторима и индикаторима из Националне стратегије за развој и интеграцију за период 2015–2020. године). У анализи су, такође, уз горе поменуте информације, означени циљеви до 2020, односно до 2030. године, извори података који су коришћени (на пример, резултати Анкете о приходима и условима живота – eng. Survey on Income and Living Conditions – SILC) и ниво раздвајања података (према полу, старости и региону).

У погледу повезаности кључних циљева из четири главна стуба Националне стратегије за развој и интеграцију за период 2015–2020. године са Циљевима одрживог развоја, утврђена је повезаност са готово свим Циљевима. Највећи степен повезаности је са ЦОР 16, а затим и са ЦОР 10, ЦОР 8 и ЦОР 17, а најмањи са ЦОР 13, ЦОР 14, ЦОР 15, ЦОР 6 и ЦОР 7 (Табела 5).

Табела 5: Веза између циљева Националне стратегије за развој и интеграцију за период 2015–2020. године и Циљева одрживог развоја

Циљеви Националне стратегије за развој и интеграцију за период 2015–2020. године	**Циљеви одрживог развоја**
Општи циљ Албаније: Приступање Европској унији	
Основни циљ: Добро управљање, демократија и владавина закона	
Отворени правосудни систем са једнаким приступом за све	ЦОР 16
Јачање законодавних и изборних процеса	ЦОР 16, ЦОР 5
Интегрисано управљање границом	ЦОР 16
Борба против организованог криминала, тероризма и трговине људима	ЦОР 16
Осигурање јавног реда	ЦОР 3, ЦОР 16
Јачање људских права	ЦОР 1, ЦОР 10, ЦОР 16
Реформа јавне управе	ЦОР 16
Транспарентност и борба против корупције	ЦОР 16
Децентрализација и реформа локалне самоуправе	ЦОР 11, ЦОР 16
Јачање статистике	ЦОР 17
Повећање значаја спољне политике	ЦОР 10, ЦОР 17
Јачање одбране	ЦОР 16
Цивилно друштво	ЦОР 17
Стуб 1: Раст кроз макроекономску и фискалну стабилност	
Јачање финансијског система и монетарне политике	ЦОР 8, ЦОР 10, ЦОР 17
Ојачане јавне финансије за фискалну стабилност	ЦОР 10, ЦОР 17
Стуб 2: Раст кроз повећану конкурентност	
Осигурање и заштита власничких права	ЦОР 1
Промовисање пословања и директних страних инвестиција	ЦОР 8, ЦОР 17
Ширење научних истраживања и иновација	ЦОР 9, ЦОР 17
Улагање у информационе технологије и комуникације	ЦОР 9
Осигурање заштите потрошача и надзор над тржиштем	ЦОР 2, ЦОР 12
Заштита конкуренције и обезбеђење контроле државне помоћи	ЦОР 10
Стуб 3: Улагање у људски капитал и социјалну кохезију	
Проширене, квалитетније образовне могућности	ЦОР 4

Јачи и приступачнији систем здравствене заштите	ЦОР 3
Проширење могућности запошљавања	ЦОР 8
Јачање социјалне сигурности	ЦОР 1, ЦОР 8, ЦОР 10
Консолидација социјалне заштите	ЦОР 1, ЦОР 8, ЦОР 10
Изградња више инклузивног друштва	ЦОР 8, ЦОР 10
Осигурање родне равноправности	ЦОР 5
Значајнији фокус на уметност и културу	ЦОР 4, ЦОР 11
Јачање улоге спорта	ЦОР 4
Стуб 4: Раст кроз одрживо управљање ресурсима	
Енергија / комуналне услуге	ЦОР 7
Транспортна инфраструктура	ЦОР 9
Пољопривреда и рурални развој	ЦОР 2
Регионални развој	ЦОР 11, ЦОР 16
Заштита животне средине	ЦОР 13, ЦОР 14, ЦОР 15
Рударство	ЦОР 12
Развој туризма	ЦОР 8, ЦОР 11, ЦОР 12
Водовод и канализација	ЦОР 6
Интегрисано управљање отпадом	ЦОР 11, ЦОР 12, ЦОР 17
Просторно планирање и урбани развој	ЦОР 11

РИА је констатовала да од 50 индикатора из Националне стратегије за развој и интеграцију за период 2015–2020. године тек 12 индикатора представља део глобалних индикатора ЦОР који се могу користити за праћење напретка државе. Из овог налаза су произашле две главне препоруке. Прво, потреба за проширењем националног оквира индикатора, нарочито имајући у виду да је Национална стратегија за развој и интеграцију пројектована до 2020. године, знатно краће у односу на Агенду 2030. Потребно је, такође, имати у виду да је Национална стратегија за развој и интеграцију за период 2015–2020. године донета пре Агенде 2030, тако да Циљеви одрживог развоја, њихови домети и индикатори нису могли да буду узети у обзир приликом креирања индикатора Стратегије. Друго, потреба значајнијег улагања у људске и техничке капацитете статистичких институција, посебно ИНСТАТ-а.

6.1.4. Извештај о усклађености Циљева одрживог развоја са постојећим секторским политикама у Републици Албанији

Извештај о усклађеност Циљева одрживог развоја са постојећим секторским политикама у Републици Албанији објављен је у јануару 2018. године, од стране независног експерта, у сарадњи са Владом Републике Албаније и Тимом УН у Албанији. У документу се анализира институционални и нормативни оквир државе у односу на Циљеве одрживог развоја, њихове домете и индикаторе.

У погледу институционалног оквира идентификаоване су кључне државне институције и укупан број индикатора за које су задужене. Тако је, на пример, Министарство финансија и економије одговорно за 43 домета и следеће Циљеве (ЦОР 1, ЦОР 2, ЦОР 3, ЦОР 4, ЦОР 8, ЦОР 9, ЦОР 10, ЦОР 12, ЦОР 16 и ЦОР 17), Министарство здравља и социјалне заштите за 38 домета и следеће Циљеве (ЦОР 1, ЦОР 2, ЦОР 3, ЦОР 4, ЦОР 5, ЦОР 6, ЦОР 10, ЦОР 16 и ЦОР 17), Министарство туризма и заштите животне средине за 30 домета и следеће Циљеве (ЦОР 3, ЦОР 6, ЦОР 8, ЦОР 11, ЦОР 12, ЦОР 13, ЦОР 14 и ЦОР 15) и Министарство инфраструктуре и енергентике за 23 домета и следеће Циљеве (ЦОР 6, ЦОР 7, ЦОР 8, ЦОР 9, ЦОР 11 и ЦОР 12).

Остале институције које су, такође, задужене за праћење, али далеко мањег броја домета су: Министарство пољопривреде и руралног развоја, Министарство образовања, спорта и омладине, Министарство унутрашњих послова, Министарство правде, Министарство одбране (Сектор за цивилне ванредне ситуације), Банка Албаније, Национални одбор за воду, е-Управа, ИНСТАТ, Министарство кулутуре, Министарство за европске интеграције и спољне послове, Агенција за подршку цивилном друштву, Национална агенција за научна истраживања и иновације и Агенција за јавне набавке.

Када је у питању нормативни оквир, установљено је да је 140 домета ЦОР (83%) директно повезано са главним областима из Националне стратегије за развој и интеграцију за период 2015–2020. године. Истовремено, утврђена је веза између домета ЦОР и других националних докумената. Резултати су показали да је 134 домета ЦОР (79%) у вези са другим документима стратешке политике у Републици Албанији.

Када се ова повезаност даље анализира, добија се резултат да је од 169 домета ЦОР 58 у потпуности усклађено са националним стратешким оквиром у Републици Албанији, 72 делимично усклађена, 19 није усклађено, док 20 домета није примењиво за Републику Албанију (Табела 6).

Табела 6: Број домета ЦОР према усклађености са националним стратешким оквиром[277]

ЦОР	Усклађено	Делимично усклађено	Није усклађено	Непримењиво
ЦОР 1	4	3	0	0
ЦОР 2	3	5	1	0
ЦОР 3	12	1	0	0
ЦОР 4	4	5	1	0
ЦОР 5	3	5	1	0
ЦОР 6	2	5	1	0
ЦОР 7	5	0	0	0
ЦОР 8	8	3	0	1
ЦОР 9	4	2	0	1
ЦОР 10	1	5	1	3
ЦОР 11	2	7	0	1
ЦОР 12	1	5	4	1
ЦОР 13	1	1	1	2
ЦОР 14	0	2	7	1
ЦОР 15	0	10	2	0
ЦОР 16	6	6	0	0
ЦОР 17	2	7	0	10
Укупно	**58**	**72**	**19**	**20**

Даље, резултати анализе степена усклађености Циљева одрживог развоја са националним приоритетима у Републици Албанији показују да не постоји уједначеност, тако да је највећи степен усклађености са ЦОР 7, ЦОР 3, ЦОР 8 и ЦОР 9, а најмања са ЦОР 12, ЦОР 15 и ЦОР 14. Просечно, усклађеност Циљева одрживог развоја са Националним приоритетима у Републици Албанији у процентима износи 62% (Табела 7).

[277] Преузето из: Republic of Albania, Council of Ministers, United Nations Albania, *Report on the Harmonization of Sustainable Development Goals with existing Sectoral Policies*, January 30, 2018, p. 27, доступно на: https://www.un.org.al/sites/default/files/Albania%20Report%20on%20the%20Harmonization.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

Табела 7: Усклађеност ЦОР са Националним приоритетима у Републици Албанији[278]

Усклађеност ЦОР са Националним приоритетима у Републици Албанији	**ЦОР**	**Проценат усклађености**
Веома добра усклађеност (> 75%)	ЦОР 7	90%
	ЦОР 3	87%
	ЦОР 8	79%
	ЦОР 9	77%
Добра усклађеност (50%–70%)	ЦОР 1	73%
	ЦОР 16	70%
	ЦОР 2	65%
	ЦОР 4	62%
	ЦОР 5	59%
	ЦОР 11	59%
	ЦОР 17	59%
	ЦОР 6	55%
	ЦОР 10	50%
	ЦОР 13	50%
Делимична усклађеност (25%–50%)	ЦОР 12	45%
	ЦОР 15	43%
Ограничена усклађеност (< 25%)	ЦОР 14	19%

6.1.5. Подршка интегрисању, убрзању и мерама политике (Mainstreaming, Acceleration and Policy Support – MAPS)

Мисија подршке интегрисању, убрзању и мерама политике (eng. *Mainstreaming, Acceleration, and Policy Support Mission – MAPS*) спроведена је од 16. до 20. априла 2018. године у Републици Албанији, као прва мисија те врсте међу државама Западног Балкана. МАПС мисија је имала за циљ да идентификује области националних политика које су комплементарне са Циљевима одрживог развоја и Агендом 2030, као и она подручја политика која захтевају убрзану акцију на путу одрживог развоја, узимајући у обзир почетне кораке који су у том правцу направљени. У средишту извештаја анализирана је и политика приступања Европској унији и веза са применом Агенде 2030. У најкраћем, овај извештај

[278] Ibidem, стр. 28.

садржи препоруке Влади Републике Албаније како да усклади своје националне приоритете са Циљевима одрживог развоја и политиком приступања Европској унији. Тим МАПС мисије састављен од стручњака из УН агенција, уз помоћ и подршку експерата из Светске банке и Делегације Европске уније у Тирани обавио је низ консултација са представницима државних органа власти Владе Републике Албаније и парламента, академије, цивилног друштва, међународним партнерима и привредним сектором.

Када је у питању однос између процеса приступања Европској унији и Агенде 2030 констатовано је да постоји чврста корелација, али да конкретне везе у највећој мери зависе од специфичности сваке државе и фазе у којој се налази у процесу европских интеграција. По питању Републике Албаније, утврђено је неколико инструмената у процесу приступања Европској унији који би могли да послуже у праћењу примене Агенде 2030, и то пре свега: „Различити услови представљени у годишњим извештајима о приступању Европској унији; мерила, циљеви и индикатори који се могу појавити *de jure* или *de facto* током преговора о приступању, а који су у вези са усвајањем правних тековина Европске уније (*acquis communautaire*); индикатори који се користе за праћење коришћења средстава у оквиру ИПА фондова током 2014–2020. године; и ЕУ индикатори који се користе за мерење националне имплементације Циљева одрживог развоја у земљама чланицама Европске уније".[279] Истовремено, у документу је идентификовано 12 Циљева одрживог развоја и њихова 83 индикатора који имају посебно чврсту везу са 15 од укупно 35 поглавља о приступању Европској унији. За анализу напретка према поглављима коришћени су подаци из Годишњег извештаја Европске комисије о Републици Албанији из априла 2018. године.

Табела 8 приказује усклађеност политика европских интеграција и Циљева одрживог развоја.

[279] World Bank Group, Republic of Albania, United Nations Albania, *Mainstreaming, Acceleration, and Policy Support for Achieving the Sustainable Development Goals in Albania*, 2018, p. 38, доступно на: https://www.un.org.al/sites/default/files/MAPS_Report_web.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

Табела 8: Усклађеност политика европских интеграција и Циљева одрживог развоја[280]

Усклађеност политика европских интеграција и Циљева одрживог развоја	
Поглавља ЕУ	**Релевантни ЦОР (индикатори)**
Поглавље 10 (Информационо друштво и медији)	ЦОР 4 (4.4.1) ЦОР 9 (9.ц.1)
Поглавље 11 (Пољопривреда и рурални развој)	ЦОР 1 (1.4.2) ЦОР 2 (2.4.1) ЦОР 5(5.а.1)
Поглавље 13 (Рибарство)	ЦОР 14 (14.4.1, 14.6.1, 14.7.1)
Поглавље 14 (Транспорт)	ЦОР 3 (3.6.1)
Поглавље 15 (Енергетика)	ЦОР 7 (7.1.2, 7.2.1, 7.3.1, 7.б.1)
Поглавље 18 (Статистика)	ЦОР 17 (17.18.1, 17.18.3)
Поглавље 19 (Социјална политика и запошљавање)	ЦОР 1 (1.3.1, 1.4.1, 1.а.2, 1.б.1) ЦОР 8 (8.3.1, 8.5.1, 8.5.2, 8.7.1, 8.8.1, 8.8.2) ЦОР 10 (10.3.1) ЦОР 11 (11.1.1)
Поглавље 22 (Регионална политика и координација структурних инструмената)	ЦОР 1 (1.1.1) ЦОР 9 (9.1.1) ЦОР 11 (11.а.1)
Поглавље 23 (Правосуђе и основна права)	ЦОР 5 (5.2.1, 5.2.2, 5.3.1) ЦОР 16 (16.1.3, 16.2.1, 16.2.2, 16.2.3, 16.3.1, 16.4.1, 16.5.1, 16.5.2, 16.б.1)
Поглавље 24 (Питања правде, слободе и безбедности)	ЦОР 16 (16.2.2, 16.4.1)

[280] Ibidem, стр. 41–47.

Поглавље 26 (Образовање и култура)	ЦОР 9 (9.1.1) ЦОР 4 (4.2.2, 14.ц.1) ЦОР 11 (11.а.1)
Поглавље 27 (Животна средина)	ЦОР 3 (3.9.1, 3.9.2) ЦОР 6 (6.1.1, 6.2.1, 6.3.1, 6.3.2, 6.4.1, 6.4.2, 6.5.1, 6.5.2, 6.6.1, 6.а.1, 6.б.1) ЦОР 11 (11.5.1, 11.5.2, 11.6.1, 11.6.2) ЦОР 12 (12.4.2, 12.5.1) ЦОР 13 (13.1.3) ЦОР 15 (15.1.1, 15.1.2)
Поглавље 28 (Заштита потрошача и заштита здравља)	ЦОР 2 (2.1.1, 2.1.2, 2.2.1, 2.2.2) ЦОР 3 (3.1.2, 3.7.1, 3.8.1, 3.8.2, 3.а.1, 3.б.3, 3.ц.1, 3.д.1)
Поглавље 31 (Спољна, безбедносна и одбрамбена политика)	ЦОР 16 (16.4.2)

У погледу анализе интегрисања Агенде 2030 у национални оквир, чињеница јесте да уколико су националне развојне политике усклађене са Циљевима одрживог развоја и Агендом 2030, транзиција ка глобалној политици одрживог развоја биће умногоме олакшана, а самим тим и могућност оцене и праћења. МАПС мисија узела је у обзир све налазе из Брзе интегрисане процене, али и кључне области и приоритете дефинисане у Извештају о усклађености Циљева одрживог развоја са постојећим секторским политикама у Републици Албанији, Националној стратегији за развој и интеграцију за период 2015–2020. године и Програму сарадње Албаније и УН-а за одрживи развој за период 2017–2021. године (о чему је више речи било у претходним поглављима).

Имајући у виду да су последња два документа пројектована до 2020, односно до 2021. године, предложено је и неколико активности у том смеру. Првенствено, рад на креирању нових докумената који ће заменити Националну стратегију за развој и интеграцију и Програм сарадње Албаније и УН-а за одрживи развој, али и визије 2030. која је представљена у Добровољном националном извештају Републике Албаније о спровођењу Агенде 2030, уз истовремено улагање у институционалне капацитете ИНСТАТ-а и других произвођача података, како би се побољшало праћење напретка у примени Циљева одрживог развоја и приступања Европској унији на националном и локалном нивоу.

У погледу фактора убрзања идентификовани су покретачи, односно активности које омогућавају напредак ка Циљевима одрживог развоја. Анализом кључних области из Националне стратегије за развој и интеграцију за перииод 2015–2020. године и Програма сарадње Албаније и УН-а за одрживи развој за период 2017–2021. године издвојена су три кључна фактора убрзања, и то: 1. Управљање, људска права и владавина закона; 2. Зелена, инклузивна економија, са фокусом на пристојан рад, конкурентност, иновације и отпорност; и 3. Улагање у социјални и људски капитал.

У Табели 9 приказана је усклађеност циљева Националне стратегије за развој и интеграцију за период 2015–2020. године, Програма сарадње Албаније и УН-а за одрживи развој за период 2017–2021. године и фактора убрзања на путу ка спровођењу Циљева одрживог развоја.

Табела 9: Усклађеност циљева Националне стратегије за развој и интеграцију од 2015–2020. године, Програма сарадње Албаније и УН-а за одрживи развој за период 2017–2021. године и фактора убрзања на путу ка спровођењу Циљева одрживог развоја

Циљеви Националне стратегије за развој и интеграцију за период 2015–2020. године	**Циљеви Програма сарадње Албаније и УН-а за одрживи развој за период 2017–2021. године**	**Фактори убрзања на путу ка ЦОР**
Чланство у ЕУ; реформа јавне управе; модерна, професионална и деполитизована државна служба; независније и одговорније правосудне институције; борба против организованог криминала и корупције и заштита људских права	Управљање и владавина права	Управљање, људска права и владавина закона
Консолидовање доброг управљања, демократије и владавине закона		
Осигурање раста путем макроекономске и фискалне стабилности	Економски раст, рад и пољопривреда	
Осигурање раста путем повећања конкурентности и иновација		Зелена, инклузивна економија - са фокусом на пристојан рад, конкурентност, иновације и отпорност
Улагање у људе и социјалну кохезију	Социјална кохезија у области здравства, образовања, социјалне заштите, заштите деце и родно заснованог насиља	Улагање у социјални и људски капитал
Осигурање раста коришћењем одрживих ресурса и територијалним развојем	Заштита животне средине и климатске промене	Зелена, инклузивна економија - са фокусом на пристојан рад, конкурентност, иновације и отпорност

6.1.6. Добровољни национални извештај Републике Албаније о спровођењу Агенде 2030 за одрживи развој

Република Албанија је после Републике Црне Горе друга држава Западног Балкана која је презентовала *Добровољни национални извештај о спровођењу Агенде 2030 за одрживи развој* 19. јула 2018. године, на Политичком форуму на високом нивоу у седишту Уједињених нација у Њујорку. Као што је раније речено, овај форум се сматра водећом платформом УН о извештавању држава на путу спровођења Циљева одрживог развоја и Агенде 2030. У фокус овог извештаја стављени су постигнути напредак по сваком од 17 Циљева одрживог развоја, научене лекције, изазови и даљи кораци на путу примене Агенде 2030. У сврху израде извештаја организоване су консултације током првог тромесечја 2018. године, са различитим актерима који су се фокусирали на области свеукупног прилагођавања Агенде 2030 приликама и потребама у држави, укључујући везе са процесом европских интеграција. Добровољни национални извештај, генерално, има за циљ да мобилише државе и утиче на њих да појачају интеракцију на свим нивоима власити, укључујући све заинтересоване партнере, како би се пружила додатна подршка и креирала нова партнерства.

Приступање Европској унији истакнуто је као главни „покретачки, политички и развојни циљ" који, између осталог, подразумева и усвајање вредности и постизање циљева попут: јачања демократије, развоја конкурентне и одрживе економије, уз поштовање основних људских права и слобода. Сходно томе, идентификовано је пет приоритетних области у овом процесу које представљају услов за отварање преговора о приступању Европској унији, и то:

1. „Реформа јавне управе, стабилне институције и модерна, професионална и деполитизована државна служба;

2. Јачање независности, ефикасности и одговорности правосудних институција;

3. Јачање борбе против корупције;

4. Јачање борбе против организованог криминала;

5. Заштита људских права, укључујући и имовинска права".[281]

Када је у питању област реформе јавне управе, у погледу активности, у извештају се наводе следеће: успостављање институција и процедура које су у вези с оцењивањем државних службеника; смањење корупције, запошљавање путем конкурса и заслуга; смањење броја отпуштања, као и повећање плата за одређене позиције. Ипак, оно што се у извештају Европске комисије о напретку за 2018. годину истиче као приоритет за наредну годину јесте следеће:

- „Спровести регулаторне и фискалне процене утицаја у свим министарствима, у циљу побољшања квалитета правних аката, осврта на њихове финансијске процене и трошковне анализе средњорочног буџетског плана;

[281] Republic of Albania, Council of Ministers, *Albania – Voluntary National Review on Sustainable Development Goals*, June 2018, p. 15, доступно на: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20257ALBANIA_VNR_2018_FINAL2.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

- Развити свеобухватну, транспарентну и мерљиву политику зарада према заслугама за запослене у јавном сектору, уз аутоматско плаћање, уз помоћ информационог система за управљање људским ресурсима и трезора;

- Обезбедити ефикасну примену Закона о управном поступку довршавањем усклађивања одговарајућих прописа са законом".[282]

Иновације јавних услуга одређене су као један од шест приоритета у Националној стратегији за развој и интеграцију за период 2015–2020. године, у циљу постизања одрживог економског и друштвеног развоја државе. Модернизација институција органа државне управе која је повезана са визијом пружања „висококвалитетних услуга грађанима и привреди на транспарентан, ефикасан и ефективан начин, путем коришћења савремених технологија и иновативних услуга", у директној је вези са дометима ЦОР 16.5 и 16.6.

У Републици Албанији се од 2014. године спроводи програм иновација који ставља грађане у центар система, усмеравајући посебну пажњу на реформе административних услуга у различитим областима друштвеног живота, попут: социјалног и здравственог осигурања, транспорта, образовања, грађевине итд. Програм се састоји од четири стуба и реализује се у две фазе. Први стуб је усмерен на унапређење процеса пружања услуга грађанима и привреди, укључујући правне, информационе и институционалне реформе. Други стуб подразумева раздвајање канцеларија које су у директном контакту са грађанима од оних које нису, укључујући и развој путева испоруке услуга. Трећи стуб подразумева дигитализацију архива и регистара, као и повезаност између информационих технологија и интернет сервиса, док се четврти стуб односи на добијање повратних информација од стране грађана и праћење рада јавне управе у пружању услуга.

Прва фаза програма усмерена је на доношење правила и процедура и изградњу капацитета који су укључени у ове процесе. Друга фаза програма реализоваће се у периоду од 2018. до 2020. године и има за циљ спровођење даљих иновативних активности у кључним областима административне реформе, кроз скраћење времена и административних процедура за грађане и привреду, повећање задовољства корисника услугама јавне управе, смањење корупције и повећање транспарентности у пружању услуга. Потребно је напоменути да се модернизација јавних служби проширује и на остале државне институције, укључујући и конзуларне службе у иностранству.

Кључне институције, у наведеним активностима, су Агенција за пружање интегрисаних услуга (eng. Agency for Delivery of Integrated Services – ADISA) и Национална агенција за информационо друштво (eng. National Agency for Information Society – NAIS). Агенција за пружање интегрисаних услуга поставила је као приоритет побољшање квалитета и приступачности јавних услуга и с тим у вези преузела је администрацију канцеларија које су у контакту са грађанима, у оквиру Канцеларије за регистрацију непокретности (eng. Immovable Property Registration Offices – IPRO) и Интегрисаног сервисног центра (eng. Integrated Citizen Service Centre – ICSC). У оквиру ових институција и њихових огранака, на локалном нивоу, обезбеђују се обуке за запослене у смислу њиховог континуираног усавршавања. Даље, успостављени су системи за управљање редоследом клијената и

[282] European Commission, Commission Staff Working Document, *Albania 2018 Report*, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2018 Communication on EU Enlargement Policy, SWD(2018) 151 final, Strasbourg, 17. 4. 2018, p. 12, доступно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-albania-report.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

обезбеђени простори чекаоница, системи за управљање жалбама, систем надгледања рада у пружању услуга, али и неопходна инфраструктура, посебно за особе с инвалидитетом, као што су рампе и наменски тоалети. У октобру 2016. године отворена је и посебна инфо линија за пружање информација о јавним услугама у областима имовине, транспорта, лиценцирања, цивилног и пословног регистра итд. У оквиру Агенција за пружање интегрисаних услуга прикупљају се информације и спроводе анкете о задовољству пруженим услугама.

Кључни фактори који доприносе сталном напретку у реформи пружања услуга оријентисаних према грађанима укључују, између осталог: креирање свеобухватне дугорочне политике и снажне политичке подршке, посебно кроз успостављање Агенције за пружање интегрисаних услуга; осигурање финансирања реформи, како путем државног буџета, тако и кроз различите фондове донатора; успостављање правног оквира, пружајући легитимитет реформама; али и коришћење нових приступа и пилот-иницијатива.

Три области које су идентификоване, како би се убрзао напредак на путу европских интеграција, али и примене Агенде 2030 су следеће:

1. Реформа управљања, људска права и владавина закона;

2. Инклузивна зелена економија;

3. Улагање у социјални и људски капитал.

Кључ успеха представља ангажовање свих актера на националном и локалном нивоу, што обухвата широк и разнолик спектар институција и организација почевши од органа државне управе, јединица локалне самоуправе, невладиног и пословног сектора, академске заједнице, развојних партнера. У извештају се истиче напредак у кључним владиним приоритетима који укључују: иновативне јавне услуге усмерене на грађане; финансијски опоравак и консолидацију енергетског сектора; промовисање иновација и конкурентности, директних страних инвестиција и домаћих инвестиција; интегрисано управљање водом; интегрисано управљање земљиштем; али и структурне финансијске реформе.

Добровољни национални извештај потврђује да би рад на убразању примене Агенде 2030 у Републици Албанији захтевао даљи и знатан ангажман и сарадњу свих релевантних актера у земљи. Кључни изазови у овом процесу укључују напоре ка стварању националне визије за 2030. годину, посебно у најважнијим областима политика, уз идентификовање недостатака и убрзање деловања у приоритетним областима, давање приоритета Циљевима одрживог развоја у локалним заједницама, као и јачање институционалних капацитета свих кључних актера укључених у процес.

6.1.7. Партнерство за отворену управу (Open Government Partnership – OGP)

Партнерство за отворену управу (eng. *Open Government Partnership – OGP*) представља иницијативу на међународном нивоу која је основана 2011. године, с основним задатком афирмације транспарентног, одговорног и ефикасног управљања. Ова иницијатива данас окупља преко 70 држава и хиљаде организација цивилног друштва. Главна визија ове организације јесте да што већи број влада постане одржив, да у свом раду буду више транспарентне и више окренуте ка захтевима грађана, са крајњим циљем побољшања

квалитета управљања, као и квалитета услуга које се пружају грађанима. Ова иницијатива је јединствена, из разлога што удружује напоре државног и цивилног сектора.

Декларација о отвореној управи (eng. *Open Government Declaration*) која представља основу функционисања ове иницијативе наслања се на Универзалну декларацију о људским правима, Конвенцију УН против корупције, као и на остале важеће међународне прописе који се односе на људска права и добро управљање. У документу се препознаје да се државе налазе у различитим фазама достизања прокламованих циљева, те да свака тежи својим националним приоритетима. Поред веће партиципације грађана у јавним пословима наводи се и борба против корупције, али и промовисање иновација и коришћење нових технологија у том правцу.

Основни задаци Партнерства за отворену управу наведени у Декларацији су следећи:

1. Повећање доступности информација о управљачким аранжманима на свим нивоима власти (веза са ЦОР 16.6, ЦОР 16.10);

2. Подржавање учешћа грађана у формулисању, праћењу и оцени јавних политика (веза са ЦОР 16.7, ЦОР 5.5, ЦОР 11.3);

3. Примена највиших стандарда професионалног интегритета у државној управи (веза са ЦОР 16.5, ЦОР 16.б, ЦОР 12.7);

4. Побољшање приступа новим технологијама за отвореност и одговорност у управљању (ЦОР 5б, ЦОР 9.ц, ЦОР 17.18, ЦОР 17.19).

С друге стране, уколико погледамо Циљеве одрживог развоја и њихове домете, принципи Партнерства за отворену управу се налазе у њиховом средишту. На пример ЦОР 1, ЦОР 2, ЦОР 3, ЦОР 4, ЦОР 5, ЦОР 6, ЦОР 7, ЦОР 11, али и остале циљеве и њихове домете готово је немогуће остварити без учешћа државе, шире јавности, професионалних државних службеника и нових технологија које утичу на ефективније пружање услуга. Промовишући отвореније, инклузивније и партиципативније управљање, Партнерство за отворену управу може помоћи у стварању погодног окружења за успешну примену Агенде 2030.

У септембру 2015. године, чланице Партнерства за отворену управу су усвојиле *Заједничку декларацију о отвореној управи за спровођење Агенде 2030* (eng. *Joint Declaration on Open Government for the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*) којом су препознале Агенду 2030 као врло амбициозан план на глобалном нивоу који укључује у своје оквире и циљеве организације, што је од великог значаја за промоцију владавине закона, смањење корупције и развој ефикасних, ефективних и одговорних институција.

Чланице Партнерства за отворену управу су се овом Декларацијом обавезале на пет кључних задатака, и то:

1. „Промовисање владавине закона у складу са међународним стандардима на националном, регионалном и међународном нивоу, кроз транспарентност, отвореност, одговорност, приступ правди и ефикасним и инклузивним институцијама (што је у складу са ЦОР 16);

2. Промовисање јавног приступа правовременим информацијама и отвореним подацима о активностима владе у вези са спровођењем и финансирањем Агенде 2030, у складу са националним законодавством и међународним обавезама;

3. Подржавање учешћа грађана у спровођењу свих циљева и домета Агенде 2030. године, укључујући доношење одлука, формулисање политика, праћење и процене;

4. Придржавање начела отворене управе, како је дефинисано у Декларацији о отвореној управи, када се дефинишу међународни, регионални и национални индикатори за мерење спровођења Агенде 2030, узимајући у обзир националне околности и развојне приоритете;

5. Коришћење Акционих планова Партнерства за отворену управу као ефикасних алата у промоцији транспарентне и одговорне примене Агенде 2030".[283]

Оба документа, како Агенда 2030, тако и Заједничка декларација о отвореној управи за спровођење Агенде 2030 представљају две иницијативе са једним комплементарним циљем, а то је бољи живот грађана. У документима се несумњиво истиче значај учешћа што већег броја људи, на путу њихове примене, у циљу трансформативног утицаја на друштва у целини. Принципи отворене управе повезани су, пре свега, са ЦОР 16 који има за циљ „изградњу ефикасних, одговорних и инклузивних институција на свим нивоима", али и са другим Циљевима одрживог развоја у којима су транспарентност, партиципација и одговорне институције кључни за постизање друштвеног напретка.

Република Албанија је у августу 2011. године изразила спремност да приступи Партнерству за отворену управу, а до 2018. године израђена су четири Акциона плана.

Први Акциони план донет је у априлу 2012. године, за период 2012–2013. године. Читав процес израде документа водила је Међуресорна радна група (eng. Inter-Ministerial Working Group – IWG) на челу са министром за иновације и информационо-комуникационе технологије и члановима који су укључивали заменике министара у Влади Републике Албаније, саветника председника Владе за информационо друштво и генералног директора Националне агенције за информационо друштво. Институционални механизам укључио је Техничку радну групу (eng. Technical Working Group) састављену од стручњака из ресорних министарстава и институција, са задатком праћења и извештавања о спровођењу одређених активности, као и Технички секретаријат Међуресорне радне групе (eng. Technical Secretariat of the IWG) за координацију спровођења и преиспитивања акционог плана.

Као приоритетне одређене су три области и то:

1. Повећање јавног интегритета (путем увођења отворених података и е-Управе у институције система, повећањем јавног приступа у одлучивању, креирањем веб-сајтова прилагођених корисницима и могућност јавних жалби на рад државних органа власти);

[283] Open Government Partnersip, *Joint Declaration on Open Government for the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, September 2015, p. 1, доступно на: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2015/10/OGP_declaration.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

2. Унапређење јавних услуга (кроз дигитализацију, креирање веб-сајтова државних институција прилагођених корисницима, као и објављивање инспекцијских и извештаја ревизије на званичним страницама одговарајућих институција);

3. Ефикасније управљање јавним ресурсима (што подразумева отворени буџет и фискалну транспарентност, даљи развој транспарентнијег система јавних набавки и рад на усаглашавању са правилима глобалне иницијативе за транспарентност екстрактивне индустриује (eng. extractive industries transparency initiative).

На основу информација независног механизма извештавања, од укупно 30 обавеза које су преузете за мандатни период од 2012. до 2013. године, спроведено је њих 16.

Рад на припреми другог Акционог плана који обухвата раздобље од 2014. до 2016. године почео је у јануару 2014. године. С обзиром на парламентарне изборе који су у Републици Албанији одржани у јуну 2013. године, Министарство за иновације и државну управу преузело је координацију активности у вези са другим Акционим планом, али и свим обавезама које проистичу из чланства у Партнерству. Истовремено, Међуресорна радна група састављена од заменика министара и директора најзначајнијих државних институција и агенција, као и Техничка радна група са представницима свих министарстава и агенција, такође, била је задужена за праћење израде и активности предвиђених Акционим планом. У марту 2016. године покренут је Форум заинтересованих страна (eng. The Forum of Stakeholders – OpenAlb), како би се окупили представници власти, цивилног друштва и заинтересовани партнери и преузеле конкретне обавезе на подстицању отворених и иновативних реформи државне управе.

Четири приоритетне области које су дефинисане другим Акционим планом су следеће:

1. Отворена управа за повећање јавног интегритета (стандардизација процеса жалби у вези са корупцијом; увођење електронског регистра овлашћења, дозвола и споразума у области енергетике и индустрије; повећање транспарентности информација у вези са буџетским трошковима министарстава; промовисање вредности Партнерства за отворену управу, међу локалним органима власти);

2. Отворена управа за ефективније управљање јавним ресурсима (успостављање националног електронског регистра за кориснике економске помоћи, портала о управљању водним ресурсима и јединственог прозора Генералне управе царина, како би се скратило време административних процедура, смањили трошкови и повећала транспарентност);

3. Отворена управа за побољшање јавних услуга (електронски приступ регистру заштићених подручја; креирање националног електронског портала са геопросторним информацијама; увођење нових електронских услуга на порталу е-Албанија; увођење е-Документа у оквиру рада Генералне управе царина);

4. Отворена управа за креирање сигурних заједница (доношење Закона о заштити узбуњивача и успостављање канцеларија полицијских служби, како би се поједноставиле процедуре, повећала транспарентност и смањила корупција).

У завршном извештају другог Акционог плана наведено је да је постигнут напредак у области борбе против корупције, имајући у виду да је усвојен Закон о заштити узбуњивача, али се, такође, констатује да је „низ обавеза остао ограничен, а нека побољшања довела су до незнатног повећања приступа информацијама".[284] У том правцу је констатовано да би Форум заинтересованих страна могао да буде добар механизам у погледу надгледања напретка у спровођењу обавеза.

Трећи Акциони план за период 2016–2018. године у фокус је ставио следеће области:

1. Отворена управа за повећање доступности информација (унапређење базе података у оквиру веб-сајта Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности; повећање транспарентности буџета Министарства финансија; успостављање интегрисаног регистра становања; увођење електронског регистра за јавно обавештавање и консултације; установљавање дигиталног архива; креирање базе података за архивирање, објављивање и претраживање публикација истраживачких фондова и научних програма; објављивање националних и локалних прописа у отвореним системима и бесплатно; приказ јавних уговора у формату отворених података);

2. Отворена управа за стварање сигурнијих заједница (изградња капацитета за примену Закона о заштити узбуњивача);

3. Отворена управа за модернизацију јавних услуга (пружање електронских услуга; успостављање централизованог система за грађевинске дозволе; формирање и ширење мреже дигиталних шалтера; стандардизовање служби увођењем тзв. пасоша по угледу на искуства из приватног сектора; покретање грађанских карти и е-Рецепата у здравственом систему;

4. Отворена управа за заштиту животне средине (увођење електронског система надзора над шумама и интегрисаног електронског система за професионално лиценцирање физичких и правних лица у области грађевинских радова).

На спровођење активности из трећег Акционог плана у великој мери су утицали парламентарни избори који су у Републици Албанији одржани у јуну 2017. године. Након распуштања Министарства за иновације и државну управу, у септембру 2017. године, као главне институције за координацију активности, Република Албанија по први пут није израдила извештај о самопроцени активности за извештајни период трећег Акционог плана. У извештају независног механизма констатује се да „више од половине од 17 обавеза које су преузете није довело до значајног побољшања у циљу креирања отворене управе".[285]

[284] Open Government Partnership, *Albania: 2014–2016 End-of-Term Report*, p. 1, доступно на: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/05/Albania_EoTR_2014–2016_for-public-comment_ENG_0.pdf (приступљено 3. 1. 2020).
[285] Open Government Partnership, *Independent Reporting Mechanism (IRM): Albania End-of-Term Report 2016–2018*, p. 2, доступно на: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/08/Albania_End-of-Term_Report_2016–2018_EN_for-public-comment.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

Четврти по реду Акциони план за период 2018–2020. године израђен је у јулу 2016. године и садржи четири кључна циља и то:

1. Отворена управа у циљу повећања транспарентности извештавања органа државне управе и побољшања приступачности информацијама (систем јавних финансија који промовише транспарентност, одговорност, фискалну дисциплину и ефикасност у управљању и коришћењу јавних ресурса за побољшање квалитета пружања услуга и економског развоја);

2. Отворена управа за модернизацију јавних услуга и управљања, е-Управа (развој електронског управљања и пружање интерактивних јавних услуга за грађане и привреду);

3. Отворена управа за бољу регулативу (развој јавне управе која пружа услуге високог квалитета грађанима и привреди на транспарентан, ефикасан и ефективан начин, коришћењем савремених технологија, уз помоћ професионалних и одговорних државних службеника);

4. Отворена управа за креирање сигурних заједница (борба против корупције, контрола и пријава коруптивних пракси у јавним институцијама и јачање механизама за спречавање корупције).

Обавеза отворене управе за бољу регулативу од посебног је значаја из разлога што је повезана с интегрисаним системом планирања (eng. Integrated Planning System – IPS). Овај систем је у Албанији уведен још 2005. године, у циљу обезбеђивања јединственог оквира планирања и финансијске усклађености на националном нивоу који би функционисао на ефикасан начин. Основни задатак јесте да систем планирања буде интегрисан, повезан и усклађен са системом јавних финансија.

У склопу интегрисаног система планирања, у оквиру дигитализације, планирано је успостављање неколико информационих система. Пре свих, информациони систем за интегрисани систем планирања (eng. IPS Information System – IPSIS) који ће бити повезан са другим системима као што је Албански информациони систем финансијског управљања (eng. Albanian Financial Management Information System – AFMIS) и Информациони систем за управљање страном помоћи (eng. External Assistance Management Information System – EAMIS).

Сврха овог повезивања јесте пружање обједињених и правовремених информација корисницима, на пример, о органима државне управе и пројектима које спроводе, њиховим буџетима, одговорним институцијама итд. На овај начин подстичу се иновације, повећавају ефикасност и транспарентност у планирању, праћењу и извештавању о раду органа јавне управе који инфорамације прате у реалном времену и деле заинтересованим странама. Овај систем омогућава, такође, и „повезивање података о инвестиционим пројектима из Албанског информационог система финансијског управљања, са подацима из информационог система за интегрисани систем планирања о Националној стратегији за развој и интеграцију за период 2015–2020. године и њеним стратешким циљевима и

Циљевима одрживог развоја".[286] Водећи се искуством из Републике Албаније, Светска банка наводи овај систем као „најефикаснији за земље у транзицији".[287]

6.1.8. Финансирање за одрживи развој

Министарство економије и финансија је уз подршку УНДП спровело анализу неопходних буџетских средстава за период 2015–2017. године за спровођење Циљева одрживог развоја у односу на Националну стратегију за развој и интеграцију за период 2015–2020. године. Анализа је спроведена од марта до јуна 2018. године, у циљу идентификације буџетских прихода и расхода за сваки сектор по одређеном Циљу одрживог развоја. Отежавајућу околност представљала је чињеница што се неколико Циљева одрживог развоја преклапа са више различитих сектора, па је тако, на пример, највећи изазов представљало идентификовање родне потрошње, трошкова за потрошњу воде и заштите животне средине.

Резултати анализе су показали да укупна потрошња по сваком од Циљева одрживог развоја у периоду од 2015. до 2017. године износи око 6,7 милиона долара. Око половине укупног буџета за период 2015–2017. године заузима стуб друштвеног развоја и кохезије, као главни покретач укупног развоја. Ово је и разумљиво с обзиром на то да се у оквиру овог стуба генеришу издаци у областима образовања, културе, здравља и социјалне заштите.

Када је у питању директно финансирање сваког појединачног Циља одрживог развоја, главни издаци одлазе на ЦОР 3, ЦОР 4, и ЦОР 9, а затим и на ЦОР 10 и ЦОР 16. Циљеви који су у вези с еколошком политиком и родном равноправношћу финансирају се у најмањем проценту, али се може тврдити да су они повезани с осталим Циљевима одрживог развоја, што утиче и на напредак на том пољу (Табела 10).

[286] Republic of Albania, Ministry of Finance and Economy, Integrated Planning System (IPS), доступно на: http://demo.synisys.com/ddfa-portal/ips/ipsis/ (приступљено 3. 1. 2020).
[287] Више у: United Nations Development Programme, *Assessment of Development Results, Evaluation of UNDP Contribution in Albania*, Independent Evaluation Office, May 2016, p. 35, доступно на: http://www.undp.org/content/dam/albania/docs/ADR_Albania_EN_2015.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

Табела 10: Потрошња по сваком од Циљева одрживог развоја (у милионима долара)[288]

ЦОР	**2015.**	**2016.**	**2017.**
ЦОР 1	120,22	117,80	114,81
ЦОР 2	37,37	40,70	31,92
ЦОР 3	261,45	265,69	353,67
ЦОР 4	274,01	276,45	328,46
ЦОР 5	5,83	4,38	6,81
ЦОР 6	123,83	157,25	160,41
ЦОР 7	18,94	50,64	70,95
ЦОР 8	163,83	215,98	236,02
ЦОР 9	320,29	232,41	335,07
ЦОР 10	343,48	331,54	343,39
ЦОР 11	29,39	33,53	86,28
ЦОР 12	14,92	19,51	19,94
ЦОР 13	7,54	13,11	16,13
ЦОР 14	7,54	13,11	16,13
ЦОР 15	7,71	13,46	16,55
ЦОР 16	239,88	228,61	270,80
ЦОР 17	71,13	92,13	106,56
Укупно	**2.047**	**2.106**	**2.514**

Један од значајних извора финансирања Циљева одрживог развоја у Републици Албанији представља и ИПА фонд који на годишњем нивоу износи око 100 милиона долара (око 1% БДП-а). Издвајања за демократију и управљање, као и за владавину закона и основна права, чине око половине укупних средстава из ИПА фонда током периода 2014–2020. године. Подршка пољопривреди и руралном развоју, као и образовању, запошљавању и социјалној политици чини четвртину издвајања, док другу четвртину чине издвајања за заштиту животне средине и иновације (График 1).

[288] Преузето из: Republic of Albania, Council of Ministers, *Albania – Voluntary National Review on Sustainable Development Goals*, June 2018, p. 72, доступно на: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20257ALBANIA_VNR_2018_FINAL2.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

График 1: Удео издвајања из ИПА фонда за Албанију у периоду од 2014–2020. године[289]

У Републици Албанији је у априлу 2018. године најављено формирање Фонда за убрзање примене Циљева одрживог развоја (eng. SDGs Acceleration Fund), како би се финансирали програми и активности који ће довести до брже примене Агенде 2030. Овај фонд ће покушати да путем заједничке, интегрисане акције свих заинтересованих партнера мобилише финансијске, како националне, тако и међународне ресурсе, ради промовисања одрживог развоја и спровођења активности на том путу. Активности које ће се примарно финансирати у вези су са приоритетима Владе Албаније за временски период од 2017. до 2020. године, кључним стубовима Националне стратегије за развој и интеграцију за период 2015–2020. године, стратешким областима Програма сарадње Албаније и УН-а за одрживи развој за период 2017–2021. године, приоритетима државе на путу ка европским интеграцијама, али и Агендом 2030.

Приоритетне области које су идентификоване укључују: „Консолидовање доброг управљања, демократије и владавине закона; осигурање социјалне кохезије са фокусом на здравство, образовање, социјалну заштиту, заштиту деце и елиминацију родно заснованог насиља; допринос економском расту са већим фокусом на конкурентност, ширењем могућности запошљавања и промовисањем одрживог руралног развоја; интензивирање активности у правцу заштите животне средине и ублажавања последица климатских промена, путем одрживог коришћења ресурса".[290]

Главни партнер државе у реализацији ове активности јесте Тим Уједињених нација. Управљање Фондом вршиће резидентни координатор УН у Републици Албанији и то путем мобилизације средстава, потписивањем аранжмана са донаторима и надгледањем расподеле средстава. Јединствени заједнички извршни одбор (eng. Joint Executive Committee – JEC) којим председавају потпредседник Владе и резидентни координатор УН у Републици

[289] Преузето из: World Bank Group, Republic of Albania, United Nations Albania, *Mainstreaming, Acceleration, and Policy Support for Achieving the Sustainable Development Goals in Albania*, 2018, p. 90, доступно на: https://www.un.org.al/sites/default/files/MAPS_Report_web.pdf (приступљено 3.1.2020).
[290] Republic of Albania, United Nations Albania, Albania Sustainable Development Goals Acceleration Fund, доступно на: https://www.un.org.al/sites/default/files/sdg%20accelerator.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

Албанији процењује напредак у односу на планиране активности и усклађеност са Националном стратегијом за развој и интеграцију за период од 2015–2020. године, Програмом сарадње Албаније и УН-а за одрживи развој за период 2017–2021. године и додељује финансијска средства Фонда на основу утврђених критеријума расподеле. Коначно, УНДП у функцији административног агента (eng. administrative agent) врши послове примања и управљања финансијским средствима од стране донатора који желе да пруже подршку Фонду.

Када је у питању финансијска пројекција, планирани петогодишњи буџет Програма сарадње Албаније и УН-а за одрживи развој је 108 милиона долара. Фонд за убрзање примене Циљева одрживог развоја тежи да покрије најмање 10% тих потреба, односно најмање 10 милиона долара.[291]

6.1.9. Пример добре праксе – Споразум са Универзитетима

На Дан Уједињених нација, 24. октобра 2017. године, 25 државних и приватних универзитета и факултета у Републици Албанији потписало је изјаву о посвећеном деловању ка спровођењу Агенде 2030. Ово деловање огледа се не само кроз чланство у Међуресорном одбору за Циљеве одрживог развоја, већ и кроз друге активности које академска заједница спроводи. Пример за то су академска истраживања у стратешким областима развоја која могу помоћи у проналажењу одрживих решења, кроз различите видове иновација и иновативних решења.

Неке од обавеза које су универзитети и факултети у Републици Албанији преузели на себе у правцу спровођења Агенде 2030 су следећи: промоција Циљева одрживог развоја и приниципа Агенде 2030, коришћење истраживачких и образовних ресурса у правцу спровођења Агенде 2030, пружање саветодавних услуга, као и сарадња са ИНСТАТ-ом и другим произвођачима података у циљу развоја нових аналитичких алата.

Однос између академске заједнице и процеса спровођења Агенде 2030 је узајаман и повезан на неколико нивоа. Универзитети нису само повезани са Агендом 2030 преко ЦОР 4 који се односи на обезбеђивање инклузивног, праведног и квалитетног образовања, већ непосредно и са ЦОР 5, ЦОР 7, ЦОР 9, ЦОР 11, ЦОР 16 и ЦОР 17, а посредно и са осталим Циљевима одрживог развоја. Као што академска заједница игра врло значајну улогу у имплементацији Агенде 2030, тако су Циљеви одрживог развоја и Агенда 2030 потребни академској заједници. Факултети и универзитети, као покретачи друштвено-технолошког напретка и креатори нових знања и иновативних решења представљају врло значајан фактор, посебно када је у питању убрзано деловање на путу ка одрживом развоју. Факултети су и места где се млади људи образују, развијају своје вештине и способности које су кључне за превазилажење будућих економских, друштвених и еколошких изазова.

Агенда 2030 усвојена је на глобалном плану и самим тим академска заједница може имати низ користи из ове широке подршке. Пре свега, уласком у партнерство са државом, привредним и невладиним сектором, медијима, кроз повезивање и рад у заједничком

[291] Више на: United Nations Development Group, Multi-Partner Trust Fund Office, *Terms of Reference – Albania SDGs Acceleration Fund 2017–2021*, доступно на: http://mptf.undp.org/factsheet/fund/AL100 (приступљено 3. 1. 2020).

интересу свих, терцијарном сектору образовања може помоћи у покретању и финансирању интердисциплинарних истаживања и сарадње која може водити ка различитим иновацијама. Ангажовањем на спровођењу Агенде 2030 академској заједници се пружа могућност приступа различитим изворима финанисирања којих је све више. С друге стране, не би требало занемарити ни моралну компоненту, као друштвену мисију универзитета, да се укључе у креирање бољег света за све.

6.2. Босна и Херцеговина

6.2.1. Нормативни оквир за одрживи развој

6.2.1.1. Устав Босне и Херцеговине

У поређењу са осталим државама Западног Балкана Босна и Херцеговина је сложена државна творевина са два ентитета – Федерацијом Босне и Херцеговине, Републиком Српском и Дистриктом Брчко. Федерација Босне и Херцеговине је подељена на 10 кантона који се састоје од 79 градова и општина, док је Република Српска подељена на 62 општине. Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине у складу са Уставом Босне и Херцеговине[292] спада у јединицу локалне самоуправе са властитим институцијама, законима и прописима, али под суверенитетом Босне и Херцеговине.

Саставни део Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини из 1995. године јесте и *Устав Босне и Херцеговине*. Из самог оквира околности у којем је настао, након завршетка рата на простору бивше СФР Југославије, Устав не садржи одредбе о одрживом развоју. Документ се састоји од 12 чланова, као и преамбуле која у једном делу садржи економску димензију одрживог развоја, где се наводи да се Устав доноси „у жељи да се подстакне опште благостање и економски развој, кроз заштиту приватног власништва и унапређење тржишне привреде".[293] С обзиром на то да је Босна и Херцеговина 90-тих година XX века била заокупљена ратом на сопственој територији, а након тога и обновом земље, оцена је да је у постратном временском интервалу од 1996. до 2001. године, због сложених политичких односа, већа пажња усмерена више на политичке и социјалне теме, него на економски сектор, а најмање на заштиту животне средине која је у неким претходним временима била на агенди.[294]

Након 2000. године као кључне сметње у покретању одрживог развоја виђено је следеће: „Непостојање дефинисане политике и стратегије за решавање питања одрживог развоја, као и заштите и управљања животном средином; слаби институционални капацитети на свим нивоима; цивилни сектор који не учествује у креирању политика и доношењу одлука у области одрживог развоја и животне средине; недовољна секторска комуникација између ентитета, као и између других учесника у коришћењу природних ресурса; непостојање економских мера на државној или ентитетским равнима (стимулација и дестимулација односа према животној средини); недостатак обучених професионалних кадрова у администрацији и изостанак програма њихове обуке; и коначно, ниско знање становништва о значају заштите животне средине и одсуство програма развоја свести".[295]

---

[292] Устав Босне и Херцеговине, Службени гласник БиХ, бр. 25/2009, амандман I на Устав Босне и Херцеговине, доступно на: https://www.paragraf.ba/propisi/bih/ustav-bosne-i-hercegovine.html (приступљено 3. 1. 2020).

[293] Ibidem, преамбула.

[294] У Босни и Херцеговини је још 1974. године донет Закон о просторном уређењу који је садржао идеју одрживог развоја, као једини закон те врсте на простору бивше Југославије. Овај документ, у својој основи, садржао је одредбе о планирању изградње насеља, али и о заштити и унапређењу животне средине и то не као заштити која се супротставља развоју, већ кроз афирмацију квалитета животне средине. Сходно томе, дефинисане су одредбе о квалитету животне средине, повезане са просторним планирањем, од пројектовања до градње и надзора. Сматра се да је овај закон афирмисао одрживи развој у Босни и Херцеговини, пре него што се он појавио у светским оквирима.

[295] Министарство вањске трговине и економских односа БиХ, Развојни програм Уједињених народа – НДП БиХ, пројект припреме Босне и Херцеговине за учешће на Свјетском самиту о одрживом развоју Рио+10,

Велики део надлежности за друштвени, економски, индустријски раст и развој, као и коришћење природних ресурса државе, налазе се у рукама ентитета, али и нижих административних јединица. Ово укључује и „давање концесија за експлоатацију природних ресурса домаћим или страним корисницима, тј. основни фактори којима се регулише одрживи развој, су практично у рукама ентитета…са значајним утицајем нижих административних јединица – кантона".[296]

6.2.1.2. Стратешки оквир за Босну и Херцеговину

Стратешки оквир за Босну и Херцеговину је документ из августа 2015. године који представља основу за припрему средњорочног програма рада Већа министара Босне и Херцеговине за период од 2016. до 2018. године. Овај документ израђен је по угледу на Стратегију ЕУ 2020, као и Стратегију ЈИЕ 2020, а донет је на основу Одлуке о поступку средњорочног планирања, праћења и извештавања у институцијама Босне и Херцеговине.[297]

Стратешки оквир обједињује све документе од важности, почевши од међународних докумената и обавеза укључујући и процес интеграције Босне и Херцеговине у Европску унију, планских оквира, аката и смерница које доносе Веће министара Босне и Херцеговине, Председништво Босне и Херцеговине, као и Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине. Као што је поменуто, ослањајући се на Стратегију ЕУ 2020, као и Стратегију ЈИЕ 2020, у Стратешком оквиру фокус је стављен на следеће:

- Интегрисани раст (што подразумева инвестирање у регионалну и транспарентну трговинску политику);

- Паметни раст (путем иновација и дигитализације);

- Одрживи раст (уз помоћ уравнотеженог управљања природним ресурсима, економијом и локалним развојем);

- Инклузивни раст (што обухвата смањење сиромаштва, повећања запослености и развој вештина);

- Управљање у функцији раста (што укључује јачање административних капацитета за примену концепта Добре управе на свим нивоима, јачањем владавине права и борбом против корупције).

У документу се дефинишу 14 стратешких циљева за Босну и Херцеговину, и то:

1. „Макроекономска стабилност;

2. Унапређење развоја конкурентног економског окружења;

Јоханесбург 28. 8 – 4. 9. 2002, *Процјена одрживог развоја у Босни и Херцеговини, Извјештај БиХ за Свјетски самит о одрживом развоју (WSSD)*, Сарајево, Бања Лука, Мостар, јуни 2002, стр. 21–22, доступно на: http://slivrijekebosne.org/Citaonica/Prirucnici/Odrziv%20%20razvoj%20u%20%20BiH.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

[296] Ibidem, стр. 5.

[297] Босна и Херцеговина, *Одлука о поступку средњорочног планирања, праћења и извештавања у институцијама Босне и Херцеговине*, Службени гласник БиХ, број 62/14, доступно на: http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/SfPHdKBOUes= (приступљено 3. 1. 2020).

3. Развој људских ресурса;

4. Повећање индустријске конкурентности;

5. Унапређење културе и креативних сектора;

6. Равномеран регионални развој;

7. Побољшање управљања заштитом животне средине, уз повећање отпорности на климатске промене;

8. Бржи и ефикаснији развој пољопривреде и рурални развој;

9. Развој енергетских потенцијала, посебно обновљивих извора енергије и повећање енергетске ефикасности;

10. Повећање могућности за запошљавање;

11. Промовисање инклузивности у образовању;

12. Смањење сиромаштва и социјалне искључености;

13. Унапређење здравствене заштите;

14. Убрзање процеса транзиције и изградња капацитета".[298]

Иако је документ донет месец дана пре него што је усвојена Агенда 2030, већина стратешких циљева поклапа се са минимум 12 Циљева одрживог развоја и то посебно са: ЦОР 1, ЦОР 2, ЦОР 3, ЦОР 4, ЦОР 7, ЦОР 8, ЦОР 9, ЦОР 10, ЦОР 12, ЦОР 13, ЦОР 15 и ЦОР 16. Истовремено, за сваки дефинисан стратешки циљ одређени су приоритети и мере њиховог остваривања, како би се ефикасније пратио напредак у свим наведеним областима.

6.2.1.3. Годишњи извештаји о развоју Босне и Херцеговине

На основу јасно дефинисаних стратешких циљева, приоритета и мера у Стратешком оквиру за Босну и Херцеговину, на годишњем нивоу се израђују *извештаји о развоју Босне и Херцеговине*, како би се пратио друштвено-економски напредак у земљи. Први годишњи извештај о развоју објављен је 2011. године, пратећи примену два најзначајнија стратешка документа: Стратегију развоја Босне и Херцеговине и Стратегију социјалне укључености Босне и Херцеговине, усмерених, пре свега, на економски и социјални развој. Када је усвојен Стратешки оквир за Босну и Херцеговину 2015. године, годишњи извештаји о развоју ослањају се на методологију овог документа.

У извештају о развоју Босне и Херцеговине за 2018. годину даје се преглед друштвено-економских кретања у периоду од 2013. до 2018. године, уз оцену напретка према дефинисаним стратешким циљевима. Чланство у Европској унији наводи се као значајан

[298] Босна и Херцеговина, Савјет министара, Дирекција за економско планирање, *Стратешки оквир за БиХ,* Сарајево, август 2015, стр. 3–4, доступно на: http://www.dep.gov.ba/naslovna/DEP%20Strateski%20okvir%20za%20BiH.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

стратешки приоритет, а као неки од највећих изазова на том путу истичу се владавина права, борба против корупције, као и ефикасна јавна управа. Иако се констатује да је у 2018. години остварен стабилан економски раст, уз смањење незапослености, оцењује се да Босна и Херцеговина није побољшала економску конкурентност. Помак, такође, није начињен ни у областима информационо-комуникационих технологија и иновација. Према Глобалном иновацијском индексу 2019 „Босна и Херцеговина је рангирана на 76. место од 130 земаља и није направила помаке у области истраживања и иновација … и даље је најлошије пласирана земља са Балкана".[299] Констатовано је и да се у области одрживог развоја, према последњем извештају Европске комисије, Босна и Херцеговина налази „у раној фази припремљености у секторима пољопривреде и руралног развоја и енергије, док је у области транспортне политике, заштите животне средине и климатских промена достигнут одређени ниво припремљености".[300] Као највећи изазови у области друштвено-економског развоја посебно се истичу: висока стопа незапослености, нарочито младих људи, лоша позиција према индексу перцепције корупције, ниска активност на тржишту рада, низак ниво страних директних улагања по глави становника, као и лоше позиције, према извештају Светске банке, када је у питању лакоћа пословања и ЕБРД индекс транзиционих реформи (Табела 11).

Табела 11: Највећи социо-економски изазови у Босни и Херцеговини[301]

	2013.	**2014.**	**2015.**	**2016.**	**2017.**	**2018.**
Ниска стопа активности на тржишту рада	43,6	43,7	44,1	43,1	42,6	42,1
Висока стопа незапослености	27,5	27,5	27,7	25,4	20,5	18,4
Висока стопа незапослености младих	59,1	62,7	62,3	54,3	45,8	38,8
Најнижи ранг у регији према извештају Светске банке о лакоћи пословања	131/189	107/189	79/189	81/190	86/190	89/190
Ниско рангирање према ЕБРД индексу транзицијских реформи	ниско	ниско	ниско	ниско	ниско	ниско
Лоша позиција према индексу перцепције корпуције	77	80	76	83	91	89
Низак ниво ФДИ по глави становника	ниско	ниско	ниско	ниско	ниско	ниско
Висок ниво на лествици УНДП индекса људског развоја (Извештај о хуманом развоју)	81	82/188	81/188		77/189	77/189

[299] Босна и Херцеговина, Савјет министара, Дирекција за економско планирање, *Извештај о развоју, Годишњи извештај 2018. година*, Сарајево, септембар 2019, стр. 9, доступно на: http://www.dep.gov.ba/razvojni_dokumenti/izvjestaji/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=140&pageIndex=1 (приступљено 3. 1. 2020).
[300] Ibidem, стр. 9.
[301] Ibidem, стр. 12.

6.2.1.4. Програм економских реформи за 2017–2019. годину (Economic Reform Programme – ERP BiH 2017–2019)

Програм економских реформи за 2017–2019. годину (eng. *Economic Reform Programme – ERP BiH 2017–2019*) представља план развоја државе којим се усмерава макроекономска политика у циљу свеопштег економског раста и развоја. Овај документ је израђен према смерницама Европске комисије, како би се ефикасније пратио напредак и поредио са другим европским државама. Активности на изради овог документа координирала је Дирекција за економско планирање, а учешће су узеле институције у Босни и Херцеговини на свим нивоима власти.

У документу су, с једне стране, препознате главне препреке на путу економског раста и развоја, а с друге су дефинисани приоритети двогодишњег рада, како би се наведене препреке премостиле. Као највећи изазови друштвено-економског развоја у Босни и Херцеговини наводе се: незапосленост, посебно младих људи, неефикасан јавни сектор који захтева реформу, проблем корупције, ниска образовна структура становништва, ниска економска конкурентност, одлазак младих, високообразованих људи, као и неефикасни системи социјалне и здравствене заштите.

У документу се прецизира девет приоритета и то за све нивое територијалне организације: Босну и Херцеговину (БиХ), Федерацију Босне и Херцеговине (ФБиХ) и Републику Српску (РС). Поменути приоритети су следећи:

1. „Управљање јавним финансијама и то кроз: смањење оптерећења привреде (ФБиХ, РС); осигурање одрживости јавне потрошње и јачање финансијске одговорности (БиХ, ФБиХ, РС); реформу здравственог сектора (РС) и стварање предуслова за развој ефективног и циљно оријентисаног система јавних финансија (ФБиХ);

2. Тржишта енергије, транспорта и телекомуникација путем: унапређења комуникационе инфраструктуре (БиХ, ФБиХ, РС), повећањем енергетске ефикасности и коришћењем обновљивих извора (БиХ, ФБиХ) и унапређењем тржишта телекомуникација (БиХ);

3. Активности по секторима - развој пољопривредног сектора - унапређење пољопривредне производње (БиХ, ФБиХ, РС), сектор заштите животне средине - очување, заштита и побољшање квалитета животне средине (ФБиХ) и развој сектора услуга – унапређењем финансијског тржишта (ФБиХ, РС);

4. Пословно окружење и смањење неформалне економије, путем увођења електронског потписа, е-Потпис (БиХ) и унапређењем пословног окружења (ФБиХ, РС);

5. Истраживање и иновације, уз помоћ унапређења ефикасности и ефективности научноистраживачког и иноваторског система (РС);

6. Спољна трговина и олакшавање инвестиција, путем убрзања процеса учлањења БиХ у Светску трговинску организацију (БиХ);

7. Образовање и вештине, путем унапређења повезаности образовања и тржишта рада (БиХ, ФБиХ, РС);

8. Запошљавање и тржишта рада, повећање ефикасности на тржиштима рада (БиХ, ФБиХ, РС);

9. Социјална инклузија, смањење сиромаштва и једнаке могућности успостављањем ефикасног, финансијски стабилног и одрживог система пензијско-инвалидског осигурања (ФБиХ) и унапређењем функционисања система социјалне заштите (БиХ, ФБиХ)".[302]

У документу се, такође, спомиње одрживи развој и наводи да „у областима из циља одржив развој у Босни и Херцеговини (развој животне средине, инфраструктуре, енергије и обновљивих извора енергије, транспортне инфраструктуре и телекомуникација, као и развој пољопривреде и руралних подручја) није забележен значајнији напредак, осим у секторима транспорта и енергетике, где су усвојени важни стратешки документи: Оквирна транспортна политика, Оквирна стратегија транспорта, Акциони план за коришћење обновљиве енергије и Национални план смањења емисија за Босну и Херцеговину".[303] Из наведеног, можемо уочити да је сам појам одрживог развоја у наведеној дефиницији обухватио само еколошку димензију, без навођења друштвене и економске димензије.

С друге стране, у документу су препознате иновације, као један од значајних фактора економског раста, које би требало да заузму значајније место у нормативним и институционалним оквирима у правцу друштвено-економског развоја Босне и Херцеговине.

6.2.1.5. Оквир развојне помоћи Уједињених нација за Босну и Херцеговину (United Nations Development Assistance Framework – UNDAF 2015–2019)

Оквир развојне помоћи Уједињених нација за Босну и Херцеговину (eng. *United Nations Development Assistance Framework – UNDAF 2015–2019*) представља документ који су заједнички донеле власти у Босни и Херцеговини и Тим УН у Босни и Херцеговини, за период од 2015. до 2019. године, у циљу задовољења развојних потреба у држави. Креирање овог документа организовано је кроз инклузиван процес који је обухватио прикупљање ставова и мишљења, путем онлајн анкете, у којој је учествовало преко 600 актера владиних агенција, невладиног сектора, међународних партнера и грађана.

У документу се наводи десет приоритетних области, на којима ће Тим УН и власти у Босни и Херцеговини заједнички радити, како би се побољшао друштвено-економски развој земље. Ове кључне области су следеће:

1. Економски развој и запошљавање (веза са ЦОР 1, ЦОР 2, ЦОР 8, ЦОР 9, ЦОР 10, ЦОР 11, ЦОР 12, ЦОР 16 и ЦОР 17);

2. Рурални и локални развој (веза са ЦОР 1, ЦОР 2, ЦОР 8, ЦОР 10, ЦОР 11, ЦОР 12, ЦОР 13 и ЦОР 17);

3. Пољопривредни развој (веза са ЦОР 1, ЦОР 2, ЦОР 11, ЦОР 12 и ЦОР 13);

[302] Босна и Херцеговина, *Програм економских реформи за 2017–2019. годину (ЕРП БиХ 2017–2019)*, Сарајево, јануар 2017, стр. 74–75, доступно на: https://zamisli2030.ba/wp-content/uploads/2017/09/Program_ekonomskih_reformi_za_2017-2019._godinu-1.pdf (приступљено 3. 1. 2020).
[303] Ibidem, стр. 71–72.

4. Социјално укључивање и неједнакост (веза са ЦОР 3, ЦОР 4, ЦОР 5, ЦОР 8, ЦОР 9, ЦОР 10, ЦОР 11, ЦОР 12, ЦОР 16 и ЦОР 17);

5. Борба против корупције и организованог криминала (веза са ЦОР 10, ЦОР 16 и ЦОР 17);

6. Вода, енергетска ефикасност и одрживост животне средине (веза са ЦОР 6, ЦОР 7, ЦОР 13, ЦОР 14 и ЦОР 15);

7. Дечја заштита (веза са ЦОР 2, ЦОР 3, ЦОР 4, ЦОР 5, ЦОР 8, ЦОР 11, ЦОР 13 и ЦОР 16);

8. Владавина права, људска права и заштита избеглица (веза са свим Циљевима, посебно са ЦОР 16);

9. Образовање (веза са ЦОР 4);

10. Здравство (веза са ЦОР 3).

Поред ових десет кључних области заједничке сарадње, дефинисане су четири области у фокусу, као и 13 исхода, односно циљева који одговарају свакој од ових области у фокусу. Четири области у фокусу су следеће:

1. Владавина права и заштита људи (веза са ЦОР 16);

2. Одржив и уједначен развој и запошљавање (веза са ЦОР 1, ЦОР 2, ЦОР 8, ЦОР 9, ЦОР 10, ЦОР 11, ЦОР 12, ЦОР 16 и ЦОР 17);

3. Социјално укључивање: образовање, социјална заштита, дечја заштита и здравство (веза са ЦОР 2, ЦОР 3, ЦОР 4, ЦОР 5, ЦОР 8, ЦОР 11, ЦОР 13 и ЦОР 16);

4. Оснаживање жена (веза са ЦОР 5).

6.2.2. Први кораци на путу спровођења Агенде 2030 у Босни и Херцеговини

Први кораци на путу спровођења Агенде 2030 у Босни и Херцеговини начињени су у октобру 2016. године организовањем иницијативе под називом *Замисли 2030* од стране Тима УН у Босни и Херцеговини. Ова иницијатива је укључивала низ једнодневних радионица које су спроведене у градовима широм Босне и Херцеговине, са примарним циљем информисања и промоције Циљева одрживог развоја и Агенде 2030, а учешће су узели представници из државног, приватног и невладиног сектора и академске заједнице. У оквиру радионица коришћен је приступ промишљања о будућности (engl. strategic foresight), где су учесници на иновативан начин, кроз тимски рад, замишљањем догађаја у будућности, формирали предлоге решења која су у вези са појединим Циљевима одрживог развоја или конкретним задацима.

У овом приступу будућност се користила као акцелератор за промене у садашњости, са циљем да се подстакне дијалог, мапирају тренутни изазови повезани са Циљевима одрживог развоја и предложе решења горућих проблема. Која је визија будућности? Како се о будућности размишља у смислу вредности и спроводљивих акција? Како се Циљеви одрживог развоја уклапају у оквир будућности? Како убрзати њихову примену на националном и локалном нивоу? Ово су само нека од питања којима су се учесници бавили. С обзиром на почетни успех, доносиоци одлука у Босни и Херцеговини најавили су да се „иницијатива Замисли 2030 наставља и прелази са заговарања и подизања свести на подстицање одговорности према Циљевима одрживог развоја, одговорности према јавности и за деловање, у циљу оснаживања грађана и заједница да власт држе одговорном и да позивају на деловање".[304]

Званични почетак спровођења Агенде 2030 у Босни и Херцеговини везује се за конференцију на високом нивоу која је одржана у априлу 2017. године, у Сарајеву, под покровитељством Председништва Босне и Херцеговине и платформе Дијалог за будућност, иницирane од стране Тима УН у Босни и Херцеговини. Конференција је окупила представнике државних органа власти, дипломатског кора, академске заједнице, невладиног и привредног сектора, међународних организација и медија.

Скуп је имао циљ да учесницима приближи значај Агенде 2030, да објасни комплементарност овог документа са процесом европских интеграција, да укаже на значај процеса локализације Циљева одрживог развоја, да представи искуства Швајцарске, Шведске и Црне Горе у примени Агенде 2030, као и да појасни главни мото Агенде 2030 „да нико не остане иза колоне". Након овог догађаја именоване су надлежне институције за спровођење Агенде 2030 на свим нивоима (Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Дистрикта Брчко).

6.2.3. Институционални механизам за спровођење Агенде 2030

Веће министара Босне и Херцеговне је у марту 2017. године задужило Дирекцију за економско планирање да изради Акциони план и Мапу пута за спровођење Циљева одрживог развоја у Босни и Херцеговини, али и за праћење активности и израду релевантних анализа које су у вези са Циљевима одрживог развоја. Дирекција за економско планирање је у јулу 2018. године доставила информацију Већу министара Босне и Херцеговине о оствареним активностима, у погледу спровођења Циљева одрживог развоја. Ова информација усвојена је на 150. седници Већа министара Босне и Херцеговине које је поново ангажовало Дирекцију за економско планирање да настави свој рад на реализацији даљих активности. Две иницијативе којима је посвећена посебна пажња су израда Добровољног националног извештаја о Циљевима одрживог развоја Босне и Херцеговине и израда Оквира Циљева одрживог развоја у Босни и Херцеговини.

[304] Босна и Херцеговина, *Добровољни извјештај Босне и Херцеговине о провођењу Агенде 2030 и Циљева одрживог развоја*, Сарајево, април 2019, стр. 12, доступно на: https://www.undp.org/content/dam/bosnia_and_herzegovina/docs/News/SDGs%20Roll-Out/VNR-BiH-LOC-Final.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

6.2.3.1. Радна група за планирање спровођења Циљева одрживог развоја у Босни и Херцеговини

Радна група за планирање спровођења Циљева одрживог развоја у Босни и Херцеговини формирана је у оквиру пројекта *Подршка припреме за имплементацију Циљева одрживог развоја и укључивање приватног сектора* који финансира Влада Шведске у Босни и Херцеговини, уз подршку УНДП у Босни и Херцеговини. Чланови радне групе су представници 11 релевантних институција и то са сва четири територијална нивоа организцације – Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Дистрикта Брчко. Институције укључене у ово тело су:

1. „Министарство спољних послова Босне и Херцеговине;
2. Дирекција за економско планирање Босне и Херцеговине;
3. Агенција за статистику Босне и Херцеговине;
4. Министарство за европске интеграције и међународну сарадњу Републике Српске;
5. Републички завод за статистику Републике Српске;
6. Јединица за стратешко планирање при Генералном секретаријату Владе Републике Српске;
7. Федерални завод за програмирање развоја;
8. Федерални завод за статистику;
9. Уред премијера Федерације Босне и Херцеговине;
10. Брчко дистрикт Босне и Херцеговине;
11. УН у Босни и Херцеговини”.[305]

Основни задатак УН у Босни и Херцеговини јесте пружање техничке и друге неопходне помоћи, како Радној групи, тако и осталим институцијама, како би се унапредиле активности у погледу спровођења Агенде 2030. Свака од наведених институција има најмање по два члана у Радној групи која се састаје једном у два месеца, у циљу спровођења планираних задатака. У току 2018. године Радна група је одржала четири састанка, а главни задатак било је дефинисање Мапе пута за спровођење Циљева одрживог развоја у Босни и Херцеговини. Поред радне групе формиране су и три подгрупе, како би се обезбедила боља координација активности, и то:

1. Подгрупа за показатеље Циљева одрживог развоја у Босни и Херцеговини;
2. Подгрупа за израду Добровољног националног извештаја;

[305] Босна и Херцеговина, Савјет министара, Дирекција за економско планирање, *Билтен 4: Циљеви одрживог развоја*, Сарајево, 2018, стр. 2, доступно на: http://www.dep.gov.ba/Bilten/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=140&pageIndex=1 (приступљено 3. 1. 2020).

3. Подгрупа за израду Оквира циљева одрживог развоја у Босни и Херцеговини.

Главни задатак Подгрупе за показатеље Циљева одрживог развоја у Босни и Херцеговини јесте дефинисање индикатора на националном нивоу за праћење примене Агенде 2030. Овом подгрупом председавају представници Агенције за статистику Босне и Херцеговине и Дечијег фонда УН (eng. United Nations Children's Fund – UNICEF), а остали чланови су представници Федералног завода за статистику, Републичког завода за статистику, Дирекције за економско планирање, Федералног завода за програмирање развоја, као и УН агенције у Босни и Херцеговини.

Основни задатак Подгрупе за израду Добровољног националног извештаја Босне и Херцеговине била је израда овог документа који је представљен 16. јуна 2019. године на Политичком форуму на високом нивоу у Уједињеним нацијама у Њујорку. Поред Министарства спољних послова Босне и Херцеговине и представника УН, чланови ове подгрупе су и представници Дирекције за економско планирање Босне и Херцеговине, Федералног завода за програмирање развоја, Министарства за економске односе и регионалну сарадњу Републике Српске, као и представник Владе Брчко Дистрикта.

Подгрупа за Оквир Циљева одрживог развоја у Босни и Херцеговини формирана је с основним циљем израде документа *Оквир циљева одрживог развоја у Босни и Херцеговини*. Овај документ требало би да пружи смернице о правцима развоја и плановима за његово убрзање. Оквир циљева одрживог развоја требало би да послужи као основ за израду стратешких докумената на свим нивоима власти, као што су Стратешки оквир за ниво Босне и Херцеговине и стратегије развоја за Федерацију Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко Дистрикта. На овај начин омогућава се интеграција Циљева одрживог развоја у оквире процеса стратешког планирања, на свим нивоима, водећи рачуна да потребе, приоритети и специфичности буду детаљније усклађени са потребама грађана. Значајно је истаћи да се операционализација овог документа врши путем стратешких докумената других нивоа власти које одређују приоритете, мере и активности, у складу са уставним надлежностима и на тај начин осигурава примена Агенде 2030.

На састанку Подгрупе за израду Оквира Циљева одрживог развоја у Босни и Херцеговини, одржаном у новембру 2018. године, усаглашен је садржај документа Оквира Циљева одрживог развоја у Босни и Херцеговини. Предложено је да документ садржи следеће делове: „Увод; процес израде Оквира Циљева одрживог развоја у Босни и Херцеговини; водећи принципи Оквира Циљева одрживог развоја у Босни и Херцеговини; развојни контекст Босне и Херцеговине; визија 2030; правци развоја; институционалне структуре за координацију; финансирање за развој и праћење и извештавање".[306]

Оквир Циљева одрживог развоја представља заједнички документ којим се дефинише простор за деловање свих нивоа власти у Босни и Херцеговини, у правцу спровођења Агенде 2030. Планирано је да овај документ буде израђен до јануара 2020. године. На основу анализе изазова у погледу одрживог развоја у Босни и Херцеговини, као и консултација које су спроведене у периоду 2018–2019. године са представницима институција свих нивоа

[306] Босна и Херцеговина, Савјет министара, Дирекција за економско планирање, *Трећа информација о наставку активности на реализацији Циљева одрживог развоја*, Сарајево, септембар 2019, стр. 3, доступно на: https://ekonsultacije.gov.ba/legislationactivities/downloaddocument?documentId=1013137. (приступљено 3. 1. 2020).

власти, до сада су утврђена четири правца одрживог развоја у Босни и Херцеговини који представљају полазну основу овог документа и то:

1. „Добра управа и управљање јавним сектором;
2. Паметан раст;
3. Нови друштвени уговор;
4. Људски капитал за XXI век".[307]

Предвиђено је да се у оквиру сваког од развојних праваца одреде и покретачи активности, али и индикатори на основу којих ће се пратити напредак у спровођењу.

Задатак подгрупе за израду Оквира циљева одрживог развоја у Босни и Херцеговини јесте и надзор над израдом Мапе пута за планирање спровођења Циљева одрживог развоја у Босни и Херцеговини. Подгрупом председава представник Дирекције за економско планирање, а чланови радне групе су представници релевантних институција, и то: Министарства спољних послова Босне и Херцеговине, Федералног завода за програмирање развоја, Министарства за економске односе и регионалну сарадњу Републике Српске, Јединице за стратешко планирање при Генералном секретаријату Владе Републике Српске, представници Брчко дистрикта и УН тима у Босни и Херцеговини.

Мапа пута за планирање спровођења Циљева одрживог развоја у Босни и Херцеговини је документ који дефинише процес спровођења, временски оквир, техничке детаље, надлежности кључних актера, очекиване исходе и кључне кораке у погледу унапређења активности на спровођењу Циљева одрживог развоја у Босни и Херцеговини. Мапа пута је усаглашена у априлу 2018. године, на састанку Радне групе, а у периоду мај–јул 2018. године је и усвојена од стране Већа министара Босне и Херцеговине и влада ентитета и Дистрикта Брчко Босне и Херцеговине.

Република Српска је, такође, иницирала политички дијалог о свом будућем систему стратешког планирања и управљања развојем. У јулу 2018. године, Влада Републике Српске је формирала радну групу која се састоји од представника институција на ентитетском нивоу и јединица локалне самоуправе са задатком да предложи унапређење постојећег система, укључујући и регулаторни, методолошки и институционални оквир. Радна група је дефинисала водеће принципе будућег система, међу којима су: одрживи развој, вертикално и хоризонтално усклађивање политика и приоритета, али и социјална инклузија.

[307] Пројект „Подршка припреме за имплементацију Циљева одрживог развоја и укључивање приватног сектора", доступно на: https://zamisli2030.ba/bs/okvir-ciljeva-odrzivog-razvoja-u-bih/ (приступљено 3. 1. 2020).

6.2.3.2. Институционални механизам предвиђен Оквиром развојне помоћи Уједињених нација за Босну и Херцеговину

Оквир развојне помоћи Уједињених нација за Босну и Херцеговину за период 2015–2019. године предвиђа и институционални механизам за његово спровођење. Овај механизам, такође, може бити од значајне користи приликом примене Агенде 2030. Надлежне институције које су примарно одговорне у Босни и Херцеговини за спровођење Агенде 2030, могу у свом раду да користе и овај механизам чији су циљеви и задаци комплементарни на путу примене Агенде 2030.

Како би се омогућила несметана реализација активности предвиђена Оквиром развојне помоћи Уједињених нација за Босну и Херцеговину, предвиђено је формирање Заједничког управног одбора којим управљају резидентни координатор УН и представник власти у Босни и Херцеговини. Истовремено, за сваку од четири области у фокусу предвиђено је формирање по једне радне групе, као и израда двогодишњих планова рада који ће укључити дефинисање индикатора, планираних активности, финансијских средстава, као и партнера који ће пружити подршку на овом путу. Предвиђено је да сваком од радних група председава шеф одговарајуће УН агенције који је истовремено одговоран за координацију, праћење и извештавање у надлежној области.

Још један институционални механизам који је предвиђен Оквиром развојне помоћи јесу групе за подршку, а њих чине Група за мониторинг и евалуацију, Оперативни руководни тим и Група за комуникације. Група за мониторинг и евалуацију пружа техничку подршку радним групама којом председава шеф УН агенције или виши службеник, а чланови су, такође, из система УН који поседују одговарајућа стручна знања. Основни задаци Групе за мониторинг и евалуацију су следећи: „Припремање и ажурирање смерница, алата и образаца за рад радних група; подршка радним групама у формулацији СМАРТ резултата, активности на индикаторима у двогодишњим плановима рада; пружање техничких савета о методама и алатима за мерење резултата за које Тим УН пружа подршку, посебно у погледу: саветовања о јавним политикама и заговарању и променама у вези са угроженим и групама које се налазе у неповољном положају; припрема и ажурирање интегрисаног плана мониторинга и евалуације УНДАФ-а, са календаром главних студија, анкета, евалуација и истраживања које подржава УН; осигуравање улазних података за потребе годишњег извештаја о резултатима УН за Босну и Херцеговину; квалитетна подршка за израду пројектних задатака за потребе евалуација, као и за рад управних одбора за евалуацију; развијање капацитета власти у Босни и Херцеговини одговорних за мониторинг и евалуацију, укључујући и подршку јачању статистичких система”.[308]

Оперативни руководни тим пружа подршку УН тиму у земљи, како би се остварили циљеви програма. Том приликом узима се у обзир делотворност активности, као и ефикасност у погледу трошкова, али и логистичка подршка и људски капацитети. Тимом председава шеф УН агенције, а чине га највиши административни службеници који су одговорни за активности сваке од УН агенција.

[308] Босна и Херцеговина, Тим УН у Босни и Херцеговини, *Заједнички програм и буџетски оквир Уједињених нација за Босну и Херцеговину 2015–2019: Оквир развојне помоћи Уједињених нација*, Сарајево, јун 2015, стр. 45, доступно на: https://bosniaherzegovina.un.org/sites/default/files/2019-10/Zajedni%C4%8Dki%20program_UN_BiH_2015-2019.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

Основни задаци Оперативног руководног тима су следећи: „Припрема и ажурирање Стратегије оперативног пословања УН тима у Босни и Херцеговини, укључујући и матрицу резултата која се на њу односи; имплементација заједничких пословних решења, попут заједничког система набавки за потребе тендера и поступака набавки, дугорочних споразума за заједничке набавке, заједничку платформу, аранжмане у вези са банковним пословањем, сигурност канцеларија и услуге чишћења; праћење и извештавање о напретку на постизању већег квалитета, делотворности и трошковне ефикасности подршке пословању; као и делотворна комуникација у вези са циљевима и очекиваним резултатима заједничких пословних решења за особље УН и све заинтересоване партнере из Босне и Херцеговине".[309]

Групу за комуникације чине административни службеници запосленини у агенцијама УН који су задужени за област комуникација.

Резулатати се подносе резидентном координатору и Тиму УН, а основни задатак ове групе јесте заговарање циљева програма и израда комуникационе стратегије којом се одређује оквир деловања. Област комуникација је од изузетног значаја, из разлога што би требало да подигне свест о главним развојним изазовима, али и да негује партнерство између Тима УН у Босни и Херцеговини, носилаца власти, цивилног друштва и других заинтересованих актера. С друге стране, размена информација је битна и због преноса порука којима се заговарају деловања од значаја за креирање и спровођење јавних политика, али и због могућности да се чују гласови угрожених група, што спада у један од приоритетних задатака Агенде 2030 који је уткан у њен главни мото.

6.2.4. Пример добре праксе – пројекат Подршка припреме за имплементацију Циљева одрживог развоја и укључивање приватног сектора

У децембру 2017. године покренут је пројект под називом *Подршка припреме за имплементацију Циљева одрживог развоја и укључивање приватног сектора*, уз подршку Владе Краљевине Шведске и УНДП у Босни и Херцеговини. Како би се подједнако ангажовали и јавни и приватни сектор, у процесу спровођења Агенде 2030, пројектом су предвиђена два циља. Прво, израда Мапе пута за спровођење Циљева одрживог развоја и друго, укључивање приватног сектора у планирање и спровођење Агенде 2030. Имајући у виду и значај финансијских средстава на путу примене Агенде 2030, у смислу мобилисања средстава, како из јавних, тако и из приватних фондова, предвиђено је и утврђивање модела финансирања, али и праћење спровођења активности и извештавање о њима. Како би се реализовали циљеви пројекта, планирана је разрада конкретних активности, укључивањем што ширег круга заинтересованих партнера.

Од изизетног је значаја што је на самом почетку спровођења Агенде 2030 препознат значај партнерстава, посебно укључивања пословне заједнице. Савремена пословна пракса, уз максималну корпоративну одговорност, води ка безбедности и здрављу запослених, чиме доприноси Циљевима одрживог развоја (посебно ЦОР 3, ЦОР 8, ЦОР 10, ЦОР 11 и ЦОР 12), а и сам процес рада је један од фактора који утиче на животну средину (ЦОР 6, ЦОР 13, ЦОР 14 и ЦОР 15). Примена иновираних бизнис модела утиче на смањење разлика међу актерима привредног развоја и на тај начин стимулише визију одрживог друштва, а начин производње кроз елементе достојанства у раду, такође, поткрепљује визију развоја. Убрзање достизања

[309] Ibidem, стр. 45.

глобалног обећања Агенде 2030 подразумева и напор да пословна заједница објективно мапира и процени области у којима пословање има највећи утицај, било позитивно или негативно, како би се стимулисале ефективне праксе, а искорениле оне неадекватне и штетне. То подразумева и подизање друштвене одговорности, креирање иновативних модела, али и нове пословне прилике на тржишту. Овакав приступ одрживости одговара и начину на који је она дефинисана у извештају Брундтланд комисије и то као „развој којим се иде у сусрет потребама садашњости, али тако да се не угрожава могућност будућих генерација да задовоље своје потребе".

Окупљање приватног сектора и комплементарност њихових акција са јавним сектором доприноси и подизању видљивости саме Агенде 2030, као и њеном спровођењу. Циљеви одрживог развоја и Агенда 2030 могу бити путоказ компанијама да се даље афирмишу и унапређују пословне праксе, доприносећи њиховој изградњи и одрживом развоју. Циљеви одрживог развоја могу да представљају добру пословну прилику, а њихово уграђивање у пословну политику компанија пружа могућност за већим растом и развојем, уз смањење пословних ризика.

У састав пројектног одбора који се стара о спровођењу основних задатака на пројекту улазе званичници Министарства иностраних послова Босне и Херцеговине, представници Шведске агенције за међународни развој и резидентни координатор УН у Босни и Херцеговини. У вези са реализацијом главних активности, формиране су и две радне групе: Радна група за подршку припреме за имплементацију Циљева одрживог развоја, с основним задатком координације активности у изради Мапе пута Циљева одрживог развоја у Босни и Херцеговини и Радна група за приватни сектор коју чине представници државних институција, развојних агенција, комора и приватног сектора. Истовремено, успостављено је и неформално саветодавно тело од преко 20 представника пословног сектора у Босни и Херцеговини.

У периоду од годину дана, од децембра 2017. до децембра 2018. године, најзначајније активности које су реализоване у оквиру пројекта *Подршка припреме за имплементацију Циљева одрживог развоја и укључивање приватног сектора* су следеће:

- Пружена је помоћ у организовању Брзе интегрисане процене политика – РИА и Подршке интегрисању, убрзању и мерама политике – МАПС;

- У јуну 2018. године, у Сарајеву, одржана је конференција под називом *Пословна заједница и циљеви одрживог развоја у Босни и Херцеговини* која је окупила преко 400 представника јавног и приватног сектора, академске заједнице и других релевантних актера из земље и региона. Конференција је имала за циљ подизање свести о улози приватног сектора у спровођењу Агенде 2030, као и размену примера добре праксе привредних субјеката који послују у складу са Циљевима одрживог развоја. На конференцији је било речи и о одговорном управљању ресурсима, корпоративној одговорности, заштити животне средине, родној равноправности, отварању радних места, конкурентности и етичком пословању предузећа;

- У децембру 2018. године одржана је једнодневна радионица о искуству Републике Чешке у спровођењу Циљева одрживог развоја у Сарајеву. Представници Министарства спољних послова Чешке Републике и Удружења за друштвену одговорност Чешке Републике представили су своја искуства, пре свега, у погледу израде и представљања Добровољног националног извештаја о Агенди 2030 и

одрживом развоју који је презентован у седишту Уједињених нација у Њујорку 2018. године, али и улоге невладиног сектора и локалних заједница када је у питању примена Агенде 2030;

- На веб-сајту пројекта (https://zamisli2030.ba/bs/dms-sdg/) израђен је табеларни приказ докумената који су доведени у везу са Циљевима одрживог развоја и њиховим дометима. Реч је углавном о стратегијама и плановима који су разврстани у зависности којем нивоу власти припадају (државном, ентитетском и кантоналном) и то према Циљевима одрживог развоја и њиховим дометима. У табели је приказана и веза са преговарачким поглављима у процесу придруживања Европској унији, конвенцијама Уједињених нација и другим међународним актима, документима Светске банке и, коначно, мапирани су партнери учесници у процесу. Истовремено, ради олакшаног коришћења информација из табеле, дефинисани су и филтери који омогућавају сужавање избора докумената, институција које су их донеле, са релевантним Циљевима одрживог развоја и њиховим дометима.

6.2.5. Брза интегрисана процена политика (Rapid Integrated Policy Assessment – RIA)

Брза интегрисана процена политика (eng. *Rapid Integrated Policy Assessment – RIA*) спроведена је у Босни и Херцеговини у периоду од фебруара до априла 2018. године, у циљу прегледа усклађености политика Босне и Херцеговине са Агендом 2030. Овај преглед обухватио је мапирање степена усклађености стратешких докумената на свим нивоима власти, али и кључне недостатке и препоруке како да се ови недостаци превазиђу. Имајући у виду да на свим нивоима организације власти постоји велики број стратешких докумената, извршена је селекција, тако да је у коначном узето 69 стратегија које су у ову сврху анализиране. Селекција докумената извршена је према њиховој врсти (програм, стратегија, акциони план), нивоу власти (Босна и Херцеговина, Федерација Босне и Херцеговине, Република Српска, кантон, општина), временском року (краткорочни, средњорочни, дугорочни), статусу документа (важећи документ или нацрт), као и према областима које покривају Циљеви одрживог развоја. Анализирана су документа од оних израђених у сарадњи са међународним организацијама, попут: програма ИПА II 2014–2017, УНДАФ 2015–2019 и програма Светске банке за Босну и Херцеговину, па до стратегија на локалном нивоу. Као резултат тога, „укупно је оцењено преко 5.700 мера и исхода (1.500 на нивоу Босне и Херцеговине, 600 на нивоу Федерације Босне и Херцеговине, 2.200 на нивоу Републике Српске, 600 на кантоналном нивоу и 200 на локалном нивоу)”.[310]

Анализа је указала да је концепт одрживог развоја у Босни и Херцеговини добро обухваћен стратешким документима који својим садржајем укључују свих 17 Циљева одрживог развоја. Ипак, док се поједина стратешка документа великим делом поклапају са Циљевима одрживог развоја и њиховим дометима, као што је на пример ЦОР 8 који се спомиње у 49 од 69 докумената (71%), с друге стране, домети у оквиру ЦОР 5 обухваћени су у 16 од 69 докумената (23%). Видети слику 8.

[310] United Nations, Agenda 2030 for Sustainable Development in Bosnia and Herzegovina, *Report on Multi-Stakeholder Consultations and Technical Analysis for Advancing Sustainable Development Goals, A joint UN Report in Support of Sustainable Development Goals*, 31 July 2018, p. 36, доступно на: https://environmentlive.unep.org/media/docs/statistics/egm/bih_maps_report_finalv1.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

Слика 8: Покривеност Циљева одрживог развоја стратешким оквиром у Босни и Херцеговини[311]

Истовремено, анализирана је и подударност пет кључних области из Агенде 2030, тзв. „пет пи" (људи, планета, просперитет, мир и партнерство) са стратешким документима, а резултати показују да је усклађеност са сваком од тематских области преко 50%. Конкретно, за област „људи" компатибилност са 69 стратешких докумената је 93%, за „планету" 51%, за „просперитет" 87%, за „мир" 58% и коначно за област „партнерства" 67%. Из овога се уочава да је најзначајније одступање од усклађености у области „планета", односно очувања животне средине. Потребно је имати у виду да је већина од 69 стратешких докумената донета пре усвајања Агенде 2030, тако да и овај висок степен подударности говори о томе да у Босни и Херцеговини постоји потенцијал за спровођење Агенде 2030.

Ипак, као највеће препреке на том путу идентификоване су следеће: „Одсуство јединственог приступа у дефинисању стратешких докумената; нејасно дефинисање извора буџетирања; чест изостанак акционих планова који би требало да прате стратешка документа и спровођење активности (систем имплементације, мониторнинга и евалуације); изостанак координације и мултисекторског приступа у многим областима, посебно на локалном нивоу; одсуство учешћа невладиног и приватног сектора у стратешком планирању и надзору који представљају врло значајну карику у спровођењу Агенде 2030, али и транспарентност и доступност информација које су оцењене као врло упитне".[312]

У погледу одсуства јединственог приступа у дефинисању стратешких докумената, изградња стандардизоване методологије у стратешком планирању намеће се као један од

[311] Ibidem, стр. 36–37.
[312] Ibidem, стр. 37–38.

приоритетних задатака, уз обезбеђивање учешћа широког круга актера у планирању и надзору, како би се обезбедила транспарентност и партиципативност.

С друге стране, поред постојећих недостатака, РИА прегледом је идентификовано да су постигнути значајни кораци на локалном и на кантоналном нивоу, у погледу управљања одрживим развојем. С тим у вези, „на локалном нивоу, утврђено је да преко 40% општина и градова поседује интегрисане развојне стратегије у складу са стандардизованом методологијом, док 35% њих поседује и механизме за координацију имплементације, праћења и извештавања".[313] На кантоналном нивоу у Федерацији Босне и Херцеговине установљено је да је свих десет кантона усвојило интегрисане развојне стратегије у периоду до 2020. године, као и то да су активности на овом нивоу све више усмерене на јачање институционалних механизама за имплементацију, праћење и извештавање стратегија. Ово је врло битно, имајући у виду значај локалног нивоа власти за спровођење Агенде 2030, како „нико не би остао иза колоне", почевши од оних најудаљенијих.

6.2.6. Подршка интегрисању, убрзању и мерама политике (Mainstreaming, Acceleration and Policy Support – MAPS)

Подршка интегрисању, убрзању и мерама политике (eng. *Mainstreaming Acceleration and Policy Support – MAPS*) спроведена је у Босни и Херцеговини од 28. маја до 1. јуна 2018. године у Сарајеву. МАПС тим чинило је 15 међународних експерата из УН агенција (УНДП, УНФПА, УНИЦЕФ, ИЛО, УНЕЦЕ). Као подршка МАПС мисији у Сарајеву су од 29. до 30. маја 2018. године организоване дводневне консултације о Циљевима одрживог развоја, под покровитељством Председништва Босне и Херцеговине, а у оквиру пројекта *Подршка припреме за имплементацију Циљева одрживог развоја и укључивање приватног сектора*. Учешће на овом догађају је узело око 250 представника свих нивоа власти, организација цивилног друштва, приватног сектора, академске заједнице, међународних организација, укључујући и Тим УН у Босни и Херцеговини.

Учесници су били подељени у четири тематске групе, узимајући у обзир пет кључних области одрживог развоја, тзв. „пет пи" (просперитет, људи, планета, партнертво и мир). У оквиру ових група изношена су мишљења о визији, ограничењима и факторима убрзања када је у питању спровођење Агенде 2030. Учесници прве групе „Просперитет" као визију наводе следеће: „До 2030. године Босна и Херцеговина је економски развијена, социјално праведна држава, у којој је остварена владавина закона, пристојан рад, модерна инфраструктура, одговорно коришћење природних ресурса и искорењено сиромаштво".[314] Ограничења која су учесници навели на путу примене Агенде 2030 су неадекватан систем образовања и неусклађеност вештина са потребама тржишта рада, неефикасан систем административног управљања, корупција, неповољно пословно окружење, као и недостатак финансијских подстицаја за развој тржишта. У погледу прилика и подстицаја посебно је истакнуто приступање Босне и Херцеговине Европској унији, природни и људски ресурси и дијаспора. Група „Просперитет" је посебан приоритет дала следећим Циљевима одрживог развоја: ЦОР 4, ЦОР 7, ЦОР 8, ЦОР 9, ЦОР 10, ЦОР 11, ЦОР 12 и ЦОР 16.

[313] Ibidem, стр. 38.
[314] Ibidem, стр. 8.

Друга група „Људи" као визију развоја Босне и Херцеговине до 2030. године је навела неколико области: здрава популација; образовање; запошљавање; живот без насиља; сигурност; социјална подршка; инклузивно, емпатично и родно равноправно друштво у којем грађани могу да остваре своја права и напредак. У погледу ограничења која стоје на том путу ова група наводи следеће: политичку нестабилност; непостојање владавине закона; корупцију; неједнакости у приликама и владавину непотизма; политичку и економску нестабилност; низак квалитет јавних услуга; неадекватну алокацију буџета; недостатак подршке предузетништву; недостатак образованих радника; неусклађеност образовног система са тржиштем рада; родну дискриминацију; насиље; депопулацију; миграције и одлив могова, али и недостатак наде у бољу будућност. Као прилике у Босни и Херцеговини учесници истичу процес придруживања Европској унији, нове технологије, дијаспору, природне ресурсе, географски положај, туризам, пољопривреду, цивилни сектор и људске ресурсе, а посебно мотивисане, креативне, младе људе. Група „Људи" приоритет даје следећим Циљевима одрживог развоја: ЦОР 2, ЦОР 3, ЦОР 4, ЦОР 5, ЦОР 8, ЦОР 10 и ЦОР 16.

Трећа група „Планета" као визију државе наводи следеће: „До 2030. године Босна и Херцеговина се прилагођава климатским променама, на одржив начин управљајући водним, копненим и шумским ресурсима, осигуравајући очување биолошке разноликости и квалитета живота, предузимањем одговарајућих мера за смањење ризика од катастрофа и пружање доброг квалитета ваздуха за све".[315] Ограничења која се наводе су следећа: низак ниво еколошке свести и образовања у погледу Циљева одрживог развоја; недовољан економски развој и приступ одговарајућим финансијским подстицајима; низак технолошки развој у вези са заштитом животне средине; неразвијена инфраструктура; неодрживо коришћење природних ресурса; недостатак интегрисаног међусекторског планирања на свим нивоима власти, али и неадекватна примена постојећих закона. У погледу прилика мапирано је следеће: повећање нивоа еколошке свести, кроз кампање, укључујући медије; јачање еколошког образовања, почевши од предшколског нивоа; богатство природних ресурса; приступање Европској унији; увођење јавно-приватних партнерстава; јачање сарадње између различитих нивоа власти, невладиних организација и приватног сектора; оснаживање институција на свим нивоима, али и промовисање одрживог коришћења и управљања природним ресурсима. Група „Планета" као приоритете наводи следеће Циљеве одрживог развоја: ЦОР 4, ЦОР 6, ЦОР 11, ЦОР 12, ЦОР 13, ЦОР 15 и ЦОР 16.

Коначно, четврта група „Партнерство и мир" као визију одрживе будућности Босне и Херцеговине наводи следеће: „Босна и Херцеговина ће до 2030. године бити чланица Европске уније, представљајући инклузивно друштво знања са јаким и транспарентним институцијама које промовишу недискриминаторну политику, кроз стандарде Циљева одрживог развоја и партнерства јавног сектора, приватног сектора и цивилног друштва за мир, стабилност и безбедност у региону".[316] У погледу ограничења наводи се следеће: висок ниво корупције у управљачким структурама у друштву; систем образовања који не одговара захтевима тржишта рада и још увек препознаје сегрегацију међу етничким групама, као и недостатак јединственог политичког консензуса. У погледу прилика посебно се истиче: људски капитал и способност појединаца, укључујући етничку и верску разноликост; приступање Европској унији; очување и заштита природних ресурса уз здраву животну средину. Група „Партнерство и мир" посебан приоритет је дала следећим Циљевима одрживог развоја: ЦОР 4, ЦОР 8, ЦОР 10, ЦОР 16 и ЦОР 17.

[315] Ibidem, стр. 16.
[316] Ibidem, стр. 19.

Из консултација је произашло неколико заједничких тема које су готово све групе споменуле као приоритетне, а то су: демократско управљање и мир; образовање; економски потенцијал и природни ресурси. На простору бивше СФР Југославије, Босна и Херцеговина је била покретач привредног раста и развоја свих република – произвођач сировина, угља, руда, метала, електричне енергије, база хемијске индустрије итд. Богатство природних ресурса довело је до њихове експлоатације углавном застарелом технологијом, а мало пажње је придавано заштити животне средине. Из овога се види јасна потреба грађана да се осигура дуготрајан мир и заједништво у држави, кроз истицање сагледавања шире перспективе развоја партнерстава и мира, а не само једне димензије. Остале теме које су, такође, наведене као значајне, а које не би требало да буду занемарене су: сиромаштво уз прехрамбену сигурност; здравствена и социјална заштита и родна равноправност.

6.2.7. Добровољни национални извештај Босне и Херцеговине о спровођењу Агенде 2030 за одрживи развој

Босна и Херцеговина се пријавила за представљање свог првог *Добровољног националног извештаја о спровођењу Агенде 2030 за одрживи развој* за 2019. годину. Извештај је представљен 17. јула 2019. године на Политичком форуму на високом нивоу о одрживом развоју у седишту Уједињених нација у Њујорку, уз учешће представника 46 осталих држава чланица УН које су, такође, представиле своје извештаје.

6.2.8. Финансирање за одрживи развој

У Босни и Херцеговини још увек нису довољно развијени финансијски механизми за спровођење Агенде 2030. У погледу економске политике, у 2017. години се бележи раст прихода на име пореза, тако да је укупна сума прикупљених јавних прихода, по основу индиректних и директних пореза и доприноса, била већа за 7,4%, у поређењу са 2016. годином. „Страна директна улагања током 2017. године, такође, бележе пораст у односу на претходну годину, док је укупна јавна задуженост током 2017. године смањена за 6,1% у поређењу са 2016. годином."[317]

Када су у питању средства из ИПА пројеката, оквирна алокација ИПА II 2014–2020. године за Босну и Херцеговину за 2014. и 2015. годину износи 39,7 милиона евра, за 2016. годину 42,7 милиона евра, а за 2017. годину 43,7 милиона евра, што укупно износи 165,8 милиона евра за наведени период.[318] Неки од примера програма прекограничне и транснационалне сарадње за период 2014–2020. године у којима учествује Босна и Херцеговина су: програм прекограничне сарадње Србија – Босна и Херцеговина који се бави промоцијом запошљавања, мобилности радне снаге, заштитом животне средине и развојем туризма и очувањем културног наслеђа. Други пример је транснационални програм Дунав, чији је циљ развој иновативног и друштвено-одговорног пословања унутар Дунавског региона, где уз Босну и Херцеговину од држава Западног Балкана учествују и Република Србија и Република Црна Гора. Трећи програм је Јадранско-јонски транснационални програм, чији је циљ

[317] Босна и Херцеговина, *Добровољни извјештај Босне и Херцеговине о провођењу Агенде 2030 и Циљева одрживог развоја,* op. cit., стр. 87.
[318] Више у: Влада Републике Србије, Министарство за европске интеграције, *Водич за коришћење ЕУ фондова у Србији, ИПА II (2014–2020. године)*, Београд, 2018, стр. 5, доступно на: http://lakododonacija.rs/wp-content/uploads/2018/08/vodic_eu_fondovi_ipa_2.pdf (приступљено 9. 4. 2019).

креирање иновативног, паметног, одрживог, повезаног региона. Уз Босну и Херцеговину у реализацији учествују и Република Албанија, Република Црна Гора и Република Словенија.

Истовремено, средства која ће бити на располагању држави из програма Оквира развојне помоћи Уједињених нација за Босну и Херцеговину за период 2015–2019. године износе око 265 милиона долара. Према најавама званичника у наредним годинама фокус ће бити на „истраживању нових пословних модела који ће помоћи у привлачењу развојних инвестиција, у сарадњи са међународним финансијским институцијама и организацијама, као и са приватним сектором".[319]

6.2.9. Партнерство за отворену управу (Open Government Partnership – OGP)

Босна и Херцеговина је званично приступила глобалној иницијативи *Партнерство за отворену управу* (eng. *Open Government Partnership – OGP*) у септембру 2014. године. Ипак, две године од приступања је карактерисало одсуство активности, када је у питању испуњавање обевеза које проистичу из чланства у овој иницијативи. То је резултирало да су пропуштена два рока за доношење Акционог плана.

У октобру 2016. године Веће министара Босне и Херцеговине донело је Одлуку о оснивању Саветодавног већа „Партнерства за отворену власт". Ово тело има, пре свега, саветодавну и координацијску улогу у процесу јавних консултација и активирање грађана и цивилног сектора у структурирање јавних политика, у складу са вредностима ове иницијативе, али и у припреми предлога оквирног Акционог плана за имплементацију иницијативе који би био састављен од Акционих планова Већа министара Босне и Херцеговине, Владе Републике Српске, Владе Федерације Босне и Херцеговине и Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине. Планирано је да састав овог тела чине четири педставника Већа министара Босне и Херцеговине (по два представника Министарства правде Босне и Херцеговине и Уреда координатора за реформу јавне управе), по два представника Владе Републике Српске, Владе Федерације Босне и Херцеговине, Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, као и четири представника организација цивилног друштва. Избор представника организација цивилног друштва извршен је путем јавног позива, а од осам пристиглих пријава изабране су четири организације. Министарство правде Босне и Херцеговине и Уред координатора за реформу јавне управе Већа министара Босне и Херцеговине утврдили су критеријуме избора.

Следеће, упућен је и позив свим нивоима власти у Босни и Херцеговини како би именовали своје представнике у рад овог тела, а одређено је да стручну и административну помоћ раду Саветодавног већа пружа Уред координатора за реформу јавне управе. Ипак, имајући у виду рок који је постављен за израду и доношење Акционог плана, проблем је настао зато што Влада Републике Српске до децембра 2017. године није извршила именовање представника у Саветодавно веће које из тог разлога није могло бити оформљено. Као резултат тога, Босни и Херцеговини је дат нови рок, до 31. августа 2018. године, за подношење двогодишњег националног Акционог плана који се завршава 30. јуна 2020. године. То значи да је Босна и Херцеговина премештена из групе непарних у групу парних година, тј. у групу држава које би требало да достављају нове Акционе планове за 2018, 2020, 2022. годину итд.

[319] Ibidem, стр. 91.

Имајући у виду да Босна и Херцеговине није доставила Акциони план за три узастопна циклуса, Управни одбор Партнерства за отворену управу донео је одлуку у децембру 2018. године да државу прогласи за неактивног члана. Назначено је, такође, да ће статус неактивности бити окончан након подношења Акционог плана. Ипак, уколико одређена држава остане у неактивном статусу годину дана, а не обавести надлежне органе да жели да настави да учествује у Партнерству за отворену управу, таква држава може бити уклоњена са списка држава чланица. Босни и Херцеговини је пружена подршка и помоћ, како би остала ангажована у Партнерству за отворену управу.

Свој први Акциони план за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу Босна и Херцеговина је израдила за период 2019–2021. године. Документ је обухватио неколико изазова, међу којима су најзначајнији: јачање интегритета институција; ефикасније управљање јавним ресурсима; побољшање јавних услуга, кроз примену отворених података; повећање транспарентности институција, као и побољшање сарадње и веће учешће организација цивилног друштва у креирању јавних политика.

Држава би требало у овој иницијативи да препозна сопствени интерес и одређене предности, посебно за грађане, кроз побољшан рад администрације, већу ефикасност, ефективност и уштеде, али и кроз веће поверење грађана у њихов рад. Вредности Партнерства за отворену управу уско су повезане са вредностима на чијем остваривању Босна и Херцеговина увелико ради, посебно када је реч о процесу приступања Европској унији, али и о примени других унутрашњих и међународних докумената. Принципи Партнерства за отворену управу компатибилни су и са спровођењем реформе јавне управе и другим реформским процесима који имају за циљ отворенију, ефикаснију и одговорнију јавну управу.

6.3. Република Северна Македонија

6.3.1. Нормативни оквир за одрживи развој

6.3.1.1. Устав Републике Северне Македоније

У *Уставу Републике Северне Македоније* из 1991. године не спомиње се експлицитно израз одрживи развој. Ипак, Устав садржи одредбе које се усредсређују на кључне принципе одрживог развоја - економски развој, социјалну правду и заштиту животне средине.

У Преамбули Устава се наводи да су „грађани Републике Македоније, македонски народ и грађани који живе унутар њених граница ... који преузимају одговорност за садашњост и будућност своје домовине ... и одговорни будућим генерацијама за очување и развој свега што је драгоцено ... одлучили да Републику Македонију конституишу као независну, суверену државу са циљем успостављања и јачања владавине закона, гарантовања људских права и грађанских слобода, осигурања мира и суживота, социјалне правде, економског благостања и унапређења личног и заједничког живота".[320] Ово указивање на одговорност и бригу садашњих генерација у односу на будуће, у погледу очувања и развоја, у потпуности је сагласан с извештајем Брундтланд комисије и дефиницијом одрживог развоја. Даље, у члану 8. где се наводе основне вредности уставног поретка наилазимо, такође, на три кључна стуба одрживог развоја: слобода тржишта и предузетништва (економски); хуманизам, социјална правда и солидарност (социјални); и заштита и унапређење животне средине и природе (еколошки).

Потребно је истаћи да је заштита животне средине први пут уведена Уставом из 1991. године и то не само као право уживања, већ и као обавеза сталног унапређења. Сходно томе, у члану 43. поред тога што се грађанима гарантује право на здраву животну средину, утврђује се и њихова обавеза да унапређују и штите природу. Такође, у овом члану наводи се и обавеза државе да обезбеди услове за остваривање права грађана на здраво окружење. Даље, у члану 56. се наводи да су сви природни ресурси, у која спадају и биљни и животињски свет, од општег интереса за државу, те сходно томе уживају посебну заштиту, тако да се на нивоу законских аката одређују ближи услови под којима се ова добра могу користити.

Устав, такође, гарантује слободу тржишта и предузетништва, која „се може законом ограничити само ради одбране Републике, очувања природе, животне средине или здравља људи".[321] Овде се примећује да је очувању животне средине поново посвећена значајна пажња и дат простор, чак после одбране земље. У погледу економског развоја, у члану 57. се каже да „Република подстиче економски напредак и брине за равномернији просторни и регионални развој, као и за бржи развој неразвијених подручја".[322]

[320] Устав на Република Македонија, со амандманите на Уставот I–XXXII, Амандман IV, Службен весник на РМ бр. 91/01, Скопје, 2011, стр. 9–10, доступно на: http://www.slvesnik.com.mk/content/Ustav%20na%20RM%20-%20makedonski%20-%20FINALEN%202011.pdf (приступљено 3. 1. 2020).
[321] Ibidem, члан 55, стр. 27.
[322] Ibidem, члан 57, стр. 28.

6.3.1.2. Национална стратегија за одрживи развој Републике Македоније за период 2009–2030. године

Основ за доношење *Националне стратегије за одрживи развој за период 2009–2030. године* представља Закон о животној средини који је усвојен 2005. године. У Закону се наводи да „Влада Републике Македоније, у циљу усклађивања економског раста и развоја, свеопштег напретка и заштите животне средине на националном нивоу, може да изради Националну стратегију одрживог развоја".[323] Истовремено, израда Националне стратегије за одрживи развој предвиђена је и Националном стратегијом за интеграцију Републике Македоније у Европску унију из 2004. године. У поменутом документу наводи се да је „зарад постизања стратешког циља, а то је одрживост целокупног развоја у Републици Македонији, планирано: 1. Оснивање Националног савета за одрживи развој; 2. Одређивање националних показатеља одрживог развоја; и 3. Развијање Стратегије Републике Македоније за одрживи развој".[324]

У Националној стратегији за одрживи развој јасно је назначена веза између одрживог развоја и процеса европских интеграција. Поред тога што је доношење стратегије и креирање окружења које ће се одрживо развијати предуслов за чланство у Европској унији, приступање Северне Македоније европској породици народа својеврсна је подршка одрживом развоју. У стратегији се недвосмислено истиче да је дугорочни циљ државе који је уједно и правац за постизање одрживог развоја приступање Европској унији.

У складу са тим циљем, у документу су дефинисана три водећа принципа подршке и то:

1. „Иновативна и водећа улога Владе у постизању одрживог развоја у односу на ниво локалних заједница и приватног сектора који има оперативну функцију;

2. Увођење електронског управљања на националном и локалном нивоу које би обезбедило већу транспарентност и ефикасност;

3. Спречавање даљег одлива мозгова и евентуално привлачење високообразованих људи који живе у иностранству".[325]

На основу ова три кључна начела у документу је дефинисано и седам стратешких обавеза, као и три нивоа имплементације, заједно са утврђеним временским оквиром. Први ниво који је назван *фокусирање*, ограничен је на период до 2010. године, у њему је главни акценат стављен на питања осигурања чланства у Европској унији и усклађивање са Стратегијом одрживог развоја Европске уније, а затим и на повећање свести о значају одрживог развоја и увођењу е-Управе. Други ниво се односи на *сазревање* јавног и приватног сектора у смеру одрживог развоја и ограничен је на период од 2010. до 2015. године. Овде је акценат, пре свега, на усмеравању приватног сектора ка одрживом развоју, као и на дефинисању

[323] Службен Весник на Република Македонија, *Указ на прогласување на Законот за животната средина*, бр. 53, година LXI, 5. јули 2005, члан 186. став 2, доступно на: http://www.slvesnik.com.mk/Issues/ACF1AC118E6F81438BE8DD53D5A613F0.pdf (приступљено 3. 1. 2020).
[324] Влада на Република Македонија, *Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската унија*, Скопје, септември 2004, стр. 153, доступно на: https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/Nacionalna_strategija%2006.09.04.PDF (приступљено 3. 1. 2020).
[325] Влада на Република Македонија, Министерство за животна средина и просторно планирање, *Националната стратегија за одржлив развој во Република Македонија 2009–2030*, Скопје, 2010, стр. 21, доступно на: http://www.macefdrr.gov.mk/files/dokumenti/NSSD.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

финансијског оквира за овај циљ. Коначно, трећи ниво се односи на *пилот-пројекте за одрживи развој* чија се реализација очекује у периоду од 2015. до 2030. године.
У стратегији се, такође, дефинишу и главни изазови на путу примене концепта одрживог развоја у земљи, а међу њима најзначајнији су: недовољно разумевање, посвећеност и подршка принципима одрживог развоја; непотпуни правни оквир за спровођење; слаби институционални капацитети, као и недостатак финансијских средстава. У циљу осигурања примене одрживог развоја предвиђено је и оснивање три тела и то:

1. Националне агенције за одрживи развој;

2. Националне банке за улагања у одрживи развој;

3. Универзитетског кампуса за одрживи развој.

Овај потоњи је од посебног значаја, из разлога што би могао да делује као покретач иновација и регионалног развоја државе. План је да Универзитетски кампус буде изграђен изван Скопља у оквиру јавно-приватног партнерства који би био инспиративан за домаће, али и за стране студенте, као „место за нове начине размишљања, иновација и живљења".[326]

Иако је Национална стратегија за одрживи развој донета за период до 2030. године, јавља се потреба за њеном ревизијом и прилагођавањем циљевима, дометима и индикаторима Агенде 2030.

6.3.1.3. Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (National Programme for the Adoption of the Acquis – NPAA)

Од децембра 2005. године, када је Северна Македонија добила статус кандидата за чланство у Европској унији, све активности на државном нивоу подређене су циљу приступања овој наднационалној организацији. *Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније* (eng. *National Programme for the Adoption of the Acquis – NPAA*) је кључан стратешки документ који помаже држави на том путу, зато што је њиме дефинисана динамика усклађивања националног законодавства са правним тековинама ЕУ (*acquis communautaire*), прилагођавање националних институција европским структурама администрације, путем успостављања нових или реформе постојећих институција, неопходни ресурси, рокови, као и домаћи и страни извори подршке. Документ представља и значајан инструмент за праћење транспарентности рада Владе, с обзиром на то да је омогућен увид у праћење читавог процеса којим координира Секретаријат за европска питања.

Овај документ је први пут усвојен 2006. године, и од тада се врши његово редефинисање на годишњем нивоу, у складу са редовним извештајима Европске комисије о напретку. У последњем једанаестом ревидираном документу за период 2017–2019. године, у делу који упућује на климатске промене, напомиње се да је „Влада, уз подршку Канцеларије сталног координатора УН, предузела широк консултативни процес одређивања приоритета и локализације Циљева одрживог развоја, уз идентификовање оквира за надгледање њихове примене у земљи".[327] Поред ЦОР 13 који се односи на климатске промене, у документу се,

[326] Ibidem, стр. 32.
[327] Влада на Република Македонија, Секретаријат за европски прашања, *Национална програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА)*, ревизија 2017–2019, Скопје, јануари 2017, стр. 258, доступно на: http://www.sep.gov.mk/content/?id=13#.XpGwmmQza2w (приступљено 3. 1. 2020).

такође, посебно наводи ЦОР 8 у погледу усклађивања Стратегије безбедности и здравља на раду и Акционог плана за пероид 2017–2020. године са Агендом 2030, како би се гарантовала права за све раднике и омогућило безбедно радно окружење.

На све три димензије одрживог развоја усмерена је посебна пажња. У области социјалне политике и запошљавања као приоритет за период 2017–2020. године наводи се следеће: повећање запослености, посебно младих, али и осталих осетљивих категорија, попут: особа с инвалидитетом, оних који су иза колоне на тржишту рада, али и повећање корелације између планирања у области образовног система са стварним потребама тржишта рада, оснаживање родне равноправности, као и борба против дискриминације.

У погледу заштите животне средине предвиђен је наставак процеса усклађивања националног законодавства са правним тековинама Европске уније, али и повећање улагања у овом сегменту, ојачање административних капацитета, на националном и на локалном нивоу, у циљу примене правних аката у овој области, као и додатна запошљавања.

Када је у питању економска димензија, у 2017. години предвиђен је економски раст за 6%, као последица извоза роба и услуга. Прогнозира се и раст запослености, као и „раст просечне бруто зараде од 1,8%".[328] Планирана су и капитална улагања у изградњу путне, железничке и енергетске инфраструктуре, инвестирање у здравствену, образовну и социјалну политику, као и у области пољопривреде, правде, културе, спорта и заштите животне средине.

6.3.1.4. Програм Владе Републике Македоније за период 2017– 2020. године

Превремени парламентарни избори у Северној Македонији одржани су 11. децембра 2016. године. Влада Републике Северне Македоније која је добила подршку од стране парламентарне већине представила је програм рада за период од 2017. до 2020. године. Програм садржи пет приоритетних области које се ослањају на три стуба одрживог развоја. Поменуте области су следеће:

1. „Повећање економског раста и запослености, као предуслова за побољшање животног стандарда и квалитета живота грађана;

2. Интеграција у Европску унију и Организацију Северноатлантског пакта (НАТО);

3. Борба против корупције и криминала и ефикасно спровођење закона, кроз реформе правосуђа и јавне управе;

4. Одржавање добрих међуетничких односа заснованих на принципима међусобне толеранције и поштовања и примене Охридског оквирног споразума;

5. Улагање у образовање, науку и информациону технологију, као елементе друштва заснованог на знању".[329]

[328] Ibidem, стр. 4.
[329] Влада на Република Македонија, *Програма за работа на Владата 2017–2020*, Скопје, 2017, доступно на: https://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/Programa_Vlada_2017-2020_MKD.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

У погледу економске димензије одрживог развоја као приоритети за наведени период наводе се следећи: економски раст и развој; повећање животног стандарда грађана; отварање нових радних места и повећање зарада; пружање подршке домаћим компанијама, посебно малим и средњим предузећима и њихово повезивање са страним компанијама; реформа финансијског система и социјалне заштите; повећање фискалне транспарентности, у смислу веће контроле јавне потрошње, као и стварање повољне пословне климе за привлачење директних инвестиција.

Социјална димензија је обухваћена програмом рада Владе, а као главни приоритети истичу се: смањење сиромаштва; социјална подршка и инклузија за посебно осетљиве групе грађана; изградња социјалних станова; отварање преноћишта и штандова за храну за бескућнике на локалном нивоу; модернизација услуга здравствене и палијативне неге; већа подршка за самохране родитеље, особе с инвалидитетом и развојним сметњама и све оне који су на крају колоне, као и изградња толерантног друштва за све етничке заједнице.

Еколошки стуб одрживог развоја, такође, налази се у фокусу рада Владе. Животна средина препозната је као значајан потенцијал за улагање у садашње и будуће генерације. С тим у вези, наводе се следећи приоритети у овој области: заштита природних ресурса; царинске олакшице за увоз нове технолошке опреме или уградњу система за пречишћавање отпадних вода; већа транспарентност у праћењу квалитета ваздуха, воде и земљишта; подршка у изградњи регионалних центара за управљање отпадом (комуналног, индустријског, медицинског и кућног отпада); оснивање Фонда за заштиту животне средине; решавање проблема нелегалних депонија и санација деградираних подручја; изградња постројења за пречишћавање отпадних вода; подршка програмима повећања зелених површина у градовима; субвенционисање пројеката који се темеље на обновљивим изворима енергије; као и промовисање здравог и хуманог друштва и ненасилног односа према животињама.

У једном од главних стратешких приоритета који се односе на јавну управу наводи се следеће: „Влада Републике Македоније радиће на стварању професионалне и ефикасне, одговорне и транспарентне управе која ће грађанима и привредном сектору пружити квалитетне услуге и заштитити њихова права. Примењујући принципе правичности и стручности у запошљавању и објективности у напредовању и награђивању државних службеника, Влада Републике Македоније поставиће деполитизовану управу, посвећену решавању проблема грађана и правних лица, поштујући принципе законитости и непристрасности у извршавању својих дужности”.[330]

6.3.1.5. Стратегија реформе јавне управе за период 2018–2022. године

У погледу реформе јавне управе Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније предвиђа доношење Стратегије реформе јавне управе. У том правцу, побољшање законодавства, када су у питању административни службеници и запослени у јавном сектору, један је од приоритета. *Стратегија реформе јавне управе за период 2018–2022. године* донета је у фебруару 2018. године, у циљу реорганизације и побољшања рада институција јавног сектора. Овај циљ дефинисан је као „један од кључних приоритета државе и предуслов у процесу европских интеграција Републике Македоније”.[331]

[330] Ibidem, стр. 35.
[331] Влада на Република Македонија, Министерство за информатичко општество и администрација, *Стратегија за реформа на јавната администрација 2018–2022. година*, Скопје, февруари 2018, стр. 6, доступно на:

Неке од потешкоћа које се наводе, а у вези са државном управом, су следеће: затвореност институција; корупција; злоупотреба јавне управе током изборног процеса; поистовећивање страначког и државног интереса; недостатак дијалога између владе и других заинтересованих страна. Сходно томе, реформа јавне управе, како је дефинисана у документу, подразумева: деполитизацију; професионализацију и оптимизацију административних капацитета јавне управе; развој дигиталног окружења, у циљу повећања ефикасности, координације и пружања квалитетнијих услуга грађанима. Поред тога што су предвиђени иновативни начини ефикасног укључивања заинтересованих страна у свим фазама процеса планирања и доношења политика, планирано је и активно укључивање корисника у процес дефинисања и дизајнирања услуга на начин да ове услуге буду прилагођене њиховим потребама.

У извештају Европске комисије за 2016. годину наводи се да је Северна Македонија „умерено припремљена у погледу реформе јавне управе, те да је у 2015. години дошло до одређеног, али ограниченог напретка".[332] У извештају се, такође, наглашава потреба за политичком посвећеношћу у погледу реформе јавне управе, у складу са начелима правичности и заслуга када је у питању запошљавање и напредовање, али и транспарентост и одговорност у раду.

Реформа јавне управе у контексту ове стратегије подразумева реорганизацију у следећим приоритетним областима:

1. „Побољшање процеса и капацитета за креирање и координацију политика, у правцу увођења предвидљивих и одрживих пракси у интересу грађана;

2. Јавни сервис и управљање људским ресурсима, изградња административних капацитета, стварање професионалне и деперсонализоване администрације;

3. Одговорност и транспарентност у раду јавне управе, као услов Доброг управљања и пружања квалитетних услуга;

4. Подршка јавној служби и развоју информационо-комуникационе администрације, дигитална трансформација и глобални трендови у реформи јавног сектора".[333]

Стратегија реформе јавне управе за период 2018–2022. године предвиђа четири општа циља:

1. „Ефективно, ефикасно и инклузивно креирање политика;

2. Стручна, професионална и деполитизована администрација;

---

http://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

[332] Европска комисија, Работен документ на службите на комисијата, *Извештај за Република Македонија за 2016. година во прилог на Соопштението на комисијата до Европскиот парламент, до советот, до европскиот економско-социјален комитет и до комитетот на регионите*, Соопштение за Политиката за проширување на ЕУ за 2016. година, Брисел, 9 ноември, 2016, стр. 15, доступно на: https://www.sobranie.mk/content/%D0%9D%D0%A1%D0%95%D0%98/izveshtaj_na_evropskata_komisija_za_republika_makedonija_2016_godina-mk2-raboten_prevod.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

[333] Влада на Република Македонија, Министерство за информатичко општество и администрација, *Стратегија за реформа на јавната администрација 2018–2022. година*, op. cit., стр. 12.

3. Одговоран и транспарентан рад институција;

4. Пружање услуга на брз, једноставан и лако доступан начин".[334]

Иако се Агенда 2030 не спомиње експлицитно, ови циљеви у потпуности одговарају ЦОР 16, тј. његовим следећим дометима: 16.3. Промовисати владавину права на националном и међународном нивоу и свима осигурати једнак приступ правди; 16.5. Значајно смањити корупцију и подмићивање у свим његовим појавним облицима; 16.6. Развити делотворне, одговорне и транспарентне институције на свим нивоима; 16.7. Осигурати одговорно, инклузивно, партиципативно и репрезентативно доношење одлука на свим нивоима; 16.10. Осигурати јавни приступ информацијама и заштиту основних слобода, у складу са националним законодавством и међународним споразумима.[335]

6.3.1.6. Остала нормативна акта усмерена на одрживи развој

Поред Националне стратегије за одрживи развој у Републици Северној Македонији постоји и низ стратешких докумената из различитих области која су усмерена на поједине аспекте одрживог развоја. У којој мери ова документа садрже елементе који одражавају принципе Агенде 2030, зависи од времена када су усвојени.

Нека од правних аката која подржавају државу у правцу одрживог развоја су: Национална стратегија за мала и средња предузећа 2018–2023. године; Национална стратегија за превенцију оралних болести код деце до 14 година 2018–2028. године; Национална стратегија за борбу против дрога 2014–2020. године; Национална стратегија за смањење сиромаштва и социјалне искључености 2010–2020. године; Национална стратегија запошљавања у Републици Македонији 2016–2020. године; Национална стратегија за старије особе 2010–2020. године; Национална стратегија за деинституционализацију у Републици Македонији 2018–2027. године „Тимјаник"; Национална стратегија запошљавања Републике Македоније 2016–2020. године; Национална стратегија за једнакост и недискриминацију 2016–2020. године; Национална стратегија за борбу против трговине људима и илегалне миграције 2017–2020. године; Национална стратегија против дроге 2014–2020. године; Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма 2017–2020. године; Национална стратегија за развој интегрисаног управљања границама 2015–2019. године; Национални план управљања квалитетом у јавном сектору 2018–2020. године; Национална стратегија и акциони план за сајбер безбедност 2018–2022. године; Стратегија отворених података 2018–2020. године; Стратегија реформе јавне управе 2018–2022. године; Стратегија регионалног развоја 2009–2019. године; Национална стратегија Републике Северне Македоније против тероризма 2018–2022. године; Национална стратегија Републике Северне Македоније за спречавање насилног екстремизма 2018–2022. године.[336]

Иако је процес развоја политика заснованих на одрживом развоју започет знатно пре усвајања Агенде 2030, може се рећи да је још увек у развојној етапи. Основа постоји, нарочито у виду закона и других аката који се усклађују са регулативама Европске уније. Питање које остаје за убудуће јесте решавање практичне примене, праћења и процене ефеката.

---

[334] Ibidem, стр. 12.
[335] Видети прилог 1. Циљеви одрживог развоја и њихови домети.
[336] Више на: Влада на Република Северна Македонија, Национални стратегии, доступно на: https://vlada.mk/nacionalni-strategii (приступљено 3. 1. 2020).

6.3.1.7. Партнерство за одрживи развој: Стратегија Уједињених нација 2016–2020. године

Још један оквир који подржава Северну Македонију на путу одрживог развоја јесте документ *Партнерство за одрживи развој: Стратегија Уједињених нација 2016–2020. године*[337] који је склопљен у октобру 2016. године између Републике Северне Македоније и Тима УН у Северној Македонији. Може се рећи да је овај документ још један израз воље за интеграцијом Агенде 2030 у развојну политику државе. Ова стратегија пружа стратешки и правни основ за активности које ће се спроводити у партнерству између државе и агенција УН-а у Северној Македонији, у периоду од 2016. до 2020. године, с утврђеним развојним приоритетима.

Документ је усклађен са Циљевима одрживог развоја и Агендом 2030, процесом приступања Северне Македоније Европској унији, Националном стратегијом одрживог развоја, али и другим националним стратегијама и акционим плановима. Званичници су истакли да потписивање документа представља „наставак заједничких активности у наредних пет година, које Влада сматра приоритетима у националном оквиру".[338]

Претходни документ Партерства за одрживи развој односио се на период од 2010. до 2015. године, са дефинисане три приоритетне области деловања, и то:

1. Социјална укљученост и шири приступ побољшаним услугама за социјално најугроженије категорије становништва;

2. Побољшање рада управа на локалном и регионалном нивоу, са већом међуетничком и социјалном кохезијом;

3. Интеграција области заштите животне средине у националне и локалне развојне оквире.

Оцењено је, такође, да су у претходном периоду остварена извесна побољшања, и то, пре свега, у следећим областима: креирање политика у циљу смањења сиромаштва; увођење националне минималне плате; интервенције на тржишту рада које обухватају групе становништва које се тешко запошљавају, укључујући жене; развијање услуга за жртве породичног насиља; увођење процеса децентрализације; успостављање праксе међуопштинске сарадње, како би се помогло обједињавање ресурса малих општина; али и подизање свести о последицама климатских промена.

Имајући у виду извесне помаке који су начињени, али и свест да је потребно још доста тога предузети на путу одрживог развоја, новим документом Партнерство за одрживи развој, за период од 2016. до 2020. године, утврђено је пет приоритетних области сарадње, и то:

---

[337] United Nations, Country Team Skopje, *Partnership for Sustainable Development, United Nations Strategy for 2016–2020*, October 2016, Skopje, доступно на: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/operact/Technical_Cooperation/Delivering_as_One/UNDAF_country_files/UNDAF_files_2015-2020/Macedonia-UNDAF-2016-2020.pdf (приступљено 3. 1. 2020).

[338] Republic of North Macedonia, UNDP, United Nations Sets Five Priorities for the Next Five Years, October 2016, Skopje, доступно на: https://www.mk.undp.org/content/north-macedonia/en/home/presscenter/pressreleases/2016/10/31/united-nations-sets-five-priorities-for-the-next-five-years.html (приступљено 3. 1. 2020).

1. Запошљавање (веза са ЦОР 8);

2. Добро управљање (веза са ЦОР 16);

3. Социјална укљученост (веза са ЦОР 1, ЦОР 2, ЦОР 3, ЦОР 4 и ЦОР 10);

4. Одрживост животне средине (веза са ЦОР 2, ЦОР 3, ЦОР 6, ЦОР 7, ЦОР 11, ЦОР 12, ЦОР 13, ЦОР 14 и ЦОР 15);

5. Родна равноправност (веза са ЦОР 5).

6.3.2. Институционални механизам за спровођење Агенде 2030

6.3.2.1. Национални савет за одрживи развој

Влада Републике Северне Македоније је, у јануару 2010. године, донела Одлуку о оснивању Националног савета за одрживи развој, „као саветодавног тела Владе, са основним задатком да се стара о политици одрживог развоја и надгледа спровођење Стратегије одрживог развоја".[339]

Саветом председава потпредседник Владе задужен за економске послове, а чине га још 16 чланова, представника државних институција, стручних организација и појединаца. Ово тело се састоји од представника: „Секретаријата за европска питања, Министарства животне средине и просторног планирања, Министарства локалне самоуправе, Министарства економије, Министарства рада и социјалне политике, Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарства финансија, Министарства за информатичко друштво, Министарства саобраћаја и веза, Скупштине Републике Македоније, Македонске академије наука и уметности, Математичког факултета, Машинског факултета, Универзитета ЈИЕ (Југоисточне Европе), Економске коморе Македоније и ДЕМ – Покрета еколога Македоније".[340]

Главни задаци Националног савета за одрживи развој, као тела које има политичку одговорност за спровођење Националне стратегије за одрживи развој, су следећи:

- „Разматрање питања из области политика одрживог развоја у Републици Македонији;

- Давање мишљења на предлоге нацрта докумената у области одрживог развоја, пре њиховог подношења и усвајања од стране Владе Републике Македоније / Скупштине Републике Македоније;

- Праћење примене Националне стратегије за одрживи развој у Републици Македонији и других стратешких докумената у области одрживог развоја;

[339] Службен весник на Република Македонија, *Одлука за формирање на Национален совет за одржлив развој*, бр. 8, година LXVI, Скопје, 21. јануари 2010, стр. 55, доступно на: http://www.slvesnik.com.mk/Issues/152D7B89C8D81045B16716F750530167.pdf (приступљено 3. 1. 2020).
[340] Ibidem, стр. 55.

- Давање мишљења на документа из области економије, друштвеног развоја, заштите животне средине, пољопривреде и других релевантних области у вези са одрживим развојем;

- Развијање сарадње са релевантним институцијама у земљи и иностранству на питањима одрживог развоја;

- Разматрање специфичних питања и проблема у вези са одрживим развојем".[341]

Предвиђено је да стручну, техничку и логистичку подршку Савету пружа Канцеларија за подршку раду Националног савета за одрживи развој. Канцеларија се састоји од седам одељења[342] која пружају стручну подршку у раду Савету, док одељење за административно-правне и опште послове пружа логистичку и техничку подршку.

Основни задаци Канцеларије за подршку раду Националног савета за одрживи развој су следећи:

- „Припрема стратешких и других докумената у области одрживог развоја, у складу са потребама Савета;

- Припрема стручних мишљења, информација и других материјала, у складу са потребама Савета;

- Надзор и систематизација стручних информација у области одрживог развоја;

- Праћење развоја секторских политика и законодавства релевантног за одрживи развој;

- Припрема процена усклађености конкретних предлога/решења из секторских политика и законодавства са политиком одрживог развоја;

- Спровођење истраживања у области одрживог развоја;

- Предлагање питања за разматрање од стране Савета, у складу са налазима анализа и истраживања;

- Пружање логистичке подршке Савету за промоцију сарадње са другим институцијама".[343]

На седници Националног савета за одрживи развој која је одржана 25. децембра 2018. године усвојен је и Пословник о раду Националног савета којим се ближе уређују процедурална и техничка питања и још једном је подвучена улога Националног савета у обезбеђивању доследности у примени и праћењу, како Националне стратегије за одрживи развој, тако и Агенде 2030.

[341] Ibidem.
[342] 1. Одељење за политику и законодавство за одрживи развој; 2. Јединица за економска питања; 3. Јединица за социјална питања; 4. Јединица за заштиту животне средине; 5. Јединица за одрживу пољопривреду и шумарство; 6. Јединица за саобраћај и инфраструктуру; и 7. Одељење за туризам.
[343] Маргарита М. Матлиевска, *Одржлив развој – Нова глобална парадигма*, ЗП Принт, Скопје, 2011, стр. 187.

6.3.2.2. Државни завод за статистику (МАКСТАТ)

Институција на државном нивоу која је задужена за прикупљање и обраду статистичких података, праћење и извештавање о Циљевима одрживог развоја, као и стављање корисницима ових информација на располагање је Државни завод за статистику (МАКСТАТ). Од 2000. до 2018. године, МАКСТАТ је објавио девет извештаја посвећених одрживом развоју и то први за период 2000–2008. године, а од 2008–2011. године извештаји су објављивани на годишњем нивоу.[344]

У досадашњем раду Државни завод за статистику је користио сет индикатора за праћење степена реализације одрживог развоја који су дефинисани у складу са Европском стратегијом за одрживи развој и Националном стратегијом за одрживи развој Републике Македоније, од 2009. до 2030. године. Ови индикатори су дефинисани у складу са методологијом која је усаглашена са Европском стратегијом за одрживи развој.

Ипак, у извештају *Одрживи развој*, који је објављен у септембру 2018. године, подвучено је да ће у наредном периоду бити успостављен нови оквир за праћење напретка земље у реализацији Циљева одрживог развоја. У документу се прати девет кључних области и то:

1. „Социоекономски развој;
2. Одржива потрошња и производња;
3. Социјална укљученост;
4. Демографске промене;
5. Јавно здравље;
6. Климатске промене и енергија;
7. Одрживи транспорт;
8. Природни ресурси и глобално партнерство;
9. Добра управа”.[345]

За наведене области дата су по три нивоа показатеља, а подаци су углавном изведени за период од 2000. до 2017. године. Поред података за Северну Македонију приказани су и упоредиви подаци за просек ЕУ 28. Та упоредивост омогућава добар оквир за праћење приоритета у националним политикама одрживог развоја.

[344] Више на: Република Северна Македонија, Државен завод за статистика, Публикации, доступно на: http://www.stat.gov.mk/PublikaciiPoOblast_en.aspx?id=47&rbrObl=29 (приступљено 3. 1. 2020).
[345] Република Северна Македонија, Државен завод за статистика, *Одржлив развој 2018*, Скопје, 2018, стр. 163, доступно на:
http://www.stat.gov.mk/PrikaziPublikacija_en.aspx?id=47&rbr=731 (приступљено 3. 1. 2020).

За област Добре управе која се узима као врло значајна за одрживи развој, зато што отвореност институција за грађане доводи до побољшања квалитета пружања услуга и повећања поверења грађана у институције система, наводе се три показатеља:

1. Одзив гласача на парламентарним изборима;

2. Коришћење е-Управе од стране појединаца;

3. Ниво поверења грађана Северне Македоније у институције Европске уније.

У погледу одзива гласача на парламентарним изборима констатује се тренд пораста од 2006. године, када је „одзив износио изнад 55%, до 2016. године када је био изнад 65%".[346] Даље, када је у питању коришћење е-Управе од стране појединаца, „удео становништва у старосној доби од 16 до 74 године који је користио услуге е-Управе у 2017. години повећан је за 7% у односу на 2016. годину".[347] Коначно, поверење грађана у институције Европске уније, према истраживању Еуробарометра из 2016. године, „значајно је порасло у односу на 2015. годину, за 7% у Европски парламент и 11% у Европску комисију".[348]

Иако су статистичка истраживања која МАКСТАТ обавља усклађена са европским смерницама, постоје одређени недостаци, пре свега када је у питању поузданост података. Тако је, на пример, последњи попис становништва обављен 2002. године, а ажурност података доводи се у питање и у областима здравствене заштите, међугенерацијске сарадње и солидарности, миграција, социјалне укључености, као и у погледу вулнерабилних група становништва, попут особа с инвалидитетом.

Као што смо и раније навели, иако је Национална стратегија за одрживи развој донета за период до 2030. године, индикатори који се наводе могли су да послуже као полазна основа до усвајања Агенде 2030. С тим у вези, ове индикаторе је неопходно прилагодити индикаторима из Агенде 2030.

6.3.2.3. Институционални оквир предвиђен Партнерством за одрживи развој: Стратегија Уједињених нација 2016–2020. године

Активности предвиђене Партнерством за одрживи развој планирано је да заједнички спроводе државне институције и Тим Уједињених нација у Северној Македонији. Министарство спољних послова, у комуникацији са другим органима јавне управе, задужено је за координацију рада, док је Тиму Уједињених нација, резидентном координатору и шефовима агенција поверена улога пружања техничке подршке и помоћи.

Документом је предвиђено и формирање Заједничког управног одбора (eng. Joint Steering Committee – JSC) чији је основни задатак праћење спровођења програма. Овим телом председава министар спољних послова, у сарадњи са резидентним координатором УН у Републици Северној Македонији, а чине га представници Дечијег фонда Уједињених нација (eng. United Nations Children's Fund – UNICEF), Популационог фонда Уједињених нација (eng. United Nations Population Fund – UNFPA), министар рада и социјалне политике и министар животне средине и просторног планирања.

[346] Ibidem, стр. 163.
[347] Ibidem, стр. 164.
[348] Ibidem, стр. 165.

Још неколико тела предвиђених Партнерством за одрживи развој су: Групе резултата (eng. Results Groups), као радне групе на техничком нивоу чији је главни задатак надзор и извештавање. Сваком групом руководи члан тима Уједињених нација који се стара о изради планова рада који укључују задатке националних партнера и Уједињених нација, финансијске планове и краткорочне планове. Истовремено, у циљу боље сарадње и комуникације на програму могу се формирати и друге групе, попут: Тематске радне групе (eng. Thematic Working Groups), УН комуникационе групе (eng. UN Communications Group) или Оперативне групе (eng. Operations Group).

6.3.3. Партнерство за отворену управу (Open Government Partnership – OGP)

Република Северна Македонија учесница је *Партнерства за отворену управу* од њеног оснивања, мултилатералне иницијативе која се залаже за побољшање транспарентности у раду органа државне управе на глобалном нивоу, њихову већу ефикасност, одговорност и већу партиципацију грађана у јавном животу. На нивоу државе, до 2018. године сачињена су три Национална акциона плана за отворену управу (НАП).

У припреми четвртог документа (НАП4) који обухвата период од 2018. до 2020. године, узета су у обзир искуства у изради претходних акционих планова, препоруке независних регулаторних тела, као и ставови и мишљења преко 300 представника државног и цивилног сектора. Процес је водило Министарство за информационо друштво и управу, активности су започете у фебруару, а окончане су у августу 2018. године.
Посебно је значајно што су приоритети у НАП4 повезани са Циљевима одрживог развоја и њиховим дометима. Конкретно, наводи се пет Циљева и осам домета који су повезани са циљевима Партнерства за отворену управу, и то:

- ЦОР 3 → Добро здравље (домет 3.8);
- ЦОР 11 → Одрживи градови и заједнице (домет 11.6);
- ЦОР 13 → Акција за климу (домет 13.3);
- ЦОР 16 → Мир, правда и снажне институције (домети 16.3, 16.5, 16.6 и 16.10);
- ЦОР 17 → Партнерством до циљева (домет 17.1).

Истовремено, као приоритетне области за двогодишњи период у НАП4 наводе се следеће: подизање свести грађана о правима на слободан приступ информацијама од јавног значаја (ЦОР 16.10); интегритет и добро управљање (ЦОР 16.5); фискална транспарентност (ЦОР 17.1 и ЦОР 16.6); отворени подаци (ЦОР 16.10); транспарентност на локалном нивоу (ЦОР 16.6); приступ правди (ЦОР 16.3) и климатске промене (ЦОР 13.3).

Оно што је од посебног значаја јесте чињеница да су посланици Скупштине Северне Македоније узели активно учешће у Партнерству за отворену управу, али и у изради НАП4. Наиме, због ванредних парламентарних избора који су одржани 2016. године, Скупштина Северне Македоније није учествовала у активностима Партнерства за отворену управу.

Ипак, након формирања нове парламентарне већине, дефинисани су стратешки циљеви, те је као део циља отвореног парламента одлучено да се и Скупштина Северне Македоније активно прикључи овој међународној иницијативи. У новембру 2017. године основана је Радна група за отвореност законодавне власти и припрему Акционог плана за отвореност

Скупштине, у оквиру Партнерства за отворену управу, док је у мају следеће године, представљен први Нацрт акционог плана Скупштине Македоније за потребе Партнерства за отворену управу. Акциони план Скупштине дефинише пет приоритетних задатака у три области. Прва област одговорности укључује два задатка, први, ојачање капацитета скупштинске службе, у циљу повећане одговорности, попуњавањем слободних радних места и обуку особља, и други, повећање финансијске транспарентности у раду. Област приступа информацијама предвиђа побољшање приступа информацијама које се тичу садржаја рада Скупштине, посебно законодавног поступка и гласања народних посланика, али и креирање новог веб-сајта који би био прилагођен и особама са оштећеним видом. Други задатак односи се на побољшање садржаја парламентарног ТВ канала. Коначно, област учешћа грађана укључује задатак унапређења грађанске партиципације у законодавном и надзорном процесу Скупштине. Сви наведени задаци су у складу са ЦОР 16 и доменом 16.6.

6.3.4. Одређивање приоритета међу Циљевима одрживог развоја у Републици Северној Македонији

Национални савет за одрживи развој у Северној Македонији је донео одлуку у децембру 2018. године о приоритетној примени пет Циљева одрживог развоја за период од 2019. до 2020. године. Договорено је да остали Циљеви одрживог развоја буду у функцији следећих приоритетних циљева, и то: Окончати сиромаштво свуда и у свим облицима (ЦОР 1); Обезбедити инклузивно и праведно квалитетно образовање и промовисати могућности целоживотног учења за све (ЦОР 4); Промовисати континуиран, инклузиван и одржив економски раст, пуну и продуктивну запосленост и достојанствен рад за све (ЦОР 8); Предузети хитну акцију у борби против климатских промена и њених последица (ЦОР 13); Промовисати мирољубива и инклузивна друштва за одрживи развој, обезбедити приступ правди за све, и изградити делотворне, одговорне и инклузивне институције на свим нивоима (ЦОР 16).[349]

Савет је закључио да ће Влада и институције посвећено и одговорно радити на остварењу циљева одрживог економског раста, квалитетног образовања, окончања сиромаштва и већег животног стандарда грађана, као и здравог окружења. Поред постизања приоритетних циљева, од велике важности су и ефикасност администрације и институција, као и владавина закона који су основа за реформе у процесу евроатлантских интеграција.

Од званичника се могло чути да су одређени приоритетни циљеви у ствари приоритети Владе Северне Македоније, али је неопходна и њихова локализација, спуштање на нивое градова и општина, како би се стигло до оних најудаљенијих, у складу са главним мотом Агенде 2030. Стога је неопходно да се Циљеви што више локализују и поставе приоритети на основу хитности, важности и капацитета државе. Највећи изазов јесте на локалном нивоу, где концепт Агенде 2030 није у довољној мери пренет и промовисан. Сходно томе, намеће се потреба преузимања активности, у погледу спровођења, праћења и извештавања у складу с Агендом 2030, али и њеном промоцијом, најпре на националном, а затим и на локалном нивоу.

[349] Више на: Влада на Република Северна Македонија, Одржана седница на Националниот совет за одржлив развој – Владата посветено работи на достигнување на поставените цели за одржлив развој на Обединетите нации, доступно на: https://vlada.mk/node/16237 (приступљено 3. 1. 2020).

Истовремено, пословна заједница, академија, цивилни сектор и медији, такође, играју важну улогу у реализацији активности које доприносе ефикаснијој примени Циљева одрживог развоја. Даље, као захтев намеће се интегрисани приступ у креирању политика одрживог развоја, координација са постојећим стратешким документима и укључивање целокупне институционалне структуре на овом путу.

Страни донатори, попут: Светске банке, Европске уније, Агенције САД за међународни развој (United States Agency for International Development – USAID), амбасада, такође, су присутни са различитим пројектима из области економског оснаживања, социјалне и заштите животне средине. У последњих неколико деценија различити страни и домаћи партнери континуирано улажу средства у развојне пројекте и активности у циљу побољшања социјалних услова. Ова подршка је у контексту процеса интеграције државе у Европску унију и НАТО, али и у правцу усвајања међународних стандарда и политика, од којих се многи нужно односе на одрживи развој.

6.3.5. Добровољни национални извештај Републике Северне Македоније о спровођењу Агенде 2030 за одрживи развој

Република Северна Македонија се пријавила за представљање свог првог *Добровољног националног извештаја о спровођењу Агенде 2030 за одрживи развој* 2020. године, на Политичком форуму на високом нивоу о одрживом развоју у седишту Уједињених нација у Њујорку. Планирано је да представници Републике Северне Македоније изложе извештај заједно са 48 држава, од 13. до 16. јула 2020. године.[350]

6.3.6. Финансирање за одрживи развој

У Републици Северној Македонији су још увек недовољно развијени финансијски механизми за спровођење Агенде 2030. У документу Партнерство за одрживи развој од 2016. до 2020. године, предвиђена су средства за примену активности, у висини од 121 милиона долара. Прелиминарна процена трошкова која се односи на примену Националне стратегије за одрживи развој у Републици Македонији укључује око 39 милиона евра, уз додатне људске ресурсе у државној управи, економском и приватном сектору.

Поред тога, додатна средства од приближно 40 милиона евра предложена су за спровођење 35 пилот-пројеката, а неки од њих су следећи: план управљања коритом Црне реке; пилот-пројекат у регији Скопља за интегрисано управљање чврстим отпадом; успостављање базе података за снабдевање водом за сваку општину у Републици Северној Македонији и управљање отпадним водама; повећање коришћења обновљиве енергије инсталирањем 500 соларних грејача воде у домаћинствима; пилот-пројекат за увођење е-Управе; пилот-пројекти за мотивисање останка младих у руралним срединама; пилот-пројекат за увођење одрживог развоја на универзитете. Можемо приметити да су пројекти врло разноврсни и да обухватају готово све три димензије одрживог развоја.

[350] United Nations, Sustainable Development Goals, Knowledge Platform, High-level Political Forum on Sustainable Develompent, Voluntary National Reviews, https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2020#vnrs (приступљено 9. 4. 2019).

Оквирна алокација ИПА II 2014–2020. године за Републику Северну Македонију за 2014. годину износи 85,7 милиона евра, за 2015. годину 88,9 милиона евра, за 2016. годину 91,6 милиона евра, за 2017. годину 94,9 милиона евра и за период од 2018–2020. године износи 303,1 милион евра, што укупно чини 664,2 милиона евра за наведени период.[351] У односу на претходни буџетски период 2007–2013. године за прекограничну сарадњу, Европска комисија је одобрила спровођење програма прекограничне сарадње између Републике Србије и Републике Северне Македоније за период 2016–2020. године. Овај програм чија је вредност 3,5 милиона евра укључује промоцију запошљавања, социјалне и културне инклузије, као и мобилности радне снаге, развој туризма и очување културног наслеђа.

6.3.7. Пример добре праксе – Анализа стања Циљева одрживог развоја и њихов однос према процесу интеграције у Европску унију

Документ *Анализа стања Циљева одрживог развоја и њихов однос према процесу интеграције у Европску унију* сачињен је у оквиру пројекта *Изградња секторских партнерстава за одрживи развој* који заједнички спроводе Удружење Конект, Агора – центар за промоцију грађанских вредности и Бугарска мрежа Глобалног договора. Примарни задатак овог пројекта који финансира Европска унија је повезивање и јачање веза између јавног, приватног и привредног сектора, као и организација цивилног друштва у спровођењу Циљева одрживог развоја у Северној Македонији, са посебним освртом на процес европских интеграција који је и дефинисан као један од главних приоритета државе.

Конкретно, анализа је била усмерена на испитивање односа примене Циљева одрживог развоја и процеса придруживања Северне Македоније Европској унији. У документу нису коришћени алати Брзе интегрисане процене РИА, већ је као методолошки поступак примењена анализа постојећих стратешких докумената, а спроведени су и упитници и интервјуи са кључним међународним партнерима, државним органима, организацијама цивилног друштва и привредним сектором. У анализи су дате и препоруке, као и могуће препреке које стоје на овом путу.

У овом делу посебну пажњу ћемо посветити односу између два процеса: примене Агенде 2030 и европских интеграција, као и кључним препорукама које су изнете. У документу се истиче да су „два процеса, Агенда 2030 и испуњење стандарда земље за придруживање Европској унији, дефинитивно повезана и у многим деловима постоји међусобна комплементарност или конвергенција".[352]

Чињеница је да је у последњих неколико година Северна Македонија своје активности више усмерила на спровођење унутрашњих реформи, у складу са приоритетима и захтевима Евопске уније. Ипак, како се наводи, „радећи на процесу интеграције, посредно се ради на достизању Циљева одрживог развоја, јер садрже врло сличне вредности ... у принципу, Агенда 2030 је универзалнија и шира, али су процеси комплементарни".[353]

---

[351] Више на: Република Србија, Министарство за европске интеграције, *Водич за коришћење ЕУ фондова у Србији, ИПА II (2014–2020. године)*, op. cit., стр. 5.

[352] Кристина Хаџи-Василева, *Анализа на статусот на целите за одржлив развој (ЦОР) и нивната поврзаност со процесот на интеграција на земјата во ЕУ*, Скопје, Агора, 2019, стр. 43–44, доступно на: http://konekt.org.mk/sdgs/wp-content/uploads/2019/04/Analiza-MK-Celi-za-odrzliv-razvoj.pdf (приступљено 9. 4. 2019).

[353] Ibidem, стр. 44.

Уопштено, у анализи се истиче да Агенда 2030 подразумева обимнију партиципацију држава, усмерену на скоро све људе који су обухваћени максимом „да нико не остане иза колоне", док је, с друге стране, у процесу европских интеграција акценат више на критеријумима и захтевима за чланство. Ипак, државе у процесу европских интеграција већу пажњу придају, како се наводи, овом процесу, а примену Агенде 2030 виде као комплементарни процес. Оно што је значајно у томе јесте потреба да се повеже, додатно истакне и промовише ова веза између два процеса.

Конкретно, када је у питању Република Северна Македонија констатује се да су многи темељни принципи и циљеви Агенде 2030 већ обухваћени Националном стратегијом одрживог развоја, али да их је потребно даље усклађивати. Национална стратегија одрживог развоја је, такође, донета на темљу Стратегије одрживог развоја Европе.

Кључна ствар која остаје упитна, у погледу Републике Северне Македоније, јесте власништво над процесом примене Агенде 2030. У документу се констатује да је држава, за сада, показала само декларативну посвећеност овом процесу, али да је потребно интензивирати активности на том путу. Неретко, примена Агенде 2030 сматра се примарном активношћу агенција Уједињених нација којима се држава повремено прикључује, а заправо би требало да се наметне као лидер који води овај процес и покаже пуну посвећеност. Агенције Уједињених нација могу да пруже подршку, али носилац активности мора бити држава. Влада преко својих министарстава и других државних институција и тела директно је одговорна за процес примене Агенде 2030, креирајући политику на националном нивоу. Држава, такође, има улогу и у спровођењу политика, али и у развијању праксе за праћење и процену примене тих политика. У том контексту обезбеђивање примене Циљева одрживог развоја, са прецизно утврђеним критеријумима и индикаторима за праћење, од изузетног је значаја. Поред креирања политика од државе се очекује да изгради и посебан механизам који ће бити ангажован у примени Циљева одрживог развоја на одговарајући начин, успостављајући засебна тела, одборе или одељења унутар, на пример, министарстава или при кабинетима председника држава или влада. Институције које се препознају као одговорне за спровођење Циљева одрживог развоја су, пре свих, у државном власништву, а међународне организације су учесници и драгоцена подршка у том процесу.

У погледу нормативног оквира, констатује се да је потребна ревизија постојећих и доношење нових стратешких докумената, програма и акционих планова који ће бити у сагласју са Циљевима одрживог развоја и њиховим дометима. Иако је Национална стратегија за одрживи развој израђена за период од 2009. до 2030. године, потребно је њено усклађивање с Агендом 2030, примарно у смислу израде индикатора за праћење примене.

У вези с институционалним оквиром указано је да је потребна већа укљученост у процес примене Агенде 2030, пре свега од стране координатора Националног савета за одрживи развој – потпредседника Владе задуженог за економска питања. На институционалном нивоу уочено је да недостају људски и материјални ресурси, али и кооридинација и сарадња у различитим областима, зато што се одређене акције предузимају још увек на појединачном нивоу. С тим у вези, предлаже се успостављање интегрисаног механизма који би био надлежан за спровођење, праћење и извештавање о напретку у примени Циљева одрживог развоја, а чија координација би се обављала од стране Националног савета за одрживи развој и Државног завода за статистику. Иако Државни завод за статистику издаје годишње извештаје о одрживом развоју, они се примарно ослањају на индикаторе Стратегије одрживог развоја Европске уније, те је и у том погледу неопходно прилагођавање.

Још једна препорука односи се на успостављање чврше везе са процесом приступања Европској унији. С обзиром на то да су у питању, како се у документу наводи, „два процеса који деле сличне вредности и међусобно се допуњавају", предлаже се коришћење процеса интеграције у Европску унију у сврху испуњавања Циљева одрживог развоја који су интегрисани у систем политике Европске уније.

Посебна пажња, у препорукама, усмерена је на развијање партнерстава, односно механизама заједничке сарадње, како „нико не би остао иза колоне". У ту сврху се предлаже коришћење потенцијала свих заинтересованих актера, у циљу постизања што бољих резултата. Потврђена је изузетно значајна улога међународних организација, јединица локалне самоуправе, али и привредног и цивилног сектора, који нису довољно укључени у процес спровођења Агенде 2030. Наводи се посебно незаобилазна улога организација цивилног друштва, као неке врсте механизма за праћење и корективног елемента, али и локалних заједница које су и даље недовољно информисане о Агенди 2030 и њеном значају. Имајући у виду недовољно развијену свест о важности примене Агенде 2030, предлаже се увођење ове теме у образовни систем, како би млади имали прилику да се од најранијег узраста упознају са концептом одрживог развоја и крену да га примењују. У погледу информисања опште јавности предлаже се промоција, уз помоћ организовања медијских кампања.

6.4. Република Србија

6.4.1. Нормативни оквир за одрживи развој

6.4.1.1. Устав Републике Србије

Устав Републике Србије из 2006. године, између осталог, својим одредбама обухвата и концепт одрживог развоја. Уставом је утврђено да Република Србија „уређује и обезбеђује одрживи развој" (члан 97, тачка 9), односно да се „Република Србија стара о равномерном и одрживом регионалном развоју, у складу са законом" (члан 94).[354]

Највиши општи правни акт Републике Србије садржи и одредбе о сва три стуба одрживог развоја. Држава јемчи права у погледу здравствене и социјалне заштите, равноправности полова, права на образовање, заштите породице, мајке, самохраног родитеља и детета, заштите припадника националних мањина, али и заштите потрошача, слободе предузетништва, права на рад и имовину, као и равноправност свих облика својине. Прописано је, такође, право, али и одговорност и дужност свакога да се стара о очувању и унапређењу животне средине, као и право на обавештеност о њеном стању (чл. 74).

6.4.1.2. Национална стратегија одрживог развоја за период 2009–2017. године

Национална стратегија одрживог развоја за период 2009–2017. године усвојена је 2008. године, две године након доношења Устава Републике Србије, а Акциони план за њено спровођење годину дана касније. Стратегија је донета с основним циљем да се креирају повољнији животни услови за све грађане, усклађивањем три основна стуба одрживог развоја: економског, социјалног и еколошког. Акционим планом предвиђене су посебне мере и активности, како би се ови циљеви реализовали.

Одрживи развој дефинисан је у документу као „циљнооријентисан, дугорочан, непрекидан, свеобухватан и синергетски процес који утиче на све аспекте живота (економски, социјални, еколошки и институционални) на свим нивоима".[355] Даље се истиче да ће свеобухватан процес довести до економског раста, смањења сиромаштва и заштите животне средине, полазећи од моралних начела да је планету Земљу неопходно сачувати и за нараштаје који долазе. Концепт одрживог развоја у овом смислу је повезан не само са људским тежњама, него и са капацитетима природе, а поред природних ресурса и финансијског капитала, људски капитал, односно, знање је препознато као кључни чинилац друштвеног раста и развоја које доводи до иновација и нових технологија.

[354] Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006, доступно на: https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html (приступљено 3. 1. 2020).
[355] Влада Републике Србије, *Национална стратегија одрживог развоја за период 2009–2017. године*, Службени гласник РС, бр. 57/2008, стр. 1, доступно на: http://www.gs.gov.rs/lat/strategije-vs.html (приступљено 3. 1. 2020).

Националном стратегијом одрживог развоја дефинисано је пет националних приоритета, и то:

1. „Чланство у Европској унији;
2. Развој конкурентне тржишне привреде и уравнотежен економски раст;
3. Развој људских ресурса и повећање стопе запошљавања;
4. Развој инфраструктуре и равномеран регионални развој;
5. Заштита и унапређење животне средине и рационално коришћење природних ресурса”.[356]

Поменути приоритети у складу су с Агендом 2030, пре свега са ЦОР 8, ЦОР 9, ЦОР 12, ЦОР 13, ЦОР 14, ЦОР 15 и ЦОР 17, али и осталим Циљевима одрживог развоја.

Од посебног значаја је то што је Стратегијом предвиђено годишње извештавање о напретку њеног спровођења, а објављена су два таква извештаја за 2009. и 2010. годину. У оба документа констатује се да је економска криза на глобалном нивоу у знатној мери утицала на повећање укупног сиромаштва, пораст броја незапослености, али и пад економске активности и БДП-а.

У другом извештају о напретку за 2010. годину дате су препоруке ка чвршћем усмерењу ка одрживом развоју, и то „повећањем стопе запошљавања и заустављањем процеса повећања укупне стопе сиромаштва, уз подједнако смањење неједнакости на регионалном нивоу и већу друштвену укљученост; ширењем и јачањем тзв. 'зелене економије', као битне компоненте одрживог развоја привреде и друштва; повећањем енергетске ефикасности; активним укључивањем у глобалне напоре заштите климе од антропогених промена; унапређењем начина поступања са отпадом и отпадним водама; као и систематским увођењем образовања за одрживи развој”.[357] Из овога произлази да је посебан акценат, као препорука за спровођење даљих активности, стављен на смањење сиромаштва (ЦОР 1), заштиту животне средине (ЦОР 6, ЦОР 13 и ЦОР 15), квалитетно образовање (ЦОР 4) и смањење неједнакости (ЦОР 10).

[356] Ibidem, стр. 12–13.
[357] Влада Републике Србије, *Извештај о напретку у спровођењу Националне стратегије одрживог развоја за период 2009–2017. године – за 2010. годину*, Службени гласник РС, бр. 59/2011, досуптно на: http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/zakljucak/2011/59/1/reg (приступљено 3. 1. 2020).

6.4.1.3. Национални приоритети за међународну помоћ Републици Србији за период 2014–2017. године, са пројекцијама до 2020. године, Програм економских реформи за период 2017–2019. године и Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике у процесу приступања Европској унији

Иако су донети пре усвајања Агенде 2030, *Национални приоритети за међународну помоћ Републици Србији за период 2014–2017. године, са пројекцијама до 2020. године* (eng. *Needs Assessment Document – NAD*), *Програм економских реформи за период 2017–2019. године* (eng. *Economic Reform Programme – ERP*) и *Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике у процесу приступања Европској унији* (eng. *Employment and Social Reform Programme – ESRP*), збирно гледано, покривају готово све области Циљева одрживог развоја. У сва три документа, као стратешки циљ Републике Србије наводи се приступање Европској унији, а као посвећеност овом процесу наводе се четири нова поглавља која су отворена током 2016. године (поглавље 32, поглавље 35, поглавље 23 и поглавље 24). Резултати Брзе интегрисане процене РИА су показали да ова три документа обухватају највећи број димензија одрживог развоја (више о овоме у делу 6.4.4).

Национални приоритети за међународну помоћ Републици Србији за период 2014–2017. године, са пројекцијама до 2020. године – НАД, документ је који је припремљен током 2013. године и успоставља везу између приоритета, односно потреба на националном нивоу, са подршком на међународном нивоу, у виду донација, хуманитарне или развојне помоћи. Овај документ се односи на готово све области јавних политика, релевантних у процесу европских интеграција и обухвата девет сектора (1. Правда; 2. Унутрашњи послови; 3. Реформа јавне управе; 4. Конкурентност; 5. Енергетика; 6. Животна средина и климатске промене; 7. Саобраћај; 8. Људски ресурси и друштвени развој; 9. Пољопривреда и рурални развој), три тематске области (1. Цивилно друштво; 2. Медији и 3. Култура) и два мултидисциплинарна питања (1. Локални/регионални развој и 2. Родна равноправност).[358] Овим је непосредно покривено готово 13 Циљева одрживог развоја и то: ЦОР 2, ЦОР 5, ЦОР 6, ЦОР 7, ЦОР 8, ЦОР 9, ЦОР 10, ЦОР 11, ЦОР 12, ЦОР 13, ЦОР 15, ЦОР 16 и ЦОР 17.

Сваки сектор садржи одређени број приоритета и мера које се предузимају за њихову реализацију. Поред тога, развијени су и показатељи за сваку меру, као и циљеви за сваку годину од 2013. до 2020. године, начин провере и институција која је надлежна за извештавање. Оваквим механизмом мониторинга обезбеђује се повећање економичности и ефикасности у спровођењу програма, како би се остварио што бољи напредак.

Програм економских реформи за период 2017–2019. године – ЕРП израђен је током 2016. године и сагледава кључне изазове на путу инклузивног раста, дефинишући девет структурних реформи за овај двогодишњи период. У погледу највећих препрека идентификује се следеће: сиромаштво; незапосленост; недовољно ефикасан систем управљања јавним финансијама; недовољно изграђена и модернизована транспортна и енергетска мрежа; непотпуна покривеност интернет мрежом; зависност од страних извора енергије; недовољна енергетска ефикасност; неповољна структура пољопривредних

[358] Више у: Влада Републике Србије, *Национални приоритети за међународну помоћ Републици Србији (НАД) за период 2014–2017. године, са пројекцијама до 2020. године*, Београд, новембар 2013, доступно на: http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/5/21/NAD%202014-2017%20sa%20projekcijama%20do%202020%20(srpski).pdf (приступљено 3. 1. 2020).

газдинстава; избор култура и техничка застарелост механизације; техничко-технолошка застарелост у области производње; неразвијеност малих и средњих предузећа; неадекватно управљање у јавним предузећима; неефикасна државна управа која ствара додатне административне трошкове и нетранспарентне процедуре; недовољна издвајања за науку и истраживање; одлив мозгова; недовољна оријентисаност произвођача на захтеве купаца; усаглашавање производње са међународним стандардима квалитета; неусаглашеност образовних програма и процеса са потражњом из производног сектора; као и родна неравноправност на тржишту рада. Све то утиче на квалитет услуга за привреду и грађане.

Девет приоритетних области које се у документу наводе су следеће:

1. „Управљање јавним финансијама (реформа пореске управе, унапређење управљања капиталним инвестицијама);

2. Тржиште енергије, транспорта и телекомуникација (развој регионалног тржишта и унапређење националне комуникационе инфраструктуре);

3. Секторски развој (пољопривреде, индустрије и услуга);

4. Пословни амбијент и смањење сиве економије (јачање малих и средњих предузећа, реформа јавних предузећа, поједностављење процедура за пословање привреде и развој информационе платформе за све инспекције на републичком нивоу – е-Инспекција;

5. Истраживање и иновације (подршка иновацијама и технолошком развоју у јавном и приватном сектору);

6. Спољна трговина и инвестициони подстицаји (унапређење националног система инфраструктуре квалитета);

7. Образовање и вештине (квалификације оријентисане према потребама тржишта рада);

8. Запосленост и тржиште рада (унапређење мера политике запошљавања са посебним фокусом на младе, вишкове и дугорочно незапослене);

9. Социјално укључивање, смањење сиромаштва и једнаке могућности (унапређење система социјалне заштите)”.[359]

Све наведено повезано је директно са ЦОР 1, ЦОР 2, ЦОР 4, ЦОР 7, ЦОР 8, ЦОР 9, ЦОР 10, ЦОР 11 и ЦОР 12, а индиректно и са осталим Циљевима одрживог развоја.

Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике у процесу приступања Европској унији – ЕСРП усвојен је 2016. године и његова примена дефинисана је као стратешки значајан процес, сачињен по моделу стратегије Европа 2020, у циљу пружања оквира реформским процесима у области социјалне политике и запошљавања.

[359] Влада Републике Србије, *Програм економских реформи за период 2017–2019. године*, Београд, април 2017, доступно на: https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/ERP%202017-2019(1).pdf (приступљено 3. 1. 2020).

У документу се дефинишу главни изазови у четири области (1. Тржиште рада; 2. Људски капитал и образовање; 3. Социјална заштита; 4. Пензијски систем и здравствена заштита), а затим се наводе реформе које се предлажу у наведеним областима.[360] Главни ризици који су препознати на тржишту рада су незапосленост и то, нарочито, младих и осетљивих група становништва, попут Рома, док је у области људског капитала и образовања то низак квалитет и недовољна финансијска ефикасност система образовања, као и слаб обухват образовањем, нарочито деце из осетљивих друштвених група и низак степен образовања становништва старијег од 15 година. Када је у питању социјална заштита, као основни проблеми наводе се: сиромаштво и низак животни стандард; непотпуно развијене услуге у заједници; недовољно доступна дуготрајна нега и неадекватна подршка природној породици, ради спречавања одвајања деце. У вези са пензијским системом, највећи изазов представља финансијска одрживост овог система и заштита животног стандарда старијих, уз посебан проблем особа старије животне доби које нису остварили право на пензију. У систему здравства, као главне потешкоће истичу се доступност здравствене заштите, али и неодговарајуће планирање школовања и запошљавања здравствених радника.

Реформе које се предлажу у наведеним областима усмерене су на паметан, одржив и инклузиван раст и развој и укључују: повећање стопе запослености; омогућавање приступа тржишту рада, посебно за осетљиве групе попут Рома; унапређење положаја младих на тржишту рада; јачање ефикасности и квалитета образовног система и општег нивоа образовања; усаглашавање уписне политике са стварним потребама на тржишту рада; побољшање подршке породицама у ризику; унапређење система дуготрајне неге и финансијске одрживости пензијског система; заштита животног стандарда старијих; већа доступност здравствене заштите, посебно рањивим друштвеним групама старијим од 65 година, особама с инвалидитетом, ромском и радно активном становништву, као и квалитетније планирање потреба за здравственим кадром. Реформе су посебно усмерене на ЦОР 1, ЦОР 2, ЦОР 3 и ЦОР 4, али и на главни мото Агенде 2030 „да нико не остане иза колоне", односно заштиту најосетљивијих и најрањивијих група становништва.

6.4.1.4. Оквир развојног партнерства за период 2016–2020. године (Development Partnership Framework – DPF)

Оквир развојног партнерства за период 2016–2020. године (eng. *Development Partnership Framework – DPF*) донет је у сарадњи Владе Републике Србије и Тима Уједињених нација у Републици Србији. У документу се дефинишу елементи стратешке сарадње за наведени период, са посебним нагласком пре свега на три процеса која ће обликовати овај заједнички рад, а то су: прво, приступање Републике Србије Европској унији, друго, консултације које су обављене за период после 2015. године и приоритети које су грађани навели у процесу *Србија какву желимо* и треће, спровођење Агенде 2030.

Пет приоритетних области на којима је предвиђен заједнички рад како би се побољшао свеукупан друштвено-економски развој земље су следеће:

1. Добра управа и владавина права (веза са ЦОР 16, ЦОР 5 и ЦОР 10);

[360] Више у: Влада Републике Србије, *Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике у процесу приступања Европској унији*, Београд, мај 2016, доступно на: http://www.zavodsz.gov.rs/sr/resurs-centar/nacionalni-dokumenti/ (приступљено 3. 1. 2020).

2. Развој социјалних и људских ресурса (веза са ЦОР 1, ЦОР 3, ЦОР 4, ЦОР 5 и ЦОР 10);

3. Економски развој, раст и запошљавање (веза са ЦОР 1, ЦОР 8, ЦОР 9 и ЦОР 12);

4. Животна средина, климатске промене и отпорне заједнице (веза са ЦОР 7, ЦОР 11, ЦОР 13 и ЦОР 15);

5. Култура и развој (веза са ЦОР 8, ЦОР 11 и ЦОР 16).

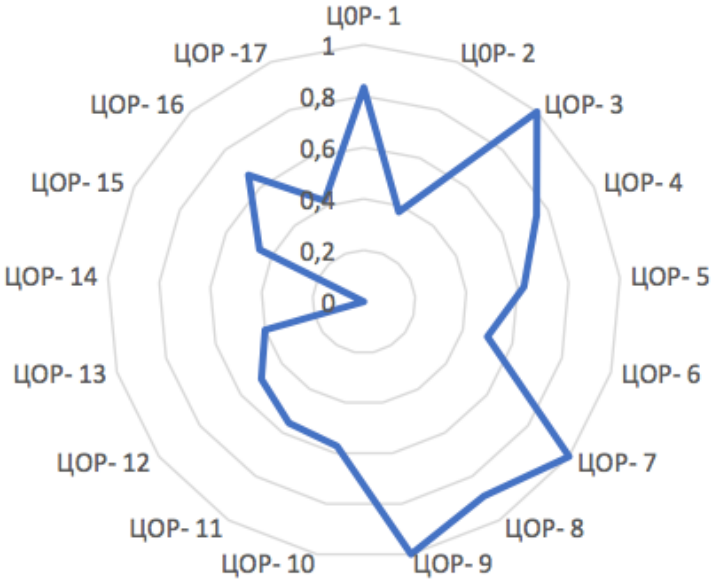
За сваку од ових области наведено је и девет исхода, као очекиваних резулатата заједничког рада. Конкретно, када је у питању област „Добра управа и владавина права" један од исхода подразумева да „до 2020. године, институције државне управе, на свим нивоима, унапређују одговорност и заступљеност, ради пружања квалитетнијих услуга грађанима и привреди",[361] што између осталог подразумева и „рад са релевантним институцијама Владе Републике Србије и организацијама цивилног друштва на успостављању националних модалитета за праћење и извештавање о предстојећим Циљевима одрживог развоја и релевантним друштвено-економским показатељима".[362] Из овога произлази да су Циљеви одрживог развоја и Агенда 2030 нашли кључно место у Оквиру развојног партнерства, као мапи пута за будућу сарадњу која је усмерена на свеукупан друштвено-економски раст и развој.

6.4.1.5. Србија и Агенда 2030

Републички секретаријат за јавне политике и Немачка организација за међународну сарадњу (ГИЗ) сачинили су крајем 2017. године извештај под насловом *Србија и Агенда 2030* који мапира два оквира. Прво, национална стратешка документа у односу на Циљеве одрживог развоја, и друго, преговарачка поглавља за приступање Европској унији у односу на Циљеве одрживог развоја. Приликом израде овог документа узети су у обзир извештај о реализацији Миленијумских циљева развоја из 2015. године, Оквир развојног партнерства за период 2016–2020. године, као и процес приступања Републике Србије Европској унији.

Задатак овог извештаја био је да послужи као полазна основа у давању приоритета Циљевима одрживог развоја за Републику Србију, али и као путоказ за идентификовање оних Циљева, односно области које нису покривене постојећим стратешким документима. Анализа је обухватила 75 докумената, а у областима где нису постојале стратегије узета су у разматрање релевантна документа, попут планова и програма. Слика 9 даје приказ процентуалне покривености Циљева одрживог развоја (0–100%) стратешким оквиром у Републици Србији.

[361] Влада Републике Србије, Тим Уједињених нација у Србији, *Оквир развојног партнерства 2016–2020, Београд*, Београд, мај 2017, стр. 17, доступно на: https://serbia.un.org/sites/default/files/2019-09/DPF_SRB_30_May_2017_FINAL_SIGNED.pdf (приступљено 3. 1. 2020).
[362] Ibidem, стр. 18.



Слика 9: Покривеност Циљева одрживог развоја стратешким оквиром у Републици Србији[363]

Из приказа произлази да ЦОР 1, ЦОР 3, ЦОР 4, ЦОР 7, ЦОР 8 и ЦОР 9 имају највеће процентуално поклапање са стратегијама у Републици Србији, док су ЦОР 13 и ЦОР 14 најслабије покривени. Општи налаз је да укупна покривеност Циљева одрживог развоја и њихових домета стратешким оквиром у Републици Србији износи 62%, уз напомену аутора извештаја да нису сви домети релевантни за Републику Србију, као и да су неки покривени међународним правним актима, а не националним стратегијама.

Један од закључака који је произашао из овог мапирања јесте да значајан број стратегија покрива више од једног Циља и домета, односно да немају сва стратешка документа подједнаку важност у примени Агенде 2030. Тако се, на пример, издвајају она документа јавних политика која имају највећу важност, а то су: „Стратегија развоја образовања; Фискална стратегија; Национална стратегија развоја енергетике; Стратегија за превенцију и контролу хроничних незаразних болести; Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња; Национална стратегија за родну равноправност; Национални програм заштите животне средине; Просторни план Републике Србије; Програм реформи управљања јавним финансијама, као и Програм реформи политике запошљавања и политике социјалне заштите у процесу приступања Европској унији".[364]

[363] Влада Републике Србије, Републички секретаријат за јавне политике, Немачка организација за међународну сарадњу ГИЗ, *Србија и Агенда 2030, Мапирање националног стратешког оквира у односу на циљеве одрживог развоја*, Београд, 2017, стр. 57, доступно на: https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/2017/11/Agenda-UN-2030.pdf (приступљено 9. 4. 2019).
[364] Ibidem, стр. 59.

6.4.1.6. Програм Владе Републике Србије 2017. године

Република Србија до краја 2018. године није одредила приоритетне Циљеве одрживог развоја на којима ће бити посебан фокус. Ипак, у експозеу председника Владе Републике Србије из јуна 2017. године наводе се циљеви Владе Републике Србије за мандатни период, и то:

1. „Повезивање Србије са Европом и светом;
2. Бржи привредни раст;
3. Повећање ефикасности пружања јавних услуга;
4. Заштита људских права и безбедност;
6. Дигитализација;
7. Образовање за 21. век".[365]

Сви наведени циљеви повезани су превасходно са ЦОР 4, ЦОР 8, ЦОР 9, ЦОР 10, ЦОР 12, ЦОР 16 и ЦОР 17, а индиректно и са осталим Циљевима одрживог развоја.

6.4.2. „Србија какву желим"

Република Србија је била међу 56 одабраних земаља у свету у којој су се спроводиле консултације под слоганом *Свет какав желимо* (eng. *The World We Want*). Циљ ових консултација које су покренуте током примене Миленијумских циљева развоја био је да се стекне увид у ставове и мишљења људи широм света, како би се дефинисале приоритетне области и смер у којем ће се човечанство развијати после 2015. године. Мишљења и предлози затражени су од грађана, медија, јавног, приватног и цивилног сектора, који су путем два извора, друштвених мрежа и веб-портала, као и уз помоћ непосредних конатаката, округлих столова, јавних дебата, конференција и радионица, изнели своје ставове и сугестије у вези са највећим изазовима и препрекама, али и могућностима за бољу животну перспективу. Консултације је водио Тим Уједињених нација у Републици Србији, уз помоћ националних и локалних партнера, а Влада Републике Србије је узела учешће путем Саветодавног одбора за период после 2015. године који су чинили Министарство спољних послова Републике Србије и Канцеларија за европске интеграције.

Националне консултације су спроведене у периоду од јануара до маја 2013. године, уз партиципацију скоро 28.000 грађана. Чак 21.500 грађана је консултовано путем друштвених мрежа (Facebook и Twitter), 3.500 грађана уз помоћ интернет анкета и портала *Србија какву желим* који је креиран за ту прилику (www.srbijakakvuzelim.rs) и 3.000 грађана кроз непосредне консултације (интервјуе, дискусије, радионице).[366] Битно је да се нагласи да су у

[365] Народна скупштина Републике Србије, *Програм Владе Републике Србије, Кандидат за председника Владе Ана Брнабић*, Београд, 28. јун 2017. године, доступно на: https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ekspoze-mandatarke-ane-brnabic280617_cyr.pdf (приступљено 9. 4. 2019).

[366] Тим Уједињених нација у Републици Србији, *Србија какву желим, Завршни извештај, Националне консултације у Србији за период после 2015*, Београд, стр. 5, доступно на: http://www.srbijakakvuzelim.rs/assets/download/final_report_rs.pdf (приступљено 9. 4. 2019).

овај процес укључене посебно осетљиве друштвене групе попут: деце, младих, жена, националних мањина, старијих грађана, особа с инвалидитетом, миграната, интерно расељених лица, како би се чуо и њихов глас.

Резултат консултација била је идентификација девет области које су грађани сматрали приоритетним за раздобље после 2015. године. Те области су следеће:

1. „Више посла, боља радна места и достојанствен рад;
2. Искорењивање сиромаштва и боља подршка угроженим групама;
3. Добро управљање и поуздане институције;
4. Култура одговорности, толеранције и друштвеног јединства;
5. Квалитетније образовање;
6. Боља здравствена заштита;
7. Одржива животна средина;
8. Равноправност између мушкараца и жена;
9. Боље управљање миграцијама и покретљивост становништва”.[367]

Поред наведених области грађани су, такође, предложили начин превазилажења изазова, кључне носиоце и временске одреднице које они виде као примарне. С обзиром на то да су грађани као четврти приоритет навели развој културе одговорности, толеранције и друштвеног јединства, Република Србија је одабрана међу шест држава за спровођење другог круга консултација који је овога пута посебно био усмерен на културу и развој. Тим Уједињених нација у Републици Србији је био носилац и друге фазе активности, а Влада Републике Србије је, такође, имала активну улогу посредством Министарства спољних послова Републике Србије.

Опредељеност да акценат буде стављен на везу између културе и развоја лежи у чињеници да култура има врло значајну улогу у развоју друштва, јачању поверења, солидарности и хуманости међу грађанима и оснаживању националног бића. Култура има утицај и на развој и унапређење људских права, слобода, демократије и јединства у једном друштву, а њено уграђивање у план развоја у наредним деценијама могло би да доведе до позитивних помака.

Друга фаза националних консултација у Републици Србији спроведена је у временском интервалу од августа до октобра 2014. године и обухватила је испитивање ставова и мишљења грађана, како у непосредном контакту са њима, тако и путем друштвених мрежа и интернета. У овом процесу учествовало је преко 300.000 људи који су изнели своје ставове о повезаности културе и развоја. Оно што је значајно подвући јесте чињеница да су грађани препознали међусекторску повезаност, односно значај културе, као важног чиниоца одрживог развоја који је тесно повезан са смањењем сиромаштва, унапређењем образовања,

[367] Ibidem, стр. 94–95.

заштитом животне средине и целокупним друштвено-економским растом и развојем. Као резултат овог процеса идентификовано је десет препорука:

1. „Обезбеђивање адекватног политичког оквира за афирмацију културе као покретача развоја;

2. Потреба за међусекторским приступом култури и њеној улози у развоју;

3. Финансијска подршка главних установа културе и активности које чине окосницу тог система;

4. Развој културних делатности и културног туризма;

5. Промена наставних планова и повезивање установа културе са установама образовања;

6. Коришћење културних средстава, како би се додатно унапредила родна равноправност;

7. Дефинисање културних компоненти урбаног живота и обезбеђивање инфраструктуре и финансијске подршке за одрживи развој урбаног простора и урбаних заједница од стране локалних власти;

8. Заштита и промоција природних подручја као културног наслеђа;

9. Корићшење културе, као средства за промовисање поверења, солидарности и инклузије;

10. Важност улоге медија у формирању културних модела”.[368]

Ово је била јединствена прилика која је пружена грађанима Републике Србије да буду део глобалног процеса и учествују не само у формулисању једног документа, већ и на изглед света након 2015. године.

Поред ових националних консултација које су у Републици Србији спроведене у две фазе, грађани су имали прилику да преко веб-сајта *Мој свет 2015* (http://www.myworld2015.org) учествују и у глобалном гласању за стратешке циљеве који ће бити приоритетни након 2015. године. Преко 1.700 грађана Републике Србије исказало је свој став, што „представља једну од највећих стопа учешћа из региона Централне и Источне Европе и Заједнице Независних Држава”.[369] Људи су могли директно да искажу своје мишљење када је у питању обликовање света у наредним деценијама, а речи тадашњег Генералног секретара УН-а Бан Ки Муна да има жељу да „ово буде најинклузивнији глобални развојни процес који је свет икада познавао”,[370] сведоче о потреби да приоритети заиста осликавају стварне потребе свих

[368] Тим Уједињених нација у Републици Србији, *Србија какву желим, Култура и развој, Пост-2015 националне консултације у Србији*, Београд, стр. 88–90, доступно на: http://www.srbijakakvuzelim.rs/assets/download/post_2015_finalni%20izvestaj_srpski.pdf (приступљено 9. 4. 2019).
[369] Тим Уједињених нација у Републици Србији, *Србија какву желим, Завршни извештај, Националне консултације у Србији за период после 2015*, op. cit., стр. 45.
[370] United Nations, SDG Action Campaign, доступно на: https://sdgactioncampaign.org/2014/05/07/the-un-foundation-supports-the-un-global-vote-for-a-better-world/ (приступљено 9. 4. 2019).

грађана света. Приметно је да су грађани Републике Србије, као и грађани на светском нивоу, одредили прва четири идентична приоритета, и то: боље могућности запошљавања; добро образовање; бољу здравствену заштиту и поштену и одговорну власт, са разликом у редоследу приоритета. Видети слику 10.

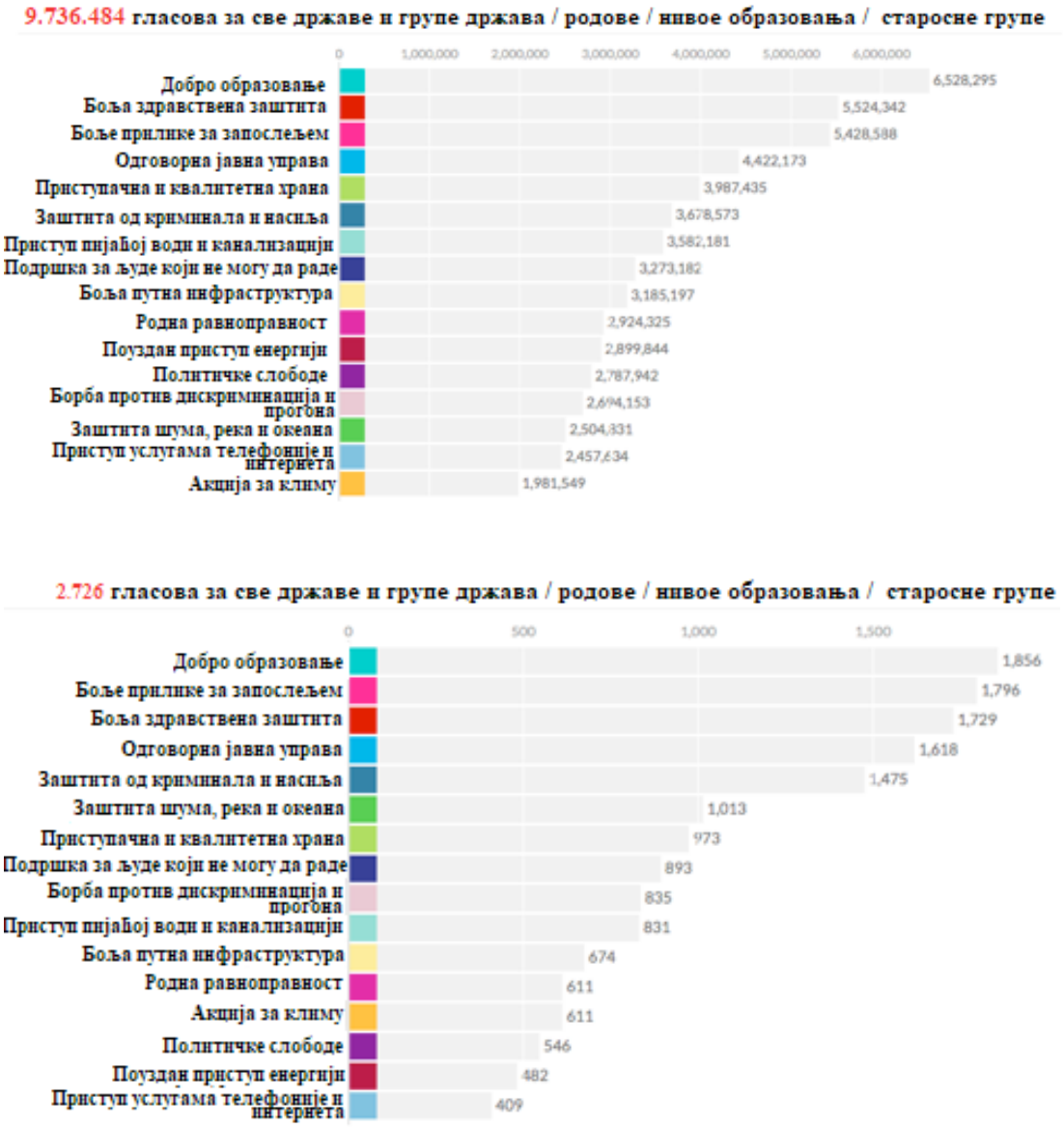
Свет (566.546)		Србија (1.737)	
1	Добро образовање	1	Боље могућности запошљавања
2	Боља здравствена заштита	2	Добро образовање
3	Поштена и одговорна власт	3	Боља здравствена заштита
4	Боље могућности запошљавања	4	Поштена и одговорна власт
5	Приступ пијаћој води и канализацији	5	Заштита од криминала и насиља
6	Повољне намирнице богате хранљивим састојцима	6	Подршка за људе који не могу да раде
7	Заштита од криминала и насиља	7	Повољне намирнице богате хранљивим састојцима
8	Заштита шума, река и океана	8	Заштита шума, река и океана
9	Бољи саобраћај и путеви	9	Слобода од дискриминације и прогона
10	Слобода од дискриминације и прогона	10	Бољи саобраћај и путеви
11	Подршка за људе који не могу да раде	11	Приступ пијаћој води и канализацији
12	Политичке слободе	12	Равноправност између мушкараца и жена
13	Равноправност између мушкараца и жена	13	Политичке слободе
14	Поуздан приступ енергији у домаћинству	14	Поуздан приступ енергији у домаћинству
15	Приступ телефону и интернету	15	Акција за климу
16	Акција за климу	16	Приступ телефону и интернету

Слика 10: Резултати гласања за глобалне приоритете – свет и Србија[371]

У погледу првих десет приоритета, грађани Републике Србије предност дају подршци људима који не могу да раде, док је на светском нивоу то приступ пијаћој води и канализацији. Објашњење се може тражити у чињеници да Република Србија спада у средње развијене земље, што значи да су неке од најосновнијих животних потреба, попут приступа пијаћој води и канализацији или намирницама богатим хранљивим састојцима доступне већини становништва. Људски развојни индекс у Србији је од 2000. године у сталном порасту. Тако је, на пример, 2015. године износио 0,785, 2016. године 0,791, а 2017. године 0,794. „Са вредношћу људског развојног индекса у 2018. години од 0,799 Србија је сврстана у високу категорију људског развоја на 63. место од 189 држава."[372] С друге стране, етнички сукоби и период транзиције осиромашили су државу, тако да грађани као први приоритет наводе бољу могућност запошљавања.

Гласање за глобалне приоритете је и даље отворено, а људи широм света на веб-сајту *Мој свет 2015* (http://www.myworld2015.org) могу да искажу свој став у погледу развојних приоритета. До децембра 2018. године гласало је близу 10 милиона људи широм света, а од тог броја 2.726 су грађани Републике Србије.

[371] Тим Уједињених нација у Републици Србији, *Србија какву желим, Завршни извештај, Националне консултације у Србији за период после 2015*, op. cit., стр. 45–46.
[372] United Nations Development Programme, *Human Development Report 2019, Inequalities in Human Development in the 21st Century*, Briefing note for countries on the 2019 Human Development Report, pp. 2–3, доступно на: http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/SRB.pdf (приступљено 9. 4. 2019).



Слика 11: Резултати гласања за глобалне приоритете – свет и Србија, децембар 2018. године[373]

Уколико се погледају приоритети, после неколико година од када је усвојена Агенда 2030, запажа се да грађани Републике Србије и грађани у свету као превасходни циљ наводе добро образовање (Слика 11). Прва четири приоритета су идентична, са разликом што грађани Републике Србије дају предност бољој могућности запошљавања у односу на бољу здравствену заштиту. Ако упоредимо ове резултате с оним почетним, непосредно пред доношење Агенде 2030, уочава се да су грађани на светском нивоу дали предност бољој могућности запошљавања у односу на поштену и одговорну власт.

Један од разлога може бити и последица економске кризе на глобалном нивоу, која је имала утицај на све државе света, остављајући милионе људи без радних места. Ови подаци могу бити од посебне користи доносиоцима одлука широм света.

[373] United Nations, My World, My Analytics, доступно на: http://data.myworld2015.org/?country=Serbia (приступљено 30. 12. 2018).

Поред тога што су грађани Републике Србије учествовали у светским, али и националним консултацијама за одређивање приоритетних циљева у периоду после 2015. године, представници Републике Србије имали су врло активну улогу у почетној фази формулисања Циљева одрживог развоја и текста Агенде 2030. Ово се најпре односи на партиципацију у раду Отворене радне групе (eng. Open Working Group) чији је основни задатак поверен од стране Генералне скупштине Уједињених нација био да се одреди нацрт предлога Циљева одрживог развоја који ће касније чинити саставни део Агенде 2030.

Истовремено, допринос је пружен и кроз ангажман у оквиру Међувладиног комитета експерата за финансирање одрживог развоја који је сачинио нацрт стратегије финансирања одрживог развоја о којем се разговарало на Трећој међународној конференцији о финансирању за развој од 13. до 16. јула 2015. године у Адис Абеби. Конференција је резултирала усвајањем „новог глобалног оквира за финансирање одрживог развоја који усклађује све токове финансирања са економским, социјалним и еколошким приоритетима, али утврђује и свеобухватан сет политичких акција држава чланица, како би се подржала мобилизација средстава за глобалну трансформацију за одрживи развој".[374] Тај нови оквир чини Адис Абеба Акциону Агенду[375] којом су државе учеснице конференције изразиле чврсту политичку посвећеност у циљу стварања окружења погодног за одрживи развој на свим нивоима, у духу глобалног партнерства и солидарности.

6.4.3. Институционални механизам за спровођење Агенде 2030

6.4.3.1. Међуресорна радна група за спровођење Агенде УН о одрживом развоју до 2030. године

Три месеца по усвајању Агенде 2030 у седишту Уједињених нација у Њујорку Влада Републике Србије је 30. децембра 2015. године формирала Међуресорну радну групу за спровођење Агенде УН о одрживом развоју до 2030. године (МРРГ). Ово тело састављено је од релевантних представника 26 ресорних министарстава, владиних агенција и канцеларија за праћење и усаглашавање активности, са следећим задацима:

- „Праћење спровођења Агенде 2030 у сарадњи са надлежним министарствима;

- Координисање и обједињавање ставова и активности свих надлежних министарстава поводом Агенде 2030;

- Предлагање процеса усвајања националне стратегије одрживог развоја и начина њеног финансирања, којом би се објединиле све појединачне стратегије и хармонизовало остварење циљева Агенде 2030 са условима које Република Србија треба да оствари, како би испунила своје друге међународне обавезе и успешно привела крају приступне преговоре са Европском унијом;

- Предлагање основа за статистичко праћење циљева и домета;

[374] United Nations, Third International Conference on Financing for Development, July 13–16, 2015, Addis Ababa, Ethiopia, доступно на: https://www.un.org/esa/ffd/ffd3/conference.html (приступљено 18. 04. 2019).
[375] United Nations, A/RES/69/313 – *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda)*, July 27, 2015, доступно на: https://undocs.org/A/RES/69/313 (приступљено 18. 4. 2019).

- Припремање периодичних извештаја о спровођењу Агенде 2030;

- Континуирано информисање Сталног координатора Уједињених нација у Републици Србији и система Уједињених нација о резултатима рада Радне групе и спровођењу циљева и домета Агенде 2030, преко Министарства спољних послова".[376]

Од 2017. године радом Међуресорне радне групе председава министар без портфеља у Влади Републике Србије задужен за демографију и популациону политику.

Од оснивања до децембра 2018. године одржано је пет седница овог тела. На петој седници, која је одржана 15. новембра 2018. године, усвојен је и Пословник о раду којим се „уређује припремање седница, сазивање и начин рада, начин одлучивања, као и сва друга питања од значаја за рад Радне групе".[377] На седници је најављено и представљање првог Добровољног националног извештаја Републике Србије о спровођењу Агенде 2030 за одрживи развој у јулу 2019. године на заседању Политичког форума на високом нивоу у Уједињеним нацијама у Њујорку, а усвојена је и Мапа пута за припрему и израду овог документа у којој су прецизиране активности, задужења и исходи у складу са роковима за достављање главних порука и финалног извештаја.

6.4.3.2. Фокус група Народне скупштине Републике Србије за развој контролних механизама за процес имплементације и надзора над спровођењем Циљева одрживог развоја

Фокус група Народне скупштине Републике Србије за развој контролних механизама за процес имплементације и надзора над спровођењем Циљева одрживог развоја (Фокус група), формирана је 25. септембра 2017. године у циљу контроле процеса примене Агенде 2030 у Републици Србији.[378] Фокус групу чине 13 чланова и она је једна од шест неформалних посланичких група, поред Женске парламентарне мреже, Економског фокуса, Зелене групе, Енергетског форума и Глобалне организације парламентараца за борбу против корупције (ГОПАК), које активно делују у Народној скупштини Републике Србије. Поред Фокус групе, као неформалног механизма, Народна скупштина Републике Србије обавља активности у вези са применом Агенде 2030, преко Сталне делегације у Интерпарламентарној унији.

Имајући у виду законодавну, представничку и надзорну улогу парламента, Фокус група има, пре свега, контролну улогу у процесу примене Агенде 2030, улогу у вези с усвајањем закона који омогућавају њену примену, али и пружање подршке у читавом овом процесу. „Основне парламентарне улоге, као што су доношење закона, буџетирање, надзор и заступање интереса бирача, имају кључни значај у спровођењу Циљева одрживог развоја."[379]

---

[376] Влада Републике Србије, *Одлука о образовању Међуресорне радне групе за спровођење Агенде Уједињених нација о одрживом развоју до 2030. године*, Службени гласник РС, бр. 113/2015, доступно на: http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2015/113/2/reg (приступљено 9. 4. 2019).

[377] Влада Републике Србије, Кабинет министра без портфеља задуженог за демографију и популациону политику, Пета седница Међуресорне радне групе за спровођење Агенде УН о одрживом развоју до 2030. године, доступно на: http://www.mdpp.gov.rs/latinica/arhiva-aktivnosti-novembar-2018.php (приступљено 9. 4. 2019).

[378] Више на: Влада Републике Србије, доступно на: https://www.srbija.gov.rs/vest/302889/postignuti-rezultati-u-implementaciji-ciljeva-agende-un-2030.php (приступљено 9. 4. 2019).

[379] Народна скупштина Републике Србије, Програм Уједињених нација за развој (УНДП), Швајцарска агенција за развој и сарадњу (СДЦ), *Парламенти и Циљеви одрживог развоја*, Београд, 2017, стр. 11–12.

У погледу доношења закона, врло је значајно усмерити пажњу на најосетљивије групе грађана и поштовање њихових права, што подразумева учешће што ширег круга актера у друштву, невладиног сектора, привредних партнера, академске заједнице, медија и др.

Обезбеђивање средстава за примену Агенде 2030 у парламенту се врши кроз процедуру усвајања Закона о буџету. Да би се омогућила примењивост Агенде 2030, неопходно је обезбедити и финансијска средства за њено спровођење. У овом процесу је кључна надзорна улога парламента над трошењем буџетских средстава. Парламентарни надзор над применом спровођења активности Агенде 2030 врло је значајан, посебно када су у питању механизми посланичких питања или јавних слушања у оквиру рада парламентарних одбора. На овај начин оцењују се тренутна ситуација, могућности напретка, као и потенцијалне претње које стоје на путу у овом процесу. Коначно, улога заступања од стране посланика који представљају изабране представнике народа је врло значајна, јер у непосредној комуникацији са грађанима могу да чују савете, препоруке и њихова мишљења у вези са добрим странама, али и слабостима у самом процесу примене Агенде 2030.

У вези са надзорном функцијом парламента, непосредно по формирању, Фокус група је 8. новембра 2017. године у сарадњи с Одбором за спољне послове и Програмом за развој Уједињених нација (УНДП) организовала прво јавно слушање у Народној скупштини Републике Србије под називом *Спровођење Циљева одрживог развоја: улога Народне скупштине*. Догађај је окупио представнике државних институција, међународних организација, невладиног и привредног сектора. На скупу је истакнуто да је „циљ Фокус групе унапређење државног система, развој и квалитетнији живот грађана Србије, као и да ће координисаном сарадњом са Мешовитом радном групом, одборима Народне скупштине, локалним органима управе, али и са земљама у региону, као и државама чланицама Европске уније, ово тело активно радити на остварењу тог циља".[380]

Посланици Народне скупштине Републике Србије у сарадњи са члановима Фокус групе имали су неколико активности од септембра 2017. године када је формиран овај неформали механизам, па до краја 2018. године. Рад Народне скупштине на развоју механизама праћења примене Циљева одрживог развоја представљен је на 138. пленарном заседању Скупштине Интерпарламентарне уније у Женеви које је одржано од 24. до 28. марта 2018. године. Учешће на овом скупу је узело 137 делегација од 172 чланице, колико броји Интерпарламентарна унија, и преко 700 посланика и 65 председника парламената широм света. На састанку Сталног комитета за Уједињене нације Интерпарламентарне уније (ИПУ) званичници Републике Србије су истакли да је „Народна скуштина Републике Србије међу првима у свету извршила самопроцену могућности праћења примене Циљева одрживог развоја, да је формирана Фокус група која ће пратити рад Владе Републике Србије, да су скупштински одбори почели са упознавањем својих обавеза, као и да ће у предстојећем периоду фокус бити на младима и јединицама локалне самоуправе".[381]

[380] Народна скупштина Републике Србије, Одржано јавно слушање на тему „Спровођење циљева одрживог развоја: улога Народне скупштине", доступно на: http://www.parlament.gov.rs/Odr%C5%BEano_javno_slu%C5%A1anje_na_temu_%E2%80%9ESprovo%C4%91enje_ciljeva_odr%C5%BEivog_razvoja:_uloga_Narodne_skup%C5%A1tine%E2%80%9C.32673.941.html (приступљено 9. 4. 2019).

[381] Народна скупштина Републике Србије, Скупштина Србије пример другим парламентима у свету у погледу имплементације Циљева одрживог развоја, доступно на: http://www.parlament.gov.rs/Skupstina_Srbije_primer_drugim.33561.43.html (приступљено 9. 4. 2019).

Још једна од активности коју је Народна скупштина Републике Србије спровела у сарадњи са Интерпарламентарном унијом, а уз подршку УНДП у Србији, био је регионални семинар под називом *Парламентарна сарадња за одрживи развој: борба против сиромаштва и промовисање здравствене заштите*, који је одржан од 24. до 25. маја 2018. године у Београду.[382] Том приликом учесници скупа, посланици из 11 земаља чланица Интерпарламентарне уније, имали су прилику да разговарају о Агенди 2030 и приоритетима држава, о досадашњим резултатима и плановима парламената региона у погледу надзора над спровођењем Циљева одрживог развоја, о подршци младима да се активно укључе у креирање друштвених и политичких процеса, о ефектима климатских промена на повећање сиромаштва и јавно здравље људи, као и о свеопштем побољшању здравља становништва у оквиру ЦОР 3, као предуслова за делотворну примену Агенде 2030.

6.4.3.3. Републички завод за статистику Србије (РЗС)

У складу са *Декларацијом о улози националних статистичких институција у мерењу и праћењу Циљева одрживог развоја*,[383] која је усвојена на Шездесет трећој пленарној сесији Конференције европских статистичара у Женеви од 15. до 17. јуна 2015. године, Републички завод за статистику Србије има задатак да својом стручношћу допринесе мерењу Циљева одрживог развоја на професионалан и непристрасан начин.

Потребно је нагласити да је основни задатак Републичког завода за статистику, као националне статистичке институције, да обезбеди податке за праћење Циљева одрживог развоја, о чему конкретно говоре и домети 17.18 и 17.9.[384] Ово подразумева идентификовање произвођача података, као и извора података који одговарају индикаторима за праћење. Од процеса идентификовања података за праћење Циљева одрживог развоја, што је задатак статистичких институција, требало би разликовати процес извештавања о праћењу напретка који је, пре свега, политички процес и одвија се у оквиру Политичког форума на високом нивоу о одрживом развоју који се одржава сваке године у седишту Уједињених нација у Њујорку. С тим у вези, основни задатак Републичког завода за статистику јесте изградња кредибилног система мерљивости, ради спровођења Циљева одрживог развоја. Као кључна национална статистичка институција Републички завод за статистику има и координациону улогу, када су у питању подаци за праћење индикатора Циљева одрживог развоја, а у опису посла је и сарадња са другим институцијама на националном нивоу, када је у питању идентификовање и обезбеђивање података, повећање њихове видљивости и њихова дисеминација.

---

[382] Народна скупштина Републике Србије, Председнице Народне скупштине и Интерпарламентарне уније отвориле Регионални семинар о Циљевима одрживог развоја, доступно на: http://www.parlament.gov.rs./Predsednice_Narodne_skupstine.34103.43.html (приступљено 9. 4. 2019).

[383] Републички завод за статистику Србије, Економска комисија УН за Европу, Конференција Европских статистичара, Шездесет трећа пленарна сесија, Женева, 15–17. јун 2015. године, Извештај са шездесет треће пленарне сесије Конференције Европских статистичара, Додатак, *Декларација о улози националних статистичких институција у мерењу и праћењу Циљева одрживог развоја (SDGs),* доступно на: https://www.stat.gov.rs/media/3701/deklaracija-o-ulozi-nsi-cir.pdf (приступљено 9. 4. 2019).

[384] Домет 17.18: „До 2020. унапредити подршку за изградњу капацитета земаља у развоју, укључујући најнеразвијеније земље и мале острвске државе у развоју, како би се значајно повећала доступност висококвалитетних, благовремених и поузданих података разврстаних по дохотку, полу, старости, раси, етничкој припадности, миграторном статусу, инвалидитету, географској локацији и осталим карактеристикама које су релевантне у датим националним контекстима". Домет 17.19: „До 2030. надоградити постојеће иницијативе, како би се развила мерила напретка у одрживом развоју, комплементарно мерењу бруто домаћег производа, те подржати стварање капацитета који се тичу статистичких података у земљама у развоју", (видети прилог 1).

Републички завод за статистику је крајем 2017. године оформио посебну радну групу са задатком да прати индикаторе на националном нивоу. У 2018. години организоване су две радионице у вези са Циљевима одрживог развоја. Прва радионица реализована је у јуну 2018. године, за представнике институција који су уједно и чланови Међуресорне радне групе, током које се дискутовало и о институцијама које би биле потенцијални произвођачи података за индикаторе Циљева одрживог развоја. Друга радионица је одржана током октобра 2018. године, поред чланова Међуресорне радне групе окупила је и представнике других институција „који су препознати као потенцијални произвођачи података, а мапирани су и додатни индикатори за праћење Циљева и њихових домета".[385]

У оквиру ових активности идентификована је доступност ЕУ и УН индикатора Циљева одрживог развоја за Републику Србију. Дошло се до података да је, од укупно 100 ЕУ индикатора, идентификовано 53 који су доступни за Републику Србију, два делимично релевантна и седам ирелевантних. Када је реч о УН индикаторима, од укупно 232 индикатора мапирана су 54 за која постоје извори података, односно која Републички завод за статистику може да прати, кроз своје изворе и путем ДевИнфо базе која садржи и друге податке званичне статистике. Закључено је, такође, да ће три индикатора бити придодата постојећој бази након спроведеног истраживања вишеструких показатеља (eng. Multiple Indicator Cluster Survey – MICS), 15 индикатора ће бити додато након истраживања здравља становништва Србије (eng. European Health Interview Survey – EHIS) током 2019. године, а 10 индикатора биће укључено уз помоћ Агенције за заштиту животне средине и Министарства за заштиту животне средине Републике Србије.

У извештају Европске комисије за 2019. годину о напретку Републике Србије у процесу приступања Европској унији држава је „у области статистике оцењена као умерено припремљена".[386] У децембру 2018. године отворено је званично и преговарачко поглавље 18 посвећено статистици. Ово поглавље се сматра значајним, јер усклађивање са правним тековинама Европске уније у области статистике подразумева поштовање међународних споразума и стандарда у различитим областима, почевши од пољопривреде, па до социјалних и демографских статистичких параметара који ће омогућити бољи квалитет података.

У склопу активности Републичког завода за статистику на примени Агенде 2030 у Републици Србији преведен је и документ Конференције европских статистичара, *Мапа пута за статистику за Циљеве одрживог развоја*[387]. Тиме је, поред енглеског, руског и шпанског језика овај документ стављен на располагање и на српском језику. Истовремено, на веб-сајту Републичког завода за статистику (https://www.stat.gov.rs) налази се посебан одељак под називом Циљеви одрживог развоја, који води ка посебном порталу (http://sdg.indikatori.rs) посвећеном Циљевима одрживог развоја. Портал садржи основне

[385] Републички завод за статистику Србије, Одржане радионице, доступно на: http://sdg.indikatori.rs/sr-cyrl/news-events/sdg-portal/ (приступљено 9. 4. 2019).
[386] European Commission, *Serbia 2019 Report*, Commission staff Working Document, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2019 Communication on EU Enlargement Policy, SWD(2019) 219 final, Brussels, 29. 5. 2019, p. 76, доступно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf (приступљено 9. 4. 2019).
[387] Републички завод за статистику Србије, Економска комисија УН за Европу, Конференција европских статистичара, *Мапа пута за статистику за Циљеве одрживог развоја*, Њујорк, Женева, 2017, доступно на: https://www.stat.gov.rs/media/3875/unece-mapa-puta-za-statistiku-za-sdg_srp_cir.pdf (приступљено 9. 4. 2019).

информације о Циљевима, индикаторима, бази података, али и о активностима које се спроводе на ову тему.

6.4.3.4. Институционални механизам предвиђен Оквиром развојног партнерства за период 2016–2020. године (Development Partnership Framework – DPF)

Оквир развојног партнерства за период 2016–2020. године (eng. Development Partnership Framework – DPF) предвиђа и институционални механизам за његово спровођење. Овај механизам, такође, може бити од значајне користи приликом примене Агенде 2030. Надлежне институције које су примарно одговорне у Републици Србији за спровођење Агенде 2030, а пре свих Међуресорна радна група, Фокус група и Републички завод за статистику Србије, могу у свом раду да користе и овај механизам чији су циљеви и задаци комплементарни на путу примене Агенде 2030.

Поред министарстава, невладиног сектора, међународних организација и агенција из система Уједињених нација који су првенствено одређени да се старају о спровођењу Оквира развојног партнерства у Републици Србији, предвиђено је формирање и Заједничког националног управног одбора. Састав овог тела чине представници релевантних министарстава, агенција и канцеларија Владе Републике Србије, као и шефови агенција из система УН. Председавајућа функција поверена је резидентном координатору Уједињених нација у Републици Србији и представнику Владе Републике Србије који сазивају састанке два пута годишње, док функцију секретаријата обавља Канцеларија сталног координатора УН у Републици Србији. Поред основне функције надзора над активностима спровођења програма, основни задаци Заједничког националног управног одбора су следећи:

- „Оцена укупног учинка ОРП и процена у којој мери резултати доприносе националним приоритетима;

- Разматрање кључних ограничења и поука проистеклих из имплементације, будућих ризика и добре праксе које би се могле предузети ради мерења и доношења одлука;

- Преглед и прилагођавање очекиваним резултатима, стратегијама и ресурсима, како би се боље ускладили ресурси Тима Уједињених нација у Републици Србији и Владе Републике Србије, ради остваривања што бољег ефекта;

- Разматрање и одобравање двогодишњих планова рада група резултата;

- Разматрање напретка у имплементацији половином године;

- Разматрање и одобравање средњорочних извештаја о напретку;

- Одржавање годишњег састанка на коме се врши свеобухватан преглед;

- Давање сагласности за коначну евалуацију ОРП и вршење надзора над процесом коначне евалуације која ће бити спроведена у време о коме се договоре чланови Заједничког националног управног одбора;

- Заступање и давање смерница за мобилизацију ресурса за имплементацију ОРП;

- Осигурање да сви актери буду ефективно обавештени о одлукама Заједничког националног управног одбора".[388]

Још један институционални механизам који је предвиђен овим документом јесу групе за резултате које се формирају на основу пет приоритетних области дефинисаних документом. Планирано је да чланови група за резултате укључе представнике министарстава и других владиних институција, организације цивилног друштва, као и агенције УН. Групе за резултате, такође, састају се минимум два пута годишње, и то пре седница Заједничког националног управног одбора, а у свом раду могу формирати и подгрупе у зависности од бројности исхода предвиђених приоритетним областима. Сваком групом председава именовани шеф агенције УН у Републици Србији за одређену групу. Основни задаци групе за резултате су следећи:

- „Обављање сталног мониторинга ситуације у циљу идентификовања ризика и могућности у развојном контексту и међу партнерима;

- Припрема годишњих или двогодишњих планова рада са SMART учинцима, активностима и индикаторима који доприносе очекиваним исходима. Групе за резултате планирају, одређују редослед и координирају акцијама које подржава агенција УН, како би осигурале максималну синергију и делотворност;

- Прикупљање података за индикаторе исхода и идентификовање и предлагање решења за превазилажење проблема недостајућих података;

- Мониторинг напретка у остваривању исхода ОРП, користећи договорене индикаторе, као и праћење степена у коме ови резултати доприносе националним приоритетима;

- Мониторинг спровођења препорука Универзалног периодичног прегледа;

- Представљање Заједничком националном управном одбору информација о напретку оствареном у односу на очекиване резултате, на полугодишњем нивоу;

- Спровођење годишњег прегледа резултата са извршним партнерима. Кроз њихово праћење и преглед, групе за резултате сагледавају синергију, највеће ризике и нове добре праксе или поуке које је могуће следити, документовати и о њима информисати остале актере;

- Припрема годишњег извештаја о постигнутим резултатима уз коришћење доказа и података прикупљених током мониторинга са извршним партнерима. Извештај описује како главне активности и постигнути учинци доприносе исходима ОРП и даје препоруке за следеће активности у вези са стратегијом, партнерством и ресурсима које треба да предузме Заједнички национални управни одбор;

- Припрема или ажурирање двогодишњих планова рада, узимајући у обзир поуке из имплементације, добре праксе и потребна прилагођавања".[389]

[388] Влада Републике Србије, Тим Уједињених нација у Републици Србији, *Оквир развојног партнерства 2016–2020*, op. cit., стр. 49.
[389] Ibidem, стр. 50–51.

Поред група за резултате у циљу спровођења Оквира развојног партнерства предвиђено је формирање и осталих група и то: Група за мониторинг и евалуацију; Група за комуникацију; Група за операције; Група за питања родне равноправности и Група за смањење ризика од катастрофа. Сваком од наведених група председава шеф агенције УН надлежне за дату област.

6.4.4. Брза интегрисана процена политика (Rapid Integrated Policy Assessment – RIA)

Извештај *Брзе интегрисане процене политика* (eng. *Rapid Integrated Policy Assessment – RIA*), објављен у фебруару 2018. године, представља инструмент процене степена усклађености Циљева одрживог развоја и њихових домета са националним политикама у Републици Србији. Ова процена узела је у обзир и процес придруживања Европској унији, али и мапирање препрека и фактора убрзања на путу примене Агенде 2030.

У анализи су од непосредне користи била и два документа Србија и Агенда 2030 (о којем је више речи било у претходном поглављу) и Оквир јавних политика за спровођење Циљева одрживог развоја Уједињених нација – улога Владе Републике Србије и независних државних органа, који је израдила Секонс група за развојну иницијативу (SeConS), уз подршку Фондације за отворено друштво.

У другом документу анализиран је, пре свега, однос између Циљева одрживог развоја и њихових домета са надлежним министарствима у Влади Републике Србије и другим државним органима, и друго, дат је прегелед релевантних стратегија које су у вези са Циљевима и њиховим дометима. Анализа је обухватила 26 министарстава и независних државних органа и 82 стратегије. Резултати приказани у Табели 12 показују преглед Циљева одрживог развоја и број институција и стратегија у Републици Србији са којим су у вези.

Табела 12: Преглед Циљева одрживог развоја и број институција и стратегија у Републици Србији са којим су у вези

ЦОР (институције/стратегије)	**ЦОР (институције/стратегије)**
ЦОР 1 (12 институција, 17 стратегија)	ЦОР 9 (6 институција, 13 стратегија)
ЦОР 2 (7 институција, 8 стратегија)	ЦОР 10 (13 институција, 17 стратегија)
ЦОР 3 (7 институција, 12 стратегија)	ЦОР 11 (5 институција, 11 стратегија)
ЦОР 4 (5 институција, 6 стратегија)	ЦОР 12 (11 институција, 16 стратегија)
ЦОР 5 (8 институција, 9 стратегија)	ЦОР 13 (4 институције, 8 стратегија)
ЦОР 6 (3 институције, 7 стратегија)	ЦОР 15 (2 институције, 9 стратегија)
ЦОР 7 (3 институције, 4 стратегије)	ЦОР 16 (16 институција, 19 стратегија)
ЦОР 8 (10 институција, 13 стратегија)	ЦОР 17 (12 институција, 10 стратегија)

За ЦОР 14 нису идентификоване одговорне институције и стратегије из, како је у документу наведено, „очигледних разлога”[390] пре свега, јер Република Србија нема приступ морима и океанима.

Брза интегрисана процена је обухватила анализу 128 докумената, а сама процена је извршена за 118 докумената. Анализа је показала да су три документа која обухватају највећи број димензија одрживог развоја: Национални приоритети за међународну помоћ Републици Србији за период 2014–2017. године, са пројекцијама до 2020. године – НАД, Програм економских реформи за период 2017–2019. године – ЕРП и Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике у процесу приступања Европској унији – ЕСРП.

Констатовано је и да у Републици Србији постоји велики број националних стратегија које су усмерене на различите области, али да начелно недостаје свеобухватна стратегија развоја која би обухватила кључне области повезане са Агендом 2030, имајући у виду да је Стратегија одрживог развоја важила закључно са 2017. годином. Резултати процене су указали да је одрживи развој „углавном добро покривен јавним политикама у Републици Србији и да је свих 16 релевантних Циљева одрживог развоја из Агенде 2030 присутно у кровним политикама развоја/реформи и у појединачним националним секторским/мултисекторским стратегијама, програмима и акционим плановима”.[391]

Када је у питању преклапање циљева националне политике са Циљевима одрживог развоја и његовим дометима, анализа је указала да су Национални приоритети за међународну помоћ Републици Србији за период 2014–2017. године, са пројекцијама до 2020. године – НАД најрелевантнији документ на националним нивоу, јер се циљеви из овог програма поклапају са 47 различитих домета, док се Програм економских реформи за период 2017–2019. године – ЕРП и Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике у процесу приступања Европској унији – ЕСРП поклапају са по 17 домета.

Остала документа код којих постоји преклапање у већем проценту су Национални програм заштите животне средине (поклапање са 30 домета), као и Просторни план Републике Србије са програмом спровођења (поклапање са 28 домета). Национална стратегија родне равноправности с Акционим планом, Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса, Стратегија развоја пољопривреде и руралног развоја и Стратегија за социјално укључивање Рома подударају се са више од 10 домета. У погледу преклапања између конкретних Циљева одрживог развоја и националних политика анализа је показала следеће:

- „Добру покривеност Циљевима одрживог развоја, односно висок степен поклапања Циљева одрживог развоја и њихових домета са циљевима из националних политика за ЦОР 13 и ЦОР16;

- Умерену покривеност Циљевима одрживог развоја, односно добро поклапање Циљева одрживог развоја са националним политикама, али не у потпуности и за домете, и то за ЦОР 1, ЦОР 4, ЦОР 5, ЦОР 7, ЦОР 8 и ЦОР 10;

[390] Секонс група за развојну иницијативу, Фонд за отворено друштво, *Оквир јавних политика за спровођење Циљева одрживог развоја Уједињених нација – улога Владе Републике Србије и независних државних органа*, Београд, стр. 1, доступно на: https://www.secons.net/files/publications/89-publication.pdf (приступљено 9. 4. 2019).
[391] *Србија и Агенда 2030: Брза интегрисана процена РИА*, Београд, фебруар 2018, стр. 23 (интерни документ).

- Слабу покривеност Циљевима одрживог развоја, односно слабо (претежно, делимично или непрецизно) поклапање Циљева одрживог развоја са националним политикама, док домети у оквиру једног циља нису подједнако обухваћени политикама, и то за ЦОР 2, ЦОР 3, ЦОР 9 и ЦОР 11;

- За ЦОР 6, ЦОР 12, ЦОР 15 и ЦОР 17 је утврђено да постоје празнине у националним политикама".[392]

Позитивну страну Брзе интегрисане процене представља чињеница што је ова анализа указала на главне недостатке и потенцијалне факторе који би могли да доведу до убрзања у примени Агенде 2030. Као највећи недостаци наводе се у области праћења примене Агенде 2030, имајући у виду да се индикатори дефинисани у националним стратегијама често не поклапају са индикаторима ЦОР, што отежава овај процес. С друге стране, Републички завод за статистику Србије за сада може да прати 54 индикатора за која постоје извори података, кроз своје изворе или путем ДевИнфо базе.

Следећи недостатак је у вези с институционалним капацитетима. Наиме, процена је показала да одређена министарства имају већу улогу у односу на остала када су у питању активности на спровођењу Агенде 2030, па самим тим постоји опасност недостатка делотворног поступања у свим активностима, што може негативно да се одрази на крајњи исход. Министарства за која је процена показала да имају доминантну улогу су: Министарство заштите животне средине, Министарство финансија, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде. Сходно томе, у наведеним институцијама је потребно проширити капацитете и ресурсе, како би ефикасно и ефективно обављали намењену улогу. С овим недостатком у вези је и следећи, а то су слаби институционални механизми појединих државних органа, посебно канцеларија, координационих тела и савета који могу да имају значајну улогу у примени Агенде 2030, али немају довољно капацитета у погледу доношења одлука, расподеле финансијских средстава, али и људских и других ресурса неопходних за ефикасну примену политика. Констатован је и недостатак мултисекторског приступа у односу на одређене Циљеве одрживог развоја и њихове домете, али и мањак вертикалне координације, посебно на нивоу јединица локалне самоуправе, што представља значајну сметњу за делотворно спровођење Агенде 2030.

Када су у питању фактори убрзања, један од најзначајнијих јесте процес приступања Републике Србије Европској унији који представља кључни национални приоритет. Како се у извештају наводи, „блиске везе између Агенде 2030 и преговарачког процеса за приступање Европској унији међусобно се подупиру и могу да обезбеде значајне синергије које ће усмеравати реформе у повезаним областима".[393] Због тога се сматра посебно важним што процес приступања Европској унији покреће за собом економске и институционалне реформе, што представља подстицај за трансформацију и у другим областима.

Као други фактор убрзања идентификована је Међуресорна радна група за спровођење Агенде УН о одрживом развоју до 2030. године, под условом делотворности њеног рада и активног ангажовања свих чланова, те укључивање што ширег круга чинилаца у друштву у процес спровођења Агенде 2030. Коначно, као што недостатак мултисекторског приступа у

[392] Ibidem, стр. 24–25.
[393] Ibidem, стр. 54.

односу на одређене Циљеве и њихове домете може бити слаба тачка, тако у појединим областима може бити катализатор и фактор убрзања ефикасне примене Агенде 2030. Мултисекторски приступ идентификован је посебно за ЦОР 1, ЦОР 5, ЦОР 8, ЦОР 10, ЦОР 12 и ЦОР 16.

6.4.5. Подршка интегрисању, убрзању и мерама политике (Mainstreaming, Acceleration and Policy Support – MAPS)

Мисија подршке интегрисању, убрзању и мерама политике (eng. *Mainstreaming, Acceleration, and Policy Support Mission – MAPS*) спроведена је од 3. до 7. септембра 2018. године у Републици Србији, уз подршку експерата Тима Уједињених нација у Републици Србији, Делегације Европске уније и Светске банке. Тим је окупио преко 20 експерата који су обавили преко 30 састанака са представницима државних институција, организација цивилног друштва, привредног сектора, међународних организација и другим релевантним актерима, у циљу прикупљања података у вези са спровођењем Агенде 2030 у Републици Србији.

Експерти су, том приликом, најавили да ће МАПС мисија помоћи у одређивању стратешких циљева за креирање базе одрживог развоја државе, с обзиром на текући процес придруживања Европској унији, али узимајући у обзир и сличне реформске трендове који имају значајну улогу као акцелератори спровођења Агенде 2030. С друге стране, званичници у Републици Србији су посебно подвукли да ће завршни извештај МАПС мисије „послужити у одређивању приоритета Републике Србије међу циљевима и дометима одрживог развоја који ће бити темељ за доношење Националног програма за одрживи развој".[394] Најављено је да ће финални извештај бити доступан половином 2019. године.

6.4.6. Субрегионална конференција Промоција напретка у имплементацији Агенде 2030

Као део активности на спровођењу Агенде 2030 у Републици Србији, у септембру 2018. године, у Београду, организована је субрегионална конференција *Промоција напретка у имплементацији Агенде 2030*. Основни циљ је био да представници земаља учесница, разменом знања и искустава, пронађу практична, примењива решења у правцу повећања видљивости Циљева одрживог развоја, сагледају могућности њиховог спровођења, као и повезаности Агенде 2030 и процеса придруживања Европској унији. Конференција је организована од стране Владе Републике Србије, уз помоћ Тима Уједињених нација у Републици Србији и Немачке организације за међународну сарадњу (ГИЗ), уз преко 150 учесника. Конференцију је обележило активно учешће представника на највишем нивоу, како владиног, тако и невладиног, привредног сектора и академске заједнице из Албаније, Босне и Херцеговине, Северне Македоније, Црне Горе, Словеније, Хрватске, Немачке, Словачке, Румуније и Србије.

[394] Влада Републике Србије, Кабинет министра без портфеља задуженог за демографију и популациону политику, „Од приступа до убрзања" – експерти МАПС мисије у Београду, доступно на: https://www.mdpp.gov.rs/arhiva-aktivnosti-septembar-2018.php (приступљено 9. 4. 2019).

На отварању скупа шеф делегације Европске уније у Републици Србији Сем Фабрици посебно је истакао неодвојивост напретка ка остваривању Циљева одрживог развоја садржаних у Агенди 2030 и процеса европских интеграција, уз констатацију да су то два процеса једне исте реформе. „Све земље чланице Европске уније су се и саме обавезале да ће стремити достизању Циљева одрживог развоја, тако да је логично да и земље које желе да постану чланице инвестирају своје време, напоре, финансијска средства и експертизу ка остварењу ових циљева. Подршка ЕУ Србији кроз ИПА фондове функционише двојако: кроз промоцију реформи неопходних за будуће чланство у Европској унији, као и промоцију одрживог развоја у складу са Циљевима одрживог развоја Уједињених нација", напоменуо је том приликом амбасадор Фабрици.[395]

Посебан допринос у погледу практичног аспекта примене Агенде 2030, путем примера добре праксе, представљало је партиципирање представника приватног сектора, окупљеног путем Глобалног договора у Србији, али и невладиног сектора. Учешћем представника Владе Републике Србије на највишем нивоу, као и представника академске заједнице, организација цивилног друштва и приватног сектора, приказана је опредељеност свих структура у Републици Србији да се укључе у примену Агенде 2030, уз поштовање основног принципа „да нико не буде остављен иза колоне". Учесници су конференцију која је била усмерена на садржајну размену информација и подстицање дијалога у региону проценили као успешну, изражавајући уверење да су на тај начин изграђени добри темељи за наставак активности и даље сарадње, у циљу размене искустава и налажења примењивих решења у спровођењу Агенде 2030.

6.4.7. Добровољни национални извештај Републике Србије о спровођењу Агенде 2030 за одрживи развој

Република Србија се квалификовала за представљање првог *Добровољног националног извештаја о спровођењу Агенде 2030 за одрживи развој* за 2019. годину. Извештај је представљен 17. јула 2019. године на Политичком форуму на високом нивоу о одрживом развоју у седишту Уједињених нација у Њујорку, уз учешће представника 46 других држава чланица Уједињених нација.

6.4.8. Финансирање за одрживи развој

У Републици Србији не постоји посебан фонд намењен финансирању Агенде 2030. Ипак, у буџету Републике Србије за 2019. годину, на разделу Кабинета министра без портфеља задуженог за демографију и популациону политику по први пут су опредељена средства у висини од око 20 милиона динара за спровођење Агенде 2030, и то као „стручна подршка раду Међуресорне радне групе за спровођење Агенде УН о одрживом развоју до 2030. године".[396]

[395] Влада Републике Србије, Кабинет министра без портфеља задуженог за демографију и популациону политику, Београд домаћин Субрегионалне конференције о промоцији напретка у спровођењу развојне Агенде 2030, доступно на: http://www.mdpp.gov.rs/arhiva-aktivnosti-septembar-2018.php (приступљено 9. 4. 2019).
[396] Влада Републике Србије, *Закон о буџету Републике Србије за 2019. годину*, Службени гласник РС број 95/2018, стр. 56, доступно на: https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/zakoni/2018/Zakon%20o%20budzetu%20za%202019%20godinu.pdf (приступљено 9. 4. 2019).

Према проценама, „у буџету Републике Србије за 2018. годину 47% укупне потрошње може се повезати директно са једним од 17 Циљева одрживог развоја”.[397]

Поред средстава из државних буџета државе се у спровођењу Агенде 2030 могу ослањати и на билатералну помоћ донатора. За државе Западног Балкана ту се пре свега мисли на фондове Европске уније, друге изворе (Светска банка, Европска инвестициона банка, ЕБРД, Међународни монетарни фонд), помоћ од стране појединачних држава, невладиног и привредног сектора. Анализа података из НАД указује да ће средства билатералне помоћи бележити пад, док ће примат у погледу извора међународне бесповратне помоћи преузети фондови Европске уније у оквиру ИПА II. Према подацима из ЕРП, за реализацију приоритетних реформских процеса предвиђена је подршка из инструмента за претприступну помоћ ИПА у оквиру годишњих алокација за 2013, 2014, 2015. и 2016. годину.

Република Србија има приступ Инструменту за претприступну помоћ 2014–2020. године (ИПА II) у износу од око 1,5 милијарди евра, за различиту врсту акционих програма. „Око 36% средстава предвиђено је за реформе у области владавине права, демократије и јавне управе, 50% за друштвено-економски развој и улагања у људске ресурсе и још 14% за пољопривреду и рурални развој.”[398] Република Србија користи средства претприступне помоћи Европске уније од 2000. године.

Европска унија је највећи донатор у Републици Србији са додељених преко три милијарде евра бесповратних средстава. Финансијска помоћ Европске уније за земље Западног Балкана и Турске од 2014. године додељује се кроз Инструмент за претприступну помоћ ИПА II. Република Србија је највећи прималац финансијских средстава из ИПА II од свих земаља Западног Балкана (за временски интервал од 2014. до 2020. године планирано је укупно 11,3 милијарди евра, а од тог износа оквирно 1,5 милијарди евра намењено је за Републику Србију). До 2018. године су усклађена четири ИПА програма на годишњем нивоу и то за 2014, 2015, 2016. и 2017. годину. Ови програми уз подршку програму ИПАРД и помоћ цивилном сектору обухватају средства у износу од скоро 800 милиона евра. Истовремено, потребно је имати у виду да укупна средства за финансирање Оквира развојног партнерства за период 2016–2020. године за Републику Србију износе 170 милиона долара.

6.4.9. Партнерство за отворену управу (Open Government Partnership – OGP)

Република Србија је у марту 2012. године изразила спремност да приступи *Партнерству за отворену управу* (eng. *Open Government Partnership*) и у складу са правилима и принципима ове мултилатералне иницијативе израђен је Акциони план. Поред одељка разно, документ је садржао две области – фискалну транспарентност и укључивање грађана и привреде. Као рок за реализацију активности одређена је 2013. година, а дефинисани су и индикатори, одговорне институције за спровођење и партнери. Ипак, овај документ никада није имплементиран, тако да се приступило изради новог.

[397] Уједињене нације, *Национални развој и Агенда 2030, Подршка политици за подстицање напретка у достизању ЦОР у Србији, Промовисање инклузивног и одрживог раста, „Да нико не буде изостављен”*, Београд, мај 2019, стр. 77.
[398] Влада Републике Србије, Министарство за европске интеграције, *Водич за коришћење ЕУ фондова у Србији, ИПА II (2014–2020. године)*, op. cit., стр. 3.

Нови Акциони план усвојен је у децембру 2014. године, за период 2014–2015. године, а као приоритетне одређене су четири области и то:

1. Фискална транспарентност;

2. Борба против корупције;

3. Приступ информацијама;

4. Учешће јавности.

Утврђене су активности, њихови носиоци, датум почетка и завршетка и партнери. Ове области чиниле су део реформских процеса јавне управе у Републици Србији који су били усмерени на имплементацију принципа владавине права, јавност, одговорност у раду, економичност и ефикасност, уз обезбеђење високог квалитета услуга које се пружају грађанима.

У оквиру области унапређења фискалне транспарентности предвиђене су следеће активности: праћење трошења буџетских средстава, измена правних аката у циљу контроле финансирања политичких субјеката, повећање транспарентности јавних набавки, као и унапређење транспарентности финансирања организација цивилног друштва.

У области борбе против корупције дефинисано је следеће: проширење надлежности Агенције за борбу против корупције, успостављање ефикасног система заштите узбуњивача и унапређење система контроле у јавној управи.

Приступ информацијама предвиђа унапређење портала е-Управе и рада органа управе, као и увођење информационо-комуникационих технологија, како би се унапредило пружање услуга грађанима.

У области учешћа јавности означено је побољшање сарадње с организацијама цивилног друштва и њихово укључивање, као и партиципација грађана у праћењу процеса реформе јавне управе. Ипак, главна замерка на овај Акциони план односила се управо на сегмент укључивања организација цивилног друштва у процес његове израде, али и имплементације. Примедбе су изнете од стране независног механизма за истраживање и самих организација цивилног друштва.

Други Акциони план усвојен је у новембру 2016. године, за период 2016–2017. године. Активности које су предвиђене овим Акционим планом обухватају: израду модела који подразумева опис послова из делокруга рада службеника у локалној управи задуженог за сарадњу с организацијама цивилног друштва, њихову обуку, као и обуку представника цивилног сектора у погледу њиховог укључивања у процес доношења одлука; унапређење система за прикупљање иницијатива грађана и привреде; као и увођење стандарда за грађанско учешће у пословима у вези са јавним политикама. Област унапређења приступа информацијама од јавног значаја обухвата измену законских прописа у овој области. У вези с отвореним подацима предвиђа се израда портала о отвореним подацима, као и израда подзаконских аката у овој области у вези с електронском управом. Предвиђен је даљи рад на плану борбе против корупције и унапређења јавне расправе у процесу припреме правних аката. Фискална транспарентност обухвата измену законских прописа, кроз унапређење активности у вези са јавним конкурсима за доделу средстава на свим нивоима власти, као и

праћење планирања, реализације и оцене програма, пројеката и финансијских средстава која се додељују организацијама цивилног друштва. Јавне услуге обухватају доношење правних прописа у области електронске управе, како би се унапредиле услуге које се пружају физичким и правним лицима путем смањења њихових трошкова.

Трећи Акциони план усвојен је у децембру 2018. године за период 2018–2020. године и садржи приоритете које су у партнерству одредили државни органи Републике Србије и организације цивилног друштва, и то: фискална транспарентност, кредибилитет власти, ефикасне јавне услуге, приступ информацијама, као и могућност учешћа јавности. Овим акционим планом препоручено је да и други органи попут Народне скупштине Републике Србије, Агенције за борбу против корупције, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Агенције за привредне регистре предузму све неопходне мере у погледу укључивања представника грађана и цивилног друштва у њихов рад.

6.4.10. Пример добре праксе – Глобални договор (Global Compact)

Уједињујући снаге организација Уједињених нација и пословног сектора за бољи свет тадашњи генерални секретар Уједињених нација Кофи Анан предложио је 2000. године оснивање *Глобалног договора* (eng. *Global Compact*). Сврха овог механизма на глобалном нивоу је ангажман по питању десет кључних приниципа који обухватају области: људских права, унапређења заштите животне средине, радног права и борбе против корупције. Ови принципи се ослањају и на неколико кључних међународних докумената, и то: Универзалну декларацију људских права, Декларацију Међународне организације рада о фундаменталним принципима и правима на раду, Декларацију о животној средини и развоју, као и Конвенцију УН против корупције. Унапредити друштвено одговорно пословање разменом знања, искустава и примерима добре праксе, поштујући десет кључних принципа, основни је задатак ове глобалне иницијативе.

На светском нивоу Глобални договор је до сада окупио преко 10 хиљада компанија из преко 160 држава света. Циљ је да се укључи што већи број субјеката, јер се „тренутне акције не подударају са амбицијама и темпом неопходним за постизање Циљева одрживог развоја до 2030".[399] Ова иницијатива не укључује само привредне субјекте, већ и представнике цивилног друштва, академске заједнице, синдикате.

У Републици Србији Глобални договор је формиран у децембру 2007. године, и тренутно броји преко 100 чланица.[400] Ово тело и у Републици Србији окупља привреду, академију, невладин сектор, синдикате, у циљу заједничке сарадње на путу трансформације ка одрживом развоју.

Поред Управног одбора у оквиру Глобалног договора у Републици Србији делује и седам радних група, односно тимова, а једна од њих је и Радна група за промоцију Циљева одрживог развоја. Први састанак Радне групе за промоцију циљева одрживог развоја

[399] United Nations, Global Compact, Global Goals for People and Planet, доступно на: https://www.unglobalcompact.org/sdgs/about (приступљено 9. 4. 2019).
[400] United Nations, Global Compact, Network Serbia, Чланови, доступно на: http://www.ungc.rs/srb/clanovi (приступљено 9. 4. 2019).

Глобалног договора у Републици Србији одржан је 22. фебруара 2018. године.[401] До краја 2018. године укупно је одржано четири састанка на којима су главне теме биле следеће: циркуларна економија, стандарди за одрживо пословање, инклузија и равноправност, као и ЦОР 10 – смањење неједнакости, са посебним освртом на положај особа с инвалидитетом.

[401] United Nations, Global Compact, Network Serbia, Одржан први састанак Радне групе за промоцију циљева одрживог развоја Глобалног договора у Србији „Како наше организације остварују циљеве одрживог развоја", доступно на: http://www.ungc.rs/srb/vest/5 (приступљено 9. 4. 2019).

6.5. Република Црна Гора

6.5.1. Нормативни оквир за одрживи развој

6.5.1.1. Устав Републике Црне Горе

У *Уставу Републике Црне Горе* из 2007. године спомиње се концепт одрживог развоја. Још се у преамбули, између осталог, истиче „да је држава одговорна за очување природе, здраве животне средине, одрживог развоја, уравнотеженог развоја свих њених подручја и успостављања социјалне правде".[402] Устав, такође, садржи и одредбе о економским и социјалним правима, али и о заштити животне средине. У члану 1. се наводи да је Црна Гора, поред тога што је грађанска, демократска, да је еколошка[403] и држава социјалне правде, заснована на владавини права.

Устав гарантује право сваком појединцу на здраву животну средину, право на информисаност на ту тему, као и могућност деловања приликом доношења одлука о питањима од значаја за животну средину, а обавеза је сваког појединца, а посебно државе, да чува и унапређује животну средину (члан 23). Поред ове бриге која је исказана за еколошка питања, Устав садржи и одредбе о заштити економских и социјалних права. Држава Црна Гора подстиче равномеран економски развој свих њених подручја (члан 140), док економско уређење почива на слободном, отвореном и конкурентном тржишту и самосталности привредних ентитета и њиховој одговорности за преузете обавезе, као и на заштити свих облика својине (члан 139).

Уставом се јамчи заштита људских, личних, политичких, културних права и слобода, а посебна пажња је посвећена правима мајки, деце, лицима с инвалидитетом и припадницима мањина. Истовремено, дефинисано је и да Влада предлаже (члан 100), а Скупштина доноси (члан 82) план развоја и просторни план Црне Горе.

6.5.1.2. Националне стратегије одрживог развоја Црне Горе

Национална стратегија одрживог развоја Црне Горе с Акционим планом за период 2007–2012. године донета је у јануару 2007. године. Покретачка снага за израду овог документа, на националном нивоу, била је Декларација о еколошкој држави Црној Гори из 1991. године, Устав Републике Црне Горе из 1992. године,[404] али и низ стратешких докумената на националном нивоу, попут Стратегије развоја и редукције сиромаштва. На глобалном нивоу кључни моменат били су светски самити у Рију и Јоханесбургу, али и Миленијумска

[402] Устав Републике Црне Горе, Службени лист ЦГ бр. 1/2007, доступно на: http://www.skupstina.me/images/dokumenti/ustav-crne-gore.pdf (приступљено 3. 10. 2018).

[403] Концепт Црне Горе као еколошке државе спомиње се још у Декларацији о еколошкој држави Црној Гори коју је усвојила Скупштина Републике Црне Горе у септембру 1991. године. У документу се између осталог наводи: „Доношењем ове Декларације, Црна Гора према природи успоставља државни однос и позива на мудрост људе да спрече еколошку катастрофу која нам прети", доступно на: https://epa.org.me/deklaracija-o-ekoloskoj-drzavi/ (приступљено 3. 10. 2018).
У Уставу Републике Црне Горе из 1992. године дефинише се да је Црна Гора „демократска, социјална и еколошка држава" (чл. 1), доступно на: http://www.uniset.ca/microstates/montenegro_1055251939.pdf (приступљено 3. 10. 2018).

[404] Устав Црне Горе донет је након Националне стратегије одрживог развоја Црне Горе у октобру 2007. године.

декларација Уједињених нација. Као напор да концепт одрживог развоја постане примењив и у пракси, у документу се дефинишу кључни изазови попут економског раста и развоја, побољшања животног стандарда и смањења сиромаштва. Истовремено, као још један од предуслова одрживог развоја означава се побољшање регионалне сарадње, али и сарадње унутар државних органа власти, као и између Владе цивилног сектора и партнера из привреде. Ослањајући се на ове изазове, у документу је дефинисано пет општих циљева и то:

1. „Убрзати економски раст и развој и смањити регионалне развојне неједнакости;

2. Смањити сиромаштво, обезбедити једнакост у приступу, услугама и ресурсима;

3. Осигурати ефикасну контролу и смањење загађења, и одрживо управљање природним ресурсима;

4. Побољшати систем управљања и учешћа јавности; мобилисати све актере, уз изградњу капацитета на свим нивоима;

5. Очувати културну разноликост и идентитете".[405]

Акциони план садржи и мере које су у вези са наведеним циљевима, рокове, носиоце и индикаторе за праћење. Истовремено, дефинисани су и извори финансирања, а према проценама средства из буџета нису довољна, тако да су донаторска помоћ, јавно-приватна партнерства, али и кредитна задужења неки од потенцијалних извора финансирања.

Национална стратегија одрживог развоја до 2030. године донета је у јулу 2016. године, седам месеци од како је усвојена Агенда 2030. Нови документ ослања се на резултате претходне Стратегије одрживог развоја, национална стратешка документа, али, пре свега, узима у обзир глобалне циљеве дефинисане у Агенди 2030. Стога, ова Стратегија је и одређена као „кровна, хоризонтална и дугорочна развојна стратегија Црне Горе" која узима у обзир четири кључна ресурса и то: људски, друштвени, природни и економски који су кључни на путу ка одрживости. Дат је преглед стања у овим ресурсима, али и најважније слабости.

Поред тога, анализирани су изазови и у домену управљања за одрживи развој. Ту је од посебног значаја уочена сложеност система државне управе, као и недостатак сарадње у активностима које су од значаја за одрживи развој од националног нивоа ка локалном. Препознато је да у изради јавних политика често нису укључене заинтересоване стране, као и стручна јавност која би могла да пружи значајан допринос у раду. Недовољна транспарентност приликом доношења и непотпуна ефикасност приликом спровођења јавних политика, мањак координације међу секторима, неусклађеност, посебно економских активности са Циљевима одрживог развоја, недостатак индикатора за праћење и мерење постигнутих резултата, само су неки од мапираних недостатака. Угроженост животне средине препознаје се само на нивоу утврђених начела, а ређе кроз дефинисане мере у оквиру усвојених прописа и њихово спровођење у пракси. Такође, констатовано је да

[405] Влада Републике Црне Горе, Министарство туризма и заштите животне средине, *Национална стратегија одрживог развоја Црне Горе*, Подгорица, јануар 2007, стр. 20, доступно на: http://www.mrt.gov.me/odrzivi/odrzivi-nacionalna-strategija/129428/Nacionalna-strategija-odrzivog-razvoja-Crne-Gore-2007-2012.html (приступљено 3. 10. 2018).

недостаје стручан и обучен кадар у органима државне управе, посебно службеници који би били одговорни за политике одрживог развоја.

У Националној стратегији су дефинисани и стратешки циљеви који се ослањају на уочене недостатке у погледу одрживог развоја на националном нивоу, али и на Циљеве одрживог развоја и Агенду 2030. Приоритетне теме дефинисане до 2030. године обухватају:

1. „Унапређење стања људских ресурса и јачање социјалне инклузије;

2. Подршка вредностима, нормама и обрасцима понашања значајним за одрживост друштва;

3. Очување природног капитала;

4. Увођење зелене економије;

5. Управљање за одрживи развој;

6. Финансирање одрживог развоја".[406]

Документом је установљено и праћење спровођења дефинисаних активности. Извештаји о напретку сачињаваће се на двогодишњем нивоу, а планирано је да први буде припремљен 2019. године. Извештаји ће бити разматрани од стране Владе Црне Горе и Националног савета за одрживи развој, климатске промене и интегрално управљање обалним подручјем. На основу утврђеног стања у појединим областима и прецизираних смерница, утврђиваће се даље активности за унапређење политика одрживог развоја.

[406] Влада Републике Црне Горе, Министарство туризма и заштите животне средине, *Национална стратегија одрживог развоја до 2030. године*, Подгорица, јул 2016, стр. 161, доступно на: http://www.mrt.gov.me/odrzivi/165045/Obavjestenje-Nacionalna-strategija-odrzivog-razvoja-do-2030-godine.html (приступљено 3. 10. 2018).

Табела 13: Приказ приоритетних тема и стратешких циљева Националне стратегије одрживог развоја до 2030. године Црне Горе и Циљева одрживог развоја

Приоритетне теме	**Стратешки циљеви**	**Циљеви одрживог развоја**
1. Унапређење стања људских ресурса и јачање социјалне инклузије	Унапређење демографских кретања и смањивање демографског дефицита	ЦОР 8, 10, 17
	Унапређење здравља грађана свих узраста и смањење неједнакости у здрављу	ЦОР 3
	Обезбеђивање инклузивног и квалитетног образовања и промовисање могућности целоживотног учења за све	ЦОР 4
2. Подршка вредностима, нормама и обрасцима понашања значајним за одрживост друштва	Активан однос кључних актера према одрживости развоја	ЦОР 3, 5, 10, 11, 16
	Развој система вредности у складу са циљевима одрживог развоја заједнице	ЦОР 10
	Развијање државе као ефикасне владавине права	ЦОР 16
	Превазилажење проблема менаџерског дефицита и јачање друштвено одговорног пословања	ЦОР 4, 8
	Стимулисање запошљавања и социјалне инклузије	ЦОР 1, 2, 4, 8, 10, 11
	Унапређење значаја културе као темељне вредности духовног, друштвеног и економског развоја, која значајно доприноси квалитету живота грађана	ЦОР 4, 8, 11
	Ефикасан и савремен систем интегралне заштите, управљања и одрживог коришћења културне баштине и предела	ЦОР 4, 8, 11
	Постизање равномернијег социо-економског развоја на локалном и регионалном нивоу, заснованог на конкуренцији, иновацијама и запошљавању (са посебним акцентом на развој северног региона)	ЦОР 8, 9, 10

3. Очување природног капитала	Заустављање деградације вредности обновљивих природних ресурса	ЦОР 2, 3, 6, 9, 11, 12, 13, 14, 15
	Ефикасно управљање обновљивим природним ресурсима	ЦОР 6, 7, 9, 12, 13, 14, 15, 17
	Унапређење стања животне средине и здравља људи	ЦОР 1, 2, 3, 6, 11, 13, 17
	Одрживо планирање простора	ЦОР 7, 11, 12, 14, 16
	Ефикасна употреба металних и неметалних сировина	ЦОР 6, 8, 12, 15
	Ублажавање утицаја природних и антропогених хазарда	ЦОР 1, 2, 3, 11, 13, 16
4. Увођење зелене економије	Ублажавање климатских промена	ЦОР 2, 7, 9, 10, 12, 13, 15, 17
	Пут ка ресурсној ефикасности	ЦОР 2, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 15, 17
	Управљање отпадом применом приступа у оквиру циркуларне економије	ЦОР 6, 11, 12, 17
	Одрживо управљање ресурсима обалног подручја и подстицај плавој економији	ЦОР 8, 10, 12, 14, 17
	Одржива потрошња и производња	ЦОР 8, 9, 11, 12, 17
	Друштвена одговорност	ЦОР 12, 17
	Раст конкурентности црногорске економије	ЦОР 2, 8, 9, 10, 12, 17
5. Унапређење система управљања за одрживи развој	Јачање система управљања за одрживи развој	ЦОР 16, 17
	Јачање управљања животном средином унапређењем примене инструмената заштите животе средине	ЦОР 6, 16, 17
	Спровођење реформе институционалне организације система управљања за одрживи развој	ЦОР 16, 17
	Успостављање система за праћење одрживости националног развоја укључујући праћење спровођења циљева одрживог развоја.	ЦОР 16, 17

6. Финансирање за одрживи развој	Одрживо финансирање животне средине	ЦОР 12, 17
	Платформа за финансирање одрживог развоја Црне Горе до 2030. године	ЦОР 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17

У Табели 13 дат је приказ приоритетних тема, стратешких циљева и Циљева одрживог развоја који се на њих односе. Из табеле се уочава да су сви Циљеви одрживог развоја покривени наведеним темама. Највећа пажња усмерена је на ЦОР 17, ЦОР 12, ЦОР 8 и ЦОР 11, а најмања на ЦОР 5.

Уз Националну стратегију одрживог развоја до 2030. године донет је и Акциони план у којем су детаљно разрађене мере и подмере са дефинисаним индикаторима и циљним исходима за сваку приоритену тему, односно стратешки циљ. Сваки од 17 Циљева одрживог развоја је повезан са националним контекстом, док је од 169 домета њих 167 узето у обзир у анализи. За два домета (9.а. и 9.ц)[407] оцењено је да нису релевантна за државу, тако да нису ни узета у разматрање.

У Табели 14 је дат пример разраде једног од стратешких циљева *Спровести реформу институционалне организације система управљања за одрживи развој* у оквиру тематског подручја 5 – *Унапређење система управљања за одрживи развој* (мера 5.3.1. Оснажити политичку подршку политици одрживог развоја). Из табеле се примећује да су дефинисани одговорни субјекти од којих су водећи Национални савет за одрживи развој, климатске промене и интегрално управљање обалним подручјем и Министарство одрживог развоја и туризма, а као главна мера предвиђено је оснаживање политичке подршке политици одрживог развоја која је у вези са ЦОР 16 и ЦОР 17.

Формулисано је и девет подмера које се највећим делом односе на функционисање рада Националног савета за одрживи развој, климатске промене и интегрално управљање обалним подручјем, повећање видљивости рада, обезбеђивање финансијских средстава за његово функционисање и рад стручних тела, али и укључивање релевантних друштвених субјеката, пословног и цивилног сектора у спровођењу политике одрживог развоја и формирање савета за одрживи развој на нивоу локалних заједница. Истовремено, дефинисани су и индикатори и циљни исходи који, између осталог, предвиђају ефикасно спровођење одлука Националног савета за одрживи развој, климатске промене и интегрално управљање обалним подручјем, његово стабилно финансирање и повећање видљивости рада.

[407] Домет 9.а. – Олакшати развој одрживе и отпорне инфраструктуре у земљама у развоју кроз унапређивање финансијске, технолошке и техничке подршке афричким земљама, најмање развијеним земљама, земљама у развоју које немају излаз на море и малим острвским државама у развоју; Домет 9.ц – Значајно повећати приступ информационим и комуникационим технологијама и уложити напоре да се обезбеди универзалан и приуштив приступ интернету у најмање развијеним земљама до 2020, (видети прилог 1).

Табела 14: Пример циља *Спровести реформу институционалне организације система управљања за одрживи развој* у оквиру тематског подручја 5 – *Унапређење система управљања за одрживи развој*[408]

Тематско подручје		5. Унапређење система управљања за одрживи развој	
Стратешки циљ		5.3. Спровести реформу институционалне организације система управљања за одрживи развој	
Одговорни субјекти	**Водећи субјекат**	Министарство одрживог развоја и туризма, Национални савет за одрживи развој, климатске промене и интегрално управљање обалним подручјем	
	Субјекти укључени у имплементацију	Министарство спољних послова и европских интеграција, Министарство финансија, Програм Уједињених нација за развој и Центар за одрживи развој, Управа за кадрове, Управа за инспекцијске послове, локалне самоуправе, пословни и финансијски сектор, организације цивилног друштва	
Мере	**Подмере**	**Индикатори**	**Циљни исходи у постизању напретка у 2030.**
5.3.1. Оснажити политичку подршку политици одрживог развоја ЦОР 16 (16.6, 16.7, 16.8, 16.б), ЦОР 17 (17.1, 17.3, 17.9, 17.13, 17.14, 17.15, 17.16, 17.17, 17.19)	5.3.1.1 Осигурати континуирано финансирање рада стручних тела Националног савета за одрживи развој, климатске промене и интегрално управљање обалним подручјем ЦОР 17 (17.3, 17.9, 17.13, 17.14, 17.15, 17.16, 17.19) 5.3.1.2 Обезбедити ефикасно спровођење препорука Националног савета за одрживи развој, климатске промене и интегрално управљање обалним подручјем од стране Владе Црне Горе и локалних самоуправа ЦОР 16 (16.6, 16.7, 16.б), ЦОР 17 (17.3, 17.9, 17.13, 17.14, 17.15, 17.16, 17.9)	- ЦОР 17.14.1 Број земаља које су успоставиле механизме за побољшање кохерентности јавне политике одрживог развоја - ЦОР 17.16.1 Број земаља које извештавају о напретку у оквирима за праћење ефикасности развоја у којима учествује више страна, а које подржавају постизање Циљева одрживог развоја	- Одлуке Националног савета се спроводе ефикасно и доследно на националном и локалном нивоу - Унапређена је координација при доношењу и спровођењу одлука и стратешких докумената од значаја за спровођење НСОР до 2030. године - Обезбеђено је стабилно финансирање потреба Националног савета, укључујући подршку његовим стручним телима - Унапређена је визибилност Националног савета у УН контексту и другим релевантним међународним оквирима

[408] Влада Републике Црне Горе, Министарство туризма и заштите животне средине, *Национална стратегија одрживог развоја до 2030. године*, op. cit., стр. 332.

	5.3.1.3 Унапредити визибилност Националног савета за одрживи развој, климатске промене и интегрално управљање обалним подручјем у међународном контексту ЦОР 16 (16.6, 16.8), ЦОР 17 (17.9, 17.13, 17.14, 17.15, 17.16, 17.19) 5.3.1.4 Искористити утицај Националног савета за одрживи развој, климатске промене и интегрално управљање обалним подручјем за подизање свести о значају и могућностима одрживог развоја, пре свега на локалном нивоу ЦОР 16 (16.6, 16.17), ЦОР 17 (17.14, 17.15, 17.16, 17.17) 5.3.1.5 Омогућити сврсисходно ангажовање свих релевантних друштвених субјеката, у првом реду приватног и пословног сектора и цивилног друштва, у спровођењу политике одрживог развоја, нарочито у оквиру функционисања Националног савета за одрживи развој, климатске промене и интегрално управљање обалним подручјем ЦОР 16 (16.6, 16.7), ЦОР 17 (17.16, 17.17) 5.3.1.6 Обезбедити континуирани раст издвајања буџетских средстава за функционисање Националног савета за одрживи развој, климатске промене и интегрално управљање обалним подручјем ЦОР 17 (17.1, 17.3, 17.9, 17.19)	- ЦОР 17.6.1 Број споразума и програма између земаља о сарадњи у области науке и/или технологије, по врсти сарадње - НИУ07 Број систематизованих радних места и број стварно запослених на стручно-административним пословима политике одрживог развоја	

	5.3.1.7 Полазећи од захтева изнесених у јавној расправи о Нацрту НСОР до 2030. године оценити оправданост трансформације Националног савета за одрживи развој, климатске промене и интегрално управљање обалним подручјем у државни савет и информисања Скупштине Црне Горе од стране Владе Црне Горе о напретку у спровођењу политике одрживог развоја. Уколико се ови предлози оцене оправданим, приступити спровођењу потребне институционалне трансформације 5.3.1.8 Оснажити учешће невладиног и цивилног сектора, пословог сектора и науке у Националном савету за одрживи развој, климатске промене и интегрално управљање обалним подручјем 5.3.1.9 Ојачати спровођење политике одрживог развоја успостављањем и функционисањем локалних савета за одрживи развој у циљу усклађивања њихових развојних планова са НСОР, уз подршку Националног савета за одрживи развој, климатске промене и интегрално управљање обалним подручјем и Министарства одрживог развоја и туризма (јединице за спровођење политике одрживог развоја)		

6.5.1.3. Оквир развојне помоћи УН за Црну Гору за период 2017–2021. године

Оквир развојне помоћи УН за Црну Гору за период 2017–2021. године је средњорочни документ Владе Црне Горе и Тима Уједињених нација у Црној Гори у којем се дефинишу стратешки циљеви заједничке сарадње. Четири стратешке области сарадње обухватају:

1. „Демократско управљање;
2. Одрживост животне средине;
3. Социјалну инклузију;
4. Економско управљање".[409]

Ове области одређене су у процесу консултација са партнерима и појединцима, али узимајући у обзир и резултате претходног документа развојне помоћи за период 2010–2016. године, међународно преузете обавезе, посебно кроз процес приступања Европској унији, као и Агенду 2030. Консултације са заинтересованим партнерима и појединцима обухватиле су различите групе становништва, са посебним фокусом на рањиве групе, младе, студенте, раднике, послодавце. У документу се констатује и да је Национална стратегија одрживог развоја до 2030. године од посебног значаја за нови Оквир развојне помоћи УН за Црну Гору, јер ће се на тај начин „дефинисати правни, стратешки и институционални оквир за одрживи развој који ће омогућити интеграцију и спровођење глобалних политика одрживог развоја, с посебним нагласком на Агенду одрживог развоја до 2030. године".[410]

Прва област стратешке сарадње, демократско управљање, предвиђа као стратешки циљ „до 2021. године одговорно, усмерено на људе, транспарентно и ефективно правосуђе. Скупштина, јавна управа и независне институције свима обезбеђују сигурност, једнак приступ правди и квалитетним услугама".[411] Ова област је повезана директно са ЦОР 5, ЦОР 16 и ЦОР 17, а индиректно и са осталим Циљевима одрживог развоја. Даље, посебан акценат је стављен на подршку друштвеној иновативности и учешћу грађана.

Стратешки исход у области одрживости животне средине предвиђа следеће: „До 2021. године људи у Црној Гори имају користи од одрживог управљања културним и природним добрима, од сузбијања климатских промена и од смањења ризика од катастрофа".[412] Ова област је повезана директно са ЦОР 8, ЦОР 9, ЦОР 11, ЦОР 12, ЦОР 13, ЦОР 14 и ЦОР 15, а индиректно и са осталим Циљевима одрживог развоја.

Као резултат треће области социјалне инклузије наводи се следеће: „До 2021. године становништво има унапређен и једнак приступ квалитетним, инклузивним и узајамно

[409] Влада Републике Црне Горе, Тим УН у Црној Гори, *Интегрисани програм Уједињених нација за Црну Гору 2017–2021. године, Оквир развојне помоћи УН за Црну Гору*, UN Eco House, Подгорица, 2016, доступно на: http://www.un.org.me/Library/DaO-UNDAF/1%20Integrisani%20program%20Ujedinjenih%20nacija%20za%20Crnu%20Goru%202017%20-%202021.pdf (приступљено 3. 10. 2018).
[410] Ibidem, стр. 19.
[411] Ibidem, стр. 23.
[412] Ibidem, стр. 28.

подржавајућим системима здравства, образовања, заштите и достојанственом раду".[413] Ова област је повезана директно са ЦОР 1, ЦОР 3, ЦОР 4, ЦОР 5, ЦОР 8 и ЦОР 16, а индиректно и са осталим Циљевима одрживог развоја.

Коначно, у оквиру економског управљања, као исход наводи се следеће: „До 2021. године људи у Црној Гори остварују корист од унапређеног институционалног и регулаторног оквира који подстиче одрживи и инклузивни економски раст заснован на иновацијама, предузетништву и конкурентности".[414] Ова област је повезана директно са ЦОР 1, ЦОР 8, ЦОР 9, ЦОР 12 и ЦОР 16, а индиректно и с осталим Циљевима одрживог развоја.

Из овога произлази да су Циљеви одрживог развоја и Агенда 2030 нашли кључно место у Оквиру развојне помоћи УН за Црну Гору, за будућу сарадњу, која је усмерена на свеукупан друштвено-економски раст и развој државе.

6.5.2. Институционални механизам

6.5.2.1. Министарство одрживог развоја и туризма

Република Црна Гора је једина држава Западног Балкана која је до 2018. године формирала министарство надлежно за послове одрживог развоја. Поред надлежности у области туризма и угоститељства послови који су поверени овом органу, а у вези су с одрживим развојем, су следећи: „Реализација програма и пројеката одрживог развоја; пружање административне, организационе и стручне подршке раду Националног савета за одрживи развој; стратешко планирање простора и животне средине; припрема и израда планских докумената; контрола загађивања; заштита природе, земљишта, мора, квалитета ваздуха, озонског омотача; заштита од буке, вибрације, хемикалија, радијације; контрола индустријског загађења, управљање ризиком, отпадом и отпадним водама; као и примена нових и технологија чистије производње".[415] У послове овог министарства спада и сарадња са међународним финансијским институцијама, фондовима Европске уније и невладиним организацијама у погледу реализације пројеката из надлежности овог министарства.

6.5.2.2. Национални савет за одрживи развој

Национални савет за одрживи развој конституисан је 2002. године, као саветодавно тело Владе Црне Горе, са 45 чланова. Шест година касније број чланова Савета је смањен на 23, а у његов састав је улазило пет представника државних органа, укључујући представника Министарства одрживог развоја и туризма, три представника локалне самоуправе, два представника академске заједнице, по четири представника привреде, невладиних организација, као и експерти у области одрживог развоја. Једну од новости представљало је, управо, именовање експерата у области одрживог развоја у рад Савета и радних група, са задатком да пружају стручну и техничку помоћ. За председника Савета је именован председник Владе Црне Горе.

[413] Ibidem, стр. 36.
[414] Ibidem, стр. 46.
[415] Влада Републике Црне Горе, Министарство одрживог развоја и туризма, Делокруг рада Министарства одрживог развоја и туризма, доступно на: http://www.mrt.gov.me/ministarstvo/djelatnosti/133935/Djelokrug-rada-Ministarstva-odrzivog-razvoja-i-turizma.html (приступљено 3. 10. 2018).

Једна од активности рада Савета била је припрема документа Анализа о остварењима и изазовима еколошке државе – 20. година еколошке Црне Горе, који је прихваћен од стране Владе Црне Горе у септембру 2011. године. У свом мандату Савет је учествовао и у припреми представника Републике Црне Горе за учешће на конференцији УН о одрживом развоју Рио+20, у јуну 2012. године. Када је члановима Савета истекао мандат, крајем 2012. године, приступило се избору нових чланова. Нови сазив Националног савета за одрживи развој конституисан је 2013. године, под измењеним називом Национални савет за одрживи развој и климатске промене. У самом називу је додат појам климатских промена, што је учврстило ангажман Савета по питању заштите животне средине, у складу с одређењем Црне Горе као еколошке државе. Истовремено, за председника Савета је именован председник Црне Горе, што говори да је питање одрживог развоја подигнуто на највиши ниво.

Национални савет за одрживи развој и климатске промене као саветодавно тело Владе Црне Горе чине председник и 20 чланова. Поред председника Савета који је уједно и председник Црне Горе, чланови су: министар одрживог развоја и туризма и један представник из тог министарства; министар економије; министар рада и социјалног старања; министар пољопривреде и руралног развоја; министар саобраћаја и поморства; један представник Министарства финансија; директор Завода за хидрометеорологију и сеизмологију; три председника јединица локалне самоуправе; један представник универзитета лиценцираних у Црној Гори; три представника регистрованог удружења послодаваца у Црној Гори; један представник синдикалних организација; два представника невладиних организација и два независна експерта (за одрживи развој и за климатске промене). Задаци Националног савета су следећи:

1. „Давање смерница за побољшање будућег развоја Црне Горе у сагласју са принципима одрживог развоја, са конкретним освртом на области које је потребно унапредити;

2. Разматрање извештаја о спровођењу Националне стратегије одрживог развоја Црне Горе о постигнутим Циљевима одрживог развоја и давање препорука за остваривање тих циљева;

3. Праћење спровођења националне политике у домену климатских промена и развоја, других планских докумената, политике развоја Црне Горе с аспекта конзистентности са политиком климатских промена, ради спровођења мера за ублажавање климатских промена, односно смањења штетне емисије гасова и прилагођавање на негативне утицаје климатских промена;

4. Давање препорука, односно смерница за: ревизију Националне стратегије одрживог развоја и других планских докумената; иницирање измена законске регулативе, политике, мера и индикатора одрживог развоја, у складу са европским и стандардима Уједињених нација; примена европског стратешког оквира за одрживи развој у складу са енергетско-климатским пакетом мера Европске уније; доношење и спровођење других планских докумената и њихове усаглашености са Националном стратегијом одрживог развоја Црне Горе и другим релевантним документима из области климатских промена, ефикасне употребе ресурса, друштвене одговорности, зелене економије и одрживе потрошње и производње;

5. Праћење реализације других активности ради унапређења одрживог развоја у Црној Гори".[416]

Пун назив овог тела од 2016. године је Национални савет за одрживи развој, климатске промене и интегрално управљање обалним подручјем.

6.5.2.3. Управа за статистику (МОНСТАТ) и остали произвођачи података

Законом о званичној статистици и систему званичне статистике као произвођачи званичне статистике у Републици Црној Гори утврђени су:

1. „Орган управе надлежан за послове статистике (МОНСТАТ);

2. Централна банка Црне Горе;

3. Орган државне управе надлежан за послове финансија (Министарство финансија);

4. Други произвођачи званичне статистике одређени Програмом званичне статистике".[417]

У Програму званичне статистике за период 2014–2018. године утврђени су следећи произвођачи званичне статистике, и то: „1. Институт за јавно здравље Црне Горе; 2. Управа царина; 3. Пореска управа; 4. Комисија за хартије од вредности; 5. Фонд за здравствено осигурање; 6. Фонд пензијског и инвалидског осигурања; и 7. Министарство науке".[418]

Управа за статистику је водећа установа надлежна за прикупљање, производњу и објаву званичних статистичких података у Црној Гори. Преглед активности Управе за статистику које су у вези са праћењем Агенде 2030 дат је у Табели 15.

[416] Влада Републике Црне Горе, *Одлука о образовању Националног савета за одрживи развој и климатске промене*, Службени лист ЦГ, бр. 3/12, чл. 8, доступно на: http://www.mrt.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=158444&rType=2&file=Odluka%20o%20obrazovanju%20Nacionalnog%20savjeta%20za%20odrzivi%20razvoj%20i%20klimatske%20promjene.pdf (приступљено 3. 10. 2018).
[417] Влада Републике Црне Горе, *Закон о званчиној статистици и систему званичне статистике*, Службени лист ЦГ бр. 18/12, чл. 7, доступно на: https://www.monstat.org/userfiles/file/o%20nama/2019/Zakon%20o%20zvanicnoj%20statistici%20i%20sistemu%20zvanicne%20statistike.pdf (приступљено 3. 10. 2018).
[418] Влада Републике Црне Горе, *Програм званичне статистике од 2014–2018. године*, Службени лист ЦГ, бр. 13/14, доступно на: http://monstat.org/userfiles/file/o%20nama/2016/Program%20zvani%C4%8Dne%20statistike%20za%202014-2018_%20godine%20-%20mne%20verzija.pdf (приступљено 3. 10. 2018).

Табела 15: Преглед активности Управе за статистику МОНСТАТ[419]

Индикатори	**Број индикатора**	**Веза са Циљевима и дометима одрживог развоја**
Индикатори који се у потпуности прате (према називу и садржају)	16	ЦОР 3.2.1, ЦОР 3.2.2, ЦОР 4.4.1, ЦОР 7.1.1, ЦОР 8.1.1, ЦОР 8.5.2, ЦОР 8.6.1, ЦОР 9.2.1, ЦОР 9.2.2, ЦОР 9.5.1, ЦОР 12.5.1, ЦОР 17.8.1 ЦОР 17.18.2, ЦОР 17.9.2, ЦОР 17.18.3, ЦОР 17.19.1
Индикатори који се делимично прате (за које постоји алтернатива према садржају)	13	ЦОР 2.3.1, ЦОР 4.3.1, ЦОР 4.5.1, ЦОР 5.а.1 (а), ЦОР 5.б.1, ЦОР 7.2.1, ЦОР 8.2.1, ЦОР 9.1.2, ЦОР 9.3.1, ЦОР 9.а.1, ЦОР 9.б.1, ЦОР 10.4.1, ЦОР 12.4.2
Индикатори чије се увођење планира до 2018. године	18	ЦОР 1.1.1, ЦОР 2.1.1, SDG2.1.2, ЦОР 2.2.1, ЦОР 2.2.2, ЦОР 2.3.1, ЦОР 2.4.1, ЦОР 3.7.1, ЦОР 3.7.2, ЦОР 4.2.1, ЦОР 5.3.1, ЦОР 8.4.1, ЦОР 8.4.2, ЦОР 8.5.1, ЦОР 8.7.1, ЦОР 10.2.1, ЦОР 12.2.1, ЦОР 12.2.2
Индикатори које је потребно увести у периоду 2018–2024. године	9	ЦОР 1.2.1, ЦОР 1.2.2, ЦОР 1.3.1, ЦОР 1.4.1, ЦОР 2.3.2, ЦОР 2.ц.1, ЦОР 8.3.1, ЦОР 11.1.1, ЦОР 17.11.1

Праћење напретка у спровођењу Националне стратегије одрживог развоја до 2030. године и Агенде 2030 врши се уз помоћ система индикатора одрживог развоја. Националном стратегијом одрживог развоја до 2030. године успостављен је шири оквир за одрживи развој у Црној Гори, тако да се поред индикатора које је утврдила статистичка комисија Уједињених нација прати и сет националних, међународних и комплексних индикатора.

Национални индикатори су препознати као значајни за праћење, узимајући у обзир националне специфичности. Неки од њих су: број живорођених; број умрлих; стопа природног прираштаја; очекивано трајање живота; број склопљених бракова; број разведених бракова итд. У Националној стратегији одрживог развоја до 2030. године идентификовано је укупно 252 национална индикатора. Неки од њих су повезани са Циљевима одрживог развоја и њиховим дометима, где је то било могуће, а разврстани су према приоритетним темама и то: људски, друштвени, природни, економски ресурси и управљање за одрживи развој.

У Националној стратегији одрживог развоја до 2030. године уведен је и сет од 34 међународна индикатора. Ови индикатори представљају механизме извештавања међународних организација (Светска банка, Међународни монетарни фонд, Светска здравствена организација, Интерпарламентарна унија) о одређеним друштвеним процесима у Републици Црној Гори. Неки од ових индикатора су: нето прилив страних директних инвестиција; број жена у Парламенту; проценат становништва са приступом побољшаним изворима воде; извоз роба и услуга (% БДП) итд.

[419] Влада Републике Црне Горе, Министарство туризма и заштите животне средине, *Национална стратегија одрживог развоја до 2030. године*, op. cit., стр. 352.

Сет од десет комплексних индикатора уведен је како би се пружила комплетнија и свеобухватнија слика одрживог развоја у Републици Црној Гори. За сваку од приоритетних тема одређено је један до два комплексна индикатора, и то: „област људских ресурса: индекс развоја по мери човека; област друштвених ресурса: индекс родне неједнакости и индекс друштвеног прогреса; област природних ресурса: еколошки отисак, домаћа потрошња материјала и потрошња простора; област економских ресурса: продуктивност ресурса и индекс истинског развоја; област управљања за одрживи развој: индекс демократије у животној средини и индекс перформанси животне средине".[420]

У Добровољном националном извештају Републике Црне Горе о Агенди 2030 за одрживи развој истиче се да нису сви УН индикатори релевантни за Црну Гору, тако да је планирано да се од 241 УН индикатора до 2024. године прати укупно 180 индикатора, што чини 74,7%. У Табели 16 дат је приказ индикатора који се тренутно прате, као и планирана динамика увођења нових до 2024. године. Као што се може приметити, у Републици Црној Гори на почетку примене Агенде 2030 у 2016. години било је омогућено праћење 61 индикатора (25,3% од укупног броја), или према имену и садржају или је постојала алтернатива према садржају за њихово праћење.

Табела 16: Динамика праћења УН индикатора у Републици Црној Гори[421]

Индикатори	**Број индикатора**	**Удео изражен у процентима**	**Укупан број индикатора за праћење**	**Удео изражен у процентима**
Број индикатора који се прате према имену и садражају (2016)	27	11,2%	27	11,2%
Број индикатора за које постоји алтернатива према садржају (2016)	34	14,1%	61	25,3%
Број индикатора који ће се увести до 2018. године	38	15,8%	99	41,1%
Број индикатора који ће се увести до 2020. године	22	9,1%	121	50,2%
Број индикатора који ће се увести до 2022. године	36	14,9%	157	65,1%
Број индикатора који ће се увести до 2024. године	23	9,5%	180	74,7%
Укупан број индикатора са УН листе	241	100%		

[420] Ibidem, стр. 39.
[421] Government of Montenegro, Ministry of Sustainable Development and Tourism, *Voluntary National Review at the HLPF 2016 Montenegro*, Podgorica, 2016, p. 146, доступно на: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10695Montenegro%20-%20HLPF%20Report.pdf (приступљено 3. 10. 2018).

6.5.2.4. Пример добре праксе – Центар за одрживи развој

Меморандум о оснивању Центра за одрживи развој потписан је у децембру 2013. године, као заједничка иницијатива Владе Црне Горе и УНДП. Центар је почео са радом у јануару 2014. године, као нова институција у систему одрживог развоја. Основни задатак овог тела јесте оснаживање везе између академске заједнице и државних органа власти у области заштите животне средине, одрживог туризма, енергије, управљања ресурсима. Дефинисано је и да се Центар укључи у активности Националног савета за одрживи развој, климатске промене и интегрално управљање обалним подручјем. Такође, као један од циљева дефинисано је и укључивање других држава и земаља у региону у рад Центра. Даље, предвиђено је формирање Управног одбора Центра под руководством министра одрживог развоја и туризма, са члановима – министром спољних послова и европских интеграција, министром економије и представником Кабинета председника Владе Црне Горе.

Четврта седница Управног одбора Центра за одрживи развој одржана је 8. септембра 2015. године у Подгорици.[422] На седници су представљене активности и резултати Центра за одрживи развој, у области заштите животне средине, климатских промена, одрживе енергије и одрживог туризма, а размотрен је и значај доношења Агенде 2030. У том контексту указано је на изазове превођења обавеза из Агенде 2030 у национални контекст, превасходно с апекта увођења Циљева одрживог развоја, финансирања за одрживи развој и јачања система управљања за одрживи развој Републике Црне Горе. Управни одбор разматрао је и будући правни статус Центра који од децембра 2013. године функционише као програм који заједнички реализују Влада Црне Горе и УНДП, у циљу пружања подршке у остваривању националних циљева у приоритетним областима одрживог развоја. Активности Центра за одрживи развој посебно су усмерене на ЦОР 1, ЦОР 12 и ЦОР 15.

6.5.2.5. Институционални механизам предвиђен Оквиром развојне помоћи УН за Црну Гору за период 2017–2021. године

Оквир развојне помоћи за период 2017–2021. године предвиђа и институционални механизам за његово спровођење. Овај механизам, такође, може бити од значајне користи приликом примене Агенде 2030. Документ ће се реализовати у координацији Владе Црне Горе и Тима Уједињених нација у Црној Гори, а активности ће спроводити и остали партнери, невладине организације, локалне самоуправе, међународне и организације из система УН.

Заједнички надзорни комитет којим копредседавају министар спољних послова и европских интеграција и резидентни координатор Уједињених нација у Црној Гори, а чији чланови су министри у Влади Црне Горе и шефови агенција из система УН, састаје се најмање једном годишње у циљу координације спровођења програма. Тело које врши функцију секретаријата и руководи активностима на нивоу радних група је Тим за координацију Интегрисаног програма УН и чине га запослени из Дирекције за Уједињене нације у Министарству спољних послова и европских интеграција и Канцеларије за координацију системом Уједињених нација.

[422] Влада Републике Црне Горе, Министарство одрживог развоја и туризма, Четврта седница Управног одбора за одрживи развој, доступно на: http://www.mrt.gov.me/odrzivi/odrzivi-nacionalni-savjet/152254/cetvrta-sjednica-Upravnog-odbora-Centra-za-odrzivi-razvoj.html (приступљено 3. 10. 2018).

За сваку од стратешких области сарадње планиране су четири радне групе за остварење резултата које пружају помоћ и подршку у реализацији активности. „Радне групе припремају интегрисане годишње планове рада, усаглашавају улазне податке и активности са планираним резултатима ка остварењу стратешког исхода, прате напредак успостављањем оквира индикатора за те исходе и припремају годишње извештаје о напретку на основу остварених резултата ... разматрају расположива средства, одређују приоритете међу активностима и утврђују недостајућа финансијска средства ради заједничке мобилизације ресурса."[423] Радне групе сачињавају годишње планове рада који се касније интегришу у Годишњи план рада, као и годишње извештаје о напретку који се достављају Заједничком надзорном комитету на увид.

Поред група за резултате, у циљу спровођења програма, предвиђено је формирање и других група и тимова и то: Тим за руковођење операцијама, Заједнички комуникациони тим, Радна група за родна и људска права, као и Тим за праћење и евалуацију.

6.5.3. „Црна Гора какву желим"

Као део глобалне кампање која је имала за циљ да укључи што већи број грађана из целог света у дефинисање развојних и одрживих приоритета након 2015. године, преко 8.000 грађана Републике Црне Горе узело је активно учешће у овом процесу. Националне консултације организоване су, уз подршку Тима Уједињених нација у Црној Гори, а грађани су имали прилику да учествују у креирању будуће развојне агенде и да искажу свој став и мишљење у каквој Црној Гори и свету желе да живе. За ту сврху израђена је специјална комуникациона платформа, преко које су грађани могли да изнесу своје идеје, односно да опишу своју визију света и на тај начин помогну светским лидерима у креирању Агенде 2030. Националне консултације у Републици Црној Гори спроведене су од децембра 2012. до априла 2013. године и то у три фазе.

У првој фази која је организована од децембра 2012. до јануара 2013. године учествовало је близу три хиљаде грађана (2.946). Интервјуи лицем у лице обављени су са око две хиљаде испитаника (1.995), а са 951 лицем контакт је остварен путем онлајн анкете. Водило се рачуна да узорак обухвати подједнак број мушкараца и жена, различитог социјалног и старосног статуса, из свих делова Републике Црне Горе, како би се обезбедила репрезентативност узорка. Већина питања у упитнику била је отвореног типа, тако да су грађани могли да уз описе изразе своје мишљење. На основу прикупљених одговора дефинисано је осам приоритетних области и то:

1. „Економија, незапосленост, стицање прихода и уједначен регионални развој;
2. Борба против криминала, корупције и непотизма;
3. Здравље;
4. Равноправност;
5. Заштита животне средине;

[423] Влада Републике Црне Горе, Тим УН у Црној Гори, *Интегрисани програм Уједињених нација за Црну Гору 2017–2021, Оквир развојне помоћи УН за Црну Гору*, op. cit., стр. 56.

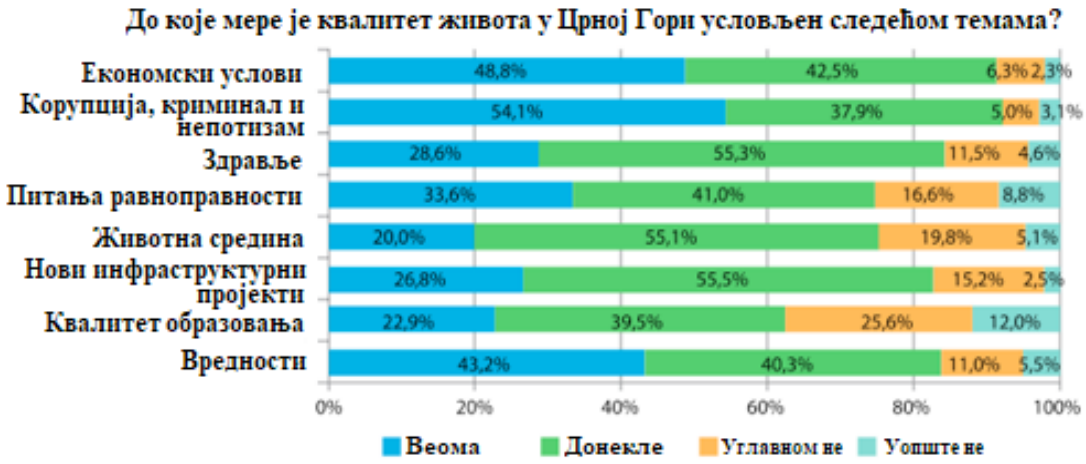
6. Изградња инфраструктуре;

7. Образовање;

8. Вредности”.[424]

Република Црна Гора била је једна од 45 држава чланица Уједињених нација које су покренуле другу фазу консултација. У овој фази државе су имале избор да се определе за једну од шест тема, и то: 1. Локализација Циљева одрживог развоја након 2015. године; 2. Јачање капацитета и изградња ефективних институција; 3. Партиципативни мониторинг за јачање одговорности влада; 4. Партнерство са цивилним друштвом; 5. Сарадња са приватним сектором; и 6. Култура и развој. Одабрана је тема мапирање механизма за партиципативни мониторинг за јачање одговорности влада, а сматра се да ова врста мониторинга спада у ред партиципативних демократских иновација.

Друга фаза националних консултација организована је од фебруара до априла 2013. године, са циљем да се дође до прецизнијег разумевања дефинисаних приоритета. У ту сврху су дефинисана и посебна питања, а циљ је био да се укључи што већи круг грађана, уз представнике државних институција и невладиног сектора – стручњаци, угрожене групе, мањине, деца и други. Поред класичних интервјуа лицем у лице, коришћене су друштвене мреже (Facebook, Twitter), али и аранжмани округлих столова и фокус група. За разлику од прве фазе у којој су постављена питања отвореног типа, у другој фази се процењивао став грађана у којој мери квалитет живота у Републици Црној Гори зависи од приоритета који су дефинисани у првој фази.



Слика 12: Питање из друге фазе Националних консултација о креирању Агенде 2030 – До које мере је квалитет живота у Црној Гори условљен следећим темама[425]

Слика 12 указује да грађани сматрају да квалитет живота у Црној Гори углавном зависи од развоја осам приоритетних области, и то посебно од борбе против криминала, корупције и непотизма, економских услова, и вредности. Истовремено, испитаници су оцењивали и

[424] Olivera Komar, Pavle Gegaj, United Nations System in Montenegro, *The Montenegro I Want, Report on post-2015 National Consultation*, Atel doo, Podgorica, 2013, p. 3, доступно на: http://www.un.org.me/Library/SDGs-Post-2015-and-MDGs/4%20The%20Montenegro%20I%20Want%20-%20Report%20on%20Post-2015%20National%20Consultations%20in%20Montenegro.pdf (приступљено 3. 10. 2018).
[425] Ibidem, стр. 4.

ефикасност државе да се ухвати укоштац са наведеним приоритетима, на скали од веома ефективно до веома неефективно (Слика 13).

Слика 13: Питање из друге фазе Националних консултација о креирању Агенде 2030 – ефективност Владе у решавању изазова/проблема[426]

Већина испитаника се изјаснила да напори државе, посебно у делу економије, запошљавања, криминала, корупције и вредности нису довољно ефикасни, док се у области ХИВ превенције оцењују као најефикаснији.

Трећа фаза националних консултација обухватила је дефинисање коначних закључака и извештаја који је достављен Генералном секретару Уједињених нација. Као резултат, прикупљени су ставови грађана о кључним изазовима, као и о томе шта они уочавају као решења ових изазова. У завршном извештају је наведено да је укупан број грађана – учесника у националним консултацијама *Црна Гора какву желим* био 8.023 који су учествовали у 3.495 интервјуа лицем у лице, 3.583 онлајн анкета, 375 састанака, 260 фокус група и учесника округлих столова и 310 твитова. „То представља око 1,33% становништва Црне Горе, што је незапамћен досег у коме је директно консултовано становништво."[427]

Један од закључака који је произашао јесте да је грађане потребно укључити у све фазе јавних политика – од планирања, па до спровођења, праћења и евалуације. Неки од општих механизама партиципативног мониторинга јавних политика који стоје грађанима на располагању су следећи: „Приступ информацијама од јавног значаја; укључивање заинтересованих грађана, организација и удружења у јавне расправе приликом доношења законских прописа и стратешких и планских докумената; консултативно саслушање у Скупштини Републике Црне Горе где се грађани укључују у рад одбора по позиву или самостално покрећу предлог за саслушање; биро за комуникацију са грађанима на националном и на локалном нивоу; грађанске канцеларије које омогућавају грађанима да се укључе у процесе доношења и праћења јавних политика; портал електронске управе е-Управа, уз помоћ које грађани брже и ефикасније остварују своја права и обавезе; заштитник људских права (омбудсман); медији, интернет и мобилне апликације, као модерни облици укључивања грађана у процес надзора".[428]

[426] Ibidem.
[427] Ibidem, стр. 6.
[428] Више у: Лидија Брновић, *Одговорни грађани одговорне владе, Мапирање механизама за партиципативни мотниторинг јавних политика у Црној Гори, Постмиленијумске консултације, фаза 2, Уједињене нације у Црној Гори*, Подгорица, мај 2014, доступно на:

На локалном нивоу ови механизми укључују: грађанске иницијативе; зборове грађана; петиције; предлоге; жалбе; механизам слободне столице у оквиру кога се представници грађана укључују у процес одлучивања на локалном нивоу, као и савете за развој и заштиту локалне самоуправе које чине стручњаци из области од значаја за локалне заједнице.

Закључено је да грађани и Влада Црне Горе на располагању имају широк сет формалних и неформалних механизама за праћење јавних политика. Анализа је показала да сваки од њих има предности и недостатке, те да је најбоље дефинисати модел који ће укључити неколико усклађених система и оквира, у зависности од циља и специфичности политике која се прати. На ефикасност механизама утиче: информисаност грађана о њиховом постојању; ниво оснажености и интересовања грађана да активно учествују у друштвеним процесима; степен доступности механизма у смислу знања и вештина; али и физичких баријера, а на крају и друштвенополитички контекст у заједницама у којима живе.

Оно што се посебно истиче јесте чињеница да не постоји јединствен механизам партиципативног мониторинга. Разлог су не само различити циљеви и циљне групе становништва на које се одређене политике односе (политике за младе, старије, здравствена, социјална политика итд.), већ и различити модели преференције (непрописно паркирана возила чешће се пријављују путем интернета, док се корупција чешће пријављује лично).

Механизми који се посебно издвајају, а који би могли да представљају темељ за партиципативни мониторинг у Републици Црној Гори су следећи:

1. „Коришћење нових технологија (интернет платформе и мобилне апликације);

2. Јавне расправе и остали механизми, прописани Законом о локалној самоуправи;

3. Партиципативно буџетирање и мониторинг локалних буџета;

4. Медији”.[429]

Краткорочно, први и четврти предлог (коришћење нових технологија и медији) имају потенцијал да за кратко време мобилишу велики број грађана, док би дугорочно остали предлози требало да представљају основ за даљи развој грађанских капацитета, као и капацитета надлежних органа. Најподеснији модел за сарадњу грађана и власти углавном се не види у успостављању нових механизама, већ у оснаживању постојећих, путем увођења принципа транспарентности и уважавања и јачања поверења. Ипак, развој нових технологија, у први план истиче интернет платформе и мобилне апликације које ће убудуће имати све већу заступљеност. „Иако овај вид комуникације са државним органима још увек нема примат над осталим механизмима, све више младих и особа средње доби указују да им је овај вид учешћа најпогоднији.”[430]

---

http://www.un.org.me/uploads/Documents/2014/Mehanizmi%20za%20participativni%20monitoring%20javnih%20politika%20u%20Crnoj%20Gori%20-%2010%20jun%202014.pdf (приступљено 3. 10. 2018).

[429] Ibidem, стр. 42.

[430] Биљана Глигорић, Лидија Брновић, *Црна Гора какву желим, фаза 2, Партиципативни мониторинг за јачање одговорности влада, Извештај о спровођењу друге фазе консултација у Црној Гори*, Уједињене нације у Црној Гори, Подгорица, 2014, стр. 30, доступно на: http://www.un.org.me/Library/SDGs-Post-2015-and-MDGs/4a%20Crna%20Gora%20kakvu%20%C5%BEelim%20-%20Participativni%20monitoring%20za%20jacanje%20odgovornosti%20vlada.pdf (приступљено 3. 10. 2018).

6.5.4. Подршка интегрисању, убрзању и мерама политике (Mainstreaming, Acceleration and Policy Support – MAPS)

Мисија подршке интегрисању, убрзању и мерама политике (eng. *Mainstreaming, Acceleration, and Policy Support Mission – MAPS*) у Републици Црној Гори започета је у јануару 2018. године, с акцентом на процес придруживања Европској унији, као врло значајном на путу спровођења Агенде 2030. Сама мисија је имала задатак да, пре свега, идентификује заинтересоване стране, учеснике у процесу спровођења Агенде 2030, да мапира везу између процеса придруживања Европске уније и Агенде 2030, као и да пружи препоруке за даље кораке у овом процесу. С обзиром на то да је анализа интегрисања Агенде 2030 извршена у оквиру Националне стратегије за одрживи развој до 2030. године, МАПС мисија ставила је у фокус оцену садржаја и динамике процеса придруживања Европској унији и Агенде 2030, имајући у виду да се овај процес налази високо на лествици националних приоритета Владе Црне Горе.

МАПС мисија је пажњу усмерила на расветљавање веза између Циљева одрживог развоја и приступања Европској унији, утврђујући кључне области где су ове везе најизраженије, а које би се могле искористити за напредак у оба процеса. У ту сврху формиран је *ad hoc* тим, од стране резидентног координатора Уједињених нација у Републици Црној Гори, који су чинили представници различитих УН агенција с основним задатком да се анализира усклађеност између процеса приступања Европској унији и Агенде 2030. У склопу МАПС мисије у јануару 2018. године, организована је и радионица на којој су учествовали представници Министарства за европске интеграције Црне Горе, дипломатског кора, Делегације Европске уније у Црној Гори, УН агенција, као и лица задужена за преговарачка поглавља с Европском унијом.

Најважнији закључак до којег се дошло у процесу спровођења МАПС мисије јесте да се већа корист за оба процеса може постићи у њиховој синергији и удруженом деловању, јер се на тај начин узајамно подстичу. Анализом је утврђено да „65%, односно две трећине Циљева одрживог развоја има чврсту везу са преговарачким поглављима Европске уније (109 од 169 циљева)”.[431] Посебно су издвојена три кључна поглавља која имају највећи утицај на спровођење Агенде 2030, и то: поглавље 27 (животна средина); поглавље 23 (правосуђе и темељна права); и поглавље 19 (социјална политика и запошљавање). Ту се посебно издваја поглавље 27, из разлога што испуњени задаци из овог поглавља покривају 40 домета (што је 25% од укупног броја домета).

Поглавље 23 је, такође, врло значајно, јер се односи на успостављање ефикасног и независног правосуђа, борбу против криминала и корупције и права грађана Европске уније, а често се каже да је брзина трајања преговарачког процеса у овој области у директној вези са напретком у осталим сегментима преговора с Европском унијом. Сматра се да сва права у овом делу доприносе позитивној трансформацији друштва која је у блиској вези са Циљевима одрживог развоја и Агендом 2030. С друге стране, поред тога што постоји блиска веза између појединих преговарачких поглавља и Циљева одрживог развоја, кључни изазов остају подизање капацитета институција и развој људских ресурса који су неопходни у њиховом спровођењу.

[431] Government of Montenegro, UN Country Team in Montenegro, *Unravelling connections: EU Accession and the 2030 Agenda, case of Montenegro*, Podgorica, p. 24, доступно на: http://www.un.org.me/Library/DaO-UNDAF/Unraveling%20Connections%20-%20EU%20Accession%20and%20the%202030%20Agenda,%202018.pdf (приступљено 3. 10. 2018).

У процесу МАПС мисије свако од поглавља рашчлањено је на посебне тематске целине. Тако је, на пример, поглавље 27 (животна средина), подељено на следећих десет целина:

1. „Хоризонтално законодавство;
2. Квалитет ваздуха;
3. Управљање отпадом;
4. Квалитет воде;
5. Заштита природе;
6. Контрола индустријског загађења и управљање ризиком;
7. Хемикалије;
8. Бука;
9. Цивилна заштита;
10. Климатске промене”.[432]

Затим су Циљеви одрживог развоја и њихови домети доведени у везу с овим целинама. „У случају поглавља 27 то су ЦОР 1 (1.4); ЦОР 2 (2.4); ЦОР 3 (3.9); ЦОР 6 (6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.а, 6.б); ЦОР 8 (8.2); ЦОР 9 (9.4, 9.5); ЦОР 11 (11.6, 11.7, 11.б); ЦОР 12 (12.2, 12.4,12.5, 12.8); ЦОР 13 (13.1, 13.2, 13.3, 13.а, 13.б); ЦОР 14 (14.1, 14.2, 14.5, 14.ц); и ЦОР 15 (15.1, 15.2, 15.4, 15.5, 15.7, 15.8, 15.9, 15.а, 15.б, 15.ц).”[433]

Следећи корак у анализи била је идентификација поглавља и њихових рашчлањених области који се у највећој мери поклапају са Циљевима одрживог развоја и њиховим дометима. Исход овог дела анализе било је утврђивање пет области и њихових веза са преговарачким поглављима. Табела 17 приказује ту везу.

Табела 17: Пет области и њихове везе са преговарачким поглављима Европске уније[434]

Група 1: Пољопривреда и производња хране Поглавља: 11 (пољопривреда и рурални развој); 12 (безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна питања); 13 (рибарство)
Група 2: Друштвена инклузија Поглавља: 19 (социјална политика и запошљавање); 26 (образовање и култура); 28 (заштита потрошача и заштита здравља)

[432] Ibidem, стр. 29.
[433] Ibidem, стр. 19.
[434] Ibidem, стр. 11.

Група 3: Стабилност окружења Поглавља: 14 (транспорт); 15 (енергетика); 21 (трансевропске мреже); 27 (животна средина)
Група 4: Људска права Поглавља: 23 (правосуђе и основна права); 24 (питања правде, слободе и безбедности)
Група 5: Економија Поглавља: 3 (пословно настањивање и слобода пружања услуга); 6 (право привредних друштава); 7 (право интелектулане својине); 20 (предузетништво и индустријска политика); 22 (регионална политика и координација структурних инструмената); 25 (наука и истраживање)

Даље, процењено је да 15 поглавља: 1 (слобода кретања роба); 2 (слобода кретања радника); 4 (слободно кретање капитала); 5 (јавне набавке); 8 (конкуренција); 9 (финансијске услуге); 10 (информационо друштво и медији); 16 (порези); 17 (економска и монетарна политика); 18 (статистика); 29 (царинска унија); 30 (економски односи с иностранством); 31 (спољна, безбедносна и одбрамбена политика); 32 (финансијски надзор); 33 (финансијске и буџетске одредбе) нису у директној вези с Агендом 2030, тако да нису ни узета у разматрање.

У МАПС мисији дошло се и до закључка да међу поглављима која су привремено затворена: 25 (наука и истраживање); 26 (образовање и култура); и 30 (економски односи с иностранством) постоји мањи простор за јачање везе између процеса приступања Европској унији и Агенде 2030. Стога, пажњу би требало усмерити на она поглавља која још нису отворена или нису затворена, за која постоје механизми стручне, финансијске и техничке подршке који могу бити од користи за оба процеса. Истовремено, мапирани су и Циљеви одрживог развоја и њихови домети који су најмањим делом обухваћени процесом придруживања Европској унији, што је према налазима 60 домета, односно 35% од укупног броја домета. Ово се највећим делом односи на домете из ЦОР 17, ЦОР 10 и ЦОР 4 (Слика 14). Зато је дата препорука да Циљеви одрживог развоја и њихови домети којима у процесу приступања Европској унији не буде посвећена довољна пажња буду посебно узети у обзир, од стране државе и заинтересованих партнера, како „нико не би остао иза колоне”.

Слика 14: Утицај процеса придруживања Европској унији на спровођење Циљева одрживог развоја у Црној Гори[435]

6.5.5. Добровољни национални извештај Републике Црне Горе о спровођењу Агенде 2030 за одрживи развој

Република Црна Гора је прва од држава Западног Балкана која је презентовала *Добровољни национални извештај о спровођењу Агенде 2030 за одрживи развој* 19. јула 2016. године, на Политичком форуму на високом нивоу у седишту Уједињених нација у Њујорку. У фокус извештаја стављена је Национална стратегија одрживог развоја до 2030. године која је, држећи корак, усвојена истог месеца када је Добровољни национали извештај представљен у Њујорку. Национална стратегија одрживог развоја до 2030. године је кључни развојни документ који је усаглашен с Агендом 2030. Акценат у Добровољном националном извештају био је не само на Националној стратегији одрживог развоја, стратешким циљевима и мерама, већ и на читавом процесу доношења овог документа који је започет 2013. године, престанком важења претходне Стратегије одрживог развоја и њеног Акционог плана.

Креирање нове политике одрживог развоја Републике Црне Горе организовано је у временском интервалу од 2013. до 2016. године. Процес консултација који је започет у марту 2013. године у који су укључени представници државних органа власти, надлежна министарства и органи локалне самоуправе, имао је за циљ да анализира тренутно стање и учинке који су постигнути применом Стратегије одрживог развоја и Акционог плана (2007–2012). Процес је започет прикупљањем информација о предностима и недостатцима овог документа и утицаја на јавне политике и развојне пројекте у држави, путем упитника који је био доступан на порталу е-Управе. Од тада, у наредне три године, организовано је низ догађаја (консултације, округли столови, конференције), закључно са консултативним

[435] Ibidem, стр. 25.

састанцима које је организовало Министарство за одрживи развој и туризам, у фебруару 2016. године.

Предлог Националне стратегије одрживог развоја до 2030. године припреман је од септембра 2015. године до маја 2016. године. У том периоду организована је и јавна расправа (од фебруара до априла 2016. године) о нацрту Стратегије са представницима органа надлежних за заштиту животне средине, привредни развој, заштиту људских права и културних добара, финансија, ИТ технологија, а све у циљу прикупљања различитих ставова и сугестија у вези с одрживим развојем Републике Црне Горе. Поред представника државних институција, укључени су и представници академске заједнице, привреде, цивилног сектора који су на организованим округлим столовима широм државе (Подгорица, Котор, Беране) имали прилику да искажу свој став на ову тему. Циљ је био да документ представља усаглашен национални одговор свих заинтересованих страна на изазове одрживог развоја. Поред тога, у обзир су узети не само резултати примене претходне Стратегије одрживог развоја и Акционог плана, већ и захтеви у процесу приступања Републике Црне Горе Европској унији и спровођењу Агенде 2030.

Имајући у виду да се Стратегија темељи на четири кључна ресурса, и то људском, социјалном, природном и економском, управљање и ефикасно коришћење ових чинилаца препознато је као изузетно значајно. Када су у питању људски ресурси, посебан акценат стављен је на потребу подстицања мера популационе политике, као одговора на депопулацију, јачање улоге јавног здравља и здравственог система, као и континуирано усавршавање образовног система. У погледу људских ресурса, посебно је издвојено јачање владавине права, даљи развој културе и културног наслеђа, али и смањење незапослености и обезбеђивање достојанственог рада за све. Природни ресурси оцењени су од пресудне важности. Усклађивање политика на свим нивоима у сагласју са принципима одрживог развоја, у циљу унапређења заштите животне средине, заснованог на начелу солидарности међу генерацијама, гарант је очувања природе. Економски ресурси су повезани са природним, у смислу увођења зелене економије и свих мера за унапређење заштите животне средине, као и смањења неефикасног управљања ограниченим ресурсима. Сви наведени фактори означени су као национални и кључни, који морају бити одрживи за сваку наредну генерацију.

У Добровољном националном извештају препознато је неколико области које је потребно додатно ојачати и реформисати на путу трансформисања друштва у правцу одрживог развоја. Прво, институционалне реформе које подразумевају реорганизацију и јачање постојећих институција, али и оснивање нових. Пре свих, Национални савет за одрживи развој, климатске промене и интегрисано управљање обалним зонама требало би да прерасте од саветодавног тела Владе Црне Горе до неке врсте Државног већа, уз додатно укључивање цивилног, пословног и академског сектора у његов рад, али и јачање улоге Скупштине Црне Горе у спровођењу политика одрживог развоја. На локалном нивоу препоручује се оснивање савета за одрживи развој и усклађивање свих локалних стратегија, планова и програма развоја са Националном стратегијом одрживог развоја до 2030. године. Наведено је и јачање капацитета Центра за одрживи развој, као програма који заједнички спроводе Влада Црне Горе и УНДП, како би се омогућила трансформација овог тела у националну институцију до 2021. године. Истовремено, предложено је и јачање људских капацитета у смислу именовања најмање једног запосленог у ресорним министарствима и агенцијама, са пуним радним временом, који би се бавио питањима одрживог развоја у оквиру спровођења Националне стратегије одрживог развоја до 2030. године.

Друго, реформа система финансирања одрживог развоја кроз увођење програмског буџета којим се препознају програми и пројекти одрживог развоја. Уочена је потреба за неопходним растом издвајања средстава из буџета за финансирање одрживог развоја, али и мобилизација свих извора финансирања укључујући и међународну помоћ.

Треће, јачање механизама статистичког праћења напретка у циљу спровођења Националне стратегије одрживог развоја до 2030. године и Агенде 2030. Поред институција које су препознате, као произвођачи статистичких података, на челу с Управом за статистику, намеће се потреба мапирања додатних институција које би могле пружити помоћ у прикупљању релевантних података, како би се ефикасно пратили показатељи одрживог развоја. Између осталог, процењена је потреба за успостављањем информационог система, као подршка редовној евалуацији и праћењу Националне стратегије одрживог развоја до 2030. године и Агенде 2030.

Четврто, потреба за јачањем партнерства посебно у контексту спровођења ЦОР 17, препозната је на три нивоа. Прво, национална партнерства са међународним ентитетима, друго, партнерства између релевантних националних ентитета, и треће, партнерства за финансирање одрживог развоја. У циљу обезбеђивања партнерстава и сарадње свих заинтересованих страна у заједничком стварању света који се развија на одржив начин, Национална стратегија одрживог развоја до 2030. године дефинише стратешки циљ „Стимулисање активног приступа кључних актера одрживог развоја" кроз примену следећих мера:

- „Обезбеђивање услова за здрав развој појединца унутар породице ЦОР 3 (3.1, 3.2, 3.7); ЦОР 5 (5.2, 5.3 и 5.6); ЦОР 16 (16.1, 16.2);

- Уклањање свих облика дискриминације, а пре свих: родне дискриминације ЦОР 5 (5.1, 5.4, 5.5, 5.а, 5.б, и 5.ц); националне и верске дискриминације ЦОР 10 (10.2, 10.3); ЦОР 16 (16.7, 16.9 и 16.б); дискриминације над ЛГБТ популацијом ЦОР 3 (3.3); ЦОР 16 (16.б); особама с инвалидитетом ЦОР 10 (10.3); ЦОР 11 (11.2); као и над старијим особама ЦОР 3 (3.8);

- Подршка невладиним организацијама и неформалним групама ЦОР 16 (16.7 и 16.10)".[436]

Улога цивилног сектора препозната је као врло значајна, посебно у делу већег учешћа у процесу доношења одлука. Поред тога, идентификована је и улога привредног сектора, кроз развој зеленог предузетништва, одрживе потрошње и производње, јачања друштвене одговорности предузећа, као и јачања јавно-приватних партнерстава.

[436] Government of Montenegro, Ministry of Sustainable Development and Tourism, *Voluntary National Review at the HLPF 2016 Montenegro*, op. cit., p. 65.

6.5.6. Партнерство за отворену управу (Open Government Partnership – OGP)

Република Црна Гора је приступила глобалној иницијативи *Партнерство за отворену управу* у фебруару 2012. године. Слично као и Босна и Херцеговина, Република Црна Гора је на самом почетку придруживања овој иницијативи била неактивна у смислу испуњавања обавеза проистеклих из Декларације о отвореној управи.

С обзиром на то да током три узастопна циклуса 2014, 2015. и 2016. године није поднет Национални акциони план којим се дефинишу обавезе, у погледу унапређења транспарентности, одговорности и ангажовања грађана у креирању политика, у јуну 2017. године Републици Црној Гори је додељен неактиван статус у овој организацији. Ипак, након што је донет Национални акциони план за период 2018–2020. године и поднет Партнерству за отворену управу у децембру 2018. године, статус је поново активиран.

Приликом израде документа формиран је и Оперативни тим Партнерства за отворену управу од 11 чланова који чине представници Владе Црне Горе, представник Привредне коморе Црне Горе, као и пет представника цивилног сектора. Задатак овог тима јесте да поред припреме акционих планова и праћења мера које се активно спроводе, ради и на побољшању сарадње између јавног и цивилног сектора, али и на што ширем укључивању грађана у процес креирања јавних политика. Имајући у виду наведено, у процес израде Националног акционог плана укључени су и представници цивилног сектора који су дали свој допринос, посебно у домену развоја електронске управе, јачања е-Демократије и дигиталног друштва.

У Националном акционом плану за период 2018–2020. године одређено је пет кључних обавеза у циљу транспарентније, одговорније и ефикасније јавне управе, и то:

1. Побољшање јавних услуга (развој електронске управе и дигиталног друштва чиме се омогућава лакши приступ електронским услугама за грађане и привредне субјекте). Ова обавеза повезана је директно са ЦОР 16 (16.9, 16.10);

2. Учешће грађана (јачање е-Демократије, путем отварања нових онлајн сервиса за консултације с организацијама и грађанима, попут е-Партиципације и е-Петиције; стандардизовање портала на нивоу локалних заједница, као и мерење задовољства грађана и привредних субјеката услугама које пружају јавне службе). Ова обавеза повезана је директно са ЦОР 16 (16.6, 16.17);

3. Повећање јавног интегритета (унапређење антикорупцијских политика, путем увида у финансијско пословање на националном и локалном нивоу). Ова обавеза повезана је директно са ЦОР 16 (16.6);

4. Ефикасније управљање јавним ресурсима (ефикаснија наплата административних такси, увођењем централног надзора и плаћање административних накнада елекронским путем, као и електронско преузимање решења о плаћању пореза на непокретности). Ова обавеза повезана је директно са ЦОР 16 (16.5, 16.6) и 17 (17.1);

5. Приступ информацијама, односно отвореност органа државне управе (објава што већег броја отворених података и електронских докумената државних институција, посебно информација за почетнике у бизнису који су препознати као основни

покретачи економског развоја државе, као и јачање микро, малих и средњих предузећа). Ова обавеза повезана је директно са ЦОР 16 (16.6, 16.10).

6.5.7. Финансирање за одрживи развој

Република Црна Гора је препознала значај финансирања одрживог развоја и то мобилизацијом и јавног, али и приватног сектора. То се огледа у потреби не само за растом издвајања средстава из буџета на националном и локалном нивоу за финансирање одрживог развоја, већ и мобилизацијом других извора финансирања укључујући међународну помоћ. Сматра се да би главни извори финансирања требало да буду државни, као и буџети локалних самоуправа. Домаћи извори финансирања могу бити увећани уз помоћ остваренog економског раста, али и развојем, мобилизацијом и ефикаснијом употребом домаћих ресурса. То пре свега значи јачање алата фискалне политике и самих пореских администрација, ради прикупљања додатних пореских прихода на нивоу државе и на нивоу локалних самоуправа, поштујући принцип правичности, транспарентности и ефикасности пореског система. Средства се, такође, могу допунити донацијама и кредитима међународних институција, попут фондова и програма Европске уније, Уједињених нација и других међународних развојних партнера. Поред тога што је препознат значај локалних прихода за финансирање одрживог развоја, сматра се да се међународна помоћ за одрживи развој мора више окренути ка локалној заједници и спровођењу пројеката у домену локалне инфраструктуре, унапређења заштите животне средине и одрживог раста и развоја.

У оквиру Добровољног националног извештаја наводи се неколико мера, у циљу обезбеђивања средстава за финансирање одрживог развоја. Пре свих, акценат је стављен на мере фискалне консолидације. На страни прихода у буџету истакнуто је јачање капацитета институција које остварују приход, јачање пореске основице, превођење неформалне економије у легалне токове, борба против корупције, утаје пореза и прања новца. На страни расхода предвиђено је увођење пореских олакшица за улагања у прерађивачке погоне који користе домаће природне ресурсе, како би се повећао извозни капацитет. Друге мере предвиђају транспарентно склапање уговора и контролу над њиховим спровођењем, подстицање директних домаћих и страних инвестиција, укључивање банкарског сектора у финансирање одрживог развоја, посебно кроз повољно кредитирање пројеката у области одрживе пољопривреде, енергетике, индустријализације, јачања малих и средњих предузећа, али и науке, технологије и иновација. Подстицање развојних партнерстава препознато је као ефикасан инструмент за мобилизацију људских и финансијских ресурса, али и знања и развијања модела пословног понашања приватног сектора који узима у обзир утицај пословних активности на заштиту животне средине и друштво, као и развој зелене економије и зеленог предузетништва које у средиште ставља заштиту животне средине. Препознати су и иновативни финансијски механизми за финансирање одрживог развоја, попут коришћења средстава из игара на срећу, посебних накнада, увођења пореза на финансијске трансакције, добровољног доприноса итд.

У погледу конкретних издвајања, укупан обим финансијских средстава за примену Оквира развојне помоћи УН за Црну Гору за период 2017–2021. године процењује се на око 55,6 милиона долара који чине основна и додатна средства појединачних организација. Истовремено, „оквирна алокација ИПА II 2014–2020. године за Републику Црну Гору за 2014. годину износи 39,6 милиона евра, за 2015. годину 35,6 милиона евра, 2016. годину 37,4

милиона евра, за 2017. годину 39,5 милиона евра и за период од 2018–2020. године је 118,4 милиона евра, што укупно износи 270,5 милиона евра за наведени период".[437]

Неки од примера програма прекограничне и транснационалне сарадње за период 2014–2020. године у којима учествује Република Црна Гора су: Програм прекограничне сарадње Србија – Црна Гора који се бави промоцијом запошљавања, мобилношћу радне снаге, заштитом животне средине и развојем туризма и очувањем културног наслеђа. Други пример је транснационални програм Дунав чији је циљ развој иновативног и друштвено одговорног пословања унутар Дунавског региона, као и боља повезаност држава које учествују у овом програму, али и подстицај еколошког деловања. Уз Републику Црну Гору од држава Западног Балкана у овом програму учествују и Република Србија и Босна и Херцеговина. Трећи програм је Јадранско-јонски транснационални програм чији је циљ креирање иновативног, паметног, одрживог и повезаног региона. Уз Републику Црну Гору у програму учествују и Босна и Херцеговина, Република Албанија и Република Србија.

[437] Република Србија, Министарство за европске интеграције, *Водич за коришћење ЕУ фондова у Србији, ИПА II (2014–2020. године)*, op. cit., стр. 5.

7. Закључак

Једна од главних карактеристика савременог друштва јесте промењивост, нестабилност, неизвесност, а у „времену неизвесности ништа није трајно, па самим тиме и извесно".[438] У таквој ситуцији, у погледу функционисања система јавне управе, јавља се потреба за новим дискурсом који ће водити ка његовој трансформацији, у циљу задовољавања све сложенијих потреба грађана. Уопштено, основни задатак система јавне управе, у савременом друштву, јесте да грађанима и привреди пружи ефикасне услуге, у условима бројних изазова, јер „служити у раном делу XXI века значи служити у пост-империјалном, пост-колонијалном, пост-аутократском и пост-индустријском свету, у периоду дубоких социо-економских, геополитичких, технолошких и еколошких трансформација".[439]

Иновације и знање сматрају се главном предношћу модерног доба. Моћ се више не посматра искључиво кроз призму видљивих и мерљивих ресурса, попут територије једне државе, становништва, војске, или путем наметања воље или интереса. Оно што одликује модерно друштво јесте „прелазак с облика моћи који се спроводи принудом и силом, на софистицираније и суптилније поретке моћи и истине који за основу имају огромну акумулацију знања".[440] Та суптилнија устројства моћи и истине, у терминологији америчког теоретичара Џозефа Ная, представљају тзв. меку и паметну моћ које почивају на привлачности културних образаца, вредностима, знању, иновацијама, као главним ресурсима савременог друштва, од којих зависи већина друштвених, политичких, економских и кулурних процеса и односа.

Увођење иновација у систем јавне управе претпоставља промену њеног начина функционисања. То укључује помак ка инклузивнијем приступу грађанима, и то не само путем њиховог укључивања у процес консултација приликом креирања јавних политика, већ и повећањем ефикасности и ефективности у пружању јавних услуга, скраћењем времена чекања у редовима, укидањем вишеструких посета за једну услугу или ускраћивањем пружања услуга, као и увођењем нулте толеранције на корупцију. Недоступна бирократска пракса и процедуре су у супротности са стандардима пословно оријентисаних принципа економичности, ефикасности и ефективности који су кренули да се уводе у системе јавних управа. То је један од разлога зашто се реформе система јавних управа у великој мери ослањају на иновације и употребу информационо-комуникационих технологија, како би се побољшали рад, стандарди и процедуре, те боља организација пружања јавних услуга.

Иновације у системима јавних управа могу да пруже одговоре на изазове савременог друштва. Било да је реч о новој комбинацији постојећих елемената, односно, унапређењу већ постојећих решења или увођењу потпуно нових мера, елемената, инструмената, производа, политика, програма, приступа, процеса који доводе до значајне промене традиционалног начина обављања послова. То не подразумева само увођење информационо-комуникационих технологија, већ и креирање нових или унапређених партнерстава, ангажовање грађана, покретање институционалних аранжмана, интегрисање или децентрализацију јавних услуга, синергију вредности, развој људских ресурса итд.

---

[438] Владимир Штамбук, *Свет неизвесности*. Видети у: Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Годишњак 2009, година III, број 3, Чигоја штампа, Београд, 2009, стр. 252.

[439] Jocelyne Bourgon, *Distinctively Public Sector: The Case for a New Synthesis of Public Administration Leadership for Change, Innovation for Results: A New Synthesis*, Public Governance International, Queensland, Australia, October 2015, p. 2.

[440] Вукашин Павловић, *Политичка моћ*, Завод за уџбенике, Београд, 2012, стр. 305.

Стога, увођење иновативних пракси у системе јавних управа је потребно добро планирати, јер иновације у једном делу јавне управе не морају нужно дати исти резултат у другом делу. Стратешко планирање има за циљ успостављање, прецизирање и одржавање оквира иновација у циљу обезбеђивања што бољих резултата. С друге стране, није свака иновативна пракса у једној држави успешно искуство у односу на другачији контекст у другој држави. На пример, децентрализација или дебирократизација система јавне управе у једној држави може се посматрати као иновативно решење, док у другој може бити устаљена пракса. У одређеном броју држава дебирократизација, дерегулација и децентрализација све више се упарују са новим приступима у управљању. С друге стране, нису ни корените реформе увек најефикаснији механизам, упркос њиховој привлачности. Ово посебно може бити од значаја када су у питању државе Западног Балкана у којима институције система још увек пате од недовољног демократског потенцијала, али и ограничених финансијских ресурса. Недовољна заснованост реформских процеса на доказима, али и олако прихватање иновативних пракси, без детаљног планирања и утврђивања приоритета може довести до лоших резултата.

Кључно питање које се поставља у системима јавних управа у савременом друштву јесте не само како развити јавне политике у складу са приниципима тзв. три „е" – економичности, ефикасности и ефективности, већ и у складу са принципом одрживости, а затим и како их успешно спроводити, уз подршку одговарајућег круга актера у друштву. Ово је од посебне важности у светлу нових изазова, нарочито у ситуацији када је „економски раст промењив, наталитет тежи да опада у напредним земљама, а дуговечност је све већа са непретком медицине".[441] Системи јавне управе требало би да буду спремни да одговоре на потребе грађана у XXI веку.

Традиционално, држава је имала улогу примарног агента у пружању јавних услуга, али и покретача друштвено-економских промена. Данас, када је друштвена арена много сложенија, пуна различитих актера, многи резултати у области јавних политика представљају допринос вишеструких учесника. Држава у савременом друштву покушава да пронађе равнотежу између њене традиционалне улоге и захтева корисника услуга, где јавне службе и грађани заједнички креирају систем у којем су капацитети, изазови и средства која су на располагању комбинована на иновативнији начин, како би се постигао што бољи друштвенокористан резултат и задовољиле потребе грађана.

У савременом друштву, такође, присутна је и транзиција, односно пребацивање моћи, како са државе на државу, тако и са државе на недржавне актере. Измењена улога тврде моћи, обиље информација, успостављање сарадње само су неке од карактеристика. Сарадња између држава, као и држава и недржавних актера, требало би да замени доминацију као саставни део традиционалног начина схватања моћи. На тај начин паметна моћ, кроз сарадњу држава и недржавних субјеката и успешне, делотворне стратегије постају кључан концепт за будућност. Измене у политичкој арени довеле су у средиште активности недржавне актере, партнере и заинтересоване стране из различитих области, региона, култура. Отвореност, прилагодљивост, учешће, флексибилност, разноликост постају кључни принципи савременог друштва. Држава све више преузима улогу посредника у процесу планирања, консултација и одлучивања, који укључују различите актере, како државне, тако и недржавне, на различитим нивоима управљања.

[441] Норман Бери, *Увод у модерну политичку теорију*, op. cit., стр. 320.

У читавом том контексту, Агенда 2030 представља фактор у чије се оквире уклапа целокупна реорганизација савременог света. Као што смо из напред изнете анализе могли да закључимо, трансформација друштва је основни циљ Агенде 2030, док је у овом раду Оквир нове синтезе Џоселин Бургон послужио као тежишни концепт. Релевантност Оквира нове синтезе у анализи услова за покретање иновација у јавним управама држава Западног Балкана огледала се, најпре, кроз фокус на измењеној улози државе у XXI веку која се налази у средишту овог концепта. Оквир нове синтезе предлаже да се улога државе прошири изван сегмента њене традиционалне улоге, укључујући и друге актере, што с друге стране представља основу за примену Агенде 2030. Охрабривањем и осталих субјеката да раде у јавном интересу кроз подршку коју им пружају, државе истовремено подстичу иновативне праксе. Области које су саставни део Агенде 2030, од борбе против сиромаштва и акције за климу, до достојанственог рада и ревитализације глобалних партнерстава за одрживи развој, упућују на потребу да је за њихово решавање неопходно дугорочно планирање и укључивање свих делова друштва од јавног и приватног, до цивилног сектора. То је сегмент који би свака држава требало да истражи, прилагоди сопственим приликама и примени, што заговара и Оквир нове синтезе, у смислу да не постоји јединствен одговор, или једно решење прилагођено свакој ситуацији. Уместо тога, овај концепт заступа проучавање, анализу и прилагођавање конкретним околностима.

Иако можемо говорити о недовршеним активностима Миленијумских циљева развоја, кроз њих је показано да удруживање држава на глобалном нивоу, зарад заједничких циљева може да функционише. Свет се данас налази на историјској раскрсници и има прилику да настави активности започете Миленијумским циљевима развоја. Усвајањем Агенде 2030 доносиоци одлука на националном нивоу су се глобално обавезали да ће изградити свет универзалног поштовања људских права и достојанства, владавине закона, правде, једнакости, без дискриминације, расне, етничке и културне разноликости. Свет једнаких могућности који максимално доприноси јачању људских потенцијала и заједничком напретку. Свет који је праведан, правичан, толерантан, отворен, инклузиван и задовољава потребе најугроженијих, „како нико не би остао иза колоне".

У раду смо доказали да Агенда 2030, као документ у чијем средишту се налазе Циљеви одрживог развоја, нуди другачији приступ одрживом развоју у односу на досадашње конвенционалне концепте. Иако се ослања на Миленијумске циљеве развоја, Агенда 2030 представља знатно унапређену верзију овог документа, како у погледу држава на које се односи, актера који су учествовали у њеном доношењу, тако и у погледу најосетљивијих група од којих се полази, „како нико не би био изостављен". Агенда 2030 је универзална, зато што се односи на све државе, а не само на оне у развоју. Иако су Миленијумски циљеви развоја били много више усмерени на специфична приоритетна подручја, као и на слабо развијене државе, Агенда 2030 пружа шансу за одрживи развој свих држава, укључујући, али не ограничавајући се искључиво и на развијене државе.

Далеко највећи број држава, чак 193, окупио се како би подржали платформу за трансформацију света, док широк консултативни процес који је претходио дефинисању Агенде 2030 представља гарант да ће у већини држава овај документ бити примењен с ентузијазмом. Пажња је, такође, усмерена и на инклузију оних група које су у ризику да буду остављене, укључујући жене, младе, децу, сеоско становништво, особе с инвалидитетом, у складу са главним мотом „да нико не остане иза колоне". Оно што чини приступ одрживом развоју другачијим у односу на досадашње конвенционалне концепте јесте и чињеница да је акценат у Агенди 2030 на процесу сарадње међу државама, кроз јачање глобалног партнерства, разменом знања, искустава и примера добрих пракси које би требало да се

подстичу током наредних 15 година. Истовремено, дефинисањем глобалних, регионалних и националних индикатора за праћење и процену мења се однос према начину спровођења Агенде 2030, зато што се државе подстичу да развијају националне статистике и квалитетне и поуздане податке. У вези с изнетим, дефинисањем механизама за праћење и процену, као и финансијских средстава за спровођење, повећава се шанса да примена Агенде 2030 у националним оквирима буде успешна.

Већина тема које су обухваћене Агендом 2030 нису нове. Људи се суочавају са сиромаштвом, неухрањеношћу, болестима и неравноправношћу од давнина. Ипак, нов је начин на које су ове теме спрегнуте у једну целину. Пошто су остале присутне до данашњих дана, нови морају бити и приступи у њиховом решавању. С друге стране, неке теме постале су у данашње време актуелне, иако раније то нису биле, посебно заштита животне средине. Нарочито у њиховом решавању државе се не могу држати заосталих приступа. Потребан је већи ниво националне посвећености и ангажовања у спровођењу и промоцији Циљева одрживог развоја и Агенде 2030. У складу с основним задатком трансформисања нашег света, зацртани циљеви не могу бити остварени употребом застарелих метода, технологија и начина мишљења. Неопходна је промена приступа и примена иновативности у решавању изазова савременог друштва.

Полазна основа у анализи овог рада био је концепт примене Агенде 2030 кроз промовисање Циљева одрживог развоја, као константног процеса, а не остваривање крајњег циља као трајног стања. Само једно од питања која се намећу јесте како подржати заговарање Циљева одрживог развоја и Агенде 2030. Одговор лежи у свакој држави понаособ. Агенда 2030 требало би да буде прилагођена специфичном контексту сваке државе, са разумним, реалним и ефективним циљевима. У том смислу, одређивање нивоа корелације између Агенде 2030 и приоритета националних политика је врло значајан. Агенда 2030 омогућава национално прилагођен приступ у смислу давања приоритета оним Циљевима одрживог развоја за које свака држава сматра да је неопходно прве спровести. Државе могу изабрати оне Циљеве за које им се чини да их лакше могу реализовати од других. С друге стране, потребно је нагласити и интегрисану, повезану природу Циљева одрживог развоја која омогућава да се једним бројем интервенција постигне напредак у више области, по више повезаних Циљева одрживог развоја.

Тако, на пример, јачањем националних економија, довођењем инвеститора и отварањем нових радних места, истовремено се ради на спровођењу ЦОР 1 и ЦОР 2 – свет без сиромаштва и свет без глади, али и на ЦОР 8, ЦОР 9 и ЦОР 10, односно на промовисању достојанственог рада и економског раста, изградњи прилагодљиве инфраструктуре, промовисању одрживе индустрализације и подстицању иновација, као и смањењу неједнакости између и унутар држава. Истовремено, економско оснаживање и унапређење економских права жена (ЦОР 5) један је од стубова да се искорени сиромаштво (ЦОР 1), развија континуирано и продуктивно запошљавање и достојанство у раду (ЦОР 8) и стварају мирна, одржива друштва (ЦОР 16) и индустријски развој (ЦОР 9). Интеграција Циљева одрживог развоја подразумева да они постану део живота људи, укључивањем у националне и локалне политике, акционе планове и буџете, подизањем нивоа свести и знања о њима, кроз сарадњу с академском заједницом, невладиним сектором, међународним партнерима, медијима, привредом, успостављањем пракси за праћење и извештавање, али и обезбеђивањем финансијских средстава за њихово спровођење. Пут успеха лежи у укључивању и ангажовању различитих актера унутар држава.

Агенда 2030 је план трансформације ка просперитетнијем, одрживијем и праведнијем свету, у чијем средишту је одрживи развој који мора постати шанса, истинска и објективна стварност за сваког човека. Агенда 2030 значи могућност развоја и будућих нараштаја, и то кроз одрживи развој, одрживу потрошњу и производњу, одрживу социјалну компоненту, али истовремено и кроз одрживу заштиту животне средине, с обзиром на то да ресурси нису бесконачни, као ни људско време. Одрживост би требало да буде тема на агенди свих држава, из разлога што није сваки развој одржив и што тренутно постоје услови који онемогућавају будућим генерацијама да се развијају. Како ојачати три стуба одрживог развоја, кроз искорењивање екстремног сиромаштва, стварањем друштва једнакости и правде и спречавањем деградације животне средине, као и јачањем веза међу њима и учинити да развојни процеси буду такви да будућим генерацијама оставе услове који су бољи од садашњих. Све наведено требало би да буде главна тема на глобалном нивоу. Свакако, глобално интегрисана подршка концепту одрживог развоја је нешто што ће бити потребно до 2030. године, а и касније у временима пред нама.

Између осталог, редовна провера напретка је врло значајна. Поред тога што су механизми извештавања о напретку спровођења Агенде 2030 на добровољној основи, државе узимају активно учешће у овом процесу. У прилог томе говори податак о броју од 111 поднетих Добровољних националних извештаја од 2016. до 2018. године, на заседању Политичког форума на високом нивоу у Уједињеним нацијама у Њујорку. У овом периоду поједине државе су по два пута подносиле извештаје, попут: Швајцарске, Египта, Мексика, Бенина, Колумбије, Уругваја, а неке попут Тога и три пута. Ширина и сложеност Агенде 2030 наглашава потребу за разумевањем и дељењем примера најбољих пракси, знања и искустава, како би се обезбедио напредак, а учешће на Политичком форуму на високом нивоу и подношење Добровољних националних извештаја представља корисну платформу на том путу. С основним циљем да размене знања и искуства, укључујући успехе и изазове, али и да процене сопствени напредак, када је у питању Агенда 2030, државе Западног Балкана су у првим годинама примене Агенде 2030 биле врло активне. Република Црна Гора је први Добровољни национални извештај представила 2016. године, Република Албанија је то учинила 2018. године, Република Србија и Босна и Херцеговина 2019. године, док се Република Северна Македонија пријавила за 2020. годину.

Имајући у виду велики број изазова са којима се суочавају државе Западног Балкана, размена идеја, знања и искустава, оцена напретка, као и налажење политичких решења у спровођењу Циљева одрживог развоја, унапређење регионалне сарадње и подстицање дијалога, врло је значајно за даљи друштвено-економски раст и развој ових држава. Поред једног од горућих политичких питања, а то је решавање политичког статуса јужне српске покрајне, присутни су бројни изазови, попут: недовољно развијених демократских институција, проблема корупције, високог нивоа незапослености, релативно недовољног издвајања за социјалну заштиту, дискриминације, посебно осетљивих група грађана итд.

Иако су државе Западног Балкана начиниле значајан помак у погледу примене Миленијумских циљева развоја, у готово свим завршним извештајима о реализацији Миленијумске агенде и Миленијумских циљева развоја констатује се да су светска економска криза из 2008. године, и са њом повезано смањење економског раста, ослабили добру почетну позицију које су државе остариле. Светска економска криза утицала је на економије и укупан развој држава Западног Балкана. Несигурности на глобалном нивоу негативно су се одразиле на регионални и национални ниво, што је захтевало од држава да уложе додатне напоре у поновне пројекције планирања економског раста и развоја. Државе су остариле известан напредак у већини Миленијумских циљева развоја, у некима већи у

некима мањи, али су идентификовани бројни фактори ограничења, као и препоруке за наредну декаду развоја у сусрет Агенди 2030. Сходно томе, као главни закључак наметнула се потреба прилагођавања административних структура, управљачких и технолошких капацитета, као и финансијског управљања новим потребама и захтевима савременог друштва. Истовремено, регионални идентитет који би подстакао одрживију регионалну сарадњу и стремио стварању појма регионалне заједнице чека да се догради. Добра регионална сарадња и ојачана партнерства, кроз размену знања и искустава, практичних и примењивих решења могу бити од користи за промоцију одрживог развоја држава. Развој регионалне сарадње један је од значајних предуслова у процесу приступања Европској унији, нарочито када су у питању државе Западног Балкана. Чињеница је да државе Западног Балкана појединачно представљају мала тржишта, али удружено имају већи капацитет да привуку већа улагања. Регионална економска интеграција представља кључ даљег развоја. У том смислу и агенда економског повезивања држава Западног Балкана започета у јулу 2017. године, дефинисањем Вишегодишњег акционог плана за регионални економски простор држава Западног Балкана учиниће државе региона привлачним за различите видове улагања, самим тим и њихов бржи раст и развој, а тиме и корак ближе читавог региона Европској унији.

Као што смо уочили у анализи, државама Западног Балкана, на том путу, стоје на располагању различити фондови, програми, иницијативе, пројекти, форуми, међународне и регионалне организације, посебно у области иновација и реформе јавне управе. Инструмент за претприступну помоћ – ИПА, Вишекорисничка ИПА, Програми прекограничне и транснационалне сарадње, Инвестициони оквир за Западни Балкан, Централноевропска иницијатива, Јадранско-јонска иницијатива, Иницијатива за сарадњу у Југоисточној Европи, Регионални савет за сарадњу, Регионална школа за јавну управу, Програм СИГМА, али и програми Европске уније (Хоризонт 2020, Програм за запошљавање и социјалне иновације, Еразмус+) анализирани су у раду као најзначајнији, у циљу убрзања напретка и подршке изградњи друштава и економија широм региона и Европе заснованих на иновацијама и знању.

Кључни национални приоритет који су државе Западног Балкана дефинисале у оквиру својих националних политика јесте приступање Европској унији. Агенда 2030 се преплиће са многим процесима који су започети и пре њеног усвајања, а један од тих централних процеса јесте приступање Европској унији. Преговори са Републиком Црном Гором и Републиком Србијом су у току, Република Северна Македонија и Република Албанија имају статус кандидата, док је Босна и Херцеговина потенцијални кандидат. С друге стране, степен напретка у спровођењу Агенде 2030 у значајној мери је одређен динамиком приступања Европској унији. Као што је у раду утврђено, положај држава Западног Балкана у процесу имплементације Агенде 2030 разликује се од положаја које ове државе заузимају у процесу приступања Европској унији. На пример, Република Србија још увек није одредила националне приоритете Циљева одрживог развоја, Добровољни национални извештај је поднет 2019. године, али има статус кандидата за приступање Европској унији. Република Албанија је, с друге стране, поднела Добровољни национални извештај 2018. године, али још увек нема статус кандидата за приступање Европској унији.

Европска унија види Агенду 2030 као прилику за креирање боље будућности за све њене грађане, посебно када су у питању будуће генерације. Одрживи развој представља основно водеће начело за све европске политике које се темеље на три стуба одрживог развоја: социјалном, економском и еколошком. Европске интеграције су тесно повезане са Циљевима одрживог развоја који су постали део политичке структуре Европске уније. Одрживи развој

је усмерен на укључивање свих потенцијала и свих заинтересованих актера који могу да допринесу његовој промоцији. Политика проширења Европске уније на Западни Балкан, између осталог, ослоњена је и на главни мото Агенде 2030 „да нико не остане иза колоне". У ситуацији када су европске интеграције један од главних националних циљева држава Западног Балкана значајан изазов представља подстицање интереса и залагање за Агенду 2030. Једно од централних питања које се поставља јесте како ставити на агенду тему Агенде 2030 у државама Западног Балкана.

Један од одговора лежи у чињеници да европске интеграције представљају процес који даје оквир за примену и промоцију Циљева одрживог развоја и Агенде 2030, а визија одрживог развоја држава Западног Балкана може бити остварена кроз европске интеграције. Приступање Европској унији и усвајање њених правних тековина дају платформу за интегрисање Циљева одрживог развоја, јер се ове две агенде међусобно подупиру. Постоји изражена међуповезаност реформи усмераваних процесом приступања Европској унији и Агенде 2030. Може се рећи да су то две силе које ојачавају једна другу. Реч је о синергији између ова два комплементарна, реформска процеса која нису ни компетитивна ни контрадикторна, а могу значајно утицати на убрзање раста и развоја. Чињеница је да приступање Европској унији може допринети убрзању испуњења многих задатака зацртаних Агендом 2030. Приступање Европској унији је кључни национални приоритет држава Западног Балкана, тако да реформски процеси у том правцу могу у значајној мери да допринесу убрзању примене Циљева одрживог развоја. Често се наводи да се ова два процеса, примена Агенде 2030 и процес приступања Европској унији, за државе Западног Балкана међусобно допуњавају и да имају потенцијал да убрзају развој држава. С друге стране, примена Циљева одрживог развоја и њихових домета омогућава бољу припрему за испуњење критеријума у процесу европских интеграција. Постоји преклапање између реформи усмераваних процесом приступања Европској унији и Агенде 2030, што је изразито позитиван налаз, имајући у виду да синергија између ова два процеса може бити од користи будућим чланицама.

Циљеви одрживог развоја јесу конкретни, а европске интеграције представљају начин да се убрза њихово спровођење и примена Агенде 2030, те је из тог разлога потребно утврдити где би се напори и ресурси могли усмерити, како би се обезбедио напредак на оба поља. Врло је битно идентификовати факторе убрзања ради успешније примене Агенде 2030, али и уска грла која ометају овај процес. Као што је у анализи веза између Циљева одрживог развоја и преговарачких поглавља показано, Западни Балкан може имати користи од дефинисања и ослањања на подударност и комплементарност процеса европских интеграција и Агенде 2030, посебно када су у питању планирање политика, њихово финансирање, праћење и извештавање. Указивање на значајну и густу међуповезаност ова два реформска процеса отвара простор за синхронизовани рад на циљевима из оба оквира, како би се убрзали друштвено-економски раст и развој држава Западног Балкана.

Да бисмо Агенду 2030 посматрали као чинилац покретања иновативних процеса у јавним управама држава Западног Балкана, у раду смо кренули од хипотезе да је потребно кумулативно испуњење следећих услова: изражена воља, тј. спремност држава да спроводи Агенду 2030, усаглашеност националних политика са Агендом 2030 и постојање кровног документа за њену примену, као и опредељена финансијска средства.

У погледу изражене воље држава Западног Балкана да имплементирају Агенду 2030 у своје националне оквире све државе су у већој или мањој мери показале спремност да раде на њеној примени. Анализирајући услове и процесе у свакој од држава Западног Балкана

засебно, укратко, можемо закључити следеће. Брза интегрисана процена политика – РИА спроведена је у Републици Албанији у новембру 2016. године, у Босни и Херцеговини од фебруара до априла 2018. године, и у Републици Србији у фебруару 2018. године. Мисија подршке интегрисању, убрзању и мерама политике – МАПС спроведена је у Републици Албанији у априлу 2018. године, у Босни и Херцеговини у мају 2018. године, у Републици Црној Гори у јануару 2018. године и у Републици Србији у септембру 2018. године. У погледу представљања Добровољног националног извештаја о спровођењу Агенде 2030 на Политичком форуму на високом нивоу у седишту Уједињених нација у Њујорку, до 2018. године, једино су то учиниле Република Црна Гора 2016. године и Република Албанија 2018. године.

Република Црна Гора и Република Албанија предњаче и у погледу усаглашавања националних политика с Агендом 2030. Кровни документ Национална стратегија одрживог развоја до 2030. године донета је у Републици Црној Гори у јулу 2016. године, седам месеци од како је Агенда 2030 усвојена, а Национална стратегија за развој и интеграцију за период 2015–2020. године, усвојена је у мају 2016. године у Републици Албанији. Када су у питању остале државе, у Републици Северној Македонији, на пример, иако постоји важећа Национална стратегија за одрживи развој и то до 2030. године, документ је донет 2009. године, те се јавља потреба за његовом ревизијом и прилагођавањем Циљевима, дометима и индикаторима Агенде 2030. У Републици Србији најзначајнија документа која усмеравају развој државе у правцу одрживог развоја су Национални приоритети за међународну помоћ Републици Србији за период 2014–2017. године, са пројекцијама до 2020. године – НАД, Програм економских реформи за период 2017–2019. година – ЕРП и Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике у процесу приступања Европској унији – ЕСРП. У Босни и Херцеговини Стратешки оквир за Босну и Херцеговину, Годишњи извештаји о развоју Босне и Херцеговине, као и Програм економских реформи за период 2017–2019. године представљају оквире у циљу свеопштег друштвено-економског раста и развоја.

Обезбеђивање финансијских средстава за спровођење Агенде 2030 представља велики изазов за све државе света, а посебно за државе Западног Балкана које се суочавају са недовољно развијеним економијама, релативно ниским бруто домаћим производом, недовољним издвајањима за социјалну заштиту, високим нивоом незапослености, али и распрострањеном сивом економијом. Почетни кораци на том путу бележе се у Републици Албанији и Републици Србији. Формирање посебног Фонда за убрзање ка Циљевима одрживог развоја најављено је у априлу 2018. године у Републици Албанији, са циљем да се путем заједничке, интегрисане акције свих заинтересованих партнера мобилишу финансијска средства, ради промовисања одрживог развоја и спровођења активности на том путу. Пример добре праксе у овом делу представља и спроведена анализа неопходних буџетских средстава у Републици Албанији, за период 2015–2017. године, за спровођење Циљева одрживог развоја. Идентификација буџетских прихода и расхода за сваки сектор повезан са Циљевима одрживог развоја показала је да је укупна потрошња по сваком од Циљева у периоду од 2015. до 2017. године износила око 6,7 милиона долара. Око половине ових средстава заузео је стуб друштвеног развоја, као главни покретач укупног развоја који између осталог обухвата и секторе образовања, културе, здравства и социјалне заштите. У буџету Републике Србије за 2019. годину, на разделу Кабинета министра без портфеља задуженог за демографију и популациону политику, по први пут су опредељена средства од око 20 милиона динара за спровођење Агенде 2030, и то као стручна подршка раду Међуресорне радне групе за спровођење Агенде УН о одрживом развоју до 2030. године.

Поред овога, потребно је имати у виду да се државе у спровођењу Агенде 2030, поред средстава из националних буџета, могу ослањати и на билатералну помоћ, подршку невладиног и привредног сектора, али, пре свега, на фондове Европске уније и друге донаторе. С обзиром на то да смо назначили да постоји испреплетаност између процеса приступања Европској унији и спровођења Агенде 2030, коришћење фондова Европске уније, пре свега Инструмента за претприступну помоћ 2014–2020 (ИПА II), може да представља значајан покретач у правцу одрживог развоја држава Западног Балкана. Буџет ИПА II за временски интервал од 2014. до 2020. године износи око 11,3 милијарде евра, а намењен је, између осталог, за јачање владавине права и јавне управе, борбу против сиромаштва, подстицање запошљавања, јачање организација цивилног друштва и приватног сектора, даљег технолошког развоја и иновација, развој образовања, пољопривреде, заштиту животне средине, као и изградњу мира. Као што примећујемо, свака од наведених области може се довести у везу са једним од Циљева одрживог развоја.

С друге стране, државе Западног Балкана, као што смо анализирали, имају склопљене документе стратешког партнерства с Уједињеним нацијама, тзв. програме развојне сарадње којим се мапирају различити аранжмани, активности и заједничко деловање у циљу задовољења развојних потреба ових држава. У Босни и Херцеговини Оквир развојне помоћи обухвата период 2015–2019. године, у Републици Северној Македонији и Републици Србији период 2016–2020. године, а у Републици Албанији и Републици Црној Гори 2017–2021. године. Потребно је истаћи да државе Западног Балкана поред институционалних механизама који су предвиђени овим документом имају на располагању и финансијска средства која су, такође, опредељена за његово спровођење. Институције као и финансијска средства чији су циљеви и задаци комплементарни с Агендом 2030 могу бити од значајне користи државама.

Поред програма развојне сарадње с Уједињеним нацијама, још један од механизама на међународном нивоу који је размотрен јесте Партнерство за отворену управу. Циљ ове иницијативе на глобалном нивоу јесте побољшање транспарентности рада органа државне управе, њихове ефикасности, одговорности и већег учешћа грађана у јавном животу. Као што је изнето, све државе Западног Балкана учествују у овој иницијативи која окупља преко 70 држава и хиљаде организација цивилног друштва. Управо у тој синергији чланства требало би тражити простор за иновативна партнерства и одређене предности, посебно за грађане, кроз побољшан рад администрације, већу ефикасност, ефективност и уштеде. Посебно је од значаја што су чланице Партнерства за отворену управу усвојиле заједничку Декларацију о отвореној управи за спровођење Агенде 2030 којом су препознале овај документ. Ипак, чини се да оно што недостаје јесте потреба да ова два механизма и програм развојне сарадње с Уједињеним нацијама, са својим институционалним аранжманима, и мултилатерална иницијатива Партнерство за отворену управу буду на неки начин обједињени, интегрисани у једну целину и придружени свим другим активностима, програмима и пројектима који се односе на Агенду 2030 у свакој од држава Западног Балкана.

Поред тога, дељење знања и искустава, посебно на регионалном нивоу, од изузетног је значаја. У раду смо за сваку државу понаособ навели по један пример добре праксе који би могао да буде од корсити и у осталим државама. У Републици Албанији је то споразум о посвећеном деловању ка спровођењу Агенде 2030 са двадесет и пет државних и приватних универзитета и факултета; у Босни и Херцеговини је пројект *Подршка припреме за имплементацију Циљева одрживог развоја и укључивање приватног сектора*; у Републици Северној Македонији је анализа односа примене Циљева одрживог развоја и процеса придруживања Северне Македоније Европској унији; док је у Републици Црној Гори то

формирање Центра за одрживи развој, као нове институције у систему одрживог развоја, са главним циљем да оснажи везе између академске заједнице и државних органа власти у домену заштите животне средине, енергије, одрживог туризма и управљања ресурсима. У Републици Србији као пример добре праксе, у правцу примене Агенде 2030, представља чланство у Глобалном договору, добровољној иницијативи која броји преко 100 чланица укључујући привредне партнере, академију, невладин сектор, синдикате, а у циљу заједничке сарадње у борби против корупције, заштити људских права и унапређења заштите животне средине. Поред Републике Србије Глобалном договору је приступило и око 50 компанија, истраживачких и невладиних организација из Републике Северне Македоније. Учешће и осталих држава Западног Балкана је више него добродошло, посебно имајући у виду да ова иницијатива окупља партнере који су од изузетног значаја за примену Агенде 2030, а успех у том правцу може бити обезбеђен генерисањем широког учешћа свих релевантних актера на свим нивоима.

Из напред изнетог, а у вези са главном хипотезом да Агенду 2030 можемо посматрати као чинилац покретања иновација у системима јавних управа држава Западног Балкана, можемо закључити следеће.

Прво, сам садржај Циљева одрживог развоја, као саставни део Агенде 2030, усмерен је на подстицање иновација, афирмацију истраживања, даљи развој технологија и повећање приступа информационо-комуникационим технологијама, као и унапређење конхерентности институција и политика у циљу одрживог развоја. Визија Агенде 2030 поклапа се с ером у којој технологија покреће иновације, а у сегменту јавних политика то подразумева повећање ефикасности, ефективности, економичности, транспарентности, одговорности, делотворности и правне сигурности у пружању јавних услуга. Унапређење рада система јавних управа не представља избор, већ нужност у савременом свету. Тиме се отвара простор не само за њено боље функционисање, већ и уштеду средстава и њихову алокацију у областима у којима су неопходна, али и побољшање исхода и квалитета јавних услуга за грађане и привреду. Потрага за унапређењем рада система јавних управа остаје једно од најважнијих питања реформи у државама Западног Балкана, а иновације повезане са Агендом 2030 могу у том правцу бити подстицај. Нови развојни приступ који нуди Агенда 2030, повезан са три стуба одрживог развоја, у чијем фокусу је економска, социјална и еколошка димензија, отвара простор за иновације у систему јавних управа, чинећи их ближе грађанима. Одржив економски раст, социјална укљученост, економско оснаживање жена, побољшање квалитета здравствених и социјалних услуга, фокусирање на развој пословања малих и средњих предузећа, подстицање иновација, сва ова питања налазе се у средишту Агенде 2030.

Друго, један од Циљева одрживог развоја јесте унапређење вишестраних партнерстава која мобилишу знање, стручност, технологије, финансијска средства. Изградања мреже партнерстава државе с академском заједницом, цивилним друштвом, привредним субјектима, локалним партнерима, међународним организацијама, медијима и примена холистичког приступа је неопходна, како би се убрзао развојни напредак држава. Сви ови субјекти могу бити нека нова врста инкубатора за примену нових знања и идеја, и који, с једне стране, могу да постану финансијери на начин да преусмере њихов капитал у економије одређених држава, а с друге стране, могу имати значајну улогу као имплементатори нових идеја у циљу одрживог економског раста, социјалне инклузије или заштите животне средине.

Треће, наслањајући се на мрежу партнерстава, државе Западног Балкана су у прилици да покретањем регионалних иницијатива и подстицањем садржајних дијалога раде на примени и промоцији Агенде 2030, што поставља и добру основу за унапређење односа у региону у циљу размене искустава и идентификовања политичких предлога и одлука у спровођењу Циљева одрживог развоја. Регионална сарадња, такође, може бити један од покретача економског раста и развоја, а препознавање могућности за овакву врсту регионалног информисања о Агенди 2030 представља одрживу шансу развоја за државе Западног Балкана.

Четврто, главни мото Агенде 2030 „да нико не остане иза колоне" захтева од држава да јавне политике прилагоде потребама најугроженијих. Чињеница је да се вредност једног друштва огледа у начину на који се то друштво односи према најрањивијим и најосетљивијим групама становништва. У том погледу, потребни су унапређени, иновативни, проактивни и адекватно усмерени приступи, према угроженим групама које имају потребу за побољшаном негом. Приступи који ће узети у обзир, како потребе деце, младих, старијих, тако и сиромашних, особа с инвалидитетом, повратника, ромске популације. Свака група поседује сопствене специфичности на које би јавне политике требало да одговоре адекватним мерама које ће бити креиране у складу са њиховим потребама, у циљу инклузивног и уједначеног раста и развоја. У државама Западног Балкана, због друштвено-економске ситуације, велики број грађана се налази у ризику, под претњом да остану ускраћени у напретку и развоју: висока стопа незапослености, посебно младих људи, отежани услови рада, ниска примања и незапосленост радно способног становништва, системи здравствене и социјалне заштите који не задовољавају у потпуности потребе корисника, пензиони системи који не нуде извесност и сигурност за старије грађане. Због свега наведеног неопходна је трансформација читавог друштвеног система који би пружио шансу за одрживим развојем и достојанственим животом, како би грађани у региону могли боље да живе, са вишим степеном могућности и мање несигурности. Агенда 2030 захтева интегрисани приступ одрживом развоју и колективној акцији, на свим нивоима, у циљу проналажења одговора на изазове са којима се савремено друштво сусреће, „не остављајући никога иза колоне".

Пето, да би се подстакле иновативне праксе у системима јавних управа, у оквиру примене Агенде 2030, неопходно је упапређење система података, праћења и одговорности. Прикупљање података, њихова анализа, извештавање постигнутог напретка, израда препорука и идентификовање изазова захтева квалитетне, доступне, правовремене, рашчлањене и поуздане податке који покривају све три димензије одрживог развоја. У том смислу требало би трагати не само за опцијама које су на располагању, већ и потенцијалним облицима иновативних решења. Јачање капацитета произвођача података и међусекторске координације, размена знања и искустава и размена података на националном, регионалном и међународном нивоу, путем успостављања сталног форума за дискусије, спровођење заједничких истраживања са заинтересованим странама, изградња додатних националних индикатора за праћење спровођења Агенде 2030, само су неки од предлога који могу да помогну да се превазиђу ограничени капацитети система за праћење и да се обезбеди бољи увид у неопходне податке и усвоје добре, иновативне праксе.

Шесто, унапређење рада у системима јавних управа захтева и развој људског и социјалног капитала. Подизање и развој капацитета у јавним управама подразумева и стручно усавршавање запослених и њихове одговарајуће професионалне способности, у погледу обављања активности у вези с Агендом 2030. Могућности су отворене и за именовање запослених којима ће задатак бити да прате спровођење и промоцију Агенде 2030 у њиховим организационим јединицама. Све ово подразумева и измену односа кључних друштвених

актера према питањима одрживог развоја. Одрживост јесте тема за XXI век, која претпоставља професионалан, стручан, обучен кадар који је у сталном процесу личног и професионалног развоја, распоређен на адекватан начин у систему и где напредовање и стално усавршавање није само ствар усвајања додатног знања, већ и прихватања унапређеног система вредности.

Седмо, јачање институционалног оквира у системима јавних управа основни је предуслов за успешно спровођење Агенде 2030. Као што се из анализе да уочити, у државама Западног Балкана креирана су нова, додатна тела, радне групе, савети за Циљеве одрживог развоја и примену Агенде 2030 које углавном чине представници ресорних министарстава, владиних канцеларија и агенција. Ова тела потребно је ојачати и учешћем представника академске заједнице, цивилног друштва, приватног сектора, међународних организација, медија, било као редовних или придружених чланова. Истовремено, институционалне механизме предвиђене програмима развојне сарадње с Уједињним нацијама којима се утврђују различити аранжмани заједничког деловања држава и система УН требало би чвршће повезати са свим институцијама које се баве Агендом 2030 у један интегрисани оквир одрживог развоја.

Осмо, поред институционалног, јачање стратешког оквира у системима јавних управа, такође, представља предуслов за успешно спровођење Агенде 2030. Ово подразумева не само доношење кровних стратегија одрживог развоја које ће бити у складу с Агендом 2030, већ и свих осталих докумената јавних политика, стратегија, програма, концепата политика и акционих планова који би у својој основи требало да се ослањају на све три димензије одрживог развоја. Успешне јавне политике требало би да понуде адекватне одговоре на изазове савременог друштва и постигну жељене исходе.

Девето, Агенда 2030 може деловати као акцелератор иновација у системима јавних управа држава Западног Балкана, кроз скуп испреплетаних и међу собом повезаних друштвених, економских и еколошких циљева који захтевају иновативне начине приступа. Кључна ствар у том правцу јесте промоција Циљева одрживог развоја и Агенде 2030 који би требало да постану део свакодневног живота људи, део националних и локалних политика, стратегија, планова, програма, буџета и у томе значајну улогу играју иновације. Неки од модела иновација могу да укључе креирање нових облика учешћа свих заинтересованих актера, нових тела, платформи за размену идеја о Циљевима одрживог развоја и Агенди 2030, интерактивне разговоре између грађана и креатора политика, међусекторско повезивање, као и чвршће повезивање на локалном, националном, регионалном и међународном нивоу. Све то ствара простор за државу усмерену на другачији начин и њену трансформацију у правцу одрживог развоја.

Неколико деценија уназад сведочимо промени нашег света и на известан начин подели на два поретка: „Поредак чији су главни субјекти државе и који је ослоњен на равнотежу снага, поларан распоред моћи (не искључујући при томе и хегемонску и империјалну структуру моћи) и различите облике колективне безбедности на једној страни, као и светски поредак са појединцима као главним субјектима утемељен у идејама, нормама, вредностима и институцијама које их подржавају, поредак људске безбедности и људских права, густе мреже глобалног управљања који почива на новом односу до тада преовлађујућег политичког над економским и околинским, на другој страни”.[442]

[442] Драган Р. Симић, *Светска политика: међудржавни и међународни поредак, светска политика, глобални односи*, op. cit., стр. 147.

Агенда 2030 представља прилику за реконструкцију политика и трансформацију друштва које ће оснажити појединце у њиховој различитости, нарочито оне припаднике најосетљивијих група, и учинити их актерима промена и равноправним учесницима инклузивног, правичног и одрживог друштва. Да ли ће та трансформација друштва и политика бити могућа до 2030. године или ће свет морати да чека неку нову агенду за људе и нашу планету, остаје да се види.

8. Литература

Књиге

1. **Бери** Норман, *Увод у модерну политичку теорију*, Службени гласник, Београд, 2012.
2. **Ђорђевић** Снежана, *Власти у акцији – Свет јавних услуга*, Чигоја штампа, Београд, 2008.
3. **Ђуровић** Гордана, *Европска унија и Црна Гора: процес приступања*, ЕУ Инфо центар, Подгорица 2017.
4. **Кенеди** Пол, *Успон и пад великих сила*, ЦИД, Подгорица, Службени лист СРЈ, Београд, 1999.
5. **Киплинг** Радјард, *Свјетлост се угасила*, Зора, Загреб, 1957.
6. **Лајовић** Драган, **Вулић** Владимир, *Технологија и иновације*, Економски факултет Подгорица, Подгорица, 2010.
7. **Матлиевска** Маргарита М., *Одржлив развој – Нова глобална парадигма*, ЗП Принт, Скопје, 2011.
8. **Медовић** Владимир (ур.), *Појмовник ЕУ*, Делегација Европске уније у Републици Србији, Београд, октобар 2018.
9. **Миленковић** Дејан, *Јавна управа – одабране теме*, Чигоја штампа, Београд, 2013.
10. **Милосављевић** Славомир, **Радосављевић** Иван, *Основи методологије политичких наука*, Службени гласник, Београд, 2008.
11. **Нај** Џозеф С., *Будућност моћи*, Архипелаг, Београд, 2012.
12. **Павићевић** Владимир и др., *Аспекти глобализације, са прегледом основних појмова,* Београдска отворена школа, Досије, Београд, 2003.
13. **Павловић** Вукашин (ур.), *Универзитет и одрживи развој*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2011.
14. **Павловић** Вукашин, *Политичка моћ*, Завод за уџбенике, Београд, 2012.
15. **Симић** Драган Р., *Светска политика: међудржавни и међународни поредак, светска политика, глобални односи*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2009.
16. **Стошић** Биљана, *Менаџмент иновација: експертни системи, модели и методи*, Универзитет у Београду, Факултет организационих наука, Београд, 2007.
17. **Тодорова** Марија, *Имагинарни Балкан*, Библиотека XX век, Београд, 2006.
18. **Трбовић** Ана С., **Ђукановић** Драган, **Кнежевић** Борисав, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд 2010.

19. **Altshuler** A. Alan, **Behn** D. Robert (eds.), *Innovation in American Government, Challenges, Opportunities and Dilemmas,* Brookings Institution Press, Washington D.C., 1997.
20. **Anttiroiko** Ari-Veikko, **Bailey** J. Stephen, **Valkama** Pekka (eds.), *Innovations in Public Governance*, IOS Press, Amsterdam, 2011.
21. **Baker** Susan, *Sustainable Development*, Routledge, Taylor & Francis Group, London, New York, 2006.
22. **Behn** Robert D., *Leadership Counts,* Cambridge, MA, Harvard University Press, 1991.
23. **Behn** Robert D., *Rethinking Democratic Accountability*, The Brookings Institution, Washington D.C., 2001.
24. **Bekkers** Victor, **Edelenbos** Jurian, **Steijn** Bram (eds.), *Innovation in the Public Sector – Linking Capacity and Leadership*, Palgrave Macmillan, London, 2011.

25. **Borins** Sandford, *Innovating With Integrity, How Local Heroes Are Transforming American Government*, Georgetown University Press, Washington D. C., 1998.
26. **Borins** Sandford, *The Challenge of Innovating in Government,* IBM Center for the Business of Government, Washington D.C., 2006.
27. **Borins** Sandford (ed.), *Innovations in Government, Research, Recognition and Replication*, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2008.
28. **Bourgon** Jocelyne, *A New Synthesis of Public Administration, Serving in the 21st Century,* School of Policy Studies, McGill-Queen's University Press, Kingston, 2011.
29. **Brown** Kerry, **Osborne** Stephen P., *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*, Routledge, London and New York, 2005.
30. **Carter** Neil, *The Politics of the Environment, Ideas, Activism, Policy*, Cambridge University Press, 2001.
31. **Castells** Manuel, *Информацијско доба: економија, друштво и култура, том I, Успон умреженог друштва,* Голден маркетинг, Загреб, 2000.
32. **Chand** Bidyut Chakrabarty Prakash, *Public Administration in a Globalizing World – Theories and Practices*, Sage Publications India Pvt. Ltd., 2012.
33. **Christensen** Clayton M., *The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail*, Harvard Business Review Press, Boston, MA, 1997.
34. **Davila** Tony, **Epstein** Marc, **Shelton** Robert, *Making Innovation Work – How to Manage It, Measure It, and Profit from It*, Pearson Education, Inc., New Jersey, 2006.
35. **Drucker** Peter, *Innovation and Entrepreneurship, Practice and Principles*, Perfect Bound, 2002.
36. **Godin** Benoit, *Innovation Contested – The idea of Innovation over the Centuries*, Routledge, Taylor & Francis Group, New York, London, 2015.
37. **Lay** Vladimir (ur.), *Razvoj sposoban za budućnost – prinosi promišljanju održivog razvoja Hrvatske*, Institut društvenih znanosti „Ivo Pilar", Zagreb, 2007.
38. **Newman** Peter, **Kenworthy** Jeffrey, *Sustainability and Cities: Overcoming Automobile Dependence*, Island Press, Washington D.C., Covelo California, 1999.
39. **Nolan** Brendan C. (ed.), *Public Sector Reform, An International Perspective*, Palgrave Macmillan, New York, 2001.
40. **Osborne** Stephen P. (ed.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London, 2010.
41. **Osborne** Stephen P., **Brown** A. Kerry, *Managing Change and Innovation in Public Service Organisations*, Routledge, Taylor & Francis Group, London, New York, 2005.
42. **Peters** Thomas J., **Waterman** Robert H. Jr., *In Search of Excellence, Lessons from America's Best-Run Companies*, Harper Business Essentials, New York, 2004.
43. **Rogers** Everett. M., *Diffusion of Innovations*, Free Press, Division of Macmillan Publishing, New York, Fifth Edition, 2003.
44. **Schumpeter** Joseph A., *The Theory of Economic Development*, Oxford University Press, 1961.
45. **Stamm** Bettina von, *Managing Innovation, Design and Creativity*, London Business School, Wiley, London, 2003.
46. **Trott** Paul, *Innovation Management and New Product Development*, Pearson Education Limited, Harlow, England, 2017.
47. **Windrum** Paul, **Koch** Per (eds.), *Innovation in Public Sector Services, Entrepreneurship, Creativity and Management*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2008.
48. **Wisnioski** Matthew, **Hintz** Eric S. and **Kleine** Marie Stettler (eds.), *Does America Need More Innovators?* The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2019.

Чланци и публикације

1. **Брновић** Лидија, *Одговорни грађани одговорне владе, Мапирање механизама за партиципативни мониторинг јавних политика у Црној Гори, Постмиленијумске консултације, фаза 2*, Уједињене нације у Црној Гори, Подгорица, мај 2014.
2. **Глигорић** Биљана, **Брновић** Лидија, *Црна Гора какву желим, фаза 2, Партиципативни мониторинг за јачање одговорности влада, Извештај о спровођењу друге фазе консултација у Црној Гори*, Уједињене нације у Црној Гори, Подгороца, 2014.
3. **Недељковић** Ана, **Младеновић** Драган, **Башчић** Един, **Мрвељ** Јелена, *Добро управљање у примени*, Програм Уједињених нација за развој, Канцеларија Уједињених нација за пројектне услуге – УНОПС, Принт-Промет, Краљево, 2014.
4. **Хаџи-Василева** Кристина, *Анализа на статусот на целите за одржлив развој (ЦОР) и нивната поврзаност со процесот на интеграција на земјата во ЕУ*, Скопје, Агора, 2019.
5. **Штамбук** Владимир, *Свет неизвесности*. У: Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Годишњак 2009, година III, број 3, Чигоја штампа, Београд, 2009.

6. **Albury** David, *Fostering Innovation in Public Services*, Public Money & Management, Taylor & Francis Journals, Vol. 25, No. 1, February 2005, pp. 51–56.
7. **Amabile** Teresa M. et al., *Assessing the Work Environment for Creativity*, Academy of Management Journal, Vol. 39, No. 5, October 1996, p. 1154–1184.
8. **Argyriades** Demetrios, *Good governance, professionalism, ethics and responsibility*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 72, No. 2, June 2006, p. 155–170.
9. **Behn** Robert D., *Managing by Groping Along*, Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 7, No. 4, 1988, pp. 643–663.
10. **Bekkers** Victor, **Tummers** Lars, *Innovation in the Public Sector: Towards an Open and Collaborative Approach*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 84, No. 2, June 2018, pp. 209–213.
11. **Borins** Stanford, *The New Public Management is Here to Stay*, Canadian Public Administration, Vol. 38, No. 1, 1995, pp. 122–132.
12. **Borins** Stanford, *Public Management Innovation in Economically Advanced and Developing Countries,* International Review of Administrative Sciences, Vol. 67, 2001, pp. 715–731.
13. **Borzel** Tanja A., **Pamuk** Yasemin, **Stahn** Andreas, *Good governace in the European Union*, Berlin Working Paper on European Integration No. 7, Freie Universitat, Berlin, January 2008.
14. **Bourgon** Jocelyne, *Distinctively Public Sector: The Case for a New Synthesis of Public Administration Leadership for Change, Innovation for Results: A New Synthesis*, Public Governance International, Queensland, Australia, October 2015.
15. **Buijs** Jan, *Innovation Leaders Should Be Controlled Schizophrenics*, Creativity and Innovation Management, Vol. 16, No. 2, 2007, pp. 203–210.
16. **Castri** Francesco Di, *Came up with a Good Metaphor: The Chair of Sustainable Development,* Nature & Resources, Vol. 3, No. 3, 1995, pp. 2–7.
17. **Campbell** Bonnie, *Governance, Institutional Reform and the State, International Financial Institutions and Political Transition in Africa*, Review of African Political Economy, Vol. 28, No. 88, 2001, pp. 155–176.
18. **Christensen** Clayton M., **Raynor** Michael E., **Anthony** Scott D., *Six Keys to Creating New-Growth Businesses*, Harvard Managament Update, Boston, MA, Article Reprint No. UO301A, January 2003, pp. 3–6.

19. **Dunleavy** Patrick, **Margetts** Helen, **Bastow** Simon, **Tinkler** Jane, *New Public Management is Dead: Long live Digital Era Governance*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 16, No. 3, Oxford University Press, July 2006, pp. 467–494.
20. **Giddings** Bob, **Hopwood** Bill, **O'Brien** Geoff, *Environment, Economy and Society: Fitting them Together into Sustainable Development*, Sustainable Development, Vol. 10, No. 4, 2002, pp. 187–196.
21. **Glor** Eleanor D., *Assessing Organizational Capacity to Adapt*, Emergence: Complexity and Organization, Vol. 9, Issue 3, September 2007, pp. 33–46.
22. **Glor** Eleanor D., *Identifying Organizations Fit For Change*, The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Vol. 12, No. 1, 2007, pp. 1–25.
23. **Glor** Eleanor D., *Innovation Patterns*, The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Vol. 6, No. 3, July 2001, pp. 1–42.
24. **Glor** Eleanor D., *Key Factors Influencing Innovation in Government*, The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Vol. 6, No. 2, 2001, pp. 1–19.
25. **Glor** Eleanor D., *Toward Development of a Substantive Theory of Public Sector Organizational Innovation*, The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Vol. 13, Issue 3, 2008, pp. 1–28.
26. **Gow** James Iain, *Public Sector Innovation Theory Revisited*, The Innovation Journal, The Public Sector Innovation Journal, Vol. 19, No. 2, 2014, pp. 1–22.
27. **Green** Lawrence et al., *Services and Innovation: Dynamics of Service Innovation in the European Union*, Final Report, PREST, CRIC, University of Manchester, December 2001, pp. 1–65.
28. **Halvorsen** Thomas et al., *On the differences between public and private sector innovation*, Publin Report D9, Oslo, 2005, pp. 1–68.
29. **Hartley** Jean, *Innovation in Governance and Public Services: Past and present*, Public Money & Management, Vol. 25, Issue 1, 2005, pp. 27–34.
30. **Hood** Cristopher, *A Public Management for All Seasons?* Public Administration, Vol. 69, No. 1, March, 1991, pp. 3–19.
31. **Hughes** Alastair, **Moore** Kyla, **Nimesh** Kataria, *Innovation in Public Sector Organisations: A Pilot Survey for Measuring Innovation Across the Public Sector*, NESTA Index report, London, 2011, pp. 1–86.
32. **Koch** Per, **Hauknes** Johan, *Inovation in the Public Sector*, *On Innovation in the public sector – today and beyond*, Publin Report No. D20, Oslo, December 2005, pp. 1–102.
33. **Komar** Olivera, **Gegaj** Pavle, United Nations System in Montenegro, *The Montenegro I Want, Report on post-2015 National Consultation*, Atel doo, Podgorica, 2013, pp. 1–28.
34. **Lele** Sharachchandra M., *Sustainable Development: A Critical Review*, World Development, Vol. 19, No. 6, Pergamon Press, Great Britain, 1991, pp. 607–621.
35. **Leon** Lorena Rivera, **Simmonds** Paul, **Roman** Laura, *Trends and Challenges in Public Sector Innovation in Europe*, Thematic Report 2012 under Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011–2012), Technopolis group, Belgium, October 2012, pp. 1–53.
36. **Lewis** Jenny M., **Ricard** Lykke Margot, **Klijn** Erik Hans, *How Innovation Drivers, Networking and Leadership Shape Public Sector Innovation Capacity*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 84, No. 2, 2018, pp. 288–307.
37. **Lindblom** E. Charles, *The Science of Muddling Through*, Public Administration Review, Vol. 19, No. 2, Spring 1959, pp. 79–88.
38. **Löffler** Elke, *The Modernization of the Public Sector in an International Comparative Perspective, Concept and Methods of Awarding and Assessing Quality in the Public Sector in OECD Country*, Forschungsinstitut für offentliche Verwaltung bei der Hochschule für

Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyerer Forschungsberichte 151, Germany, 1996, pp. 1–145.
39. **Lundvall** Bengt-Ake, *Innovation System Research and Policy, Where it came from and where it might go*, Paper to be presented at CAS Seminar, Oslo, December 4, 2007, pp. 1–50.
40. **Mulgan** Geoff, *Ready or Not? Taking Innovation in the Public Service Seriously*, NESTA, Making Innovation Flourish, London, April, 2007, pp. 1–39.
41. **Newman** Janet et al., *Transforming Local Government: Innovation and Modernisation*, Public Money & Management, Vol. 21, No. 2, April 2001, pp. 61–68.
42. **Nurse** Keith, *Culture as the Fourth Pillar of Sustainable Development*, Small States: Economic Review and Basic Statistics, Vol. 11, 2006, pp. 28–40.
43. **Perry** Kevin, *Innovation in the Public Sector, Putting it into Perspective*, Roskilde Universitet, ICE – Project, Working Papers, No. 1, Roskilde / Aalborg, 2010, pp. 1–35.
44. **Pettai** Vello, **Eveli** Illing, *Governance and Good Governance*, Introduction to the Special Issue of Trames, Trames, Journal of the Humanities and Social Sciences, Estonia, Vol. 8, No. 4, 2004, pp. 347–351.
45. **Roessner** David, *Incentives to Innovate in Public and Private Organizations*, Administration and Society, Vol. 9, No. 3, Sage Publications, November 1977, pp. 341–365.
46. **Spangenberg** Joachim H., *Environmental Space and the Prism of Sustainability: Frameworks for Indicators Measuring Sustainable Development*, Ecological Indicators, Vol. 2, No. 3, December 2002, pp. 295–309.
47. **Walker** Richard M., *An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics: Towards a Configuration Framework*, Oxford University Press, Journal of Public Administration Research and Theory, October 2007, pp. 591–615.
48. **Walker** Richard M., *Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government*, Public Administration, Vol. 84, No. 2, 2006, pp. 311–335.

Законска акта, извештаји државних институција и међународних организација

1. Босна и Херцеговина, *Добровољни извјештај Босне и Херцеговине о провођењу Агенде 2030 и Циљева одрживог развоја*, Сарајево, април 2019.
2. Босна и Херцеговина, *Одлука о поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама Босне и Херцеговине*, Службени гласник БиХ, број 62/1.
3. Босна и Херцеговина, *Програм економских реформи за 2017–2019. годину (ЕРП БиХ 2017–2019)*, Сарајево, јануар 2017.
4. Босна и Херцеговина, Министарство правде Босне и Херцеговине, *Одлука о поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама Босне и Херцеговине*, Службени гласник БиХ, број 62/14.
5. Босна и Херцеговина, Савјет министара, Дирекција за економско планирање, *Билтен 3: Циљеви одрживог развоја*, Сарајево, 2017.
6. Босна и Херцеговина, Савјет министара, Дирекција за економско планирање, *Билтен 4: Циљеви одрживог развоја*, Сарајево, 2018.
7. Босна и Херцеговина, Савјет министара, Дирекција за економско планирање, *Билтен 5: Циљеви одрживог развоја*, Сарајево, 2019.
8. Босна и Херцеговина, Савјет министара, Дирекција за економско планирање, *Босна и Херцеговина, Извјештај о развоју, Годишњи извјештај 2018. година*, Сарајево, септембар 2019.
9. Босна и Херцеговина, Савјет министара, Дирекција за економско планирање, *Стратешки оквир за БиХ*, Сарајево, август 2015.

10. Босна и Херцеговина, Савјет министара, Дирекција за економско планирање, *Трећа информација о наставку активности на реализацији Циљева одрживог развоја*, Сарајево, септембар 2019.
11. Босна и Херцеговина, Тим УН у Босни и Херцеговини, *Заједнички програм и буџетски оквир Уједињених нација за Босну и Херцеговину 2015–2019: Оквир развојне помоћи Уједињених нација*, Сарајево, јун 2015.
12. Влада на Република Македонија, *Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската унија*, Скопје, септември 2004.
13. Влада на Република Македонија, *Програма за работа на Владата 2017–2020*, Скопје, 2017.
14. Влада на Република Македонија, Министерство за животна средина и просторно планирање, *Националната стратегија за одржлив развој во Република Македонија 2009–2030*, Скопје, Скопје 2010.
15. Влада на Република Македонија, Министерство за информатичко општество и администрација, *Стратегија за реформа на јавната администрација 2018–2022. године*, Скопје, февруари 2018.
16. Влада на Република Македонија, Секретаријат за европски прашања, *Национална програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА), ревизија 2017–2019*, Скопје, јануари 2017.
17. Влада Републике Србије, *Закон о буџету Републике Србије за 2019. годину*, Службени гласник РС број 95/2018.
18. Влада Републике Србије, *Закон о иновационој делатности*, Службени гласник РС, бр. 110/2005, 18/2010, 55/2013.
19. Влада Републике Србије, *Извештај о напретку у спровођењу Националне стратегије одрживог развоја за период 2009–2017. године – за 2010. годину*, Службени гласник РС, бр. 59/2011.
20. Влада Републике Србије, *Извештај о реализацији Миленијумске декларације и Миленијумских циљева за период 2000–2015. године*, Београд, октобар 2015. године.
21. Влада Републике Србије, *Национална стратегија одрживог развоја за период 2009–2017. године*, Службени гласник РС број 57/2008.
22. Влада Републике Србије, *Национални приоритети за међународну помоћ Републици Србији (НАД) за период 2014–2017. године, са пројекцијама до 2020. године*, Београд, новембар 2013.
23. Влада Републике Србије, *Одлука о образовању Међуресорне радне групе за спровођење Агенде Уједињених нација о одрживом развоју до 2030. године*, Службени гласник РС, бр. 113/2015.
24. Влада Републике Србије, *Програм економских реформи за период 2017–2019. године*, Београд, април 2017.
25. Влада Републике Србије, *Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике у процесу приступања Европској унији*, Београд, мај 2016.
26. Влада Републике Србије, Министарство за европске интеграције, *Водич за коришћење ЕУ фондова у Србији, ИПА II (2014–2020. године)*, Београд, 2018.
27. Влада Републике Србије, Министарство за европске интеграције, *Упознајте кохезиону политику Европске уније*, приручник, Књига комерц, Београд, октобар 2017.
28. Влада Републике Србије, Републички секретаријат за јавне политике, Немачка организација за међународну сарадњу ГИЗ, *Србија и Агенда 2030 – Мапирање националног стратешког оквира у односу на Циљеве одрживог развоја*, Београд, 2017.
29. Влада Републике Србије, Тим Уједињених нација у Србији, *Оквир развојног партнерства 2016–2020*, Београд, мај 2017.

30. Влада Републике Црне Горе, *Закон о званичној статистици и систему званичне статистике*, Службени лист ЦГ, бр. 18/12.
31. Влада Републике Црне Горе, *Информација о активностима Регионалне школе за јавну управу – РеСПА у периоду од 2016. до 2018. године са предлогом за преузимање РеСПА хотела*, Подгорица, јун 2016.
32. Влада Републике Црне Горе, *Одлука о образовању Националног савјета за одрживи развој и климатске промене*, Службени лист ЦГ, бр. 3/12.
33. Влада Републике Црне Горе, *Програм званичне статистике од 2014–2018. године*, Службени лист ЦГ, бр. 13/14.
34. Влада Републике Црне Горе, Министарство одрживог развоја и туризма, *Национална стратегија одрживог развоја до 2030 године*, Подгорица, јул 2016.
35. Влада Републике Црне Горе, Министарство одрживог развоја и туризма, Тим Уједињених нација у Црној Гори, *Пети годишњи извештај о спровођењу Миленијумских развојних циљева у Црној Гори (од 1. јануара до 31. децембра 2016. године)*, Подгорица, март 2017.
36. Влада Републике Црне Горе, Министарство туризма и заштите животне средине, *Национална стратегија одрживог развоја Црне Горе*, Подгорица, јануар 2007.
37. Влада Републике Црне Горе, Тим УН у Црној Гори, *Интегрисани програм Уједињених нација за Црну Гору 2017–2021. године, Оквир развојне помоћи УН за Црну Гору*, UN Eco House, Подгорица, 2016.
38. Европска комисија, *Нови почетак за Европу: мој програм за запошљавање, раст, праведност и демократске промене, Политичке смернице за следећу Европску комисију*, Уводни говор на пленарној седници Европског парламента, Jean-Claude Juncker, кандидат за председника Европске комисије, Стразбур, 15. јул 2014.
39. Европска комисија, Работен документ на службите на комисијата, *Извештај за Република Македонија за 2016. година во прилог на Соопштението на комисијата до Европскиот парламент, до советот, до европскиот економско-социјален комитет и до комитетот на регионите*, Соопштение за Политиката за проширување на ЕУ за 2016. година, Брисел, 9 ноември, 2016.
40. Економска комисија УН за Европу, Конференција европских статистичара, *Мапа пута за статистику за Циљеве одрживог развоја*, Њујорк, Женева, 2017.
41. Економска комисија УН за Европу, Конференција Европских статистичара, Шездесет трећа пленарна сесија, Женева, 15–17. јун 2015. године, Извештај са шездесет треће пленарне сесије Конференције Европских статистичара, Додатак, *Декларација о улози националних статистичких институција у мерењу и праћењу Циљева одрживог развоја (SDGs).*
42. Министарство ванјске трговине и економских односа БиХ, Развојни програм Уједињених народа – УНДП БиХ, пројект припреме Босне и Херцеговине за учешће на Свјетском самиту о одрживом развоју Рио+10, Јоханесбург 28. 08 – 04. 9. 2002, *Процјена одрживог развоја у Босни и Херцеговини, Извјештај БиХ за Свјетски самит о одрживом развоју (WSSD)*, Сарајево, Бања Лука, Мостар, јуни 2002.
43. Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине, Тим Уједињених нација у Босни и Херцеговини, *Напредак у реализацији Миленијумских развојних циљева у Босни и Херцеговини*, Сарајево, 2013.
44. Народна скупштина Републике Србије, *Програм Владе Републике Србије, Кандидат за председника Владе Ана Брнабић*, Београд, 28. јун 2017.
45. Народна скупштина Републике Србије, Програм Уједињених нација за развој (УНДП), Швајцарска агенција за развој и сарадњу (СДЦ), *Парламенти и Циљеви одрживог развоја*, Београд, 2017.

46. Република Северна Македонија, Државен завод за статистика, *Одржлив развој 2018*, Скопје, 2018.
47. Светска банка, *Западни Балкан, Редовни економски извештај број 14, Виши али крхки раст*, јесен 2018.
48. Светска банка, *Југоисточна Европа, Редовни економски извештај бр. 8, Раст се опоравља, ризици расту*, јесен, 2015.
49. Светска банка, Одељење за смањење сиромаштва и економски менаџмент, Одељење за земље југоисточне Европе, Регион Европе и централне Азије, *Србија: Како са мање урадити више – Суочавање са фискалном кризом путем повећања продуктивности јавног сектора*, извештај бр. 48620-YF, мај 2009.
50. Секонс група за развојну иницијативу, Фонд за отворено друштво, *Оквир јавних политика за спровођење Циљева одрживог развоја Уједињених нација – улога Владе Републике Србије и независних државних органа*, Београд.
51. Службен весник на Република Македонија, *Одлука за формирање на Национален совет за одржлив развој*, бр. 8, година LXVI, Скопје, 21. јануари 2010.
52. Службен весник на Република Македонија, *Указ на прогласување на Законот за животната средина*, бр. 53, година LXI, 5. јули 2005, член 186, став 2.
53. *Србија и Агенда 2030: Брза интегрисана процена РИА,* Београд, фебруар 2018, интерни документ.
54. Тим Уједињених нација у Републици Србији, *Србија какву желим, Завршни извештај, Националне консултације у Србији за период после 2015*, Београд.
55. Тим Уједињених нација у Републици Србији, *Србија какву желим, Култура и развој, Пост-2015 националне консултације у Србији*, Београд.
56. Уједињене нације, *Национални развој и Агенда 2030, Подршка политици за подстицање напретка у достизању ЦОР у Србији, Промовисање инклузивног и одрживог раста, „Да нико не буде изостављен”*, Београд, мај 2019.
57. Устав Босне и Херцеговине, Службени гласник БиХ, бр. 25/2009.
58. Устав на Република Македонија, со амандманите на Уставот I–XXXII, Амандман IV, Службен весник на РМ, бр. 91/01.
59. Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006.
60. Устав Републике Црне Горе, Службени лист ЦГ, бр. 1/2007.

61. Commission of the European Communities, *Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, Brussels, 15. 5. 2001, COM(2001)264 final.
62. Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development*, Brussels, 24. 7. 2009, COM(2009) 400 final.
63. Commission of the European Communities, Official Journal of the European Communities, *European Governance, A White Paper*, COM (2001) 428 final, 2001/C 287/01, Brusels, 2001.
64. *Constitution of the Republic of Albania*, Initial Law no. 8417, dated 21. 10. 1998.
65. Council of the European Union, *Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) – Renewed Strategy*, Brussels, 26 June 2006, 10917/06.
66. Council of the European Union, *A sustainable European future: The EU response to the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Council conclusions, 10370/17, Brussels, 20 June 2017.

67. Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (GIZ), *Regional Project on Social Rights for Vulnerable Groups (SoRi)*, Raporti i vlerësimit mbi situatën aktuale në realizimin e objektiva ve të zhvillimit të qëndrueshëm në nivel kombëtar dhe lokal, Mars 2019.
68. European Commission, Commission Staff Working Document, *Albania 2018 Report*, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2018 Communication on EU Enlargement Policy, SWD(2018) 151 final, Strasbourg, 17. 4. 2018.
69. European Commission, Commission Staff Working Document, *Key European action supporting the 2030 Agenda and the Sustainable Development*, Goals Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Next steps for a sustainable European future: European Union action for sustainability, COM(2016) 739 final, Strasbourg, 22. 11. 2016, SWD(2016) 390 final.
70. European Commission, Commission Staff Working Document, *Montenegro 2018 Report*, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2018 Communication on EU Enlargement Policy, COM(2018) 450 final, Strasbourg, 17. 4. 2018, SWD(2018) 150 final.
71. European Commission, Commission Staff Working Document, *Serbia 2018 Report*, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2018 Communication on EU Enlargement Policy, COM(2018) 450 final, Strasbourg, 17. 4. 2018, SWD(2018) 152 final.
72. European Commission, Communication from the Commission, *Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, 3. 3. 2010, COM(2010) 2020 final.
73. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans*, Strasbourg, 6. 2. 2018.
74. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Next steps for a sustainable European future, European action for sustainability*, SWD(2016) 390 final, Strasbourg, 22. 11. 2016, COM(2016) 739 final.
75. European Commission, *EU Budget for the Future, Regional Development and Cohesion Beyond 2020: The New Framework at a Glance*, 29 May 2018.
76. European Commission, *White Paper on Governance, Working Group N°5, An EU Contribution to Better Governance beyond Our Borders, Report of Working Group, Strengthening Europe's Contribution to World Governance*, Brussels, May, 2001.
77. European Union, *The New European Consensus on Development, Our World, Our Dignity, Our Future*, Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the member states meeting within the Council, the European Parliament, and the European Commission, Luxembourg, 2018.
78. European Union, *Sustainable development in the European Union, Monitoring Report on Progress towards the SDGs in an EU Context*, 2018 edition, Luxembourg, 2018.
79. Government of Albania, Department of Strategy and Donor Coordination Council of Ministers, United Nations in Albania, *Albania National Report on Progress toward Achieving the Millennium Development Goals*, Special Edition, Tirana, July 2010.
80. Government of Montenegro, Ministry of Sustainable Development and Tourism, *Voluntary National Review at the HLPF 2016 Montenegro*, Podgorica, 2016.

81. Government of Montenegro, UN Country Team in Montenegro, *Unravelling connections: EU Accession and the 2030 Agenda, case of Montenegro,* Podgorica.
82. Independent Commission on Good Governance in Public Services, *The Good Governance Standard for Public Services*, OPM (Office for Public Management Ltd) and CIPFA (The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy), London, 2004.
83. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), United Nations Environment Programme (UNEP), World Wildlife Fund (WWF), *World Conservation Strategy, Living Resource Conservation for Sustainable Development*, 1980.
84. *Mapping the Western Balkans and the State of Democracies in Transition: A Social Democratic Perspective*, PES Socialists and Democrats, European Forum for Democracy and Solidarity, Amsterdam, July 2017.
85. National Consumer Council, *Making Public Services Personal: A New Compact for Public Services*, The Independent Policy Commission on Public Services Report to the National Consumer Council, London, National Consumer Council, 2004.
86. Office of the High Commissioner for Human Rights, *The Role of Good Governance in the Promotion of Human Rights, Commission on Human Rights resolution 2000/64*, 66th Meeting, 26. April 2000.
87. Official Journal of the European Union, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2012/C, 326/02, 26. 10. 2012.
88. Open Government Partnership, *Albania: 2014–2016 End-of-Term Report.*
89. Open Government Partnership, *Independent Reporting Mechanism (IRM): Albania End-of-Term Report 2016–2018*.
90. Open Government Partnership, *Joint Declaration on Open Government for the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development,* September 2015.
91. Organization for Economic Cooperation and Development, *Participatory Development and Good Governance*, Development Co-operation Guidelines Series, France, Paris, 1995.
92. Regional Cooperation Council, *Joint Declaration on the Establishment of the Regional Cooperation Council (RCC)*, Adopted in Sofia, 27 February 2008.
93. Regional Cooperation Council, *South East Europe 2020 – Jobs and Prosperity in a European Perspective*, November 2013.
94. Republic of Albania, Council of Ministers, *Albania – Voluntary National Review on Sustainable Development Goals*, June 2018.
95. Republic of Albania, Council of Ministers, United Nations Albania, *Programme of Cooperation for Sustainable Development 2017–2021*. UN Sustainable Development Framework.
96. Republic of Albania, Council of Ministers, United Nations Albania, *Report on the Harmonization of Sustainable Development Goals with existing Sectoral Policies*, January 30, 2018.
97. Republic of Macedonia, Government of the Republic of Macedonia, United Nations Development Program UNDP, *Report on the progress towards the Millennium Development Goals*, Skopje, June 2009.
98. United Nations, A/RES/55/2 – *United Nations Millenium Declaration*, September 8, 2000.
99. United Nations, A/RES/69/313 – *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda)*, July 27, 2015.
100. United Nations, A/RES/70/1 – *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, September 25, 2015.
101. United Nations, A/RES/71/313 – *Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development*, July 10, 2017.
102. United Nations, Agenda 2030 for Sustainable Development in Bosnia and Herzegovina, *Report on Multi-Stakeholder Consultations and Technical Analysis for Advancing*

Sustainable Development Goals, A joint UN Report in Support of Sustainable Development Goals, 31 July 2018.
103. United Nations Albania, *SDG mainstreaming through the National Strategy for Integration and Development 2015–2020 (NSDI II)*, August 2017.
104. United Nations, *The Millenium Development Goals Report 2015*, New York 2015.
105. United Nations, *The Sustainable Development Goals Report*, New York, 2018.
106. United Nations, Country Team Albania, *SDG mainstreaming through the National Strategy for Integration and Development 2015–2020 (NSDI II),* August 2017.
107. United Nations, Country Team Skopje, *Partnership for Sustainable Development, United Nations Strategy for 2016–2020*, October 2016, Skopje.
108. United Nations, Department of Economics and Social Affairs (ed.), *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*, ST/ ESA/PAD/SER.E/72, United Nations, New York, 2006.
109. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Innovations in Governance in the Middle East, North Africa and Western Balkans, Making Governments Work Better in the Mediterranean Region*, New York, 2007.
110. United Nations Development Group, *Mainstreaming the 2030 Agenda for Sustainable Development, Reference Guide to UN Country Teams*, March 2017.
111. United Nations Development Group, Multi-Partner Trust Fund Office, *Terms of Reference – Albania SDGs Acceleration Fund 2017–2021.*
112. United Nations Development Programme, *Assessment of Development Results, Evaluation of UNDP Contribution in Albania*, Independent Evaluation Office, May 2016.
113. United Nations Development Programme, Bureau of Policy and Programme Support, *MAPS Mission Engagement and SDG Implementation Support, UNDP review of 2016–2017 Mainstreaming, Acceleration and Policy Support country missions*, Working Paper for Discussion, April 2018.
114. United Nations Development Programme, *Discussion Paper, Governance for Sustainable Development Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework*, New York, March 2014.
115. United Nations Development Programme, *Governance for Sustainble Human Development*, New York, 1997.
116. United Nations Development Programme, *Human Development Report 2002, Deepening democracy in a fragmented world*, Oxford University Press, 2002.
117. United Nations Development Programme, *Human Development Report 2019, Inequalities in Human Development in the 21st Century*, Briefing note for countries on the 2019 Human Development Report.
118. United Nations Development Programme, *Rapid Integrated Assessment (RIA) To facilitate mainstreaming of SDGs into national and local plans*, New York, 2017.
119. United Nations Development Programme, *Summary of Main Findings from SDG Mainstreaming, Acceleration and Policy Support Mission Reports*, Istanbul Regional Hub, Regional Bureau for Europe and the CIS, 2019.
120. United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *What is Good Governance*? Bangkok, Thailand, 2009.
121. United Nations, General Assembly, Fifty-fifth session Agenda item 60, Resolution adopted by the General Assembly, *United Nations Millennium Declaration*, New York, 2000.
122. United Nations, General Assembly, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, A/42/427, 4 August 1987.
123. United Nations, *Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration*, Report of the Secretary-General, Fifty-sixth session, Follow-up to the outcome of the Millennium Summit, New York, 2001.

124. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, *Human Resources for Effective Public Administration in a Globalized World,* ST/ESA/PAD/SER.E/65, United Nations, New York, 2005.
125. World Bank, *Governance and Development*, Washington D.C., 1992.
126. World Bank, *Governance: The World Bank's Experience*, Washington D.C., 1994.
127. World Bank, *Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth*, A Long-Term Perspective Study, Washington D.C., 1989.
128. World Bank Group, Republic of Albania, United Nations Albania, *Mainstreaming, Acceleration, and Policy Support for Achieving the Sustainable Development Goals in Albania*, 2018.
129. World Bank Technical Assistance Project funded by the European Commission (DG ENLARG – TF011064), *Western Balkans Regional R&D Strategy for Innovations*, October 2013.

Online речници

1. Business Dictionary, доступно на: http://www.businessdictionary.com
2. Merriam Webster Dictionary, доступно на: https://www.merriam-webster.com
3. Online Etimology Dictionary, доступно на: https://www.etymonline.com

Остали интернет извори

1. Влада Републике Северне Македоније, доступно на: https://vlada.mk/
2. Влада Републике Србије, доступно на: https://www.srbija.gov.rs/
3. Влада Републике Србије, Кабинет министра без портфеља задуженог за демографију и популациону политику, доступно на: https://www.mdpp.gov.rs/
4. Влада Републике Црне Горе, Министарство одрживог развоја и туризма, доступно на: http://www.mrt.gov.me/ministarstvo
5. Народна скупштина Републике Србије, доступно на: http://www.parlament.gov.rs/
6. Пројекат Јачање улоге Омбудсмана у Републици Србији, доступно на: http://ombudsman.yucom.org.rs
7. Пројекат Подршка припреме за имплементацију Циљева одрживог развоја и укључивање приватног сектора, доступно на: https://zamisli2030.ba/bs/
8. Републички завод за статистику Србије, доступно на: https://www.stat.gov.rs/

9. Adriatic and Ionian Initiative, доступно на: http://www.aii-ps.org
10. Central European Initiative, доступно на: https://www.cei.int
11. Civil Service College Singapore, доступно на: https://www.csc.gov.sg
12. Council of Europe, доступно на: https://www.coe.int/en/web/portal
13. Deutshland.de, доступно на: https://www.deutschland.de/en
14. European Commission, Erasmus+, доступно на: https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus
15. European Commission, EU Programme for Employment and Social Innovation (EaSI), доступно на: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081
16. European Commission, Eurostat, доступно на: https://ec.europa.eu/eurostat/
17. European Commission, Horizon 2020, доступно на: https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en
18. European Union, доступно на: https://europa.eu/european-union/index_en

19. Financial Times, доступно на: https://www.ft.com
20. Government of Albania, Ministry of Finance and Economy, Department of External Aid Coordination, доступно на: http://demo.synisys.com/ddfa-portal/
21. Interreg, доступно на: https://interreg.eu
22. Open Government Partnership, доступно на: https://www.opengovpartnership.org
23. OSCE BiH, доступно на: https://www.oscebih.org
24. Regional Cooperation Council, доступно на: https://www.rcc.int
25. Regional School of Public Administration, доступно на: https://www.respaweb.eu
26. Sigma – Support for Improvement in Governance and Management, доступно на: http://sigmaweb.org
27. United Nations, доступно на: https://www.un.org/en
28. United Nations Global Compact, доступно на: https://www.unglobalcompact.org/
29. United Nations University, доступно на: https://unu.edu/
30. United Nations, High-Level Political Forum on Sustainable Development, Voluntary National Review Database, доступно на: https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf
31. Western Balkans Investment Framework, доступно на: https://www.wbif.eu

9. Прилог 1: Циљеви одрживог развоја и њихови домети

Циљ 1. Окончати сиромаштво свуда и у свим облицима

1.1 До 2030. искоренити екстремно сиромаштво свуда и за све људе, тренутно се мери као људи који живе са мање од 1,25 долара на дан.

1.2 До 2030. најмање за половину смањити број мушкараца, жена и деце свих узраста који живе у било ком облику сиромаштва, према националним дефиницијама сиромаштва.

1.3 Применити одговарајуће националне системе социјалне заштите и мере за све, укључујући најугроженије, и до краја 2030. постићи довољно велики обухват сиромашних и рањивих.

1.4 До 2030. обезбедити да сви мушкарци и жене, а посебно сиромашни и рањиви, имају једнака права на економске ресурсе, као и приступ основним услугама, власништву и управљању земљиштем, односно другим облицима својине, наследству, природним богатствима, одговарајућим новим технологијама и финансијским услугама, укључујући микрофинансирање.

1.5 До 2030. изградити отпорност сиромашних и оних у рањивим ситуацијама, те смањити њихову изложеност и рањивост од екстремних климатских догађаја, као и других економских, друштвених и еколошких шокова и катастрофа.

1.а Осигурати значајну мобилизацију ресурса из различитих извора, између осталог и кроз повећану развојну сарадњу, како би се обезбедила адекватна и предвидљива средства за земље у развоју, посебно најмање развијене земље, да имплементирају програме и политике за окончање свих облика сиромаштва.

1.б Креирати јасне оквире политика на националном, регионалном и међународном нивоу, засноване на развојним стратегијама за борбу против сиромаштва и родну осетљивост, како би се подржало убрзано инвестирање у акције на искорењивању сиромаштва.

Циљ 2. Окончати глад, постићи безбедност хране и побољшану исхрану и промовисати одрживу пољопривреду

2.1 До 2030. окончати глад и осигурати приступ свим људима, а посебно сиромашнима и лицима у рањивим околностима, укључујући одојчад, безбедној, нутритивној и довољној исхрани током целе године.

2.2 До 2030. окончати све облике неухрањености, уз постизање до 2025. међународно договорених циљева који се односе на заостајање у телесном развоју код деце млађе од 5 година, и усмерити пажњу на нутритивне потребе адолесценткиња, трудница и дојиља, те старијих лица.

2.3 До 2030. удвостручити пољопривредну продуктивност и приходе малих произвођача хране, а посебно жена, аутохтоних народа, породичних пољопривредних произвођача,

сточара и рибара, кроз безбедан и једнак приступ земљишту, другим производним ресурсима и подацима, сазнањима, финансијским услугама, тржиштима и могућностима за остваривање додатне вредности, односно за запошљавање ван пољопривреде.

2.4 До 2030. обезбедити одрживе системе за производњу хране и применити отпорне пољопривредне праксе за повећање продуктивности и производње, које помажу у одржавању еко-система, које јачају капацитет за прилагођавање климатским променама, екстремним временским условима, сушама, поплавама и осталим катастрофама, и које прогресивно побољшавају квалитет земљишта и тла.

2.5 До 2020. одржавати генетску разноликост семена, култивисаних биљака и узгајаних и домаћих животиња, односно њихових сродних дивљих врста, између осталог и преко правилно вођених и разноврсних банака семена и биљака на националном, регионалном и међународном нивоу, и обезбедити приступ користима, односно правично и равноправно дељење користи које проистичу из коришћења генетских ресурса и са њима повезаних традиционалних облика знања, а према међународном договору.

2.а Повећати инвестирање, између осталог и преко унапређивања међународне сарадње, у руралну инфраструктуру, пољопривредна истраживања и саветодавне услуге, развијати технологије и банке биљног и сточног генетског материјала, како би се унапредили пољопривредни производни капацитети у земљама у развоју, а посебно у најмање развијеним земљама.

2.б Исправити и спречити трговинска ограничења и деформације на пољопривредним тржиштима у свету, између осталог и преко истовременог елиминисања свих врста извозних субвенција у пољопривреди и свих извозних мера са еквивалентним ефектом, у складу са мандатом из Развојне агенде из Дохе.

2.ц Усвојити мере које ће обезбедити правилно функционисање тржишта прехрамбених производа и њихових деривата и олакшати правовремени приступ тржишним информацијама, укључујући и резерве хране, како би се ограничила екстремна нестабилност цена хране.

Циљ 3. Обезбедити здрав живот и промовисати благостање за све људе свих генерација

3.1 До 2030. смањити глобалну стопу смртности код мајки на мање од 70 на 100.000 живорођених.

3.2 До 2030. окончати смртне случајеве који се могу спречити код новорођенчади и деце млађе од 5 година, где ће све земље имати за циљ смањење неонаталне смртности на не више од 12 на 1.000 живорођених и смртности деце испод 5 година на не више од 25 на 1.000 живорођених.

3.3 До 2030. окончати епидемије ХИВ/АИДС, туберкулозе, маларије и занемарених тропских болести и наставити борбу против хепатитиса, болести које се преносе водом и осталих заразних болести.

3.4 До 2030. смањити за једну трећину број превремених смртних случајева од незаразних болести, кроз превенцију и лечење, и промовисати ментално здравље и благостање.

3.5 Појачати превенцију и лечење од злоупотребе супстанци, укључујући и злоупотребу наркотика и штетну употребу алкохола.

3.6 До 2020. на глобалном нивоу преполовити број смртних случајева и повреда узрокованих саобраћајним несрећама.

3.7 До 2030. обезбедити универзални приступ услугама које се односе на полну и репродуктивну здравствену заштиту, укључујући планирање породице, информисање и образовање, као и интеграцију репродуктивног здравља у националне стратегије и програме.

3.8 Постићи универзални обухват здравственом заштитом, укључујући заштиту од финансијског ризика, доступност квалитетних основних услуга из области здравствене заштите и доступност безбедних, делотворних, квалитетних и јефтиних основних лекова и вакцина за све.

3.9 До 2030. значајно смањити број смртних случајева и обољења од опасних хемикалија и загађења и контаминације ваздуха, воде и земљишта.

3.а Појачати примену Оквирне конвенције Светске здравствене организације о контроли дувана у свим земљама, на одговарајући начин.

3.б Подржати истраживања и развој вакцина и лекова за заразне и незаразне болести које примарно погађају земље у развоју, обезбедити доступност јефтиних основних лекова и вакцина, у складу са „Декларацијом из Дохе о Споразуму о трговинским аспектима права интелектуалне својине (ТРИПС) и јавном здрављу", којом се потврђује право земаља у развоју да у потпуности користе одредбе „Споразума о трговинским аспектима права интелектуалне својине" које се односе на флексибилност у погледу заштите јавног здравља и, посебно, обезбеђивати универзалну доступност лекова.

3.ц Значајно повећати финансирање у области здравства, као и регрутовање, развијање, обучавање и задржавање здравствених радника у земљама у развоју, посебно у најнеразвијенијим земљама и малим острвским државама у развоју.

3.д Ојачати капацитете свих земаља, а посебно земаља у развоју, за рано упозоравање, смањивање ризика и управљање националним и глобалним здравственим ризицима.

Циљ 4. Обезбедити инклузивно и праведно квалитетно образовање и промовисати могућност целоживотног учења за све

4.1 До 2030. обезбедити да све девојчице и дечаци заврше бесплатно, једнако и квалитетно основно и средње образовање које води ка релевантним и делотворним исходима учења.

4.2 До 2030. обезбедити да све девојчице и дечаци имају приступ квалитетном развоју у раном детињству, бризи и предшколском образовању, како би били спремни за основно образовање.

4.3 До 2030. обезбедити једнаку доступност јефтиног и квалитетног техничког, стручног и терцијарног образовања, укључујући универзитетско, за све жене и мушкарце.

4.4 До 2030. значајно повећати број младих и одраслих који имају релевантне вештине, између осталог и техничке и стручне, за запошљавање, достојне послове и предузетништво.

4.5 До 2030. елиминисати родну неједнакост у образовању и обезбедити једнак приступ свим нивоима образовања и стручном оспособљавању за рањиве групе, укључујући особе с инвалидитетом, аутохтоно становништво и децу у рањивим ситуацијама.

4.6 До 2030. обезбедити да сви млади и знатан део одраслих (мушкараца и жена) постигну језичку и нумеричку писменост.

4.7 До 2030. обезбедити да сви ученици стекну знања и вештине потребне да се унапреди одрживи развој, између осталог и путем едукације о одрживом развоју и одрживим стиловима живота, људским правима, родној равноправности, као и промовисања културе мира и ненасиља, припадности глобалној заједници и поштовања културне разноликости и доприноса културе одрживом развоју.

4.а Изградити и побољшати образовне установе које су прилагођене деци, особама с инвалидитетом и родним разликама, те обезбедити безбедна, ненасилна, инклузивна и делотворна окружења за учење за све.

4.б До 2020. на глобалном нивоу проширити број стипендија које су доступне земљама у развоју, посебно најмање развијенијим земљама, малим острвским државама у развоју и афричким земљама, за похађање вишег образовања, укључујући стручну обуку и информационе и комуникационе технологије, као и техничке, инжењерске и научне програме у развијеним земљама и осталим земљама у развоју.

4.ц До 2030. значајно повећати број квалификованих учитеља, између осталог и кроз међународну сарадњу за обуку учитеља у земљама у развоју, посебно у најмање развијеним земљама и малим острвским државама у развоју.

Циљ 5. Постићи родну равноправност и оснаживати све жене и девојчице

5.1 Окончати свуда и све облике дискриминације против жена и девојчица.

5.2 Елиминисати све облике насиља над женама и девојчицама у јавној и приватној сфери, укључујући трговину људима, и сексуалну и друге облике експлоатације.

5.3 Елиминисати све штетне праксе као што су дечији, рани и насилни бракови и сакаћење женских гениталија.

5.4 Препознати и вредновати неплаћено старање и рад у домаћинству кроз обезбеђивање јавних услуга, инфраструктуре и политике социјалне заштите, те кроз промовисање заједничке одговорности у домаћинству и породици, на национално прикладан начин.

5.5 Осигурати да жене у потпуности и делотворно учествују и имају једнаке могућности за руковођење на свим нивоима доношења одлука у политичком, привредном и јавном животу.

5.6 Обезбедити универзалну доступност сексуалног и репродуктивног здравља и репродуктивних права, како је договорено у складу са Програмом акције Међународне

конференције о становништву и развоју и Пекиншком платформом за акцију, односно са документима који су настали као резултат њихових аналитичких конференција.

5.а Спровести реформе како би жене добиле једнака права на економске ресурсе, као и приступ власништву и контроли над земљиштем и осталим облицима својине, финансијским услугама, наследству и природним ресурсима, у складу са националним законима.

5.б Повећати употребу иновативних технологија, посебно информационих и комуникационих технологија, ради промовисања оснаживања жена.

5.ц Усвојити и оснажити добру политику и извршно законодавство за промовисање родне равноправности и оснаживање свих жена и девојчица на свим нивоима.

Циљ 6. Обезбедити санитарне услове и приступ пијаћој води за све

6.1 До 2030. постићи универзалан и једнак приступ безбедној и приуштивој пијаћој води за све.

6.2 До 2030. постићи адекватан и једнак приступ санитарним и хигијенским условима за све, као и окончање праксе обављања дефекације на отвореном, уз обраћање посебне пажње на потребе жена и девојчица, односно оних у рањивим ситуацијама.

6.3 До 2030. унапредити квалитет воде смањењем загађења, елиминисати расипање и на најмању могућу меру свести испуштање опасних хемикалија и материјала, преполовити удео непрочишћених отпадних вода и знатно повећати рециклирање и безбедну поновну употребу на глобалном нивоу.

6.4 До 2030. битно повећати ефикасност коришћења воде у свим секторима и осигурати одрживу експлоатацију воде и снабдевање слатком водом, како би се одговорило на несташицу воде и у знатној мери смањио број људи који се суочавају са несташицом воде.

6.5 До 2030. применити интегрисано управљање водним ресурсима на свим нивоима, између осталог и кроз прекограничну сарадњу, ако је то потребно.

6.6 До 2020. заштитити и обновити екосистеме повезане са водом, укључујући планине, шуме, мочваре, реке, изворе и језера.

6.а До 2030. проширити међународну сарадњу са земљама у развоју и подршку тим земљама у стварању капацитета за активности и програме у вези са водом и санитарним условима, укључујући прикупљање воде, десалинацију, ефикасно коришћење воде, третман отпадних вода, рециклирање и технологије поновне употребе воде.

6.б Подржати и појачати учешће локалних заједница у унапређивању управљања водом и санитарним условима.

Циљ 7. Осигурати приступ доступној, поузданој, одрживој и модерној енергији за све

7.1 До 2030. осигурати универзални приступ јефтиним, поузданим и модерним енергетским услугама.

7.2 До 2030. значајно повећати удео обновљиве енергије у глобалном енергетском миксу.

7.3 До 2030. удвостручити глобалну стопу унапређења енергетске ефикасности.

7.а До 2030. унапредити међународну сарадњу, како би се олакшао приступ истраживању и технологији чисте енергије, укључујући обновљиву енергију, енергетску ефикасност и напредну и чистију технологију фосилних горива, и промовисати инвестирање у енергетску инфраструктуру и технологију чисте енергије.

7.б До 2030. проширити инфраструктуру и унапредити технологију за снабдевање модерном и одрживом енергијом за све у земљама у развоју, а посебно у најмање развијеним земљама и малим острвским државама у развоју, државама у развоју које немају приступ мору, у складу са њиховим програмима подршке.

Циљ 8. Промовисати континуиран, инклузиван и одржив економски раст, пуну и продуктивну запосленост и достојанствен рад за све

8.1 Одржати економски раст по глави становника у складу са националним околностима, а у најнеразвијенијим земљама одржати раст бруто домаћег производа на нивоу од најмање 7% годишње.

8.2 Постићи више нивое економске продуктивности кроз диверсификацију, технолошку надоградњу и иновације, укључујући фокусирање на радно интензивне и високо профитабилне секторе.

8.3 Промовисати развојно оријентисане политике које подржавају продуктивне активности, стварање достојанствених послова, предузетништво, креативност и иновативност, и подстицати формално оснивање и раст микропредузећа, односно малих и средњих предузећа, између осталог и кроз приступ финансијским услугама.

8.4 Прогресивно унапредити, до 2030, глобалну ефикасност ресурса у потрошњи и производњи и уложити напоре да се економски раст раздвоји од деградације животне средине у складу са 10-огодишњим оквиром програма одрживе потрошње и производње, уз водећу улогу развијених земаља.

8.5 До 2030. постићи пуну и продуктивну запосленост и достојанствен рад за све жене и мушкарце, укључујући и младе људе и особе с инвалидитетом, као и једнаку плату за рад једнаке вредности.

8.6 До 2020. битно смањити удео младих који нису запослени, нити су у процесу образовања или обуке.

8.7 Преузети хитне и делотворне мере за окончање присилног рада; окончати савремено ропство и трговину људима и обезбедити забрану и елиминисање најгорих облика дечијег рада, укључујући регрутовање и коришћење деце војника, а до 2025. окончати дечији рад у свим његовим облицима.

8.8 Заштитити радна права и промовисати безбедно и сигурно радно окружење за све раднике, укључујући раднике мигранте, а посебно жене мигранте, и оне који раде опасне послове.

8.9 До 2030. осмислити и применити политике за промовисање одрживог туризма који ствара радна места и промовише локалну културу и производе.

8.10 Јачати капацитете домаћих финансијских институција, како би се подстицала и ширила доступност банкарских, осигуравајућих и финансијских услуга за све.

8.а Повећати подршку „Помоћи за трговину" за земље у развоју, посебно за најмање развијене земље, између осталог и преко „Унапређеног интегрисаног оквира за питања трговинско-техничке помоћи најмање развијеним земљама".

8.б До 2020. развити и операционализовати глобалну стратегију за запошљавање младих и применити „Глобални пакт за запошљавање" Међународне организације рада.

Циљ 9. Изградити отпорну инфраструктуру, промовисати инклузивну и одрживу индустријализацију и подстицати иновативност

9.1 Развити квалитетну, поуздану, одрживу и отпорну инфраструктуру, укључујући регионалну и прекограничну инфраструктуру, како би се подржали економски развој и људско благостање, са фокусом на јефтином и једнаком приступу за све.

9.2 Промовисати инклузивну и одрживу индустријализацију и, до 2030, значајно повећати удео индустрије у стопи запослености и бруто домаћем производу, у складу са националним околностима, а у најмање развијеним земљама удвостручити њен удео.

9.3 Повећати приступ малих индустријских и осталих предузећа финансијским услугама, посебно у земљама у развоју, што обухвата и повољне кредите, и повећати њихову интеграцију у ланце вредности и у тржишта.

9.4 До 2030. унапредити инфраструктуру и прилагодити индустрије, како би постале одрживе, уз већу ефикасност у коришћењу ресурса и шире усвајање чистих и еколошки исправних технологија и индустријских процеса, при чему ће све земље предузети активности у складу са својим одговарајућим капацитетима.

9.5 Унапредити научна истраживања, побољшати технолошке могућности индустријских сектора у свим земљама, посебно у земљама у развоју, што подразумева да се, до 2030, подстичу иновације и значајно повећа број запослених у области истраживања и развоја на 1 милион људи, као и да се повећа јавна и приватна потрошња за истраживање и развој.

9.а Олакшати развој одрживе и отпорне инфраструктуре у земљама у развоју кроз унапређивање финансијске, технолошке и техничке подршке афричким земљама, најмање развијеним земљама, земљама у развоју које немају излаз на море и малим острвским државама у развоју.

9.б Подржати развој домаће технологије, истраживања и иновација у земљама у развоју, укључујући осигурање погодног окружења у погледу политика за, између осталог, индустријску диверсификацију и додатну вредност роба.

9.ц Значајно повећати приступ информационим и комуникационим технологијама и уложити напоре да се обезбеди универзалан и приуштив приступ интернету у најмање развијеним земљама до 2020.

Циљ 10. Смањити неједнакост унутар и између држава

10.1 До 2030. прогресивно постићи и одржати раст дохотка доњих 40% становништва по стопи вишој од националног просека.

10.2 До 2030. оснажити и промовисати социјалну, економску и политичку инклузију свих, без обзира на старост, пол, инвалидност, расну, етничку припадност, порекло, религију или економски, односно неки други статус.

10.3 Осигурати једнаке могућности и смањити неједнакости у исходима, између осталог и тако што ће се елиминисати дискриминаторски закони, политике и праксе и промовисати одговарајуће законодавство, политике и активности у том погледу.

10.4 Усвојити политике, посебно фискалну политику и политике у области плата и социјалне заштите, и прогресивно постићи већу равноправност.

10.5 Побољшати регулисање и праћење глобалних финансијских тржишта и институција, те појачати примену тих прописа.

10.6 Обезбедити јачу заступљеност и глас земаља у развоју у доношењу одлука у глобалним међународним економским и финансијским институцијама у циљу стварања ефикаснијих, поузданијих, одговорнијих и легитимнијих институција.

10.7 Олакшати уређену, безбедну, регуларну и одговорну миграцију и мобилност људи, укључујући примену планираних и добро вођених миграционих политика.

10.а Примењивати принцип специјалног и диференцијалног третмана за земље у развоју, посебно за најмање развијене земље, у складу са споразумима Светске трговинске организације.

10.б Подстицати званичну развојну помоћ и финансијске токове, укључујући директне стране инвестиције, за државе у којима постоји највећа потреба, а посебно за најмање развијене земље, афричке земље, мале острвске државе у развоју и земље у развоју које немају излаз на море, у складу са њиховим националним плановима и програмима.

10.ц До 2030. снизити на мање од 3% трошкове трансакција за дознаке миграната и елиминисати токове дознака са трошковима вишим од 5%.

Циљ 11. Учинити градове и људска насеља инклузивним, безбедним, отпорним и одрживим

11.1 До 2030. осигурати да сви имају приступ адекватном, безбедном и приступачном становању и основним услугама, те унапредити услове у нехигијенским насељима.

11.2 До 2030. омогућити приступ сигурним, приступачним, доступним и одрживим транспортним системима за све, унапређујући безбедност на путевима, пре свега проширивањем обима јавног превоза, с посебном пажњом на потребе оних у рањивим ситуацијама, жена, деце, особа с инвалидитетом и старијих лица.

11.3 До 2030. унапредити инклузивну и одрживу урбанизацију и капацитете за партиципативно, интегрисано и одрживо планирање и управљање људским насељима у свим земљама.

11.4 Појачати напоре да се заштити и обезбеди светска културна и природна баштина.

11.5 До 2030. значајно смањити број смртних случајева и број угрожених људи и знатно смањити директне економске губитке у односу на глобални бруто домаћи производ изазван катастрофама, укључујући и оне повезане са водом, усмеравајући пажњу на заштиту сиромашних и оних у рањивим ситуацијама.

11.6 До 2030. смањити негативан утицај градова на животну средину, мерен по глави становника, укључујући посебну пажњу на квалитет ваздуха и управљање отпадом на општинском и другим нивоима.

11.7 До 2030. омогућити универзални приступ безбедним, инклузивним и приступачним зеленим и јавним површинама, посебно за жене и децу, старија лица и особе с инвалидитетом.

11.а Подржати позитивне економске, социјалне и еколошке везе између урбаних, периферних и руралних области оснаживањем националног и регионалног развојног планирања.

11.б До 2020. значајно повећати број градова и људских насеља који усвајају и примењују интегрисане политике и планове у смислу инклузије, ефикасности ресурса, ублажавања и прилагођавања климатским променама, отпорности на елементарне непогоде, те развити и имплементирати, у складу са Сендаи оквиром за смањење ризика од будућих катастрофа 2015–2030, свеобухватно управљање ризицима од елементарних непогода на свим нивоима.

11.ц Подржати најмање развијене земље, између осталог и кроз финансијску и техничку помоћ, у изградњи одрживих и отпорних зграда, користећи локални грађевински материјал.

Циљ 12. Обезбедити одрживе обрасце потрошње и производње

12.1 Спровести „Десетогодишњи оквир програма за одрживу потрошњу и производњу”, у коме ће учествовати све земље, а развијене земље ће преузети руководећу улогу, узимајући у обзир степен развоја и капацитете земаља у развоју.

12.2 До 2030. постићи одрживо управљање и ефикасно коришћење природних ресурса.

12.3 До 2030. преполовити светски прехрамбени отпад по глави становника на нивоу малопродаје и потрошача и смањити губитке хране у производњи и ланцима снабдевања, укључујући губитке после жетве.

12.4 До 2020. постићи еколошки исправно управљање хемикалијама и свим облицима отпада током читавог њиховог употребног циклуса, у складу са договореним међународним оквирима, и значајно смањити њихово испуштање у ваздух, воду и земљиште, како би се што више умањили њихови негативни утицаји на здравље људи и животну средину.

12.5 До 2030. значајно смањити производњу отпада кроз превенцију, редукцију, рециклирање и поновно коришћење.

12.6 Подстицати компаније, посебно велике и међународне компаније, да усвоје одрживе праксе и да интегришу информације о одрживости у своје циклусе извештавања.

12.7 Промовисати праксе јавних набавки које су одрживе, у складу са националним политикама и приоритетима.

12.8 До 2030. осигурати да људи свуда имају релевантне информације и свест о одрживом развоју и стилу живота у хармонији са природом.

12.а Подржати земље у развоју да јачају своје научне и технолошке капацитете, како би се кретале у правцу одрживијих облика потрошње и производње.

12.б Развијати и примењивати алате за праћење утицаја одрживог развоја на одрживи туризам који ствара радна места и промовише локалну културу и производе.

12.ц Рационализовати неефикасне субвенције за фосилна горива којима се подстиче расипна потрошња отклањањем тржишних деформација, у складу са националним околностима, између осталог и кроз реструктурирање система опорезивања и фазно укидање штетних субвенција тамо где оне постоје, како би дошао до изражаја њихов утицај на животну средину, узимајући у обзир у потпуности специфичне потребе и услове земаља у развоју и сводећи на најмању меру могуће негативне утицаје на њихов развој на начин који штити сиромашне и погођене заједнице.

Циљ 13. Предузети хитну акцију у борби против климатских промена и њених последица

13.1 Оснажити отпорност и адаптивни капацитет на опасности повезане са климатским условима и природним катастрофама у свим земљама.

13.2 Интегрисати мере у вези са климатским променама у националне политике, стратегије и планирање.

13.3 Унапредити образовање, подизање свести, као и људске и институционалне капацитете за ублажавање климатских промена и прилагођавање, смањење њиховог утицаја и рано упозоравање.

13.а Применити обавезу коју су преузеле развијене земље потписнице „Оквирне конвенције Уједињених нација о климатским променама” у циљу прикупљања 100 милијарди долара годишње до 2020. из свих извора за потребе земаља у развоју у контексту значајних активности на ублажавању негативних утицаја климатских промена и транспарентности примене, те у потпуности операционализовати Зелени климатски фонд, кроз његову капитализацију, што је пре могуће.

13.б Промовисати механизме за подизање капацитета за делотворно планирање и управљање у вези са климатским променама у најмање развијеним земљама, што подразумева и фокусирање на жене и младе, односно на локалне и маргинализоване заједнице.

Циљ 14. Очувати и одрживо користити океане, мора и морске ресурсе за одрживи развој

14.1 До 2025. спречити и значајно смањити све врсте загађивања мора, а посебно оних активности које долазе са копна, укључујући морске отпатке и загађење нутријената.

14.2 До 2020. заштитити и одрживо управљати морским и обалским екосистемима, како би се избегли значајни негативни утицаји, између осталог и кроз јачање њихове прилагодљивости, и предузети активности за њихову обнову, како би се постигло здравље и продуктивност океана.

14.3 Смањити и бавити се утицајем ацидификације на океан, укључујући и унапређену научну сарадњу на свим нивоима.

14.4 До 2020. делотворно регулисати експлоатацију рибе и окончати прекомерни риболов, као и незаконит, непријављен и нерегулисан риболов, односно деструктивне рибарске праксе, и применити научно засноване планове управљања, како би се обновиле залихе риба у најкраћем могућем року, бар до нивоа на којима се може произвести максимални одрживи принос који је одређен њиховим биолошким карактеристикама.

14.5 До 2020. очувати најмање 10 одсто обалских и морских области, у складу са националним и међународним законима и на основу најбољих постојећих научних информација.

14.6 До 2020. забранити одређене облике субвенција за рибарство које доводе до прекомерног изловљавања рибе; укинути субвенције које доприносе незаконитом, непријављеном и нерегулисаном риболову и уздржати се од увођења нових сличних субвенција, признајући да адекватни и ефикасни посебни и диференцијални третмани за земље у развоју и најмање развијене земље треба да буду интегрални део преговора о субвенцијама за рибарску производњу Светске трговинске организације. (Узимајући у обзир текуће преговоре Светске трговинске организације, Развојну агенду из Дохе и Министарски мандат из Хонг Конга.)

14.7 До 2030. увећати економску корист за мале острвске државе у развоју и најмање развијене земље на основу одрживог коришћења морских ресурса, између осталог и преко одрживог управљања рибарством, водопривредом и туризмом.

14.а Повећати научно знање, развити истраживачке капацитете и преносити поморску технологију, узимајући у обзир „Критеријуме и смернице Међувладине океанографске комисије за пренос поморске технологије”, како би се побољшало здравље океана и унапредио допринос развоју морског биодиверзитета земаља у развоју, посебно малих острвских држава у развоју и најмање развијених земаља.

14.б Обезбедити приступ морским ресурсима и тржиштима за мале професионалне/занатске рибаре.

14.ц Унапредити очување и одрживо коришћење океана и њихових ресурса применом међународног права, као што је наведено у „Конвенцији Уједињених нација о праву мора” која пружа правни оквир за очување и одрживо коришћење океана и њихових ресурса, како стоји у ставу 158 „Будућности коју желимо”.

Циљ 15. Заштита, обнова и промовисање одрживог коришћења терестријалних екосистема, одрживо управљање шумама, борба против десертификације, и заустављање и преокретање правца деградације земљишта и заустављање губитка биодиверзитета

15.1 До 2020. осигурати очување, обнову и одрживо коришћење копнених и унутрашњих слатководних екосистема и њиховог окружења, посебно шума, мочварног земљишта, планина и исушеног земљишта, у складу с обавезама према међународним споразумима.

15.2 До 2020. промовисати имплементацију одрживог управљања свим врстама шума, зауставити крчење шума, обновити уништене шуме и повећати пошумљавање на глобалном нивоу.
15.3 До 2020. борити се против десертификације, обнављати деградирано земљиште и тло, укључујући земљиште под утицајем десертификације, суша и поплава, и тежити да се у свету неутрализује деградација земљишта.

15.4 До 2030. осигурати очување планинских екосистема, укључујући њихов биодиверзитет, како би се њихови капацитети унапредили тако да пружају корист која има суштински значај за одрживи развој.

15.5 Предузети хитне и значајне активности за смањивање деградације природних станишта, зауставити губитак биодиверзитета и до 2020. заштитити угрожене врсте и спречити њихово истребљење.

15.6 Промовисати праведну и једнаку расподелу користи која проистиче из коришћења генетских ресурса и промовисати одговарајући приступ таквим ресурсима, како је то међународно договорено.

15.7 Предузети хитне активности како би се окончали криволов и трговина заштићеним животињским и биљним врстама и бавити се питањима потражње и понуде незаконитих производа израђених од дивљих врста.

15.8 До 2020. увести мере како би се спречио и значајно умањио утицај инванзивних страних врста на копнене и водне екосистеме, те контролисати или искоренити приоритетне врсте.

15.9 До 2020. интегрисати вредности еко-система и биодиверзитета у национално и локално планирање, развојне процесе, стратегије за смањење сиромаштва и извештаје.

15.а Мобилисати и значајно повећати финансијска средства из свих извора ради очувања и одрживог коришћења биодиверзитета и еко-система.

15.б Мобилисати значајна средства из свих извора и на свим нивоима, како би се финансирало одрживо управљање шумама и пружили одговарајући подстицаји земљама у развоју за унапређење таквог управљања, укључујући очување и пошумљавање.

15.ц Унапредити глобалну подршку напорима који се улажу у борбу против криволова и трговине заштићеним врстама, укључујући повећање капацитета локалних заједница да траже одрживе могућности за живот.

Циљ 16. Промовисати мирољубива и инклузивна друштва за одрживи развој, обезбедити приступ правди за све, и изградити делотворне, одговорне и инклузивне институције на свим нивоима

16.1 Свуда значајно смањити све облике насиља и са њима повезане стопе смртних случајева.

16.2 Окончати злоупотребу и експлоатацију деце, трговину децом и све облике насиља и тортуре над децом.

16.3 Промовисати владавину права на националном и међународном нивоу и свима осигурати једнак приступ правди.

16.4 До 2030. значајно смањити незаконите токове новца и оружја, побољшати проналажење и враћање украдене имовине и борити се против свих облика организованог криминала.

16.5 Значајно смањити корупцију и подмићивање у свим њиховим појавним облицима.

16.6 Развити делотворне, одговорне и транспарентне институције на свим нивоима.

16.7 Осигурати одговорно, инклузивно, партиципативно и репрезентативно доношење одлука на свим нивоима.

16.8 Проширити и повећати учешће земаља у развоју у институцијама глобалног управљања.

16.9 До 2030. обезбедити законски идентитет за све, укључујући регистрацију приликом рођења.

16.10 Осигурати јавни приступ информацијама и заштиту основних слобода, у складу са националним законодавством и међународним споразумима.

16.а Оснажити релевантне националне институције, између осталог и преко међународне сарадње, за изградњу капацитета на свим нивоима, посебно у земљама у развоју, ради спречавања насиља и борбе против тероризма и криминала.

16.б Промовисати и спроводити недискриминаторске законе и политике ради постизања одрживог развоја.

Циљ 17. Учврстити средства за спровођење и ревитализовати глобално партнерство за одрживи развој

Финансије

17.1 Појачати мобилизацију домаћих ресурса, између осталог и преко међународне подршке за земље у развоју, како би се унапредили домаћи капацитети за прикупљање пореза и осталих прихода.

17.2 Развијене земље треба у потпуности да примене своје званичне обавезе у вези са развојном помоћи, између осталог, да дају 0,7% бруто националног дохотка у програме званичне развојне помоћи за земље у развоју, од чега 0,15 до 0,20% треба обезбедити за

најнеразвијеније земље. Пружаоци помоћи се охрабрују да поставе циљ од минимум 0,20 одсто.

17.3 Мобилисати додатна финансијска средства из вишеструких извора за потребе земаља у развоју.

17.4 Помоћи земљама у развоју да постигну дугорочну одрживост дугова кроз координисане политике усмерене ка очувању начина за финансирање дугова, отпис дугова и реструктурирање дугова на примерен начин и бавити се спољним дуговима високо задужених сиромашних земаља, како би се умањиле дужничке невоље.

17.5 Усвојити и применити планове промовисања инвестирања за најнеразвијеније земље.

Технологија

17.6 Унапредити сарадњу Север–Југ, Југ–Југ и триангуларну регионалну и међународну сарадњу у области науке, технологије и иновација, као и приступ овим областима, и унапредити дељење знања према узајамно договореним условима, између осталог и кроз унапређену координацију у оквиру постојећих механизама, а посебно на нивоу Уједињених нација, као и кроз глобалне механизме управљања технологијама.

17.7 Промовисати развој, пренос, ширење и дифузију еколошки исправних технологија у земље у развоју на позитивним основама, укључујући концесионалне и преференцијалне основе, а према узајамном договору.

17.8 До 2017. у потпуности операционализовати технолошке банке и механизам за изградњу капацитета у најнеразвијенијим земљама у области науке, технологије и иновација, те унапредити коришћење иновативних технологија, а посебно информационе и комуникационе технологије.

Изградња капацитета

17.9 Унапредити међународну подршку за примену делотворне и циљане изградње капацитета у земљама у развоју, како би се подржали национални планови за примену свих одрживих развојних циљева, између осталог и кроз сарадњу Север–Југ и Југ–Југ, односно кроз триангуларну сарадњу.

Трговина

17.10 Промовисати универзални, заснован на правилима, отворен, недискриминаторан и правичан мултилатерални систем размене, под окриљем Светске трговинске организације, између осталог и преко закључивања преговора у оквиру њене „Развојне агенде из Дохе”.

17.11 До 2020. значајно повећати нивое извоза земаља у развоју, посебно у циљу удвостручавања удела најнеразвијенијих земаља у светском извозу.

17.12 Остварити благовремену и трајну примену тржишних приступа без царина и квота за све најнеразвијеније земље у складу с одлукама Светске трговинске организације, између осталог и тако што ће се обезбедити да преференцијална правила о пореклу која се

примењују на увоз из најнеразвијенијих земаља буду транспарентна и једноставна, односно да олакшавају приступ тржиштима.

Системска питања

Кохерентност институција и политика

17.13 Унапредити глобалну макроекономску стабилност, између осталог и кроз координацију политика, односно кохерентност политика.

17.14 Унапредити кохерентност политика за потребе одрживог развоја.

17.15 Поштовати област и вођство политика сваке земље, како би се успоставиле и примењивале политике усмерене ка искорењивању сиромаштва и постизању одрживог развоја.

Партнерства између више заинтересованих страна

17.16 Унапредити глобално партнерство за постизање одрживог развоја, употпуњено вишестраним партнерствима која мобилишу и деле знања, стручност, технологију и финансијска средства, како би се пружила подршка за постизање циљева одрживог развоја у свим земљама, а посебно у земљама у развоју.

17.17 Подржати и промовисати делотворна јавна и јавно-приватна партнерства, односно партнерства цивилног друштва, градећи их на искуствима и стратегијама проналажења ресурса за партнерства.

Подаци, праћење и одговорност

17.18 До 2020. унапредити подршку за изградњу капацитета земаља у развоју, укључујући најнеразвијеније земље и мале острвске државе у развоју, како би се значајно повећала доступност висококвалитетних, благовремених и поузданих података разврстаних по дохотку, полу, старости, раси, етничкој припадности, миграторном статусу, инвалидитету, географској локацији и осталим карактеристикама које су релевантне у датим националним контекстима.

17.19 До 2030. надоградити постојеће иницијативе, како би се развила мерила напретка у одрживом развоју, комплементарно мерењу бруто домаћег производа, те подржати стварање капацитета који се тичу статистичких података у земљама у развоју.

10. Биографија

Тина Аничић је рођена 12. маја 1981. године у Сремској Митровици, где је завршила основну школу и Митровачку гимназију. Дипломирала је 2007. године на Факултету политичких наука у Београду, смер међународни односи, са просеком оцена 8,25. Стручни назив мастер политиколог за међународне студије стиче 2012. године, на Факултету политичких наука у Београду, са просечном оценом 10,00 током студија. Професионалну каријеру започела је 2008. године у Министарству здравља Републике Србије, где је шест година обављала послове саветника за односе са јавношћу у четири кабинета министра. Радила је и на два иностранa пројекта: *Пружање унапређених услуга на локалном нивоу – ДИЛС*, финансираног од стране Светске банке и *Реконструкција и модернизација четири клиничка центра у Србији*, финансираног од стране Европске инвестиционе банке, такође, на пословима саветника за односе са јавношћу. Од маја 2018. до октобра 2020. године обављала је послове при Кабинету министра без портфеља у Влади Републике Србије задуженог за демографију и популациону политику на позицији вишег саветника, а од октобра 2020. године део је тима Популационог фонда Уједињених нација у Србији.

У току 2011/2012. године завршила је основни програм дипломатске обуке на Дипломатској академији, при Министарству спољних послова Републике Србије, са просечном оценом 9,43. Током 2015. и 2017. године похађала је два интерншип програма (Internship Programme), у седишту Уједињених нација у Њујорку. Њен петоминутни видео о хуманитарној кризи у Јемену, под насловом *Неизвесна будућност Јемена*, за који је написала сценарио и урадила видео монтажу, објављен је у октобру 2015. године на сајту "UN in Action" – награђиваног телевизијског серијала који говори о раду Уједињених нација широм света.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: Тина Аничић

Број индекса: 177/2012

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

Агенда 2030 као чинилац покретања иновација у јавним управама држава Западног Балкана

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршила ауторска права и користила интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, 28. марта 2021. године Тина Аничић

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: Тина Аничић

Број индекса: 177/2012

Студијски програм: Докторске студије политикологије

Наслов рада: Агенда 2030 као чинилац покретања иновација у јавним управама држава Западног Балкана

Метор: проф. др Дејан Миленковић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предала ради похрањивања у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду.**

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, 28. марта 2021. године Тина Аничић

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић” да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Агенда 2030 као чинилац покретања иновација у јавним управама држава Западног Балкана

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предала сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучила.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молим да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.

Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, 28. марта 2021. године Тина Аничић

1. **Ауторство**. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

2. **Ауторство – некомерцијално**. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада**. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима**. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

5. **Ауторство – без прерада**. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

6. **Ауторство – делити под истим условима**. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.