

ТМГ. XXXVII	Бр. 3	Стр. 1243-1261	Ниш	јул - септембар	2013.
-------------	-------	----------------	-----	-----------------	-------

UDK 005.71:502.131.1

Прегледни рад

Примљено: 13. 04. 2013.

Ревидирана верзија: 06. 09.2013.

Одобрено за штампу: 10. 09. 2013.

Снежана Ђекић

Универзитет у Нишу

Економски факултет

Ниш

Ненад Хафнер

Ниш

## САВРЕМЕНИ КОНЦЕПТ УПРАВЉАЊА ИНСТИТУЦИОНАЛНОМ ДИМЕНЗИЈОМ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА\*

### Апстракт

Одрживи развој представља развојни концепт који уважава економску, еколошку и социјалну димензију развоја. Савремени приступ концепту одрживог развоја подразумева уважавање нових димензија или стубова развоја. Предмет анализе у овом раду је институционална димензија као четврта димензија концепта одрживог развоја. Пут ка одрживом развоју захтева међусобно повезивање, усклађивање и координирање различитих димензија развоја. Са институционалног аспекта, нужни су нови принципи или концепти за унапређење функционисања различитих институција и актера укључених у процес остварења циљева концепта одрживог развоја. Циљ рада је указати на то да за економски, еколошки и социјални развој на основама одрживости, институционална подршка представља комплементарну и нужну димензију.

**Кључне речи:** одрживи развој, институционална димензија, стратегија одрживог развоја

## THE ROLE OF INSTITUTIONAL DIMENSION IN SUSTAINABLE DEVELOPMENT

### Abstract

Sustainable development is a developmental concept that takes into account the economic, the environmental, and the social dimension of development. The mod-

---

snezana.djekic@eknfak.ni.ac.rs

\* Рад реализован у оквиру пројекта 031020, Министарства просвете, науке и технолошког развоја РС

ern approach to the concept of sustainable development implies acknowledgement of new dimensions or pillars of development. The subject of this paper is the institutional dimension as the fourth dimension of sustainable development. The path to sustainable development requires interconnectedness, harmonization, and coordination of different dimensions of development. Institutionally, new principles or concepts are necessary to improve the functioning of the various institutions and actors involved in the process of achieving the goals of sustainable development. The aim of this paper is to indicate that economic, ecological, and social development based on sustainability requires institutional support as a complementary and necessary dimension.

**Key words:** sustainable development, institutional dimension, sustainable development strategy

### УВОД

Одрживи развој представља глобално прихваћен концепт који уважава три основне димензије развоја: економску, еколошку и социјалну. Постоји велики број дефиниција одрживог развоја, али најчешћа интерпретација овог концепта јесте кроз дефиницију Брундтланд комисије (*Brundtland Commission*) да одрживи развој представља „развој који задовољава потребе садашње генерације без угрожавања могућности будућих генерација да задовоље своје потребе“ (Our Common Future, 1987, стр. 43). Сличну дефиницију одрживог развоја истиче Међународни институт за одрживи развој (*International Institute for Sustainable Development*), према коме „суштину концепта одрживог развоја чини идеја како унутаргенерацијска и међугенерацијска једнакост утичу на обликовање или промене националне економије и глобалног развоја“ (International Institute for Sustainable Development). Из ове дефиниције произилази изазов са којим се суочава данашње друштво, а то је да би будуће промене, како на националном, тако и на глобалном нивоу, требало у већој мери антиципирати. Поред тога, из ове дефиниције не произилази само изазов, већ одговорност пред будућим генерацијама. „Иначе, концепт одрживог развоја инкорпориран је у савремене моделе стратегија привредног, друштвеног и еколошког развоја, односно саставни је сегмент макроекономске политике многих земаља“ (Janković Milić, Jovanović, & Krstić, 2012).

Одрживи развој је мултидимензионални концепт који се ослања на три стуба. Таква концепција одрживог развоја позната је као „модел три стуба“ или „модел три круга“ (Giddings, Hopwood, & O'Brien, 2002). Како би циљеви концепта одрживог развоја били у потпуности остварени, неопходна је међусобна повезаност и компле-

ментарност све три његове димензије. Посебно је важно да се свакој димензији развоја придаје подједнак значај. Ово је у пракси веома тешко остварити и увек постоји *trade-off* или се некој димензији концепта одрживог развоја придаје мањи или већи значај.

Савремени приступи концепту одрживог развоја заговарају постојање нових димензија развоја. Један од приступа јесте уважавање културне димензије, као четвртог стуба концепта одрживог развоја.

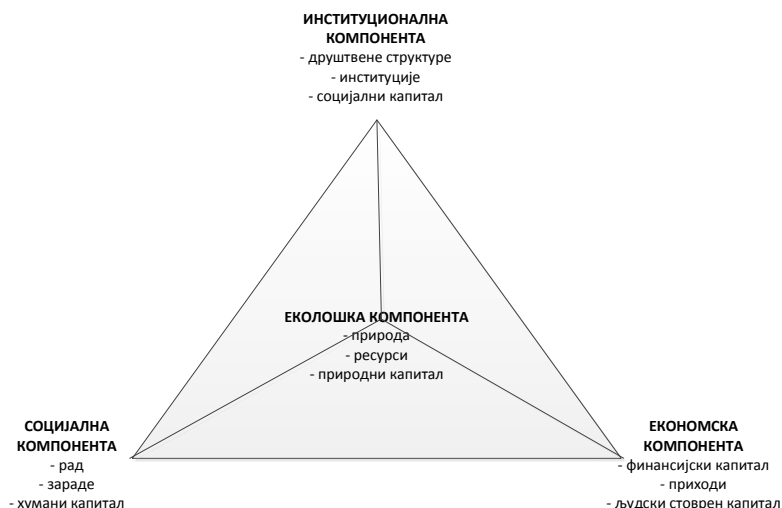
„Осим аутора који сматрају да култура представља четврту димензију одрживог развоја, има и аутора који се слажу да одрживи развој никако не сме да се сведе на три димензије, али мишљења су да четврту димензију не чини култура већ као четврти стуб одрживог интегралног развоја наводе политичку или пак институционалну димензију“ (Милтојевић, 2011, стр. 64).

Тако постојање адекватног институционалног оквира или институционалне подршке представља важан елемент концепта одрживог развоја. У овом раду *предмет анализе* је институционална димензија као *четврта димензија концепта одрживог развоја*. Циљ је указати на то да за економски, еколошки и социјални развој на основама одрживости, институционална подршка представља комплементарну и нужну димензију.

#### *ИНСТИТУЦИОНАЛНА КОМПОНЕНТА КОНЦЕПТА ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА*

Постоји већи број аутора који се баве анализом основних елемената или димензија одрживог развоја. Један од приступа је и „концепт одрживог развоја – модел три концентрична круга“ (Giddings, et al., 2002). Суштина овог приступа је да компонента концепта одрживог развоја која се односи на животну средину, представља и најзначајнији његов елемент. Наиме, према Giddings, Hopwood и O'Brien (2002), економска компонента одрживог развоја зависи од социјалне и компоненте животне средине, односно економски развој зависи од развоја друштва и развоја животне средине.

*Joachim H. Spangenberg* (Spangenberg, 2002) је 1995. године увео институционалну димензију као четврти стуб концепта одрживог развоја тако што је креирао модел под називом *призма одрживости* (Слика 1).



*Слика 1. Четири елемента концепта одрживог развоја*

*Figure 1. Four elements of the concept of sustainable development*

Извор: Spangenberg, 2002, стр. 295.

Институционална прилагођавања у функцији остварења концепта одрживог развоја подразумевају јачање улоге институција, ширење и размену знања и искустава, утицај на свест људи кроз већу могућност приступа информацијама и др.

За остварење циљева које одрживи развој подразумева неопходно је усаглашавање мера различитих секторских политика, за шта је неопходан добро координиран институционални оквир. Приликом креирања адекватног институционалног оквира срећу се бројни проблеми: превелики број административних процедура, недостатак политичке воље и подршке да се реши неки проблем или низак ниво ефикасности у раду различитих органа.

### *САВРЕМЕНИ ПРИСТУП ПРИНЦИПИМА И ПОЛИТИЦИ ИНТЕГРАЦИЈЕ ЗА УПРАВЉАЊЕ ИНСТИТУЦИОНАЛНОМ ДИМЕНЗИЈОМ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА*

Пут ка остварењу одрживог развоја повезан је са бројним неизвесностима и захтева међусобно повезивање, усклађивање и координирање различитих димензија развоја. Постоји већи број приступа принципима одрживог развоја. Основни принципи произашли су са најзначајнијих конференција на глобалном нивоу (принципи прокламовани Декларацијом из Стокхолма 1972. године, Рио декларацијом из 1992. године, принципи Миленијумске декларације из 2000. годи-

не – Rio Deklaracija o životnoj sredini i razvoju 1992, United Nations Millennium Declaration, Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment). Неки од заједничких принципа одрживог развоја из докумената са ових конференција су: партнерство, стратешки приступ, комплементарност димензија одрживог развоја, једнакост. Будући да у основи концепта одрживог развоја лежи једнакост, *Haughton* указује на специфичне принципе одрживог развоја: међугенерациску једнакост, унутаргенерациску једнакост, географску једнакост, једнакост међу врстама. (*Haughton*, 1999, стр. 240).

*Susan Baker* (*Baker*, 2006) истиче нормативне принципе одрживог развоја, базиране на приступу утврђеном у Брундтланд извештају о одрживом развоју. У основи нормативних принципа јесте задовољење људских потреба, нарочито сиромашних, као и заштита животне средине и очување природних ресурса. Нормативни принципи, истакнути у књизи *Sustainable development* су: заједничка, али подељена одговорност; интергенерациска једнакост; унутаргенерациска једнакост; праведност; партиципација; родна једнакост. (*Baker*, 2006, стр. 36) Слично овом приступу, *William M. Lafferty* и *James Meadowcroft* истичу да су принципи заједничке одговорности, узајамне солидарности, али диференцираних обавеза, саставни део концепта одрживог развоја. (*Lafferty*, & *Meadowcroft* 2000, стр. 12).

Пут ка одрживом развоју повезан је са бројним изазовима. Због тога су неопходна стратешка дефинисања смерница и начина да се достигну економски, еколошки и социјални циљеви одрживог развоја. Од значаја је истаћи основне принципе за израду стратегија одрживог развоја, као што су: приступ оријентације ка људима; постојање дугорочне визије; свеобухватност и интегрисаност циљева; јасни буџети за имплементацију; базираност на свеобухватним анализама; постојање механизма за праћење и евалуацију; оријентација ка националним интересима и циљевима; висок ниво посвећености институција; изградња на постојећим механизмима и стратегијама; ефективна партиципација свих стејкхолдера; повезивање националног и локалних нивоа; развој заснован на постојећим капацитетима. (*Barry Dalal-Clayton*, & *Stephen Bass*, 2002).

Са институционалног аспекта, нужни су нови принципи или концепти за унапређење функционисања различитих институција и актера укључених у процес остварења циљева концепта одрживог развоја.

Тако, *Steurer* је идентификовао пет кључних принципа за управљање одрживим развојем у савременим условима (*Steurer*, 2009):

- интеграција политика између сектора – *хоризонтална интеграција*,
- интеграција политика између различитих нивоа управљања – *вертикална интеграција*,

- интеграција стеикхолдера у процесу доношења одлука – *партиципација*,
- интеграција различитих типова знања – „*рефлексивна*“,
- интеграција краткорочних и дугорочних циљева – *интергенерацијска једнакост*.

Поред принципа важних за управљање одрживим развојем, важно је препознати одређене принципе код формулисања стратешких докумената, али и принципе за њихову имплементацију и принципе контроле успешности примене одређених мера и активности.

Табела 1. Принципи за управљање одрживим развојем

Table 1. Principles for sustainable development management

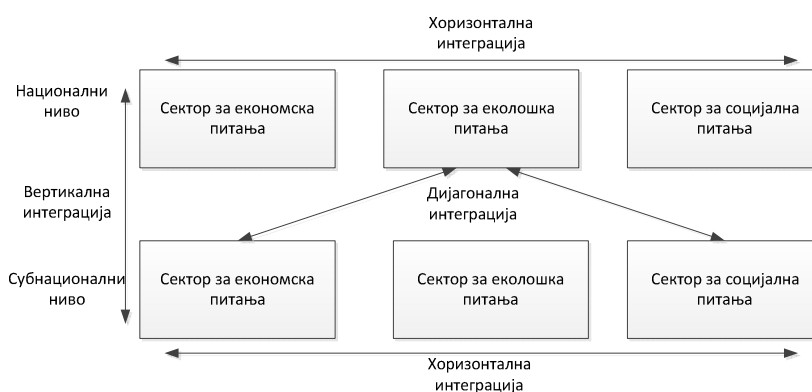
Принципи управљања	Елементи за интеграцију	Изазови
Хоризонтална интеграција	Економска, еколошка и социјална политика	Држава би требало да своје политике (економску, еколошку и социјалну) учини кохерентним
Вертикална интеграција	Локални, национални и супранационални ниво креирања политике	Различити нивои власти би требало да раде заједно на остварењу заједничких циљева
Партиципација (интеграција стеикхолдера)	Некада: доносиоци одлука и стеикхолдери - Данас: држава, пословни свет, цивилно друштво	Држава би требало да укључи стеикхолдере из пословног света и цивилног друштва у процес доношења одлука
Интеграција знања	Знање из различитих области и процеса креирања политике	Државе би требало да базирају своје одлуке на знању које обезбеђују наука и друштво
Интергенерацијска једнакост (интеграција циљева са временског аспекта)	Кратки и дуги временски оквири	Владе би требало да уважавају дугорочну политику развоја у оквиру својих изборних циклуса

Извор: Steurer, 2009, стр. 5.

Одрживи развој захтева интеграцију еколошких, социјалних и економских циљева у оквиру процеса доношења одлука и имплементације. Ово подразумева *хоризонталну и вертикалну интеграцију* различитих нивоа управљања и њихову тежњу ка остварењу заједничког циља. Балансирање, односно равномерно уважавање све три ди-

мензије одрживог развоја у процесу доношења одлука је јако тешко. Због тога ефикасно управљање одрживим развојем захтева вишелинијско управљање дистрибуцијом одговорности и ауторитета укључених у процес доношења одлука на различитим нивоима.

Интеграција свих димензија одрживог развоја је кључ за рационално управљање концептом одрживог развоја. Приступу у повезивању различитих димензија одрживог развоја, кроз хоризонталну и вертикалну интеграцију различитих политика, представљају велики изазов за владе свих земаља (Слика 2). Оно што је најважније у том процесу јесте утврдити јасну хијерархију са прецизно утврђеним задацима и одговорностима за поступке приликом израде и имплементације стратегијских задатака и активности.



Слика 2. Хоризонтална, вертикална и дијагонална интеграције политика за управљање одрживим развојем

Figure 2. Horizontal, vertical, and diagonal policy integration for sustainable development management

Извор: Berger, & Steurer, 2008, према: Steurer, 2008, 93–113.

Механизми интеграције различитих политика зависе од земље до земље и временом се мењају. За јачање хоризонталне интеграције потребно је креирање стратегије одрживог развоја која би уважавала све три димензије одрживог развоја у оквиру сваког сектора. Потребно је охрабрити различита министарства да сарађују и допринесе заједничком циљу. То подразумева усклађивање развојних аспеката различитих секторских програма. Често се захтева и проналажење решења за постизање политичке сагласности и воље да би се обезбедила одређена подршка. Данас, свака модерна стратегија развоја базирана је на концепту одрживог развоја и укључује све три

његове димензије (на пример: стратегија „ЕУ 2020“, *Стратегија руралног развоја ЕУ*, *Стратегија развоја Дунавског региона*).

Један од примера хоризонталне интеграције јесте интегрисање еколошке димензије одрживог развоја у остале секторске политике. У Европској унији је *Еколошким акционим плановима* (трећи, четврти и пети) предвиђено да се еколошка политика угради у политику развоја индустрије, енергетике, пољопривреде, саобраћаја и туризма, и то на принципу „одоздо – на горе“ (*bottom-up*).

*Вертикална интеграција* између различитих нивоа структура управљања је неопходна за адекватно решавање проблема. Комплексност глобалних проблема, као што су климатске промене или деградација биодиверзитета, не представљају само проблематику надлежног министарства већ читавог вертикалног ланца различитих институција - од супранационалних, као што је Европска комисија, до националних и локалних влада. „Приликом увођења оваквог система, могуће су и одређене тешкоће. Оне најчешће произилазе из неефикасне сарадње коју треба успоставити на више нивоа, или због укључивања актера из вертикално подређених институција, чија је улога саветодавне природе приликом доношења одлука“ (Ђекић, Јовановић и Крстић, 2011). Односно, концепт одрживог развоја наглашава потребу интеграције политика не само хоризонтално кроз секторска министарства већ и вертикално између различитих нивоа органа управљања. Решавање проблема климатских промена зависи од спровођења закључених међународних уговора (као што је *Кјото протокол*), затим од националног приступа систему опорезивања загађивача, све до локалног система планирања. Тако, *Стратегија одрживог развоја Европске уније* (A European Union Strategy for Sustainable Development, 2001) у делу који говори о водећим принципима, истиче принцип - *кохерентност политике и управљања* и наглашава потребу „промовисања кохерентности између политика ЕУ и кохерентности између локалних, регионалних, националних и глобалних активности у циљу јачања њиховог доприноса одрживом развоју“ (Council of the European Union, 2006). Поред вертикалне и хоризонталне интеграције различитих политика, може се говорити и о „дијагоналној интеграцији политика“. То значи да различити проблеми одрживог развоја могу бити разматрани на различитим нивоима одлучивања (Berger, & Steurer, 2009).

Значај интеграције различитих политика огледа се и у области планирања одрживог развоја. Значај дугорочних планова се огледа у томе да је у њима садржан консензус око најзначајнијих дугорочних питања на путу остварења одрживог развоја. Пример стратегије која обезбеђује средњорочну, па и дугорочну оријентацију ка остварењу циљева одрживог развоја јесте *Европа 2020* (European Commission, 2010).



*ЈАЧАЊЕ ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ ОКВИРА  
ЗА ОДРЖИВИ РАЗВОЈ НА ГЛОБАЛНОМ НИВОУ*

Постоји велики број институција на глобалном нивоу које утичу на управљање концептом одрживог развоја. Најзначајније су институције Уједињених нација. На глобалном нивоу, економска димензија одрживог развоја, према мишљењу експерата Европског парламента (European Parliament, 2012), је најбоље позиционирана у институционалном оквиру, док су социјална и еколошка димензија нешто мање представљене. Овде се под позиционираношћу димензије одрживог развоја сматра њена укљученост у различите политике и области (нпр. социјална димензија се јавља у области здравствене политике, области образовања, запослености, људских права, права мањина и др.). Због тога, на глобалном нивоу постоји нужност боље интеграције све три димензије одрживог развоја и развоја „инклузивног оквира за њихово управљање“ (European Parliament, 2012).

Постоји опште слагање да је реформа структуре управљања одрживим развојем велики изазов XXI века. Идентификовано је пет реформских опција у том правцу (European Parliament, 2012, стр. 12):

- јачање Програма заштите животне средине УН (United Nations Environment Programme),
- оснивање и ширење мреже организација за одрживи развој,
- оснивање специјалне агенције за животну средину,
- реформа Економског и Социјалног савета УН (United Nations Economic and Social Council) и Комисије за одрживи развој (Commission on Sustainable Development),
- спровођење институционалних реформи и унапређење постојеће структуре.

Актуелизирање институционалне димензије одрживог развоја учињено је на *Светском самиту о одрживом развоју*, познатом као „Рио+20“, одржаном у Рио Де Жанеиру, јуна 2012. године. Самит „Рио+20“ симболично се може представити као четрдесетогодишњица *Стокхолмске конференције*, двадесетогодишњица *Рио самита* и десетогодишњица *Јоханесбуршког самита*.

Овом Самиту претходио је Пети глобални преглед Програма Уједињених нација за животну средину (УНЕП) – *ГЕО5 – Окружење за будућност какву желимо*. (GEO5 – Global Environmental Outlook – Environment for the Future We Want 2012). Упозорења која се истичу у овом Извештају, дефинитивно упућују на песимистичке прогнозе опстанка и да је свет на путу „неодрживог развоја“, уколико се не предузму хитне мере транзиције ка одрживом развоју. Као пример наводи се да је од деведесет циљева у области одрживог управљања животном средином, само код четири забележен значајан напредак у испуњењу. На пример, забележен је напредак у избегавању употребе материја које уништавају озонски омотач, престанак

употребе олова у горивима, побољшан приступ пијаћој води, као и напредак у истраживањима која доприносе смањењу загађења мора. *ГЕО 5* упозорава да би хитно требало урадити помаке како не би дошло до иреверзибилних ефеката. Уколико се садашња политика и стратегије промене ојачају, остварење амбициозних циљева одрживог развоја могло би да буде реално до средине овог века. Већи акценат би требало ставити на остварење циљева везаних за: раст популације, урбанизацију, потрошњу фосилних горива, глобализацију. У оквиру институционалног оквира за одрживи развој неопходно је унапредити ефективност рада глобалних институција кроз :

- сазивање научнополитичког форума састављеног од представника из области процене стања животне средине, науке и информационих мрежа како би се унапредило њихово повезивање, размена информација и ефикасност у раду;
- покретање процеса консултација за развој стратегије за животну средину у оквиру УН,
- стратешку ревизију рада органа у међународном систему заштите животне средине како би се упоредиле стварне перформансе са очекиваним резултатима, идентификовале кључне препреке и могућности и дефинисали параметри и механизми за мерење и праћење.

Главне теме Самита „Рио+20“ биле су:

- „зелена економија“ у контексту одрживог развоја и смањења сиромаштва, и
- институционални оквир за одрживи развој.

На овом Самиту учињен је покушај указивања на велики број изазова (постојећих и нових) на глобалном нивоу у достизању одрживог развоја. Најзначајнији изазови са којима се треба суочити у наредном периоду су: финансијска криза, прехранбена криза, енергетска криза, оскудица вода, губитак екосистема, климатске промене, здравствена сигурност, повећање флексибилности на националном и глобалном нивоу, достизање Миленијумских циљева развоја и др. Како би се изашло у сусрет овим изазовима, неопходно је ојачати и изградити ефикасну државну управу. У том правцу нужна су унапређења координације између активности различитих сектора на нивоу државне управе, али и сарадње између јавног и приватног, па и цивилног сектора.

Неке од кључних препорука за унапређење институционалног оквира за одрживи развој истакнуте на конференцији „Рио+20“ су (RIO+20 Policy Brief, 2012):

- измене у међународним уговорима из области заштите животне средине;
- управљање конфликтима или супротстављеним интересима приликом закључења мултилатералних споразумима;

- увођење нових регулатива у међународном управљању концептом одрживости;
- боље интегрисање политике одрживог развоја у систем УН;
- јачање националног система управљања одрживим развојем;
- јачање јавно-приватних партнерстава и мрежа;
- истицање забринутости за систем једнакости унутар и између држава.

### *ИНТЕГРАЦИЈА ЕКОЛОШКЕ ДИМЕНЗИЈЕ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА У СЕКТОРСКЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ*

У Европској унији се интерес за проблеме везане за животну средину јавља још седамдесетих година 20. века, односно у време одржавања конференције Уједињених нација о животној средини 1972. године у Стокхолму. Тада се јавља идеја о заједничкој еколошкој политици на нивоу тадашње Европске заједнице. Резултат ове заинтересованости јесте и „Први еколошки акциони програм за период од 1973. до 1976. године“ (European Environmental Bureau, 2005).

Концепт одрживог развоја институционално је уведен Уговором из Амстердама 1977. године којим је одрживи развој јасно истакнут као један од циљева ЕУ, што је посебно наглашено у Члану 2. овог Уговора. Како би се обезбедио балансирани развој истиче се неопходност управљања заштитом животне средине у оквиру свих сектора. Овакав захтев формулисан је Чланом 6. у коме се каже да „заштита животне средине мора да буде интегрисана у креирање и имплементацију политика и активности Заједнице“ (Official Journal of European Communities, 1997).

Након Амстердамског уговора Европска комисија је дала иницијативу за интеграцију еколошке политике у остале секторске политике. Ова иницијатива је позната као *Кардиф процес* (Cardiff Process), и потекла је са састанка у Кардифу, јуна 1998. године. Циљ овог *Процеса* је био да се имплементира Члан 6. Уговора о ЕУ.

Интеграција еколошке политике и одрживог развоја постала је кључни елемент комплексне структуре стратегијских докумената. Комисија је иницирала померање од претходног „одозго-на-доле“ (*top-down*) приступа ка приступу који се заснива на иницирању стратегија и активности на нижим нивоима (Heu, 2012, стр. 25).

Шестим акционим еколошким планом ЕУ под називом „Животна средина 2010: наша будућност, наш избор“ (*Environment 2010: Our Future, Our Choice*), за период од 2002. до 2012. године, предвиђено је даље јачање хоризонталне интеграције еколошке политике и развој индикатора за праћење процеса и остварења секторске интеграције (The Sixth Environment Action Programme 2012). Као назначнији сектори који би требало да интегришу еколошку политику

наводе се: енергетика, пољопривреда, саобраћај, привредни развој, индустрија, економија и финансије, рибарство.

Значај интеграције еколошке у остале секторске политике посебно је наглашен усвајањем документа „Интеграција животне средине и одрживог развоја у политику економског развоја – елементи свеобухватне стратегије“ (Integrating environment and sustainable development into economic and development co-operation policy - Elements of a comprehensive strategy) (Commission of the European Communities, 1999).

За имплементацију концепта одрживог развоја, неопходно је обезбедити кохерентност политика у различитим областима (пољопривреда, индустрија, трговина, рибарство...). Како би се обезбедило унапређење стања животне средине, многе државе су спровеле структурна прилагођавања. У „Стратегији одрживог развоја Европске уније“ (*European Union Strategy for Sustainable Development*) наглашава се да

„постоји континуирана потреба за интеграцију питања заштите животне средине у остале секторске политике са циљем остварења одрживог економског раста без деградације животне средине. Могући ризици везани за животну средину би требало пажљиво да буду процењени у припремним студијама“ (Commission of the European Communities, 2000).

Тако је у овом документу истакнут значај израде *студије за процену утицаја на животну средину* у свакој земљи, као основе за креирање политике развоја у свим областима. Овакве студије би требало да послуже за креирање стратегија одрживог развоја. Балансирани развој који подразумева на једној страни економски раст, а на другој страни рационално управљање ограниченим ресурсима, представља концепт на коме ће се заснивати будући развој ЕУ (Council of the European Union, 2007).

### *ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА ОДРЖИВИ РАЗВОЈ У СРБИЈИ*

Креирање институционалног оквира би требало да уреди најважнија питања из области одрживог развоја. У том правцу улога државе у решавању проблема одрживог развоја је од изузетне важности. „У савременим условима држава може одиграти значајну улогу у остваривању циљева одрживог развоја“ (Крстић, Јовановић, Станишић и Стојановић 2012, стр. 208). Један од начина усмеравања развоја у правцу којим се обезбеђује међугенерациска једнакост јесте креирање стратегија одрживог развоја.

Влада Републике Србије је маја 2008. године усвојила *Националну стратегију одрживог развоја до 2017. године*. Ова Стратегија

представља савремен приступ конципирања и представљања елементарних за транзицију ка одрживом развоју. Њена савременост се огледа у ослањању на међународне стратегије развоја приликом дефинисања полазних циљева и принципа. Ослањање ове Стратегије на основне циљеве дефинисане Лисабонском стратегијом, Стратегијом одрживог развоја ЕУ, принципе дефинисане Миленијумском декларацијом и Декларацијом о одрживом развоју из Јоханесбурга, у потпуности потврђује уважавање циљева које глобална заједница има за остварење одрживог развоја. Поред тога, основне димензије концепта одрживог развоја представљене су кроз функционалне везе четири елемента развоја: 1) економска димензија, 2) друштвена димензија, 3) димензија животне средине и природних ресурса и 4) димензија која се односи на институционални оквир. Ово указује да структура Стратегије одрживог развоја Србије уважава модел „призме одрживости“.

„У шестом делу стратегије дат је институционални оквир и механизми за примену Стратегије с посебним освртом на оснивање нових институција и јачање постојећих за спровођење Стратегије, као и јасни механизми међусобне поделе одговорности и надлежности у спровођењу и праћењу спровођења Стратегије“ (Национална стратегија одрживог развоја, 2008, стр. 2).

На тај начин је потенциран значај који институционални оквир има за успешну имплементацију активности на путу ка одрживом развоју.

„Имплементација концепта одрживог развоја и поштовање принципа одрживости на свим нивоима управљања ресурсима, представља важан циљ сваке државе. Поред успостављања институционалног оквира и пораста свести о важности управљања развојем овог концепта, потребно је пратити остварени ниво одрживог развоја“ (Јанковић Милић и Јовановић, 2012, стр. 216).

Ова Стратегија предвиђа основне инструменте, односно индикаторе за праћење њеног остварења који су међународно упоредиви јер су усаглашени са међународним индикаторима одрживости.

У овој Стратегији се препознаје улога свих министарстава као носилаца активности одрживог развоја, и значај националних агенција, канцеларија, служби и завода за праћење остварења предвиђених активности. Истиче се да за земље велики изазов представља и одмеравање броја институција укључених у креирање и имплементирање активности на путу ка одрживом развоју јер „прекомерни институционални и процедурални аранжмани такође могу негативно утицати на успешност примене Стратегије, као и када их нема“ (Национална стратегија одрживог развоја, 2008, стр. 105).

У Стратегији је правилно указано и на значај институционалне подршке не само приликом израде и имплементације стратегиј-

ских активности, већ и приликом обезбеђења финансијских средстава за њихово спровођење, као и дефинисања одговарајућих инструмената за праћење ефикасности и ефективности спроведених мера и активности. Указује се на потребан висок ниво сарадње и координације активности између министарстава како би се обезбедила рационалност приликом коришћења буџетских средстава. Стратегијом је предвиђено да њено спровођење обавља Канцеларија за одрживи развој.

Године 2010. усвојен је *Акциони план за спровођење Стратегије одрживог развоја за период 2011–2017* („Службени гласник РС“, број 62/11 од 24.08.2011), којим је замењен претходни Акциони план за период 2009–2017. године. Новим акционим планом су поред мера и активности, рокова, трошкова и извора финансирања, дефинисане и надлежне институције за спровођење одређених активности приликом имплементације Стратегије одрживог развоја. „Спровођењем *Акционог плана* координира Кабинет потпредседника Владе за европске интеграције до оснивања Канцеларије за одрживи развој“ (Акциони план за спровођење Стратегије одрживог развоја за период 2011–2017, 2010). Одговорност за спровођење Стратегије одрживог развоја Србије има потпредседник Владе за европске интеграције који председава Савету за одрживи развој земље. Чланове Савета чине: министри релевантних министарстава, представници Кабинета потпредседника Владе за европске интеграције и представници невладиног сектора. Поред ових чланова, за имплементацију специфичних активности предвиђено је формирање специјалних радних група које могу да укључе представнике стеикхолдера за одређену област. Формиран је и Форум партнера за имплементацију Акционог плана Стратегије одрживог развоја. Овај Форум чине представници државних институција, невладиног сектора, локалних самоуправа, привреде, медија.

*Извештај о напретку у спровођењу стратегије одрживог развоја за период од 2009. до 2017. године* (Службени гласник РС, број 47/2010) презентира је 2010. године.

„Одређени напредак постигнут је у области заштите животне средине и ефикасности у управљању ресурсима. Институционално прилагођавање области заштите животне средине са правним тековинама ЕУ било је на значајном нивоу, као и низ активности на јачању јавне свести у овој области“ (Србија на свом путу ка одрживом друштву 2010, 35).

У *Извештају* се истиче да се „радило и на јачању институција, али је неопходно и даље јачање институционалних капацитета за примену прописа“ (Извештај о напретку у спровођењу стратегије одрживог развоја за период од 2009. до 2017. године).

У *Извештају* се наводи да је напредак учињен у области: смањења незапослених, учешћа сектора услуга у структури БДП-а, кре-

тања индекса потрошачких цена, малолетничке деликвенције, усвајања стратегија локалног одрживог развоја, еколошких удеса, енергетске интензивности. У великом броју области није учињен напредак: учешће годишњих расхода за образовање у БДП-у, проценат популације испод линије сиромаштва, број случајева насиља над женама и децом, учешће женске популације у укупном броју студената, учешће пензија у укупним примањима становништва, емисија гасова са ефектом стаклене баште.

„Спровођење Националне стратегије одрживог развоја Републике Србије и Акционог плана у великој мери зависи од нивоа јавне свести о одрживом развоју и знања о њему, пре свега код доносиоца политичких одлука, али и код грађана и грађанки“ (Србија на свом путу ка одрживом друштву, 2010, стр. 36).

Поред министарстава и републичких институција, „велики значај у остварењу циљева Стратегије има локална заједница, цивилни сектор, удружења и сами грађани, који треба да учествују у размени информација и преносу активности тамо где су најпотребније“ (Национална стратегија одрживог развоја, 2008, стр. 107). Тако да у Србији постоји комбиновани приступ у припреми и спровођењу Стратегије одрживог развоја јер се тежи на изградњи институционалног оквира на свим нивоима како би циљеви одрживог развоја били испуњени.

### ЗАКЉУЧАК

Одрживи развој, као глобални приступ развоју, представља холистички концепт који уважава основне димензије развоја – економску, еколошку и социјалну. Међутим, постоје становишта да институционална димензија представља неопходну димензију у овом концепту развоја и сматра се четвртом димензијом концепта одрживог развоја. Важност ове димензије развоја посебно се истиче на најважнијим светским конференцијама о одрживом развоју, као што је Самит о одрживом развоју у Рио Де Жанеиру из 2012. године.

У савременим условима намеће се нужност уважавања нових принципа одрживог развоја како би се изашло у сусрет бројним изазовима на глобалном нивоу. Поред нових принципа одрживог развоја актуелан је и приступ интеграције економских, еколошких и социјалних циљева у домену доношења одлука и имплементације активности. У овом процесу важну улогу има институционални оквир који обезбеђује *интеграцију* различитих нивоа управљања и њихову тежњу ка остварењу заједничког циља. Интеграција свих димензија одрживог развоја је кључ за рационално управљање овим концептом. Одрживи развој заговара подједнак значај сваке димензије за његово остварење. Приступу у повезивању различитих димензија

одрживог развоја, кроз хоризонталну, вертикалну или дијагоналну интеграцију различитих политика, представљају велики изазов за владе свих земаља.

Један од примера хоризонталног повезивања различитих политика у остварењу одрживог развоја, јесте интегрисање еколошке димензије одрживог развоја у остале секторске политике. Комплексност глобалних проблема, као што су климатске промене или деградација биодиверзитета, не представљају само проблематику надлежног министарства већ читавог вертикалног ланца различитих институција, од супранационалних, до националних и локалних влада. За решавање оваквих проблема значајна је вертикална интеграција различитих политика развоја.

У Србији се политика одрживог развоја спроводи имплементацијом Стратегије одрживог развоја која је усвојена 2008. године. Ова Стратегија у значајној мери уважава институционални приступ и то не само приликом израде и имплементације стратегијских активности већ и приликом обезбеђења финансијских средстава за њихово спровођење, као и дефинисања одговарајућих инструмената за праћење ефикасности и ефективности спроведених мера и активности.

Уважавање институционалног оквира као важне димензије одрживог развоја требало би да помогне бољој координацији активности и сарадњи различитих институција како би се обезбедило остварење циљева развоја. У том смислу улога државе у решавању проблема и остварењу циљева одрживог развоја је од изузетне важности. Добрим институционалним уређењем требало би обезбедити сву неопходну подршку за креирање и имплементацију политике и стратегије одрживог развоја.

#### ЛИТЕРАТУРА

- Акциони план за спровођење Стратегије одрживог развоја за период 2011–2017, Службени гласник РС, број 62/11 од 24.08.2011.
- Berger, G., & Steurer, H. (2009). *Horizontal Policy Integration and Sustainable Development: Conceptual Remarks and Governance Examples*. *ESDN Quarterly Report*. [http://www.sdnetwork.eu/quarterly%20reports/report%20files/pdf/2009-June-Horizontal\\_Policy\\_Integration\\_and\\_Sustainable\\_Development.pdf](http://www.sdnetwork.eu/quarterly%20reports/report%20files/pdf/2009-June-Horizontal_Policy_Integration_and_Sustainable_Development.pdf) (Приступљено: 15.02.2013).
- GEO5 – Global Environmental Outlook – Environment for the Future We Want*. (2012). Geneva: United Nations Environmental Programme.
- Giddings, B., Hopwood, B., & O'Brien, G. (2002). Environment, Economy and Society: Fitting the Together into Sustainable Development. *Sustainable Development*, 10, 187–196.
- Dalal-Clayton, B., & Bass, S. (2002). *Sustainable Development Strategies: A Resource Book*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris and United Nations Development Programme, New York.



- Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment.*  
<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503> (Приступљено: 21.01.2013).
- Ђекић, С., Јовановић, С., и Крстић, Б. (2011). Неке детерминанте креирања политике и стратегије одрживог руралног развоја. У: Томић, Д., Шеварлић, М., и Зекић, С. (Ур.): *Аграрна и рурална политика у Србији - нужност убрзања реформи*, (49–63). Београд и Нови Сад: Друштво аграрних економиста Србије и Универзитет у Новом Саду - Економски факултет у Суботици.
- European Commission. (2010). *Europa 2020. A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth.*  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF> (Приступљено: 21.01.2013).
- European Environmental Bureau. (2005). *EU Environmental Policy Handbook. A Critical Analysis of EU Environmental Legislation.* Brussels: EEB.
- European Parliament. Directorate-General for Internal Policies. (2012). *Institutional framework for sustainable development in the context of the forthcoming RIO+20 Summit.*  
<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201203/20120313ATT40720/20120313ATT40720EN.pdf> (Приступљено: 28.01.2013)
- International Institute for Sustainable Development.* www.iisd.org (Приступљено: 21.01.2013).
- Извештај о напретку у спровођењу стратегије одрживог развоја за период од 2009. до 2017. године*, Службени гласник РС, број 47/2010
- Janković Milić, V., & Jovanović, S. (2012). Correlation between competitiveness and sustainable development in Serbia and neighbouring countries. In: Krstić, B., Chodynski, A., (Ed.): *Improving the competitiveness of the public and private sector by networking competences* (199–215). Niš & Krakow: University of Niš, Faculty of Economics & Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University.
- Јанковић Милић, В., Јовановић, С., и Крстић, Б. (2012). Анализа еколошке димензије одрживог развоја земаља Југоисточне европе на основу ЕПИ методологије. *Теме*, 36(2), 461–481.
- Jordan, A., & Lenschow, A. (eds.). (2009). *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability.* London: Edward Elgar.
- Крстић, Б., Јовановић, С., Станишић, Т., и Стојановић, М. (2012). Државна помоћ – инструмент за заштиту животне средине у Европској унији и Србији. *Економске теме*, 1, 205–220.
- Lafferty, W. M., & Meadowcroft, J. (2000). *Implementing Sustainable Development: Strategies and Initiatives in High Consumption Societies.* Oxford: Oxford University Press.
- Милтојевић, В. (2011). Култура као димензија одрживог развоја. *Теме*, 35(2), 639–653.
- Национална стратегија одрживог развоја*, Службени гласник Републике Србије, бр. 57, 3. јун 2008.
- Рио Декларација о животној средини и развоју.* (1992). www.unep.org (Приступљено: 10.02.2013)
- RIO+20 Policy Brief. (2012). *Transforming governance and institutions for a planet under pressure.*  
<http://www.earthssystemgovernance.org/publication/biermann-frank-institutional-framework-global-sustainability> (Приступљено: 17.02.2013).

- Spangenberg, J. H. (2002). Environmental space and the prism of sustainability: frameworks for indicators measuring sustainable development. *Ecological Indicators*, 2, 295–309.
- Србија на свом путу ка одрживом друштву. (2010).  
<http://www.djelic.net/pdf/Srbija-na-svom-putu-ka-odrzivom-drustvu.pdf>  
(Приступљено: 17.02.2013)
- Steurer, R. (2009). *Sustainable development as governance reform agenda: An aggregation of distinguished challenges for policy-making*. Wien: Institut für Wald, Umwelt und Ressourcenpolitik Universität für Bodenkultur Wien.
- Consolidated Version of the Treaty on European Union. (1997). *Official Journal of European Communities*, C340/145..  
<http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Eut-1997.pdf> (Приступљено 01.02.2013)
- United Nations Millennium Declaration, Values and principles. (2000).  
<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> (Приступљено: 8.02.2013)
- Haughton, H. (1999). Environmental Justice and the Sustainable City. *Journal of Planning Education and Research*, 18 (3), 233–243.
- Hey, C. (2012). *EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies*. EU Environmental Policy Handbook.
- Commission of the European Communities. (2001). *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0264:FIN:EN:PDF> (Приступљено: 8.02.2013).
- Commission of the European Communities. (1999). *Integrating environment and sustainable development into economic an development co-operation policy - Elements of a comprehensive strategy*. <http://aei.pitt.edu/6089/1/6089.pdf> (Приступљено: 18.02.2013).
- Communication from the Commission to the Council. The European Parliament. (2010). *The Economic and Social Committee and The Committee of the regions on the Sixth Environment Action Programme of the European Community "Environment 2010: Our future, Our choice" - The Sixth Environment Action Programme*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0031:EN:HTML> (Приступљено: 8.02.2013).
- Council of the European Union. (2007). *Treaty of Lisbon*.  
<http://www.consilium.europa.eu/treaty-of-lisbon?lang=en> (Приступљено: 4.01.2013).
- Council of the European Union. (2006). *Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) – Renewed Strategy*.  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10117.en06.pdf>  
(Приступљено: 10.02.2013).
- World Commission on Environment and Development. (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

Snežana Đekić, University of Niš, Faculty of Economics, Niš  
Nenad Hafner, Niš

## THE ROLE OF INSTITUTIONAL DIMENSION IN SUSTAINABLE DEVELOPMENT

### Summary

Sustainable development is a multidimensional concept based on three pillars – economic, environmental, and social. In order for sustainable development objectives to be fully met, there has to be an interconnectedness and complementarity of all three dimensions. However, current approaches to sustainable development advocate the existence of new dimensions. One approach is the inclusion of the institutional dimension, as the fourth pillar of sustainable development.

Institutional adjustments used to achieve sustainable development include strengthening the role of institutions, disseminating and exchanging knowledge and experience, raising people's awareness through better access to information, etc. To realize the goals of sustainable development, it is necessary to harmonize the measures of different sectorial policies, which require a well-coordinated institutional framework.

Sustainable development requires the integration of environmental, social, and economic objectives within the process of decision making and implementation. This includes horizontal and vertical integration of different levels of management and their tendency to realize a common goal. In addition to vertical and horizontal integration of different policies, there is also the "diagonal integration policy". This means that the various problems of sustainable development can be considered at different levels of decision making.

Implementation of the concept of sustainable development requires the coherence of policies in different fields (agriculture, industry, trade, fishing, etc.). In order to ensure the improvement of the environment, many countries have implemented structural adjustments. One of the examples is the integration of environmental issues into other sectorial policies in the European Union.

The role of the government in solving problems and realizing goals of sustainable development is of great importance. The Government of the Republic of Serbia adopted the National Strategy for Sustainable Development in 2008. The Strategy emphasizes the importance of institutional support not only for the development and implementation of strategic activities, but also for the provision of financial resources for their implementation, as well as for defining the appropriate instruments to monitor the efficiency and effectiveness of implemented measures and activities. It is suggested that, in addition to the ministries and government institutions, local communities, civil society, organizations, and the citizens also have an important role in realizing the goals of sustainable development.

Equal observance of all three dimensions of sustainable development in the process of decision making is difficult. Therefore, efficient management of sustainable development requires a multiline management of the distribution of responsibilities and authorities involved in the decision-making process at various levels, where the role of the institutional dimension is necessary and complementary.