



CRNA GORA
MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA
I TURIZMA

Polazište za izradu Nacionalne Strategije održivog razvoja 2014-2020. godine



Podgorica, oktobar 2013.godine

Pripremio:
CEED Consulting, doo



Uvod

Od sticanja nezavisnosti 2006. godine, Crna Gora krenula je putem stabilnog ekonomskog razvoja. Dokumenta poput *Ustava Crne Gore* i *Deklaracije o Crnoj Gori kao ekološkoj državi* obezbijedila su legislativnu osnovu održivom razvoju, dok je prva *Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore* (u daljem tekstu *NSOR*) usvojena 2007. godine. *NSOR* je predstavljala korak u nastojanju da se deklarativno opredjeljenje Crne Gore da bude ekološka država konkretizuje i realizuje. U periodu kad je rađena, oslanjala se na smjernice i ciljeve tadašnjih strateških dokumenata, kao što su *Pravci razvoja Crne Gore kao ekološke države*, *Strategija razvoja i redukcije siromaštva* i druge na nacionalnom nivou, kao i Mediteranske strategije održivog razvoja (*MSOR*) i drugih instrumenata za postizanje održivog razvoja na međunarodnom nivou.

Od kada je usvojena, *NSOR* je kroz proces evaluacije pretrpjela reviziju u dijelu svog Akcionog plana kada su revidirani određeni broj ciljeva, mjera i sa njima povezanih indikatora, što je urađeno u skladu sa izvještajima o implementaciji i progresom ostalih programa i njihovim rezultatima koji su se u međuvremenu u Crnoj Gori postizali. S obzirom da je rok za koji je ova strategija bila predviđena istekao, i da su se u Crnoj Gori u međuvremenu desile mnoge promjene, naročito reforme vezane za EU integracije i harmonizaciju nacionalne legislative sa *Acquis-em*, kao i da su na nacionalnom i međunarodnom nivou pokrenuti novi programi i inicijative vezane za održivi razvoj, stekli su se uslovi za reviziju *NSOR*, koja treba da bude usklađena sa novim politikama i strategijama.

Prvobitna *NSOR* je uspješno identifikovala glavne sektore razvoja crnogorske ekonomije - turizam, energetiku, poljoprivredu i ruralni razvoj. Ipak, Svjetska ekonomska kriza 2009. godine omela je njenu punu implementaciju, a Crna Gora je zapala u recesiju. Ranjivost nacionalne privrede tada je došla do punog izražaja i ukazala na brojne prepreke koje su se morale prevazići kako bi se izašlo iz krize.

U inoviranoj *NSOR* ne treba zanemariti ni unutrašnje razloge zbog kojih nije došlo do pune implementacije Strategije. Crna Gora je još uvijek na putu ostvarivanja principa vladavine prava, a sistem odgovornosti u takvim okolnostima nije uvijek ostvariv na optimalan način. Zbog toga bi jasno trebalo definisati barijere, najbolje prakse i odgovornost nosilaca poslova.

Na globalnom nivou, ekonomska kriza je takođe ukazala na probleme postojećeg ekonomskog modela, zasnovanog na stalnom rastu i eksploataciji prirodnih resursa. Zbog toga su na nivou Ujedinjenih nacija (UN) ali i Evropske Unije (EU) pokrenute diskusije o alternativnim modelima koji će omogućiti izlazak iz krize ali i voditi do održivog razvoja za buduće generacije. Ova inicijativa formulisana je u vidu koncepta *zelene ekonomije* kroz procese poput UN Rio+20, ali je i inkorporirana u razvojnu agendu EU kroz *Strategiju rasta EU 2020*. Prema definiciji UNEP (2012), zelena ekonomija je ona koja obezbjeđuje dobrobit društva i socijalnu jednakost uz smanjenje rizika po životnu sredinu; u praksi, to znači primjenu nisko-karbonskog razvoja, efikasnu upotrebu resursa i osiguravanje socijalne inkluzije.

Analizirajući dalje inicijative koje se vode na evropskom nivou, kao ključna je identifikovana *Mapa puta za efikasnu upotrebu resursa* (Roadmap to a Resource Efficient Europe). Ovo je ujedno i okosnica novog ekonomskog modela u kome koncept zelene ekonomije dalje evoluira od linearnog modela u kružni, dajući osnove *cirkularnoj ekonomiji*.

Cirkularna ekonomija se bazira na promijenjenoj percepciji problema pa tako otpad počinje da se posmatra kao raspoloživo, neiskorišćeno dobro. U ovom pristupu, umjesto bacanja poslije upotrebe, otpadni materijal se ponovo koristi ili reciklira kao sekundarna sirovina za proizvodnju novih proizvoda (kao organski ili neorganski sekundarni resurs). Po ovom modelu, rezidualni otpad koji se ne može reciklirati, koristi se za proizvodnju energije.

Imajući u vidu specifične nacionalne uslove u Crnoj Gori, primjena ovakvog modela razvoja imala bi multiplikativni efekat i omogućila rješavanje više problema istovremeno. Time bi se, na primjer, doprinijelo rješavanju problema deponovanja otpada koje trenutno predstavlja jedno od ključnih pitanja u kontekstu nacionalnih okolnosti ali i harmonizacije sa EU standardima.

Sa druge strane, treba imati u vidu infrastrukturu potrebnu za prelazak na ovakav ekonomski model, prepreke i nedostatke istog, ali i vremenski domet ovog dokumenta, čiji se mandat završava 2020. godine. Zbog toga treba pažljivo razmotriti realne ciljeve koje je moguće postići u tom periodu, a koji se prije svega odnose na formiranje osnovne infrastrukture za separaciju i obradu različitih tipova otpada. Svakako bi trebalo naznačiti moguće načine rješavanja ovog problema, ukoliko se do kraja EU 2020. ne ostvare očekivani i valjani rezultati, jer je jasno da na Crnu Goru u ovom trenutku nijesu primjenjivi mnogi EU standardi.

U međuvremenu, dok prelazak na ovakav model ne bude u potpunosti moguć, dominantni razvojni model počivaće na principima zelene ekonomije. Sa tim u vezi, razlikuju se sektori čije su aktivnosti fokusirane na investiranje u prirodni kapital, i to: poljoprivreda, ribarstvo, vodoprivreda i šumarstvo. Sa druge strane, sektori poput energetike, građevinarstva, upravljanja otpadom, saobraćaja i turizma su oblasti kod kojih su inicijative zelene ekonomije fokusirane na smanjenje potrošnje energije i upotrebe resursa.

Takođe, akcenat u narednom periodu treba staviti na **ekonomičnost proizvodnje**, a ne isključivo profitabilnost ekonomskih aktivnosti, kao što je to ranije bio slučaj. To je u skladu sa kategorizacijom crnogorske privrede kao one zasnovane na efikasnosti i principom odvajanja ekonomskog rasta od negativnog uticaja na životnu sredinu (eng. *decoupling*), koji je takođe jedan od bazičnih principa na kojima su zasnovani koncepti zelenog rasta i zelene ekonomije.

Gore navedene smjernice i razvojni koncepti biće osnova revidirane NSOR. U skladu sa tim, uz osvrt na efekte realizacije prve NSOR, u nastavku predlažemo strukturu nove, revidirane verzije NSOR, zajedno sa integracijom relevantnih horizontalnih pitanja za svaki od sektora (klimatske promjene, decentralizacija, nauka, istraživanje i razvoj, društvena odgovornost, regionalni razvoj, inicijative EU 2020).

Pregled implementacije prve Nacionalne Strategije održivog razvoja 2007-2013. godine

Učinak prvobitne NSOR može se ispratiti kroz godišnje *Izveštaje o implementaciji NSOR*. Tako se od pet opštih ciljeva, Cilj 1 odnosi na ekonomski stub održivog razvoja i definisan je na sljedeći način: *“Ubrzati ekonomski rast i razvoj i smanjiti regionalne razvojne nejednakosti.”* U okviru ekonomskog stuba, NSOR predviđa osam tematskih oblasti, sa 76 mjera, od kojih je prema finalnom Petom izvještaju o implementaciji iz 2012. godine, sprovedeno 64,47%. Samo 3 mjere ostale su bez aktivnosti, a 5 mjera u fazi priprema.

Cilj 3 odnosio se na životnu sredinu, i bio formulisan na sljedeći način: “Osigurati efikasnu kontrolu i smanjenje zagađenja, i održivo upravljanje prirodnim resursima”, a koji predstavlja osnov jednog od tri stuba održivog razvoja – i to ekološki. Za ekološki stub, *NSOR* je predvidio deset tematskih oblasti, sa 100 mjera, od čega je prema finalnom Petom izvještaju o implementaciji iz 2012, 47% sprovedeno u potpunosti i pretežno sprovedeno, dok za 22% mjera nijesu dostavljeni podaci ili nije bilo aktivnosti. Takav rezultat predstavlja značajno manji prosjek učinka u odnosu na ostala dva stuba.

Na društveni razvoj su se neposredno ili posredno odnosili ciljevi 2, 4 i 5. Socijalni stub je sadržao 60 mjera, a cilj koji se tiče socijalne vizije se mjerio kroz sedam opštih indikatora, dok je za etičku viziju postojao samo jedan indikator. Kulturnu viziju održivog razvoja ni tokom revizije nije bilo moguće definisati u smislu postavljanja odgovarajućih indikatora. Mjere iz socijalnog stuba su sa dva najveća statusa sprovedenosti - 65%; za 2 mjere nijesu dostavljene informacije, a sa dva najmanja stepena sprovedenosti je bilo 20% mjera.

Generalni razlozi za mjere koje nijesu sprovedene u okviru sva tri stuba su: nemogućnost dobijanja podataka i analiza uzroka; slaba međuresorna i međusektorska komunikacija; nejasno definisane nadležnosti i nedostatak koordinacije između različitih nivoa upravljanja; finansijski i kadrovski kapaciteti i nedostatna obuka.

Tri stuba održivog razvoja: ekonomski, ekološki i socijalni

Predlog sadržaja poglavlja koje se odnosi na ekonomski stub održivog razvoja

1. Ka zelenoj i kružnoj ekonomiji: nova paradigma u razvoju Crne Gore

Ovo poglavlje bi najprije trebalo da ponudi pregled makroekonomskih kretanja od 2007. godine do danas, ocijeni uspješnost do sada primijenjenih mjera i identifikuje izazove za period do 2020. godine. Kao centralno pitanje ovdje se nameće ***konkurentnost privrede***, koje je u centru evropske razvojne agende, i jedno od ključnih u pred-pristupnom procesu. Takođe, izazovi identifikovani u prvobitnoj verziji *NSOR* i dalje su aktuelni (ekonomski rast i uravnotežen razvoj, privatizacija, integracija zaštite životne sredine u sektorske politike) pri čemu bi ovdje trebalo da budu uvezani sa principima zelene i kružne ekonomije. U tom kontekstu, elaborirati ovakav razvojni model i ekonomiju zasnovanu na znanju u cilju stvaranja novih poslova i povoljnog poslovnog okruženja, kao i primjene standarda u svim relevantnim privrednim granama; regionalnog i ruralnog razvoja; podsticanja razvoja MSP; razvoja i uloge klastera; preduzetništva i socijalnog preduzetništva; održivog korišćenja resursa; primjene čistih tehnologija, posebno u energetici; nauke, istraživanja i razvoja; mogućnosti za regionalnu saradnju; društvene odgovornosti i integrisanja održivosti u nove poslovne modele upravljanja organizacijama (ISO 26000, EMAS i dr.); javno-privatnih partnerstava.

2. Poljoprivreda, vodoprivreda, šumarstvo i ruralni razvoj

Predlažemo proširivanje ovog poglavlja, tako da u ovom slučaju uključi i ***ekonomsku valorizaciju šuma i voda*** i njihov potencijalni doprinos ekonomiji u skladu sa održivom praksom korišćenja. Uključiti i vrijednosti ekosistemskih usluga. U domenu poljoprivrede i ribarstva akcenat će biti na promovisanju ***održive poljoprivredne prakse***, organskoj proizvodnji, sertifikaciji proizvoda i primjeni standarda (programi poput *Dobro iz Crne Gore* i sl.). Takođe, potrebno je konsultovati *Strategiju*

poljoprivrede i ruralnog razvoja koja je u izradi za detaljnije ciljeve i mjere. Razmotriti efikasnost programa pomoći kao što je MIDAS na razvoj poljoprivrede.

3. Energetika

Analiza u saglasnosti sa *Strategijom razvoja energetike Crne Gore do 2030. godine* i u skladu sa **principima održivog korišćenja resursa, čiste proizvodnje i potrošnje**. Istaći neophodnost primjene najboljih raspoloživih tehnologija u razvoju novih postrojenja, promociji obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti. Naglasiti važnost klimatskih promjena za razvoj budućih postrojenja velikih kapaciteta i istaći mogućnosti za istraživanje i razvoj, inovacije i regionalni razvoj.

4. Turizam

Turizam spada u jednu od najznačajnijih grana crnogorske privrede i njegov dalji razvoj treba analizirati u skladu sa nedavno usvojenom *Agendom turističkih reformi*. Ovo podrazumijeva rad na **diverzifikaciji ponude** što će doprinijeti produženju turističke sezone i regionalnom razvoju. Turizam treba povezati i sa drugim sektorima, poput saobraćaja, poljoprivrede i vodoprivrede, jer su međusobno povezani i samo uz adekvatnu saradnju mogu proizvesti najpovoljniji efekat po ekonomiju. Takođe, turizam je oblast u kojoj je moguće brže ostvariti efekte u pravcu smanjivanja nezaposlenosti, odnosno smanjene siromaštva. Određeni projekti u ovoj oblasti, u formi pilot programa, bili bi svojevrsna smjernica i za druge oblasti. Dalje napore treba koncentrisati i na obrazovanje kadra, unapređenje brenda *Montenegro Wild Beauty* ali i regionalnu i međunarodnu saradnju, u cilju razvoja boljeg proizvoda i marketinga.

5. Industrija i građevinarstvo

Industrija je sektor koji bi do 2020. godine trebalo da pretrpi najveće promjene. U ovom poglavlju revidirane *NSOR* trebalo bi analizirati dosadašnje trendove i realnu projekciju razvoja do 2020. godine. Planovi bi trebalo da se baziraju na primjeni **čistih tehnologija, efiksnosti** i u vezi sa tim, **smanjenja energetske intenzivnosti**. Predlažemo da se ovdje nadoveže i domen građevinarstva, gdje je od velike važnosti integracija principa održivosti i efikasnosti i primjena novih standarda naročito u kontekstu harmonizacije sa legislativom EU (posebno u domenu eko-dizajna i eko-efikasnosti). Građevinarstvo se u našim uslovima na neki način izdvojilo i "osamostalilo" i na putu je da uđe u prostor neodrživosti. Neposredni uticaj ovog sektora na održivi razvoj je nestajanje poljoprivrednog zemljišta i neodrživa gradnja stanova za tržište na primorju i u centralnom regionu. Zbog toga bi trebalo razmišljati o održivom i strateški korisnom upošljavanju i dugoročnoj upošljenosti građevinske operative. Takođe, treba uključiti relevantna horizontalna pitanja.

Na konsultacijama se govorilo i o viševjekovnom iskustvu Crne Gore, svojevrsnom "dugom pamćenju" koje je obezbjeđivalo efikasno korišćenje oskudnih i ograničenih resursa. Trebalo bi nastojati i na implementaciji tih konkretnih rješenja i karakteristika, što bi značilo ne samo poštovanje EU standarda, već i njihovu konkretizaciju na ovom prostoru imajući u vidu specifične mogućnosti i ograničavajuće faktore crnogorske ekonomije.

6. Saobraćaj

Analizirati napredak u razvoju saobraćajne infrastrukture i značaj za razvoj drugih grana poput turizma; nastavak integracije principa zaštite životne sredine i promovisanja čistih tehnologija u saobraćaju (upotreba biogoriva, bicikli, električna vozila); razmatranje saobraćaja u odnosu na druga horizontalna pitanja poput značaja za regionalni razvoj i mobilnost mladih.

7. Upravljanje otpadom

Upravljanje otpadom biće u centru novog ekonomskog modela cirkularne ekonomije. Zbog toga je neophodno da ovo poglavlje postavi osnove **ekonomskoj valorizaciji otpada** i istakne njen značaj. Uz konsultacije sa timom koji radi na novoj *Nacionalnoj strategiji upravljanja otpadom* analizirati perspektive operacionalizacije sistema održivog upravljanja otpadom do 2020. godine.

Predlog sadržaja poglavlja koje se odnosi na ekološki stub održivog razvoja

Nakon širokog pregleda literature i inicijalnih konsultacija, može se vidjeti da se različita pitanja vezana za životnu sredinu mogu grupisati pod četiri glavne tematike, koje bi mogle predstavljati okosnicu strukture i sadržaja inovirane *NSOR*. Prva se odnosi na unapređenje čitavog sistema zaštite životne sredine, u smislu poboljšanja kadrovskih i tehničkih potencijala, kao i poboljšanje finansiranja zaštite životne sredine. Druga tema se odnosi na biodiverzitet – s jedne strane na zaštitu ekološki važnih vrsta i staništa i genetskih resursa kroz različite oblike *in-situ* i *ex-situ* zaštite, a s druge strane na valorizaciju ekonomski važnih vrsta i staništa, tj. šuma, ribolovnih i lovnih resursa, čije očuvanje podrazumijeva racionalno i održivo korištenje. Sljedeća tema se odnosi na sprečavanje i otklanjanje različitih vrsta zagađenja elemenata životne sredine (vode, vazduh, zemljište). Četvrta tema se odnosi na klimatske promjene, gdje se mjere s jedne strane odnose na mitigaciju, a s druge na adaptaciju na klimatske promjene.

Na kraju, mjere i aktivnosti vezane za pitanja zaštite životne sredine moraju da uključe i edukaciju, promociju i podizanje svijesti u javnosti po ovim pitanjima, jer je prepoznato da nivo javne svijesti nije zadovoljavajući. Aktivnosti usmjerene ka tome treba da se prožimaju kroz i obuhvataju sve ostale mjere i aktivnosti koje budu definisane u *NSOR*.

1. Unapređenje sistema zaštite životne sredine

Nameće se kao jedna od glavnih tema, koja bi trebala da bude posebno tretirana, ali na način da obuhvati:

- Donošenje relevantne legislative, koja je harmonizovana sa EU *Acquis*-em i ostalim međunarodnim propisima;
- Uspostavljanje modernog, efikasnog sistema monitoringa svih elemenata životne sredine, u skladu sa međunarodnim standardima, uz poštovanje principa informisanja donosioca odluka ali i šire javnosti;
- Poboljšanje međusektorske i međuinstitucionalne saradnje i koordinacije;
- Izgradnja ljudskih i tehničkih kapaciteta;

- Primjenu savremenih ICT tehnologija u sabiranju, obradi, korištenju i diseminaciji podataka (baze podataka, GIS, on-line korisničke platforme, sistemi izvještavanja itd).

Finansiranje sistema zaštite životne sredine – s obzirom da je ovo prepoznato kao jedan od ključnih problema i prepreka za implementaciju predviđenih ciljeva, i da trenutno stanje ukazuje da će ovo biti problem i u budućnosti, onda bi se ovoj temi trebala posvetiti posebna pažnja, kroz definisanje ciljeva i mjera kojim bi se pronašli mehanizmi za obezbjeđivanje sredstava za implementaciju aktivnosti. To bi se odnosilo na moderne i inovativne pristupe, kao što su plaćanje usluga ekosistema (PES), uvođenje dobrovoljnih stimulansa itd.

2. Zaštita biodiverziteta na svim nivoima, kao i pejzaža

Mjere i aktivnosti koje će biti usmjerene zaštiti svih nivoa biodiverziteta (genetski, specijski, ekosistemski), ali sa posebnim naglaskom na ekosistemski pristup i valuaciju ekosistemskih usluga, pogotovo što to može predstavljati osnov za uspostavljanje novih mehanizma finansiranja zaštite prirode i životne sredine.

Održivo korištenje ekonomski važnih vrsta/staništa – pri tome se prvenstveno misli na šumske (uključujući i ljekovito bilje, šumske plodove i gljive), ribolovne i lovne resurse, tj. na elemente biodiverziteta koji imaju posebni ekonomski značaj. S obzirom na međusektorsku prirodu ovih oblasti (životna sredina-ekonomija), a koje se zasnivaju na istim ekološkim principima, one bi se mogle tretirati kao jedna cjelina koja bi obuhvatila poseban set mjera upravljenih korištenju kojim se ne prelazi njihov prirodni potencijal obnavljanja.

3. Zaštita elemenata životne sredine

Zaštita elemenata životne sredine od zagađenja, prekomjernog iskorištavanja, degradacije itd. (voda, vazduh, zemljište, morska područja), gdje bi akcenat bio na integrisanom pristupu upravljanju.

Pitanje voda, naročito slatkovodnih resursa, se nameće kao posebna tema koja bi zbog svog međusektorskog karaktera (zaštita životne sredine, energetika, zdravlje, ribolov i poljoprivreda...) trebala biti obrađena posebno.

4. Klimatske promjene

Kao što je napomenuto, ova tema bi zbog obima i značaja (koji obuhvata: prevenciju i odgovor na nepogode i vanredne situacije, politike upravljanja određenim ekosistemima kao što su šume, mora i obalna područja, poljoprivreda i ruralni razvoj) trebala biti integrisana u skoro sve druge sektore (kroz posebno definisane mjere i aktivnosti sa posebnim osvrtom na resursnu i energetska efikasnost), da bi se spriječilo izbjegavanje obaveza nadležnih za sprovođenje ovih mjera i problemi sa lošom komunikacijom i koordinacijom između sektora.

Rad na podizanju svijesti po pitanjima životne sredine – Svijest javnosti predstavlja bitan faktor uspješnosti implementacije aktivnosti, a prema mnogim izvještajima koji se odnose na stanje i zaštitu

životne sredine u Crnoj Gori, ona je i dalje na nezadovoljavajućem nivou. Adekvatna komunikaciona strategija bi trebala da prati i inoviranu NSOR.

Sve mjere, kako god bile formulisane i organizovane, bi trebale da postignu jedan od ciljeva iz PRCG, a to je da se promijeni sadašnja percepcija ekonomskog rasta i degradacije životne sredine. Takođe, trebalo bi da nadležnosti za implementaciju budu jasno definisane, da indikatori, koji bi trebali biti usklađeni sa Nacionalnim indikatorima za životnu sredinu kao i sa indikatorima definisanim Milenijumskim razvojnim ciljevima (MDGs) koji su jos na snazi, kao i sa Ciljevima održivog razvoja (Sustainable Development Goals – SDGs) koji se naslanjaju na MDGs, a odnose se na period nakon 2015-te godine, koji je relevantan za inoviranu NSOR, te da se daju procjene finansijskih troškova pojedinih aktivnosti, što će olakšati proces obezbjeđivanja finansijskih sredstava.

Takođe, konsultativni proces ukazao je na činjenicu da u Crnoj Gori ne postoji sistem rigoroznijeg kažnjavanja za ponašanje koje negativno utiče na životnu sredinu. Zakonska legislativa i politička volja da se ona zaista i primijeni svakako bi značili pomak u ovoj oblasti. Takve mjere su već donijele efekte u oblasti saobraćaja. Svakako, trebalo bi sačuvati osjetljivost za određene kategorije stanovništva ili marginalizovane grupe, kako kaznene mjere ne bi ugrozile njihovu ionako tešku ekonomsku situaciju.

Predlog sadržaja poglavlja koje se odnosi na socijalni stub održivog razvoja

1. Zapošljavanje (povezanost ekonomskih uticaja i socijalnog stuba)

Izazovi koji su se pojavili u okviru ekonomskog stuba (rastuće regionalne razlike uz porast broja nezaposlenih, time i u standardu života; porast stope siromaštva koja je u sjevernom regionu tri puta veća u odnosu na druga dva; razlike između urbanih i ruralnih oblasti; uočljiv nedostatak finansijskih i kadrovskih kapaciteta lokalnih zajednica i neprepoznavanje značaja strateškog planiranja) svakako se u cjelini odražava na ono što je u EU2020 nazvano inkluzivnim rastom. Činjenica da je u Crnoj Gori više nego duplo manje zaposlenih žena nego u EU, opet ukazuje na ozbiljne probleme vezane za diskriminaciju, što se negativno odražava i na ekonomiju zajednice, na životni standard i društvenu koheziju. U tom smislu bi vodeći smjer bila inicijativa EU2020: *Agenda za nove vještine i poslove*, koju bi trebalo sprovesti kroz sektor obrazovanja u prvom redu.

Posebni dio ovog poglavlja bi se odnosio na mlade i njihovo zapošljavanje. To bi moglo značiti pilotiranje projekata koji doprinose horizontalnom povezivanju sektora, u ovom slučaju obrazovanja, Zanatske komore, privrednih subjekata, Zavoda za zapošljavanje. U okviru ekonomskog stuba već je pomenut turizam kao grana u kojoj je ovakvo pilotiranje izvodivo.

2. Stopa siromaštva i pokazatelji nejednakosti

Stopa siromaštva je od 2010. u porastu, raste indeks nejednakosti, a žene i mladi su postali još osjetljivija kategorija društva. Njima svakako treba dodati i dugotrajno nezaposlena lica. Novi NSOR mora imati u fokusu odgovarajuće smjernice iz *Inicijative Evropske platforme protiv siromaštva*.

Stopa siromaštva i pokazatelji nejednakosti se mogu smanjivati palijativnim mjerama u vidu primarne socijalne zaštite koja obezbjeđuje minimum socijalne sigurnosti siromašnih i rizičnih djelova populacije, što se kroz indikatore uglavnom vidjelo u NSOR-u. Ipak, kada imamo u vidu statističke pokazatelje, konkretno način na koji se dolazi do prosječne plate u Crnoj Gori, bilo bi važno

obezbjediti mehanizme koji ne bi maskirali realno stanje i objektivan broj stanovnika koji su siromašni ili su u riziku od siromaštva. U tome će od velike pomoći biti i izrada socijalnih kartona građana u riziku, što bi trebalo da se kao indikator nađe u novom *NSOR*.

Druga mjera je alokacija resursa tako da se oni efikasnije koriste u borbi protiv siromaštva, na način da se sredstva ulože u obuke i osposobljavanje za tržište rada. Tu je prilika da se stumuliše održivi regionalni razvoj i pravičniji pristup uslugama. Unapređenje ruralnih oblasti, u cilju smanjenja nejednakosti, može ići uporedo sa ekonomskim oporavkom sela i širenjem opsega turističke ponude i poljoprivredne proizvodnje u ruralnim oblastima. Za to se već mogu naći i podaci i pokazatelji u dosadašnjem *NSOR*, ali bi ih trebalo još jednom revidirati i možda precizirati.

3. Obrazovanje

Obrazovanje predstavlja jednu od centralnih tema strategije Evropa 2020 i direktno prožima najmanje tri od sedam inicijativa (Mladi u pokretu, Nove vještine za nova radna mjesta i Evropska platforma protiv siromaštva), a indirektno je povezano sa ostale četiri, budući da je ljudski kapital preduslov svakog razvoja. Zbog toga se u ovoj oblasti dobro rukovoditi strategijom EU2020, jer ona stavlja akcenat na bolje obrazovne ishode, odnosno na nove vještine i znanja, bolje i raznovrsnije poslove i slično. To podrazumijeva suočavanje sa ishodima obrazovanja u Crnoj Gori na svim nivoima. O tome već imamo ***pokazatelj iz dva PISA testiranja***, koja ukazuju na ozbiljne probleme u funkcionalnim vještinama i znanjima u oblasti jezičkih, matematičkih i naučnih kompetencija. Takve rezultate dobrim dijelom objašnjava „Evaluacija reforme obrazovanja“, objavljena prošle godine, a koja ukazuje, između ostalog, na loše inicijalno obrazovanje nastavnika za aktivno učenje. U inoviranom *NSOR*-u bi stoga valjalo uvrstiti određene pokazatelje koji bi pratili trendove u ovoj oblasti (u okviru pedagoških grupa na fakultetu, obuke nastavnika, licenciranje, eksternu maturu, pokazatelje koliko strategija Univerziteta prati reformu...). Kada su u pitanju pedagoške fakultetske grupe, trebalo bi zahtijevati visoki opšti uspjeh polaznika, kao i procjenu psiho-pedagoških potencijala budućih nastavnika. Zemlje koje su ostvarile visoki društveni razvoj i rezultate u oblasti obrazovanja, po pravilu imaju zahtjevne i visoko cijenjene pedagoške studije, dok je u Crnoj Gori, u opštem bijegu od svih proizvodnih zanimanja, u sektoru obrazovanja izvršena snažna negativna selekcija kadrova. U tom smislu bi valjalo razmotriti i pitanja licenciranja i relicenciranja, kao i stalne obuke nastavnika.

Jedan od gorućih problema je mali obuhvat djece predškolskim obrazovanjem, što se posebno odnosi na RAE populaciju. Pošto je naša zemlja u dijelu obuhvata osnovnim obrazovanjem ostvarila visoke rezultate, sada bi fokus trebalo usmjeriti na RAE populaciju. Moguće rješenje bi bilo otvaranje vrtića neposredno u naseljima ili u blizini naselja RAE populacije. Poznavanje jezika sredine se pokazalo kao suštinsko za uspjeh u školi i jednakost pristupa uslugama. Pohađanje vrtića bi osposobilo RAE populaciju djece da mnogo lakše prate školske programe i osnažilo spremnost porodica da ih šalje u škole. *NSOR* je takođe postavio cilj da se generalna stopa obuhvata djece predškolskim obrazovanjem poveća do 40%, pa bi u narednom dokumentu mogli ***pratiti i stimulisati privatne inicijative i licenciranje***.

Posebni izazovi očekuju zajednicu u oblasti obrazovanja odraslih, a valjane smjernice će svakako donijeti Nacionalni okvir kvalifikacija. ***Potrebno bi bilo pratiti pokazatelje neformalnog i informalnog obrazovanja*** i obuhvat starijih grupacija stanovništva u cilju osposobljavanja za nove vještine i znanja, ili priznavanja stečenih. Reforma obrazovnog sistema je prepoznala značaj cjeloživotnog učenja i

NSOR ima indikatore o licenciranim pružaocima usluga u obrazovanju odraslih, ali se malo vide smjerovi i priznavanje znanja stečenih neformalnim i informalnim putem. Ukoliko bi takve prakse postojale i bile prepoznate kroz Nacionalni okvir kvalifikacija, svakako bi motivisale zaposlene na dodatnu mobilnost.

U domenu srednjeg i visokog obrazovanja, smatramo da praćenje broja osoba nije dovoljno u narednom NSOR. Problem u Crnoj Gori postoji kada su u pitanju vještine i kompetencije koje se stiču u okviru stručnih škola, kao i neusaglašenost sa tržištem rada. Obuka nastavnika je ovdje još zahtjevnija, zbog toga što nastavnici u stručnim školama inicijalno nijesu pedagozi.

Kada su u pitanju stručne škole, moguće je pilotirati nekoliko stručnih škola koje bi dokazale da imaju kapacitet da budu mobilne u pružanju obuke za zanimanja koja se traže na tržištu rada. U tom dijelu bi bila značajna i saradnja sa Zanatskom komorom, ali i sa Centrom za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih.

Jedan od ključnih zahtjeva reforme je bila i **Strategija univerziteta**, ali ne samo kroz uvođenja principa Bolonje, već i kroz promišljenu strategiju i upisnu politiku. Izostankom upisne politike koja bi reflektovala potrebe tržišta rada, nanijeta je velika šteta održivom društvenom razvoju zajednice i pojedincima. To ne znači da treba smanjiti obuhvat ljudi koji stiču visoko obrazovanje, već znači **diverzifikaciju fakultetskih grupa prema potrebama tržišta rada**. Te bi trendove i odnose trebalo vidjeti u novom NSOR. Moglo bi se razmisliti o rješenju da se pojačano budžetiraju one fakultetske grupe za kojima postoji potreba na tržištu rada, kao i da se sistemom stipendija obezbijede nedostajući kadrovi. Na drugoj strani bi se ograničavalo budžetiranje, odnosno smanjio broj studenata za grupe za koje ne postoji potreba na tržištu rada ili su već u zoni hiperprodukcije.

Pitanje je i kako poboljšati kompetencije crnogorskih visokoškolaca, jer na ovom polju imamo niz negativnih pokazatelja i anomalija koje onemogućavaju valjanu evaluaciju. U ovom trenutku nemamo precizan predlog, ali se on može pojaviti. Jedna od mogućnosti je „**vidljivost**“ **univerziteta u naučnom svijetu, učešće u R&D, umreženost sa univerzitetima u EU i svijetu i sl.** Možda bi od koristi bilo obuhvatiti i efekte projekta odrađivanja pripravničkog staža u pravcu kasnijeg lakšeg zapošljavanja. Iako palijativna, ova mjera je sigurno imala određene efekte, ali je mogla da se iskoristi u pravcu kreiranja novih poslova i radnih mjesta.

U procesu konsultacija je u više navrata pominjano pitanje crnogorskih znanja i stručnosti, pa bi možda trebalo razmišljati o njima kao o resursu, odnosno imati spisak stručnjaka u raznim oblastima koji mogu biti na raspolaganju privrednim subjektima i Državi. Koliko je nama poznato, određeni projekat ovog tipa je već postojao, ali je dao tek neznatne rezultate. Međutim, savremeni izazovi tržišta rada bi mogli da ga ožive i stave u efikasnu upotrebu.

4. Ravnopravnost i socijalna zaštita

Dosadašnji NSOR je tretirao niz problema, počev od raseljenih lica, osjetljivih kategorija, rodne ravnopravnosti. Ravnopravnost i socijalna zaštita su imperativni cilj većine dokumenata koji se tiču održivog razvoja, Ovdje, međutim, ima još mjesta za pomenute „meke“ aspekte, jer vidljivost i inkluzija osoba sa invaliditetom nailazi na probleme u praksi.

Pitanje rodne ravnopravnosti je snažno vidljivo u dosadašnjem NSOR, i to u prvom redu kroz edukaciju i institucionalne mehanizme. Naredni NSOR bi možda trebalo da prepozna neposredne učinke na određene socijalne slojeve kroz dosadašnje politike (ruralna oblast, sjever Crne Gore, vlasnice preduzeće i nekretnina...), a od evaluacije bi zavisilo koje da se dalje stimulišu i nastavljaju u širem opsegu.

5. Zdravlje nacije: Stepent korišćenja duvana; Stopa smrtnosti djece ispod 5 godina života na 1000 živorođenih

Na sličan način je tretiran i ovaj pokazatelj u dosadašnjem NSOR. Crna Gora ima dobre rezultate i kada je riječ o drugom pokazatelju. Međutim, predlog je da se pokazatelji zdravlja nacije u narednom dokumentu malo bolje „vide“ (broj samoubistava, porast/smanjenje broj psihijatrijskih problema, prehrambene navike, a u vezi sa zdravljem djece i globalnim povećanjem broja djece sa visokim krvnim pritiskom za 14% i žena za 10%, pokazatelji uspješne prevencije bolesti, bolesti zavisnosti...)

6. Etička vizija održivog razvoja i demokratski okvir - građanska participacija, povjerenje i učešće

Etičku viziju smo do sada mahom prepoznavali kroz upravljanje i participaciju - kroz jačanje kapaciteta lokalne uprave, posebno kroz donošenje Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika, što se vidi u NSOR.

Plan primjene e-Participacije smatra se značajnim u oblasti etičke vizije, o čemu bi se mogli dobiti indikatori. Ipak je razumljivo da se u zemlji nailazi na niz ograničenja, vezano za opšte mogućnosti građana za pristup i komunikaciju (broj računara po domaćinstvu, obučenosť građana, osobito starijih, usmjerenosť mlađih ka neobavezujućim društvenim mrežama, uz manjak interesovanja za društvene probleme i angažovanje...)

Međutim, etička vizija je mnogo više od ovih neposrednih pokazatelja, i predstavlja temeljnu okosnicu socijalnog razvoja zajednice. U crnogorskom slučaju se ona u prvom redu odnosi na iste one zahtjeve koji se pred nju postavljaju u procesu pridruživanja EU. To znači vladavinu prava i rezultate borbe protiv korupcije, osobito na najvišem nivou; poštovanje principa stručnosti i odgovornosti; jasno naznačene odgovornosti ministarstava o tome što jeste a što nije održivo u njihovim resorima; vertikalni pristup i "spuštanje" strateških planova do lokalnog nivoa, sa jasnim lociranjem problema i predlaganjem rješenja i nosilaca posla.

Etičku viziju bi trebalo posebno slijediti i kroz sistem mjera i pokazatelja vezanih za pravosuđe, procesuiranje slučajeva korupcije i kršenje ljudskih prava. Do sada je težište bilo na donošenju akcionih planova, ali je u praktičnom smislu postojao tek broj procesuiranih slučajeva i percepcija korupcije. Diskrepancija pokazatelja navodi na traženje dodatnih indikatora.

Crna Gora u periodu tranzicije nije imala adekvatnu reakciju na globalne izazove. Period tranzicije je takođe uticao na „meke“ aspekte ljudskog kapitala, koji su kasnije transformisani u niz očiglednih problema: manjak znanja i vještina, slaba produktivnosť radne snage, mala mobilnosť, nizak nivo preduzetništva, sklonosť korupciji na svim nivoima, slabosť institucija, kršenje ljudskih prava, transparentnosť, sloboda medija i ostali uobičajeni problemi tranzicionih društava (stopa kriminaliteta, delinkvencije, ubistava i samoubistava, porasť određenih psihičkih i fizičkih oboljenja). Izvješťaj UNDP o ljudskom kapitalu Crne Gore daje razrađenu sliku tih aspekata. Njihovo poboljšanje,

koje bi u inoviranom *NSOR* trebalo „obuhvatiti“ određenim indikatorima, svakako bi uticalo na održivi rast i razvoj društva.

7. Kulturna vizija održivog razvoja

U dosadašnjem *NSOR* je naglasak bio na normativnim aktima i informacionom sistemu, a tek se u ovom periodu vrši popis kulturnih dobara u registre. Imajući u vidu Mediteransku strategiju, dobro bi bilo pobrojati i teške primjere devastacije, a posebnu pažnju posvetiti revitalizaciji starih gradova, ne samo Cetinja, Bara i Kotor. U Mediteranskoj strategiji, obrazovanje se dovodi u kontekst mediteranske kulturne raznolikosti, što je u dosadašnjem dokumentu krajnje apstraktno postavljeno. Oblast kulture u Crnoj Gori „boluje“ od rasutih podataka i snaga, od preplitanja i „duplog“ rada i zahtijeva pažljiviju analizu i praćenje kroz sistem indikatora.

8. Urbani razvoj

Osobe sa invaliditetom, pristupi osobama sa invaliditetom, stanovi za siromašne i mlade - ključni su elementi praćenja urbanog razvoja. Sve što se našlo u Akcionom Planu *NSOR* je dobro, ali urbani dio ima i svoj širi koncept. Nije problem samo popisati neformalna naselja i primjere divlje gradnje. Činjenica je da se jedan naš grad - Budva - ubrzano devastira u smislu održivog razvoja. Ovdje bi trebalo ozbiljnije pratiti evropsku legislativu kada je riječ o zaštiti od buke, uslovima za normalan život i pristup uslugama. Konkretno, i kroz broj žalbi inspekcijama i inicijative civilnog sektora, lako bi se locirale oblasti u državi koje su izložene povećanom riziku od gubljenja urbanih funkcija.

9. Rad na podizanju svijesti po pitanju inkulzivnog rasta, ljudskog i društvenog kapitala

Kao i u okviru ostalih „stubova“, bez svijesti građana o značaju ovih pitanja, nema ni valjane primjene mjera *NSOR*. Već je uočen problem vezan za komunikacionu strategiju, koji se kroz novi ciklus može prevazići.

Potreba horizontalnog pristupa

Gornja poglavlja daju predlog za obradu pojedinačnih tema, u okviru svakog od stubova. Međutim, autori su svjesni prirode problema i brojnih međusektorskih pitanja (tzv. *cross-cutting issues*), zbog čega se predlaže i izrada posebnog poglavlja koje će se osvrnuti na ovakve probleme i omogućiti njihovo povezivanje u jednu koherentnu cjelinu.

Ovakav pristup je u skladu i sa novom metodologijom izrade *NSOR*, gdje se od sektorskog, preko sistema stubova, prelazi na horizontalni sistem sagledavanja problema. U ovoj oblasti očekujemo i značajan doprinos rezultata konsultativnog procesa, a teme identifikovane za ovakvu obradu podrazumijevaju klimatske promjene, nauku i istraživanje, razvoj informacionog društva i primjenu informacionih tehnologija, efikasnu upotrebu resursa, primjenu principa društvene odgovornosti i dr.

Predlog prioriternih pitanja za nastavak participativnog procesa

Budući da se u procesu implementacije inicijalne *NSOR* dosta govorilo o nedostatku političke volje i principa odgovornosti, bilo bi dobro razmišljati o mogućnosti da Parlament prati implementaciju Strategije. Za buduće praćenje implementacije i nosilaca postavljenih zadataka, valjalo bi uraditi i SWOT analizu prethodne *NSOR*. Na konsultacijama je ukazivano i na suštinsku vezu koja postoji

između Prostornog plana i Strategije. Činjenica je da PP treba da proizađe iz Strategije, koja daje viziju i usmjerenja, akcioni plan, teme i nosioce. U tom smislu bi valjalo razmišljati o donošenju PP koji će biti u skladu sa inoviranom NSOR.

Na konsultacijama je takođe ukazano na činjenicu da NSOR treba da ponudi viziju razvoja, koja bi trebalo da predstavlja svojevrсни filter kroz koji se sagledavaju i koordiniraju sve oblasti privrednog i društvenog razvoja, kao i zaštite životne sredine. To znači da bi trebalo izbjegavati konflikte mogućih vizija i ostvariti konsenzus u ovoj oblasti. Konkretni primjer su pitanja vodoprivrede. Hidropotencijal svakako znači izvanredan obnovljivi izvor električne energije, ali bi nekritički pristup u toj oblasti značio remećenje svih mogućih balansa i održivog razvoja gotovo svih ostalih stubova.

Inovirana NSOR bi trebalo da ima i ugrađen dinamički model planiranja, što znači kontinuirano praćanje i inoviranje sistema mjera prema potrebama i pokazateljima koji se u međuvremenu pokažu. Takođe, sistem indikatora će biti inoviran i prilagođen sadašnjoj situaciji, kako bi se omogućilo efikasno praćenje i mjerljivost postignuća nove NSOR.

Kao prioritetne oblasti koje koče sprovođenje principa održivog razvoja u Crnoj Gori, a koje zahtijevaju saradnju i participativni proces kako bi se pronašla rješenja, identifikovane su sljedeće:

- Odlučnost u razvoju zasnovanom na efikasnosti, znanju, uslugama i inovacijama;
- Rješavanje administrativnih barijera i poboljšanje međusektorske saradnje;
- Razvoj kapaciteta i obrazovanja za održivi razvoj;
- Komunikacija novih modela rasta i poslovanja, sa pozicioniranjem klimatskih promjena.

Prioritetne politike na kojima treba raditi radi omogućavanja održivog razvoja kao i dostizanja Milenijumski razvojni ciljevi do 2015. godine podrazumijevaju postepeni prelazak na model zelene, a potom i cirkularne ekonomije, što se može ostvariti uz jaćanje konkurentosti ekonomije radom na vještinama i znanju stanovništva, ukidanje podrške neodrživim ekonomskim aktivnostima, održivo korišćenje prirodnih resursa i obezbjeđivanje podsticaja zelenim ekonomskim aktivnostima uz podsticaje za razvoj sjevera, manje razvijenih opština i za ruralni razvoj. Konačno, kao što je već pomenuto, od izuzetne važnosti je i integracija klimatskih promjena u razvojne politike.