

Маргарита М. Матлиевска

**ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ
НОВА ГЛОБАЛНА ПАРАДИГМА
- МОНОГРАФИЈА -**

Скопје, 2011 година

ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ - НОВА ГЛОБАЛНА ПАРАДИГМА

Автор:

Маргарита М. Матлиевска

Издава:

Маргарита М. Матлиевска

Рецензенти:

Проф. д-р Пеце Недановски

Економски факултет, Универзитет „Свети Кирил и Методиј“ - Скопје

Проф. д-р Илија Тодоровски

Правен факултет, Универзитет „Свети Климент Охридски“ - Битола

Лектор:

Силвана Андонова Иванова

Дизајн на изданието:

eXpressive graphics

Печати:

ЗП Принт

Тираж:

???

Copyright © 2010, Маргарита М. Матлиевска

Ниеден дел од оваа книга не може да се умножува, да се чува во систем или да се предава во било која форма или на било кој начин електронски, механички, со фотокопирање, со снимање или на друг начин, без претходно писмено одобрување од авторот.

НА МАЈКА МИ И НА ТАТКО МИ



СОДРЖИНА

АПСТРАКТ.....	ix
ABSTRACT.....	x
ПРЕДГОВОР.....	xi
1. КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЈА НА ОДРЖЛИВИОТ РАЗВОЈ	1
1.1. Што е одржлив развој?.....	1
• Дефинирање на одржливиот развој	1
• Тековна филозофија.....	4
• Економски растеж (Economic Growth)	5
• Длабока екологија (Deep Ecology).....	8
• Одржлив развој (Sustainable Development)	8
1.2. Теории за димензиите на одржливоста	9
1.3. Принципи и суштина на одржливиот развој.....	13
СУМАРИУМ	16
2. ЕВОЛУЦИЈА НА КОНЦЕПТОТ НА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ	19
2.1. Генеза и историјат на концептот на одржлив развој.....	19
• До Стокхолм, 1972	19
• Од Стокхолм до Рио, 1972-1992	21
• Рио де Жанеиро, 1992	24
• Рио + 5, Њујорк, 1997.....	32
• Монтереј, 2002.....	33
• Јоханесбург, 2002	34

2.2.	Дали е можен одржливиот развој?	37
2.3.	Индикатори на одржливиот развој	38
	• Општо за индикаторите	38
	• Индикаторите за одржлив развој и ООН	40
2.4.	Образование за животна средина и одржлив развој	44
	СУМАРИУМ	48
3.	ОСТВАРУВАЊЕ НА ОДРЖЛИВИОТ РАЗВОЈ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА	53
3.1.	Вовед	53
3.2.	Одредби за одржлив развој во договорите на Европската унија	55
3.3.	Финансирањето на одржливиот развој во Европската унија	60
	• Структурните фондови на Унијата	60
	• Важноста на прашањето за Република Македонија	63
3.4.	Стратегии за одржлив развој и Европската унија	65
	• Стратегија за одржлив развој на Европска унија	65
	• Опфат на национални стратегии за одржлив развој на некои од земјите-членки на Унијата	70
3.5.	Тела за одржлив развој во земјите членки на Европска унија	73
3.6.	Изработка на Национална стратегија за одржлив развој – обврска на Република Македонија кон Европската унија	81
	СУМАРИУМ	84
4.	ОДРЖЛИВИОТ РАЗВОЈ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА. ...	89
4.1.	Нормативни претпоставки за одржлив развој	89
4.2.	Организациско - кадровска поддршка за одржлив развој	119
4.3.	Финансиски претпоставки за одржлив развој	132
4.4.	Изработени документи за одржлив развој до 2009	137

4.5.	Одржливиот развој во национални документи од областа на заштита на животната средина	147
4.6.	Одржливиот развој во национални документи од други области	152
4.7.	Национална законодавна основа за образование за животна средина и одржлив развој	160
4.8.	Национални стратешки документи за образование	163
	СУМАРИУМ.....	164
5.	НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА И НАЦИОНАЛЕН СОВЕТ ЗА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ..	175
5.1.	Процесот на развивање на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија.....	175
5.2.	Содржина на Националната стратегија за одржлив развој на Република Македонија.....	178
5.3.	Улогата и задачите на Националниот совет за одржлив развој.....	185
5.4.	Што понатаму?	187
	СУМАРИУМ	188
6.	ГЕНЕРАЛЕН СУМАРИУМ СО ПРЕДЛОГ- РЕШЕНИЈА	189
	ПРИЛОГ: ИНДИКАТОРИ ЗА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ на ООН	195
	ЛИТЕРАТУРА	198



АПСТРАКТ

Одржливиот развој му нуди на човештвото квалитетен развој, развој во кој се избалансирани човечките со природните вредности, развој кој е модел за праведен и напреден свет. Тоа подразбира врамнотежување на економските, социјалните и целите за заштита на животната средина и нивно интегрирање секогаш кога тоа е можно преку креирање политики и практики кои взаемно се поддржуваат. Поаѓајќи од фактот дека во овој момент не се насира друга концептуална теорија која може поквалитетно да ги ситуира интересите на сите општествени чинители, современата научна јавност со особен интерес ја третира оваа проблематика. Токму затоа, одржливиот развој се наметнува како концепт што ќе ја определува иднината на современото човеково општество, а негова најсилна страна е принципот на интегралност.

Предмет на истражување беа документите усвоени на конференциите организирани од страна на Организацијата на Обединетите нации, договорите со кои се конституира Европската унија и кои ја определуваат насоката на нејзината генерална политика, нејзината Стратегија за одржлив развој, како и националните стратегии за одржлив развој и формираните тела за одржлив развој во некои од земјите членки на Унијата, со што се појаснува начинот на кој Европската унија гради политика на одржливост на развојот

Во трудов, разработени се и концептуалните аспекти на одржливиот развој, неговите генеза и историјат, и потребата од изработка на национална стратегија за одржлив развој.

Клучни зборови: одржлив развој, заштита на животната средина, усогласување на политики, Европска унија, Република Македонија, Организација на Обединетите Нации.

ABSTRACT

Sustainable development offers the mankind qualitative development, i.e. development in which human values are balanced with natural ones, a development which is a model for a fair and progressive world. This assumes balancing of economic, social and environmental goals and their integration whenever it is possible, through creation of mutually supportive policies and practices. Based on the fact that at this moment there are no notions of another conceptual theory that could better settle the interests of all social stakeholders, the modern scientific community treats this matter with special interest. For this reason, the sustainable development concept has emerged as a concept to determine the future of modern human society, with integrity being its strongest point.

The subject of research focused on documents adopted at conferences organized by the OUN, Treaties constituting the European Union and determining the directions of its general policy, the EU Strategy for Sustainable Development, as well as national strategies for sustainable development and established national sustainable development bodies in some of the EU member states, enlightening the manner in which the European Union has built the policy of sustainability of development.

The scope of the work includes elaboration of conceptual aspects of sustainable development, its genesis and background, the need for developing a national strategy,

KEY WORDS: Sustainable Development, Environment Protection, Policy Harmonization, European Union, Republic of Macedonia, United Nations Organization.

ПРЕДГОВОР

Одржливиот развој е глобално прифатена филозофија на развојот и напредокот и ги сублимира духовните идеали на целото човештво во единствена логична целина. Филозофијата на економскиот раст сфатена како кумулирање на материјално богатство поткликна и ја изгуби битката пред етичкиот концепт на одржливоста на развојот. Како врвни вредности, одржливиот развој на прв план ги става еднаквоста, праведноста, етичноста и одговорноста кон сегашните и идните генерации.

Факт е дека човештвото отсекогаш се соочувало со голем број избори поврзани со квалитетот на живеење и состојбата со животната средина. Секој избор има влијание врз светот што се остава на идните генерации. Некои избори ќе придонесат кон креирање на свет во кој економските и социјалните потреби се урамнотежени со капацитетот на природните богатства и екосистемите; другите ќе доведат до свет со девестирана животна средина, во кој сиромаштијата и гладот царуваат.

Правецот на глобална одржливост треба да е вкоренет во препознавањето на јасната поврзаност на заштитата на животната средина и развојот. Имено, луѓето ги користат природните ресурси во секојдневните активности: јадење, пиење, облекување, користење на електронски и електрични уреди, топлење, осветлување, возење автомобили. Но кои се ефектите од потрошувачката? И дали смееме да продолжиме со сегашните потрошувачки навики? Непријатно сознание е дека колку побогато станува општеството, толку повеќе богатства се користат и толку е поголем притисокот врз животната средина. Токму затоа, германскиот научник Рајнхард Демол¹ рекол „Најзначајно е човекот да увиди дека неговите сфаќања мора да се променат: при планирањето, да не е на прв план желбата за власт и поседување, туку почитување на законите

¹ Reinhard Demoll, 1882 - 1960.

својствени на природата, ослушнување - за да се сфати како да се придонесе кон нејзина хармонија наместо да се разурнува. Со еден збор: единственото нешто што може да нè спаси е луѓето да бидат полни стравопочит кон божествената природа“.

Очигледен проблем е капацитетот на животната средина за обезбедување на ресурсите што ни се потребни. Земјата е материјален систем во кој додека едни ресурси се обновуваат (шумите), другите се необновливи (метали, нафта, земјиште). Друго прашање е способноста на животната средина да ги прими резидуалите на нашата потрошувачка - исфрлањето на хемиски загадувачи и штетните емисии во воздухот.

Затоа, доколку сакаме генерациите што доаѓаат да живеат во свет без деградирана животна средина, треба да се прекине поврзаноста помеѓу економскиот растеж и зголемениот притисок врз животната средина, Последователно, мораме да преземеме коренити активности за да го промениме нашиот животен стил и потрошувачко однесување.

Одржливиот развој бара промени на политиките на многу сектори, а бара и нивна усогласеност. Зашто, човекот на 21 век е мудар: тој знае дека економскиот развој не е доволен за квалитетен живот на сите. Преку одржливиот развој се презема колективна одговорност за унапредување на економскиот развој, социјалната еднаквост и заштитата на животната средина на локално, национално, глобално ниво. Одржливиот развој е континуиран економски и социјален развој без исцрпување на природните ресурси, од чиј квалитет зависат човековите активности и идниот развој.

Покрај неговите легални аспекти, одржливиот развој има чисто филозофски, научни, економски и политички димензии. Тој е глобално раширена идеологија за спас на човештвото и судбината на планетата.

Основата на одржливиот развој уште од самиот почеток беше политичка и легална. Меѓународните организации, формирани од суверените држави, го поставија темелот на одржливиот развој во Декларацијата за животна средина и развој², и паралелно, поставија механизам за имплементација и мониторинг преку Комисијата за одржлив развој на ОН, која го следи напредокот на земјите во приближувањето кон одржливост на развојот. На таков начин поставени се темелите за функционирање на глобален правен и политички систем за одржлив развој.

Земјите членки на ООН имаат обврска да изработат своја, национална стратегија за одржлив развој, која треба да ги опфати ресорите врз кои секоја земја поединечно го темели својот долгорочен развој, но развој кој

² Документ произлезен од Конференцијата на ОН за животна средина и развој, одржана во 1972 во Стокхолм.

е континуиран, социјално одговорен и кој нема да ја влоши состојбата со животната средина. Ваквиот стремеж треба да е последица на висок степен на осмисленост кој ги опфаќа државата, невладиниот сектор, бизнисот и различните организации и здруженија. Сите тие во содејство имаат капацитет да постават и реализираат високи развојни цели, како што е целта за постигнување на одржлив развој за благосостојба на граѓаните.

Освен изработка на стратегија за одржлив развој, оваа филозофија треба да го најде својот одраз и во конститутивните акти на државите, или актите кои ја определуваат генералната политика на земјите, како и во легислативата. Државите треба да поседуваат капацитет за стратешко планирање, за анализа и координирање на политиките од различни сектори со цел нивна конзистентност и комплементарност. Треба да постојат и институционални механизми кои тоа ќе го овозможат.

Овој труд се темели на докторската дисертација “Управување со процесот на изработка на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија” одбранета на Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, во 2006-та година. Иако определени состојби не се променети, има и доста новини, па на некој начин, претставува и нејзино продолжение.

Во овој контекст, трудов е истовремено и резултат на искуството на авторот стекнато низ неговата вклученост во бројни меѓународни и национални проекти, при изработка на национални стратешки документи, национални извештаи кои се доставуваа до телата на ЕУ или ООН, во изготвувањето на закони и подзаконски текстови, како и преку обуките организирани од Colleague of Europe, Institute of Postgraduated Studies од Белгија и Центарот за постдипломски студии по применета политика и менаџмент на Универзитет Питсбург во Скопје.

Сепак, најдрагоцени се искуствата стекнати како изготвувач на Работните задачи (Terms of Reference) за проектот “Изработка на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија”, и ангажманот на авторот како национален focal point на Република Македонија во Комисијата за одржлив развој на ООН.

Монографијата дава продлабочен осврт на зародишот на идејата за одржлив развој и неговата афирмација во рамки на ООН. Таа го обработува и одржливиот развој во договорите на Европската унија и дава широк приказ на опфатот, содржината, предвидениот начин на спроведување на стратегијата за одржлив развој на Унијата и на неколку стратегии на нејзините земји-членки. Опфаќа и содржини кои се однесуваат на формираните советодавни тела за одржлив развој во членките на Унијата, нивниот мандат, задачи и одговорности.

Монографијата е изработена за да се процени до каде е стасана Република Македонија на патот на одржливоста на развојот: дали има изработено стратегија за одржлив развој, дали има формирано совет за одржлив развој, дали во Уставот и законодавството се вградени одредби за заштита на животната средина и одржливиот развој, дали има институции и механизми за креирање на опстојна политика за одржлив развој.

Концепциски, после секоја глава следи ‘сумариум’ во кој се сместени согледувањата и најважните заклучоци кои се однесуваат на проблематиката која е третирана во поединечните глави. На крај, даден е ‘генерален сумариум со предлог-решенија’ во кој се сондирани можните начини на надминување на пропустите согледани во тек на истражувањето.

Искриена благодарност изразувам кон рецензентите, проф. д-р Пеце Недановски (професор на Економски факултет и проректор на Универзитетот “Св. Кирил и Методиј” - Скопје“) и проф. д-р Илија Тодоровски (професор и декан на Правен факултет на Универзитетот “Св. Климент Охридски” – Битола) не само заради тоа што, и покрај своите бројни секојдневни обврски, на мое огромно задоволство излегоа во пресрет на барањето да го рецензираат овој труд, туку и заради тоа што се мои долгогодишни соработници во вистинската смисла на зборот.

Искрена благодарност упатувам до мојот сопруг Зоран за советите и секојдневната поддршка која од него ја добивав во тек на пишувањето на овој труд.

Благодарност упатувам и кон мојата ќерка Елена, која ми ги исполнува деновите со смеа и радост, која ме бодреше да пишувам и која со топла и детска зачуденост ја изразуваше својата гордост дека, ете, мајка ѝ пишува книга.

А најголемото ФАЛА е за мајка ми и за татко ми, на кои и им ја посветувам оваа монографија.

Авторот
Октомври, 2010

1. КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЈА НА ОДРЖЛИВИОТ РАЗВОЈ

“На човештвото на големата опасност не му се заканува од неговите грешки, туку од неговите успеси.”³

Како може човекот да ја продолжи својата цивилизација на Земјата без да ја уништи природата и себе?

Секако не со безмилосен развој сфатен како просто трупање на материјалните богатства, проследено со безумно расипништво при користењето на природните ресурси преку кое сите земји се натпреваруваат и единствено се грижат за својот бруто национален доход⁴ врз чија основа се споредуваат себе си која е поуспешна и поразвиена, притоа слепи за цената што ја плаќа природата за нивниот прогрес.

Одговорот на прашањето лежи во спроведување на концептот на одржливиот развој.

1.1. Што е одржлив развој?

ДЕФИНИРАЊЕ НА ОДРЖЛИВИОТ РАЗВОЈ. Често пати термините одржлив развој, одржлив растеж и одржлива порошувачка се користат како да

³ Ernst Friedrich “Fritz” Schumacher, 1974 (1911 – 1977), меѓународно влијателен економски теоретичар. Најпознат е по своето критикување на западните економии. Според “The Times Literary Supplement”, неговата книга “Малото е убаво” (1973) е една од 100-те највлијателни книги издадени после Втората Светска Војна.

⁴ Gross National Income.

се синоними, како нивното значење да е исто. Но, тоа не е така. Одржливиот растеж е во контрадикција во смисла дека ништо физичко не може неограничено да расте. Одржливиот користење е единствено применливо на обновливите ресурси. Одржлив развој се користи во смисла на подобрување на квалитетот на животот на човекот во рамки на носечкиот капацитет на екосистемите.

Во обидот да се дефинира одржливиот развој, во литературата постојат повеќе дефиниции, кои имаат заедничка карактеристика: сите тие наложуваат светот да се гледа како систем - систем кој го поврзува просторот и систем кој го поврзува времето.

Кога размислуваме за светот како систем во просторот, тогаш треба да разбереме дека загадувањето на воздухот во Северна Америка влијае врз квалитетот на воздухот во Европа, а пестицидите користени во Јужна Америка можат да му наштетат на рибниот фонд во Австралија.

Кога го гледаме светот како систем низ времето, тогаш сфаќаме дека одлуките кои ги носеле нашите претци за обработка на почвата влијаат врз начинот на кој ние ја обработуваме денес; и дека економските политики кои денес ги воведуваме ќе имаат свој импакт врз нашите деца.

Бројни автори и организации пласираат свои видувања, свои дефиниции за одржливиот развој. Така,

Одржливиот развој значи подобрување на квалитетот на животот во рамки на капацитетот на постоечките системи.⁵

Одржливиот развој е развој кој им ги дава основните “еколошки”, социјални и економски услуги на сите членови на заедницата, притоа не загрозувајќи ја виталноста на природните, вештачките и социјалните системи од кои тие услуги зависат⁶.

Се сретнува и дефиницијата која одржливиот развој го дефинира како тренд на намалување на денешната потрошувачка на енергија, ресурси и отпад со цел опстанок на природните системи од кои ќе зависат идните генерации, за да може тие системи и нив да ги снабдуваат со ресурси и да го апсорбираат отпадот⁷.

Позната е и дефиницијата⁸ согласно која одржливиот развој е развој

⁵ Дефиниција од 1991 на World Wildlife Fund, водечка организација за заштита и зачувување на природата.

⁶ Дефиниција од 1994 година, пласирана од ICLEI (порано полниот наслов беше International Council for Local Environmental Initiatives, а сега Local Governments for Sustainability, меѓународна организација на локални власти и на национални и регионални организации на локалните власти кои прават заложби за одржлив развој).

⁷ Local Government Management Board of UK (LGMB), 1999.

⁸ Наведено во материјали од доц. др Неда Фануко, Ријека.

кој опфаќа

- економски, општествен, културен и политички напредок
- еднакви права за сите и најдобар квалитет на животот за секој поединец
- отфрлање на било каква социјална, економска и политичка дискриминација
- контрола на загадувањето и минимизирање на отпадот.

Се наведува и дека одржливиот развој е општествен напредок кој ги задоволува потребите на сите, ефективно ја чува животната средина, рационално ги троши природните ресурси, и одржува висок и стабилен степен на економски растеж и вработување.

Се вели дека одржливиот развој значи еднаков пристап до ресурсите за секоја генерација.

Светска банка (1989) е на ставот дека одржливиот развој ќе овозможи постојана корист по глава на жител благодарјќи му на меѓугенерациската солидарност.

Светскиот бизнис совет за одржлив развој⁹ го застапува гледиштето дека одржливиот развој почнува со одржливо работење (бизнис), а тоа во праксата бара бизнисмени / деловни луѓе кои ќе наметнуваат промени во правец на еколошка ефикасност, иновации и општествена одговорност.

Најпопуларната дефиниција за одржливиот развој е дефиницијата наведена во „Нашата заедничка иднина“¹⁰ (1987, уште наречени Брунтландски извештај во знак на почит кон поранешниот норвешки премиер, г-ѓа Гро Харлем Брунтланд¹¹, која беше претседавач на Светската комисија за животна средина и развој). Имено, “Одржливиот развој е развој што ги задоволува потребите на сегашните генерации без да ја загрози можноста на идните генерации за задоволување на нивните потреби”. Наведената дефиниција во себе содржи два концепти: концептот на потреби и концептот на ограничување, но она што е клучно во оваа дефиниција е премисата дека сè она што ние, сегашните генерации го правиме, треба да го правиме на начин кој ќе овозможи и идните поколенија да можат да ги пресретнат своите потреби. А кои се идните генерации? Тоа се нашите деца, и децата на нашите деца! А кое е единственото и ултимативното чувство кое го имаме кон нив? Секако, тоа е љубовта! Значи, љубовта е таа која треба да нè води нас, сегашните генерации, во нашите постапки.

⁹ WBCSD, World Business Council for Sustainable Development, 2001.

¹⁰ “Our Common Future”, World Commission on Environment and Development, WCED, Oxford: Oxford University Press, 1987, стр. 43.

¹¹ Gro Harlem Brundtland

Љубовта, како фундамент врз кој се гради целата дефиниција (иако неексплицитно наведена) веројатно е и причината заради која ова е најчесто цитирана дефиниција за одржлив развој во светот. Таа во себе го има вградено она што го мислел поранешниот претседател на Сојузна Република Германија кога рекол: “Не можеме да се помириме со тоа дека нам сега ни е добро. Бидејќи, како нашите деца и внуци ќе живеат на Земјата која ние ја ограбуваме и разурнуваме?”¹²

Од друга страна, одржливиот развој се дефинира како “економски развој кој е социјално одговорен и правичен, прифатлив за животната средина и кој се потпира на основните постулати на граѓанското општество”¹³. За разлика од претходната, ова е попрецизна дефиниција бидејќи за своја основа го има наведувањето на трите столбови на одржливиот развој: економскиот развој, социјалната праведност и заштитата на животната средина.

Како и да е, с’ржта на концептот е верувањето дека социјалните, економските и целите за заштита на животната средина треба взаемно да се надополнуваат и да бидат меѓузависни во текот на целиот развоен процес. Од тука произлегува дека одржливиот развој треба да се третира како прашање кое се базира на интеграција на економскиот и социјалниот развој во контекст на висококвалитетно управување со животната средина. Постои вообичаена, но погрешна претстава за “одржливост на животната средина” како синоним за “одржлив развој”. Разбирливо е како е до дојдено: досега најчесто, столбот што недостасувал во одржливиот развој бил ресорот на животната средина. Затоа, одржливиот развој често беше неточно толкуван во потесна смисла како прашање кое се однесува исклучиво на животната средина. Со тоа се игнорира моќта, практичноста и корисноста на овој мултидисциплинарен концепт, во кој холистичкиот пристап е најсилната страна.

ТЕКОВНА ФИЛОЗОФИЈА. Вербата на човекот во траен напредок е клучна карактеристика на развојот на цивилизацијата како развој на сите човекови материјални и духовни вредности. Но, под влијание на теориите на одделни науки, напредокот го губи интегрирачкото значење и станува сè потесен и потесен, и во наше време - се сведува и се поистоветува со еднодимензионалната економска наука.

¹² Gustav Heinemann (Густав Хајнеман), поранешен претседател на Сојузна Република Германија, во својот последен говор како претседател на СРГ, 1974.

¹³ Оваа дефиниција е развиена во “Концепциски приод во креирањето и оживотворувањето на Национална стратегија за одржлив развој”, проф. д-р Панде Лазаревски и проф. д-р Илија Тодоровски, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 2000.

Индустриската култура на Западот долга низа години беше нечувствителна и индиферентна кон огромното влошување на состојбата во животната средина: голем број видови изумреа, исчезнаа шуми, мориња и реки беа загадени, и сè без било каква официјална реакција!

Но, јавното незадоволство тлееше. После деструкцијата предизвикана во животната средина како последица на предаторското исцрпување на природните богатства за целите на безмилосниот економски растеж, реакцијата на јавното мнение после 70-тите беше речиси универзална. Реакциите дојдоа од голем број научници - проучувачи на системите, кои беа првите кои го поставија проблемот со границите на развојот¹⁴; и други се изјаснуваа и ја осудуваа прогресивната деструкција на природата. Таквите реакции прераснаа во широк бран на индигнација и згрозеност, прво во Америка, а потоа и во Европа. Филозофијата на растот (growth) беше предизвикана, го изгуби својот кредибилитет и оттогаш преокупацијата на филозофите се врати кон долгогодишниот проблем за односот помеѓу човековата цивилизација и природата.

Огромниот број теории предложени за да ја расветлат врската помеѓу човекот и GAIA¹⁵, може да биде сумиран во три парадигми:

- Парадигмата за економски растеж (Economic Growth),
- Парадигмата за длабока екологија (Deep Ecology) и
- Парадигмата за одржлив развој (Sustainable Development).

ЕКОНОМСКИ РАСТЕЖ (ECONOMIC GROWTH). Првата категорија содржи теории на “развојот” кои едноставно ја корегираат или префразираат филозофијата на економскиот растеж. Во нивната екстремна форма овие теории се варијации на плиток и вулгарен хедонизам кој ветува “богато”

¹⁴ Limits of Development.

¹⁵ Според GAIA хипотезата (развиена од James Lovelock и наречена по грчката божица Геа која го “извлече” живиот свет од хаосот) Земјата е како жив организам способен да се саморегулира како би го обезбедил својот сопствен опстанок. Идејата за GAIA произлезе откако луѓето “влегоа” во вселената и започнаа да ги набљудуваат планетите. Преку набљудување на Земјата, Марс и Венера, Lovelock претпостави дека за да постои живот, атмосферата на една планета мора да има многу различен состав од нејзината површина, како што е случајот со планетата Земја. Оваа претпоставка беше заснована врз идејата дека една планета на која нема живот би била во состојба на еквилибриум, и нејзината атмосфера и површина би биле многу слични. Значи, животот е тој кој ја одржува состојбата на нерамнотежа помеѓу атмосферата и површината. Тој сугерираше дека оваа нерамнотежа се одржува со помош на активен контролен систем, кој овозможува продолжување на постоењето. Овој активен контролен планетарен систем е самиот живот. Системот на планетарна контрола стана познат како GAIA. (види повеќе во “Gaia, a New Look at Life on Earth” - 1979 и во “The Ages of Gaia” - 1989, и двете од James Lovelock).

општество, иако “Економијата нема ништо заедничко со сумата на потрошените пари, туку со мудроста со која се потрошиле”¹⁶

Базирано врз редуccionистичко мислење, овие теории поаѓаат од едноставниот принцип според кој човекот има моќ врз Земјата да ја користи и експлоатира за своја сопствена корист.

Од тој принцип, следат следниве гледиште:

- човекот, кој исто така потекнува од природата и е нејзин врвен дострел, е назначен да ги промени животната средина и природата во човечки свет кој изобилува со материјални богатства!
- не постои природна пречка за претходното: иако населеноста ќе се стабилизира во иднина, во меѓувреме може без страв да се мултиплицира, бидејќи Земјата може да опстанува со неограничено население!
- постојат доволно природни ресурси и во секој случај технологијата ќе открие нови - доколку старите се потрошат!
- не постои еколошка криза и наводната опасност е фантазија на научниците. Сите еколошки проблеми успешно ќе се решат со помош на технологијата!
- производството и потрошувачката можат неограничено да продолжат, нема причина да се намалуваат!

Секое од погоре наведените гледишта за екстремната позиција на развојот, научно се оспорени. Бидејќи,

- човекот не ја поседува природата туку е зависен од неа!
- сите природни ресурси се конечни и мерливи и нивното неограничено користење не може вечно да трае!
- без разлика колку е софистицирана и развиена, технологијата секогаш ќе зависи од ограничените природни богатства!
- експлозијата на луѓе е познат проблем и веќе е во надлежност на Обединетите нации!
- глобалниот проблем со животната средина е докажан факт и неговите најглавни манифестации (осиромашување на озонот, на пр) веќе се предмет на акциони планови!
- неограничениот економски растеж е логички некомпатибилен со ограничените природни ресурси!

Или, сублимирано, за парадигмата за економски растеж важи цитатот: “Ова е преубава планета и воопшто не е ранлива. Земјата може да ги

¹⁶ Henry Ford.

надмине вулканските ерупции, тектонските катаклизми, ледените доба. Но ова интелегентно, итро и екстремно егоцентрично човечко суштество докажа дека е способно да направи повеќе разурнување на животот отколку самата Мајка Природа ... Мораме да бидеме запрени.”¹⁷

Зошто? Затоа што науката за економијата ја дефинира својата предметна проблематика единствено со опис на проблемите во производството - како темел на економскиот растеж. Но дали економскиот растеж е и развој? Секако дека економскиот растеж не означува и сеопфатен развој, туку само еден негов дел. Бидејќи, правото на развој е изедначено со принципот на праведност и таквото право е признато во Декларацијата од 4 декември 1986 на ОН, каде се вели дека “правото на развој е неотуѓиво човеково право кое секој поединец и сите заедно доблесно ќе го уживаат, ќе придонесуваат и ќе уживаат економски, социјален, културен и политички развој, во кој сите човекови права и основни слободи ќе бидат остварени” (член 1). Или, како што рекол John Clapham¹⁸: „Економското придвижување напред не е исто што и човеков напредок“.

Економските показатели зборуваат дека ниедно стопанство не може да се смета за успешно во колку тој просперитет го остварува за сметка на идните генерации и го зголемува бројот на сиромашните во светот. Со право, 14-тиот Далај Лама¹⁹ рекол: “Жителите на сиромашните земји страдаат поради претерувањето и неумереноста на богатите земји, како и заради загадувањето што го предизвикуваат нивните нечисти технологии. Ако не одбереме да го подобриме однесувањето кое ќе води кон почитување на туѓото право на среќа, нема долго да чекаме на воочување на штетните последици. Ова е една од причините за моето уверување дека културата на постојан пораст треба да се преиспита, бидејќи во фанатичната предаденост кон материјален развој, го занемаруваме влијанието врз пошироката општествена заедница”.

Кога деградацијата на животната средина почна да покажува неурамнотежени состојби од широки размери, и кога штетите енорно почнаа да ги зголемуваат општествените трошоци, од економската наука се очекуваше, како и од науката воопшто, да предложи соодветни решенија. Со оглед на објективните околности содржани во карактерот на стопанските системи и при постоечкиот вредносен систем на современото индустриско општество по кој, меѓу останатото, природната и животната средина се нешто што е надворешно окружување на економскиот меха-

¹⁷ Michael L. Fischer, 1990.

¹⁸ John Clapham, “A Concise Economic History of Britain”, 1957.

¹⁹ Далај Лама 14, политички лидер на Тибет и духовен водач на тибетанскиот народ. Добитник на Нобеловата Награда за мир во 1989.

низам, економската наука настојуваше да одговори на следното прашање: Која е разумната цена која треба да се плати за заштита на животната средина? Во согласност со сопствената логика, економистите се обидоа, што го прават и денес, да го решат проблемот со интернализирање на екстерналиите (internalizing the externalities) по пат на различни модели, а со развој на економските инструменти на политиката за заштита на животната средина и различните методи и стратегии на економско одлучување да овозможат подобрување на управувањето со заштитата на животната средина.

ДЛАБОКА ЕКОЛОГИЈА (DEEP ECOLOGY). Како спротивен екстрем од парадигмата за економски развој е парадигмата на "чиста" (pure) или "длабока" (deep) екологија, која го застапува гледиштето за враќање кон едноставните начини за управување со природата. Поборниците на оваа филозофија го апострофираат катастрофалното влијание на индустриската цивилизација врз природата, и препорачуваат нејзино напуштање, бидејќи сите досегашни видови развој безусловно водат кон осиромашување на природните ресурси, а проблемите со животната средина остануваат нерешени. Оваа школа го цензурира антропоцентричниот пристап во односот GAIA-човек, и проширувајќи го моралот и правдата, ги прокламира правата на природата. Имено, не е човекот единствениот што има права; права имаат и растенијата, и животните, па дури и неорганските елементи. Ништо не ја легитимира човековата амбиција да ја експлоатира природата. Напротив, тој ја должи својата почит кон неа и кон нејзините креации. „Човекот на оваа планета може да се спаси само ако води сметка, освен за својот живот, и за сè живо, почитувајќи го својот живот колку и животот околу себе“.²⁰, рекол Herbert Gruhl.

ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ (SUSTAINABLE DEVELOPMENT). Благодареејќи им на карактеристиките и, посебно, на човековата креативност и рационалност, ко-еволуцијата на природните и од човекот создадените системи е достижна и зависи воглавно од хармонизирање на одлуките во два различни временски периоди (заради тоа што човековите системи имаат пократок период на постоење отколку екосистемите). Оваа перцепција всушност е зародиш на школата што ќе преовлада, школата на одржлив развој. Таа има правилен пристап кон фундаменталниот проблем на меѓусебниот однос на екосистемите и човековите системи, не заради тоа што е помеѓу два екстрема, туку заради тоа што е базирана на интегрална системска логика. Одржливоста како нов начин на размислување промовира крите-

²⁰ Херберт Грул, "Једна планета је опљачкана", Просвета, Београд.

риум за долгорочност (longterm criterion) при донесувањето на одлуките од страна на човекот и ја заменува опортунистичката или краткорочната адаптација на резонот на пазарот. Бидејќи, “Не можеме да дозволиме одлуките кои можат да го потресат светот се донесуваат непромислено, површно, без план. Да се препуштат работите на својот тек, значи да се изврши колективно самоубиство”.²¹

Школата за одржлив развој користи комбинирани квалитативни и квантитативни методи и точноста на нејзините модели се проверува со симулации. Под нејзино влијание застарените погледи за значењето на економските добра веќе се ревидираат, се воведува концептот на природен капитал и неговото намалување се мери.

Школата на одржливиот развој се залага за разумен однос при користењето на расположливите ресурси, атмосферата, слатките води и морињата, шумите и другите биолошки ресурси, на плодното земјиште, минералните сировини и енергијата, што е императив на цивилизациската егзистенција. Во друг случај, резултатот би бил поразителен и би се потврдиле песимистичките сценарија на бројни футуролози. Мора да се има предвид дека “Уште никогаш иднината не била толку неизвесна како денес; и уште повеќе: над неа се надвисува смртоносна закана. Човештвото стои над провалијата на својата досегашна историја.”²²

Политиката на одржливиот развој не ја запоставува потребата од започнување на развојни мерки веднаш, ниту претпоставува запирање на започнатите; таа означува почеток на нов општествен однос кон животната средина, просторот и природните ресурси, со полна свест за постоењето одговорност кон идните генерации. “Ова го прави одржливиот развој тријумф на човековиот дух”.²³

1.2. Теории за димензиите на одржливоста

Во одржливиот развој, човекот има централна улога. Во сегашен контекст, одржливоста која ја бараме всушност е одржливост на човековото општество кое е потполно зависно и временски нераскинливо поврзано со природните системи.

Според Arthur Lyon Dahl, во динамички систем како што е човековото општество, одржливоста е прашање на рамнотежа, баланс одржан низ

²¹ Алвин Тофлер (Alvin Toffler), 1970.

²² Клаус Милер (Klaus Muller), 1972.

²³ Клаус Тепфер (Klaus Tepfer), извршен директор на UNEP, во своето обраќање на пленарната седница на Светскиот самит за одржлив развој, Јоханесбург, 2002.

времето²⁴. Одржливоста е динамичка; таа е повеќе квалитет на движење отколку фиксна точка. Во праксата, можеби е подобро одржливоста да се дефинира како недостиг на сили кои се стремат да го нарушат балансот со тек на времето, бидејќи повеќе сили можат симултано да делуваат и да го пореметат еквилибриумот. Кога сите сили кои ја нарушуваат рамнотежата во системот се отстранети, тогаш може да се достигне одржливост.

Постојат онолку потенцијални димензии на одржливоста колку што постојат димензии на секое човеково општество. Сметководителите размислуваат во рамките на фискалната одржливост, каде влогот плус каматата мора да е избалансиран со расходите плус трошоците. Економистите имаат нешто пошироко гледиште за економската одржливост која вклучува одржување на средствата, вредноста на капиталот и продуктивноста преку инвестиции што, во најмала рака, е еднакво со амортизацијата.

Бројни еколошки процеси се толку комплексни и толку малку разбрани, што понекогаш е многу тешко да се зборува за еколошка одржливост. Но, секогаш треба да се има на ум дека “Природните богатства се сиот наш капитал, а не наш приход”²⁵.

Иако досега многу се зборувало за човековиот развој, реално не е ниту допрено она што значи човекова одржливост, која не се сведува само на број на население или баланс. Човековата одржливост вклучува образовни и културни процеси кои го зачувуваат човековото знаење и обезбедуваат негово пренесување од генерација на генерација. Знаењето во науката и технологијата може да биде зголемено, но други видови знаење или искуства можат да бидат изгубени. Човековата култура и знаењето се есенцијални, а сèуште остануваат како непроценета и неизмерена димензија на развојот, а со тоа и на одржливоста.

Овде спаѓа и димензијата која можеме да ја наречеме социјална одржливост, која е клучна за она што сакаме да го дефинираме како развој; на пример, каква е ефективноста на социјалните структури, или пак на процесот на донесување одлуки? Дали социјалната кохезија се зголемува или намалува?

Ова гледиште може да се прошири и на она што може да се нарече морална, етичка или спиритуална одржливост. Ефективното општество е зависно од споделените вредности или етичките принципи кои дефинираат што е прифатливо однесување помеѓу индивидуите кое ги мотивира

²⁴ Види повеќе во “Towards Indicators of Sustainability”, United Nations Environment Programme, Geneva, Switzerland. Paper presented at Scope Scientific Workshop on Indicators of Sustainable Development (Wuppertal, 15-17 November 1995).

²⁵ Herbert Gruhl.

луѓето да работат заедно во заеднички интерес. Ваквите вредности се основни правила за човековото делување, и затоа се фундаментални како поддржувачи на развојот. Општество кое ги губи моралните норми изгледа материјално задоволено, но потоа ќе се сруши во анархија. Во теоријата, оваа димензија мора да биде вклучена во поширокиот концепт на одржливост на човековото општество.

Во одржливиот развој, многу е важна и временската димензија. Во тој контекст, акцентот треба да се стави на концептот на одржливоста како динамичка рамнотежа со тек на времето. Но, за да се инкорпорира времето, треба да се знае дека рамнотежата не може да се однесува само на статичката ситуација во еден момент, туку мора да се стреми кон интегрирање на времето како би се документирал напредокот или трендот.

За да се започне со одредување на она што е фундаментално вклучено во одржливиот развој треба да ги одвоиме различните видови економска активност и богатството што тие го создаваат. Потребно е разграничување на она што може да се нарече вистински или “силен” развој споредено со едноставна економска активност или мерење на бруто националниот производ. Трансфери или ре-дистрибуција од една сметка на друга само по себе не е создавање на богатство. Одржувањето на капиталот исто така не е создавање на бруто богатство или вистински развој. Тоа е трчање во место. Вистински развој е единствено кога е додадена нова вредност, преку иновација или креација, или кога квалитетот на живеењето е подобрен, или кога е произведена и одржана поголема бруто маса на добра и услуги, секако откако трошоците на производството и амортизацијата се компензирани.

Според Michael Decleris, одржливоста има две димензии²⁶. Едната е еколошка (која ги вклучува под-компонентите: биолошка, геолошка, физичка и хемиска²⁷) и се одредува како еволутивна (не) рамнотежа. Еволутивноста е одредена со биолошката карактеристика, а урамнотеженоста со карактерот на екосистемот.

Втората димензија е економска/социјална. На ова место, социјалната се занемарува бидејќи во многу би ја отежнала анализата, а и заради фактот

²⁶ Види повеќе во “The law of Sustainable Development, General Principles” (A Report produced by Michael Decleris, Former Vice President of Hellenic State Council for the European Commission), Environment Directorate-General, European Commission, 2000.

²⁷ Попрецизно: биолошката компонента ги вклучува биолошките ресурси (обновливите природни ресурси и биодиверзитетот), геолошката – обновливите природни ресурси, а физичката и хемиската компонента се посебна класа на природни ресурси како што се хидролошки, биогеохемиски циклуси, апсорпционен капацитет и асимилативната способност на екосистемите и биосферата.

што таа е имплицирана во економската компонента. Експликацијата на овој став е од економски карактер²⁸. Прашање кое се наметнува е: Како овие две димензии, еколошката и економската, да се усогласат во интегралниот концепт на одржливиот развој?

Бидејќи, и покрај техничко-технолошката револуција на 20-тиот век, сèуште, повеќе од 1 милијарда луѓе живее со помалку од 1 USA долар дневно, животен стандард којшто развиените земји на западна Европа и САД го остваруваа пред 200 години. После Втората светска војна многу земји во развој напредуваа со извонредно брзо темпо. Здравјето и образованието во многу земји достигнаа завидно ниво. Во некои земји приходот е петпати поголем и темпото на раст во историски размери е извонредно, но на штета на животната средина на глобално ниво.

Затоа, централно прашање на одржливиот развој (а со тоа и на животната средина) е интеракцијата меѓу државата и пазарот која овозможува задоволување на човековите потреби без да ја загрозува животната средина и водејќи сметка за правото на идните генерации на живот во зачувана животната средина. Проблемите со заштита на животната средина се проблеми од екстерна природа, кои ја оправдуваат интервенцијата на државата на пазарот на ресурси. Од овие причини државата мора да инвестира во инфраструктурата и да обезбеди здрава животна средина за населението. Пазарните механизми и интервенцијата на државата се комплементарни во смисол на обезбедување услови за одржлив развој. Ако му е овозможено на пазарот да се развива, економските ефекти ќе бидат позитивни. Ако механизмите на пазарот не ги даваат очекуваните резултати, преку интервенција на државата можат да се обезбедат слични ефекти. Но, само ако пазарот и државната политика чинат единствена интегрална целина, може да се очекува многу позитивен ефект и забрзан и одржлив развој во согласност со животната средина.

Новите достигнувања укажуваат дека е најдобро државата на оптимален начин да влијае врз стопанството²⁹. Економската улога на државата не може да се сведе само на интервенција во ситуации кога пазарот

²⁸ Имено, реализацијата на економските цели овозможува и реализација на дополнителните социјални цели. Поинакво решение, кое имплицира примарно фокусирање врз социјалните цели би одело за сметка на економските, а со тоа реализацијата на првите би била доведена во прашање. Во економски смисол одржливоста има карактер на проблеми кои се решаваат со динамичка оптимизација.

²⁹ Дискриминаторското и неоправдано оданочување на земјоделството по правило се претвори во директно оданочување на развојот. Контролата на претприемништвото и ограничувањето на конкуренцијата со директна или индиректна контрола на цените, по правило се покажа како контрапродуктивна политика.

не ги дава саканите ефекти³⁰. Многу е поважна улогата на државата во воспоставувањето на ефикасен и рационален правен систем кој овозможува остварување на политиката за заштита на животната средина, бидејќи „Лошите закони се најлош вид тиранија.“³¹

Но, не е возможно одржливиот развој да заживее единствено преку државата и законодавството. Бидејќи е вклучена и културна промена, одржливиот развој бара и соработка помеѓу општеството и пазарот. Сепак, секако дека водечката улога ќе ја има државата и законодавството. „Критиката од следните генерации малку го интересира оној кој живее во сегашноста и кој би сакал што повеќе да ужива и да заработи во текот на својот живот. Затоа е потребен некој вид на власт која би ги штитела интересите на идните генерации. Механизмот на пазарот за тоа не е способен. Само јавната власт може да ја исполни таа задача доколку нејзините размислувања и делување доволно ја согледале иднината.“³²

Самата идеја за одржлив развој, како хумана, ветувачка, може да стане само илузија доколку не подлежи на професионална критичка анализа и доколку не најде одраз во државните документи и законодавството, односно доколку не се уреди цела низа на управувачки и други мерки за нејзино спроведување. Инаку, одржливиот развој нема да успее; и сега не е мал бројот на оние кои велат дека одржливиот развој е уште една утопија на човештвото³³. Само под услов кога државата успева да ја оствари својата улога таа може да претставува основен двигател за одржлив развој³⁴. Политичките и личните слободи, наспроти мислењата во минатото, не се кочници на одржливиот развој туку се поттик за негово остварување.

1.3. Принципи и суштина на одржливиот развој

Генезата покажува дека на институционален и теориски план постепено

³⁰ Државата мора да интервенира тогаш кога ќе се покаже дека пазарот не може сам да ги разреши конфликтите. Такви ситуации најчесто се јавуваат во доменот на заштита на животната средина, образованието, инфраструктурните вложувања, на контрола на порастот на населението, на совладување на сиромаштијата итн.

³¹ Edmund Burke, во својот говор во Бристол, пред изборите во 1780.

³² Емил Хјум, 1972.

³³ The law of Sustainable Development, General Principles (A Report produced for the European Commission by Michael Decleris, former Vice president of the Hellenic Council of State); Environment Directorate-General, European Commission, 2000.

³⁴ Лично, убедена сум дека државата и законот нема да ја пропуштат шансата да ја остварат својата многувековна мисија на чувари на општеството. Од своја страна пак, општеството мора да стане одржливо со преиспитување на своите основи.

пено се искристализира поимот кој е дефиниран како интегрален економски, технолошки, социјален и културен развој усогласен со потребите за заштита и унапредување на животната средина и кој овозможува подобрување на квалитетот на живеење. Суштината на концептот на одржливиот развој (како крајна цел) е интеракција на развојот и животната средина, меѓусебна условеност како и комплементарност на развојните политики и политиките за заштита на животната средина кои ги почитуваат законитостите на еколошките системи.

Концептот на одржливиот развој е насочен кон зачувување на природните екосистеми и природното богатство на Земјата и поврзано со тоа, со подигнување на квалитетот на животната средина и квалитетот на живеењето. Одржливиот развој подразбира човекот да ја сочува природата на одржливи основи и да ја користи онолку колку што дозволува нејзиното обновување. Зошто? Бидејќи, “Човекот е дел од целото наречено од нас “Универзум”, дел кој е ограничен во просторот и времето. Тој се доживува себе си, своите мисли и чувства како нешто одвоено од останатото - што е еден вид на оптичка заблуда создадена од неговата свест. Оваа заблуда е своевиден затвор за нас, која нас нè сведува на нашите желби и љубовта кон најблиските. Наша задача мора да биде да се ослободиме себе си од овој затвор преку проширување на нашиот круг на сочувство со цел да ги прегрнеме сите живи суштества и целата природа во сета нејзина убавина“.³⁵

Доколку природата се користи неконтролирано и прекумерно во однос на капацитетот на животната средина, тогаш тоа води кон нарушување на еколошката рамнотежа и еколошки катастрофи.

Интегралниот пристап е прогласен за основа на политиката за заштита на животната средина и сите политики на локално, регионално и глобално ниво. Принципот на интегралност во пристапот за развој и заштита на животната средина е врховен принцип (*supreme principle*) кој се базира на:

- принцип на хиерархија на интересите и целите - што подразбира давање предност на општите интереси во однос на поединечните, и на долгорочните цели во однос на краткорочните
- принцип на оперативност - што подразбира решенија кои се спроведливи
- принцип на континуитет и координација - кој поаѓа од сегашната состојба со животната средина, постојната законска регулатива и апаратот на управување, и потребата од усогласување и насочу-

³⁵ Алберт Ајнштајн (Albert Einstein), 1950.

вање на неговото делување

- принцип на селективност - што подразбира издвојување на приоритетните прашања за заштита на животната средина од интерес за целата земја и создавање основи за развојна политика
- принцип на научност - на современите достигнувања во современите дисциплини кои се занимаваат со животната средина.

Проблемите на развојот и проблемите на заштита на животната средина се комплементарни и меѓузависни, па заради тоа, развојната политика и политиката за заштита на животната средина треба да имаат силна интеракција при реализацијата. Усогласеноста и интегрирањето на развојната политика и политиката на животната средина особено е значајно во ситуации каде забрзано се влошува состојбата со животната средина, кога истата забрзано се загадува, кога се исцрпуваат природните ресурси заради примена на неадекватни технологии, заради неприменување на еколошки принципи и стандарди, и заради отсуство на мерки за заштита и ревитализација.

Одржливоста, како процес, е всушност систематичност и означува обновување на единството и кохезијата на светот и мора да ги вклучи нашите гледишта на светот, нашите политики и нашите активности.

Значи, доколку одржливоста е еквивалент на систематичноста, тогаш најопштите принципи на одржливиот развој се:

- свест за единството на светот
- надмоќ на етичките и културните системи над другите човекови системи (особено над производниот систем). Најголемата одговорност за денешната еколошка криза лежи во неразумната амбиција на пазарот да биде водечки систем во општеството. Системски свет значи свет со коректна хиерархија во која поголемите системи логично се наоѓаат на повисоки позиции од оние кои, како помали, се нивни делови. Пазарот, дури и да се разгледува на глобално ниво, само е систем на активности кои се одвиваат во негови рамки и кои се предмет на контрола на поголеми системи, како што се етичкиот и културниот систем
- човеково управување со природата. Како што предвиде Платон, покомплексните системи се грижат за поедноставните, но грешката е во човекот кој арогантно се назначи себе си за апсолутен господар на природата. Значи, да се управува значи да се обнови коректниот однос човек - природа, што целосно е во согласност со обновувањето на единството на светот.

СУМАРИУМ

Одржливиот развој му нуди на човештвото квалитетен развој, развој во кој се урамнотежени човечките со природните вредности, развој кој е модел за праведен и напреден свет. Тоа подразбира урамнотежување на економските, социјалните и еколошките цели и нивно интегрирање секогаш кога тоа е можно преку креирање на политики и практики кои взаемно се поддржуваат и изнаоѓање компромиси кога не е возможна интеграција на различните цели.

Деполитизацијата на економската дебата која следеше после 1990 година овозможи пораст на интересот за фундаменталното прашање пред кое се најде современата економска теорија и пракса: Како да се создаде моќно стопанство кое нема да ги уништува природните ресурси и системите на животната средина од коишто зависи? Одговорот на ова прашање не може да го даде парадигмата на економски растеж, која е чисто аналитичка и го изолира човекот од неговата животна средина; таа ги проучува неговите економски активности во релативно краток период од време (5 до 30 години).

Од друга страна, парадигмата на чиста екологија како фокус на интерес ги има еволуцијата, екосистемите и особено конзервацијата на видовите, без давање ни малку “специфична тежина” на човекот. Оваа школа е навистина холистичка, но во реалноста е псеудо-системска бидејќи, додека се фокусира на екосистемите, ја запоставува хиерархијата на системите и комплетно ги игнорира уникатните квалитети кои го одвојуваат човекот од останатите живи системи. А priori ја отфрла можноста од хармонизирање на екосистемите и системите создадени од човекот. Но, човекот е различен од другите живи системи, а системите создадени од човекот имаат специфични карактеристики и потенцијали кои мора да се земат предвид. Сепак, парадигмата на чиста екологија одиграа позитивна улога при дефинирањето на јавните политики преку проширување на структурата на проблемите кои претходно беа целосно игнорирани од школата за економски развој.

Парадигмите за економски растеж и за длабока екологија се екстремни од проста причина бидејќи се еднострани. Затоа, и двете страдаат од недоволен логички метод. Наспроти нив, парадигмата за одржлив развој, како наука за системите, ја опфаќа целовитоста без да ги изгуби од вид нејзините делови и ги зема предвид сите елементи на GAIA мега-системот без игнорирање на хиерархискиот поредок. Преовладувањето на парадигмата за одржлив развој означува крај на класичната економска наука, а системската наука за одржливост на развојот брзо се развива и

има голема иднина.

Одржливоста на развојот има многу димензии: економска, “еколошка”, социјална, временска, морална, културна и др. Нивното усогласување во концептот на одржливиот развој претставува најголем предизвик на современиот свет.

Суштината на концептот на одржливиот развој е интеграција на економскиот, технолошкиот, социјалниот и културен развој усогласени со потребите за заштита на животната средина, што обезбедува подобрување на квалитетот на живеење. Принципот на интегралност при одржливиот развој е заснован врз принцип на хиерархија на интересите и целите, принцип на оперативност, принцип на континуитет и координација, принцип на селективност и принцип на научност.

2. ЕВОЛУЦИЈА НА КОНЦЕПТОТ НА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ

“Сите цитирани податоци се достапни и познати на јавноста. Меѓутоа, неверојатен е фактот што досега не се преземени сериозни напори за да се избегне натовестената иднина. Додека во приватните животи, само будалата би отстапила со скрстени раце доколку е доведена во опасност неговата егзистенција, оние кои се одговорни за јавната благосостојба не преземаат речиси ништо, а оние кои им ги довериле своите животи - им оставаат на воља да прават што сакаат.”³⁶

Но, дали е баш така???

2.1. Генеза и историјат на концептот на одржлив развој

До Стокхолм, 1972. Заштитата и унапредувањето на животната средина, веќе подолга низа години е ставена во приоритетните активности на современата цивилизација, рамноправно со мирот, социјалната правда и демократијата. Економскиот развој заснован врз неодговорно и нерационално користење на природните богатства е неодржлив. После големата светска економска криза во 30-тите години, па сè до 60-тите години, мнозинството земји водеа политика на замена на увозот и развој на соодветните гранки на домашната индустрија. Меѓународните институции

³⁶ Ерих Фром, “Да се има или да се биде”, 1977.

таквата политика интензивно ја поддржуваа. Овие политики, и овој начин на размислување, не го издржаа тестот на времето. Денес постојат докази дека ваквите политики не водат кон одржлив развој, дека се краткорочни и неефикасни, и дека предизвикуваат сè поголемо, а во некои подрачја и катастрофално загадување на земјиштето, водите и воздухот. Освен здравјето на човекот, загрозен е растителниот и животинскиот свет, а многу природни живеалишта и екосистеми се деградирани. Луѓето го интензивираа користењето на природните ресурси не мислејќи на последиците. Во тој период, луѓето ги губеа основните користи кои ги имаа нивните предци, како што се сонцето, воздухот, водата, почвата и природата. Нерационалната визија за материјален рај, за “општество што живее во изобилство, богато општество” (affluent society), до тотална заслепеност доминираше кај луѓето цели дваесет години. Сè поголемото загрозување на животната средина ги принуди луѓето да размислуваат за нејзина заштита и унапредување.

Во тек на 60-тите, заштитата на животната средина, заради нејзината критична загрозеност, станува движење, покрет со широко распространета народна поддршка. Во седумдесетите години, под притисок на јавноста, развиените земји во кои животната средина е најзагрозена, вложуваат големи средства во нејзината заштита, унапредувајќи ја законската регулатива во оваа област, стимулирајќи научни и техничко-технолошки истражувања и реализирајќи бројни проекти.

Првото предупредување за можноста од глобално загрозување на животната средина дојде од Римскиот Клуб³⁷ во 1972 година, чии истражувачи укажаа на опасноста од нарушување на еколошката рамнотежа заради прекумерната и неконтролирана експлоатација на минералните и енергетските ресурси. Тие предупредија за границите на растежот и за зависноста помеѓу порастот на бројот на жители, производството на храна, индустриските и енергетските активности, потрошувачката на минералните и енергетски суровини и загадувањето на животната средина. Книгата “Граници на развојот” се појави во 1972 како прв извештај на Римскиот клуб за “дилемите на човештвото”. Оваа книга иницираше расправа за драматични прашања кои ја тангираат иднината на цивили-

³⁷ На иницијатива на италијанскиот индустријалец др. Aurelio Peccei, во април 1968 во италијанската академија на науките “Accademia dei Lincei” (Академија на рисовите) во Рим, се состанаа група научници, хуманисти, економисти и др, да расправаат за актуелните и идните дилеми на човештвото. Од оваа средба настана Римскиот клуб (The Club of Rome) како неформална организација.

зацијата.³⁸

Од Стокхолм до Рио, 1972-1992. Стокхолмската конференција³⁹ за животна средина, одржана во јуни 1972 година,значи пресврт во односот на човештвото кон животната средина. Конференцијата⁴⁰ укажа на нужноста од следење на состојбата со квалитетот на животната средина и на последиците од нејзината загаденост врз човековото здравје, природата, материјалните и културни добра, растителниот и животинскиот свет. За оваа, прва конференција за животна средина, подготвен е извештајот на B. Vord и R. Diboа “Земјата - нашата единствена планета, грижа за одржување на малите планети” во кој на уникатен начин е објаснето функционирањето на биосферата и на сите фактори кои ја сочинуваат; предупредено е дека Земјата е навистина единствената и заедничка планета која треба да се заштити и да се сочува.

Книгата претставува неофицијален извештај нарачан од Генералниот секретар на ОН за состојбата и заштита на животната средина. Извештајот е работен врз основа на прилогот на 152 консултанти од 58 земји. За него, Секретаријатот на Стокхолмската конференција изјави дека претставува контроверзен документ. Можеби причината за делумното оспорување на Извештајот може да се најде во некои оценки кои се илустрирани со повеќе примери: “Барем 50 % од вкупниот улов на риби во светот се користи за храна на свињите и кокошките во развиените земји, а доколку би се користел за исхрана на луѓето, оваа риба би ги обезбедила најпотребните протеини за децата во целиот свет по цена од само 8 американски долари годишно по дете.” Или, “Пред 30 години само 10 % од уловот не се употребуваше директно за исхрана на луѓето. Факт е, меѓутоа, дека денес домашните животни во развиените земји имаат подобра храна отколку многу деца во земјите во развој”, што само по себе претставува доволен коментар за хуманизмот на постојниот светски економски систем. Сепак, оваа книга има голема вредност бидејќи претставува еден од првите успешни обиди и појдовна основа на интегрален начин да се согледаат, документирани да се образложат и да се дефинираат основните прашања и проблеми за заштита на животната средина, чиј концепт е доградуван и во текот на

³⁸ Некои од тие прашања се разгледувани на светската конференција која истата година се одржа во Стокхолм. Тогаш на глобално ниво беше предупредено дека природата не поседува неизмерни и неисцрпни богатства и дека тој факт човештвото мора најсериозно да го земе предвид. Тоа беше аларм дека природните богатства не можат да се користат неконтролирано и прекумерно бидејќи животот на луѓето ќе биде загрозен.

³⁹ На Конференцијата учествуваа 113 нации.

⁴⁰ На предлог на тогашната југословенска делегација, 5ти јуни - првиот ден на нејзиното одржување, е прогласен за Светски ден на животната средина (World Environment Day).

истата конференција, а и покасно.

Конференцијата во Стокхолм означува премин од традиционални преговори во врска со животната средина поддржувани од една или неколку светски сили кон мултилатерални разговори свикани во рамките на ООН.

Економската комисија на ОН за Европа (UN ECE), во рамки на семинарот на тема “Еколошките аспекти на планирањето на економскиот развој” нагласи дека “Интеграцијата на заштитата на животната средина, економијата и елементите на општественото планирање треба да обезбедат адекватно управување со економскиот систем такашто долгорочниот развој треба да се базира на рационална употреба на ресурсите”⁴¹.

Втората книга/извештај на Римскиот клуб “Човештвото на крстопат” (М. Месаровиќ и Е. Pestel) која се појави во 1974, имаше помалку песимистичка визија од онаа во “Граници на развојот”⁴². Авторите укажаа на проблемот на одржување на рамнотежата на екосистемите која човекот упорно и систематски ја нарушува и заклучиле дека тоа нарушување води кон катастрофа. Тие исто така укажаа дека еколошките проблеми можат ефикасно да се решаваат само на глобално ниво преку концептот на врамнотежен развој.

Во својата книга “Една планета е ограбена”, Херберт Грул ги опоменува и обвинува сегашните генерации дека се себични и поради тоа не им оставаат на идните генерации право на располагање со ресурсите. Тој вели: „Веќе живееме во еден свет на кој не само што му недостасуваат мудрост и разум, туку нема ни тло под нозете“.

Книгата од 1976 година “Наредните 200 години”⁴³ содржи оптимистичка визија за човечкиот развој втемелен врз научно технолошкиот напредок, развој на земјоделството и насочување на општествените промени.

Во тек на 80-тите и 90-тите светот станува свесен дека загадувањето на животната средина претставува глобален проблем на современото човештво и дека не може да се има здраво општество или економија во свет со толку многу сиромаштија. Светот станува свесен дека: „Сиромаштијата која постои во нашиов век не е како ниедна претходно. Таа не е, како што беше порано, резултат на оскудноста на ресурсите, туку на приоритетите наметнати врз останатите од страна на богатите. Сега сиромашните не се сожалуваат, туку се отпишуваат како ѓубре. Потрошувачката економија

⁴¹ “Концепт одрживог развоја”, Савезно министерство за развој, наука и животну средину, Београд, 1997.

⁴² Вториот извештај на Римскиот клуб го елаборираше концептот на “органиски растез” кој е против нерамномерниот и недиференциран начин на растез.

⁴³ Автори на книгата се Н. Kahn, W. Brow, L. Martel.

на дваесеттиот век ја произведе првата култура во која питачот е поистоветен со ништо.⁴⁴

Во 1982 година, Конференцијата во Најроби го заговараше концептот на “одржлив развој” (Sustainable Development).

Во 1983 г. Генералното собрание на ОН ја донесе Резолуцијата за преземање на иницијатива за формирање на Светска комисија за животна средина и развој⁴⁵, со целосен мандат да ги утврди главните светски проблеми и да формулира глобален распоред за промени. Таа ги презентира своите согледувања во извештајот “Нашата заедничка иднина”⁴⁶ од 1987. Извештајот предупреди дека луѓето мора да изменат многу од начините на кои работат и живеат, а укажа и на последиците кои врз животната средина може да ги има неконтролираниот демографски и економскиот растеж. Во него се акценира дека економијата мора да ги задоволи потребите и легитимните желби на луѓето, меѓутоа дека развојот мора да се вклопи во “еколошките” лимити на планетава и укажа на потребата од дефинирање на концептот на одржливиот развој. Во спротивно, светот ќе се соочи со неприфатливи нивоа на човечко страдање. Оваа сугестија е изнесена на бројни состаноци, а во 1989 г. ООН започна со планирањето на Конференцијата за животна средина и развој, на која би се дефинирале начините за остварување на одржлив развој.

На министерската конференција⁴⁷ одржана во Берген, Норвешка во мај 1990, со декларација е прокламиран поимот одржлив развој⁴⁸. Во таа пригода, министрите експлицитно побараа интеграција на заштитата и унапредувањето на животната средина во сите области на економската политика и во процесот на донесување на економските одлуки. На Конференцијата, нагласени се теоретските и институционалните аспекти на оваа поврзаност и нужноста од меѓународна соработка. Конференцијата ги поттикна сите релевантни институции да ги проценат ефектите на своите програми и политики. Исто така, апострофирано е дека за планирање и примена на ефикасен систем на одлучување, кој ги зема предвид и заштита на животната средина и економијата, потребно е адекватно институционално организирање и дека на државно ниво неопходно е формирање

⁴⁴ Џон Бергер (John Berger).

⁴⁵ World Commission on Environment and Development, WCED.

⁴⁶ “Our Common Future”.

⁴⁷ Конференцијата беше во организација на Владата на Норвешка, а во соработка со UN ECE.

⁴⁸ Концептот на одржливиот развој бил усвоен од страна на Европската Унија во 1990, а ООН го усвојува во 1992 (извор: “Концепт одрживог развоја”, Савезно министерство за развој, науку и животну средину, Београд, 1997).

на институции или министерства за животната средина⁴⁹ кои би воделе активна политика за нејзина заштита. Овие институции во процесот на одлучување мора да имаат соодветни инструменти кои коректно ќе ја одржуваат врската помеѓу животната средина и економијата. Бројни напори се направени последните години, особено во користењето на економски инструменти, економската теорија, статистиката и во областа на меѓународните односи со цел заштита на животната средина. Овие напори биле соочени со извесни тешкотии поврзани со нееластичноста на постоечкиот систем на донесување одлуки.

РИО ДЕ ЖАНЕИРО, 1992. Увидувајќи дека човечкиот род е на крстопат, човештвото се обедини во Рио со заедничка определба решително да одговори на потребата од креирање практичен и јасен план кој ќе донесе развој за сите. Конференцијата на ОН за животна средина и развој⁵⁰ од 1992 ќе остане во историјата на човештвото како настан кој стави крај на опсесијата со економскиот развој. Старата визија за “богато” и потрошувачко општество стана неправедна и неправична и избледе откако научниците кои ги проучуваат системите (System’s Scientists) отворено не го покренаа проблемот со границите на развојот⁵¹. Но, за една идеологија да биде закопана, најпрво мора да се роди нејзин наследник. Конференцијата за животна средина и развој од Рио е незаборавна зашто таа успеа да му понуди на човештвото нова визија - визијата на одржливиот развој - развој не квантитативен и суров, туку квалитативен и контролиран⁵². Новата визија предлага одржливо општество⁵³ како модел за праведен и напреден свет кој може да се достигне, во кој новите вредности и основни принципи се оние кои ќе го посочат излезот од еколошката криза и кои ќе ја обезбедат иднината за човештвото. А таа иднина е пат, пат на коегзистенција на човекот со природната животна средина. На тој пат, старите и новите вредности формираат целосен, сеопфатен и кохерентен систем, кој за појдовна основа мора да ја има:

⁴⁹ Во многу земји формирани се министерства за (заштита) на животната средина.

⁵⁰ UN Conference on Environment and Development, UNCED. За време на нејзиното одржување, се одржа Светскиот самит за Земјата, на кој се одобри “Агенда 21”, со учество на високи претставници на 179 влади.

⁵¹ Нивната загриженост е отсликана во Стокхолмската декларација за животна средина (1972).

⁵² Контролата ќе има за цел опстанок на екосистемите, односно обезбедување на природната основа за квалитативен развој.

⁵³ Визијата на одржливо општество е спротивна на неоромантичната визија за “враќање кон природата” (“Return to Nature” или “Back to Nature”) која го изедначува човештвото со другите живи системи и која ја проколнува неговата цивилизација.

- реалноста на еколошката криза; таа криза е животен факт, таа криза е глобална, и таа криза се доближува до местото кога ќе биде неповратна; криминал е доколку се игнорира или потцени
- поврзаноста на еколошката криза со директната потреба за обновување на правдата во односот помеѓу “да се има” и “да се нема” на меѓународно и на национално ниво; животната средина не е комодитет на минатите и сегашните генерации, туку потреба на идните; неправедниот свет на “изобилство” води до негово самоуништување
- поставката дека вината за еколошката криза највеќе “паѓа” врз економијата, која ја има доминатната улога во развиените земји од Западот
- убеденоста дека одржливиот развој е еднонасочна улица; без него не постои спас, без него постои закана за опстанокот
- аксиомата дека одржливиот развој претпоставува одржлива држава, држава со морал и способност да планира и спроведува политика на одржливост на развојот.

Во Рио, вниманието беше насочено кон најкритичните прашања пред кои светот се наоѓаше. Во Рио, развојот го доби своето вистинско значење и морална содржина; развој кој не се состои од потрошувачка на материјални добра, туку во подобрување на здравјето и образованието, обезбедување на здрава животна средина, етаблирање на урамнотежена коегзистенција помеѓу луѓето во праведен и мирен свет и охрабрување на стабилен заеднички развој на цивилизацијата и природата. Со други зборови, развој кој претпоставува “квалитет на живеење” прифатлив за најголемиот дел од човештвото. “Квалитетот на живеење” првенствено го вклучува вработувањето, кое во земјите во развој може да биде постигнато со соодветно преструктурирање во одржлива економија, а не со нејзино зголемување.

Рио Конференцијата е одржана во време кога одредбите за правата на човекот и човековите слободи стануваат доминирачки критериум за сите земји. Се оценува дека деградацијата на животната средина е своевиден облик на дискриминација на човекот и попречување на неговите слободи. Затоа, на решавањето на проблемите на животната средина сè повеќе се пристапува како на суштинско прашање за отстранување на неправедните разлики кои постојат во светот и во поединечни земји, дури и во развиените. После Рио, да се инсистира на унилатерален економски

растеж не само што е застарена политика, туку е и нелегално и неетички⁵⁴. Ајнштајн рекол: “Нам ни треба темелно нов начин на размислување за да преживее човештвото.”

Економската наука и самата е трансформирана од “еколошките економисти” или од “економистите на животната средина”. Анахроно стана да се зборува за развојот и за заштитата на животната средина како за две одвоени прашања. Дуализмот исчезна. Постои само еден “одржлив развој”, и неговите правила мора да бидат следени и од економистите и од “енvironmentалистите”.

На Рио Конференцијата се усвои Декларација со која се институционализира концептот на одржливиот развој и се потврди сознанието дека животната средина не може да се заштитува и унапредува со парцијални мерки, туку дека тоа е единствено можно со имплементација на концептот на одржливиот развој.

За да се избегне недоразбирање за значењето на одржливиот развој, Рио декларацијата беше проследена со Агенда 21, *magnum opus* на Конференцијата. Агенда 21, или “Што мора да биде направено во 21-от век”, е системска програма за одржлив развој на човештвото и стратегија за нов, квалитетен развој.

Освен Рио Декларација за животна средина и развој и Агенда 21, на Конференцијата се усвоија и следните документи:

- Конвенција за промена на климата
- Конвенција за биолошката разновидност
- Принципи за управување, заштита и одржлив развој на сите типови шуми.

Од Конференцијата во Рио многу се очекуваше: да укаже на правците за поефикасно глобално решавање на проблемите со животната средина на целата планета Земја, да понуди инструменти за остварување на одржлив развој и да означи пресвртница во економските односи во светот.

Земјите со економии во транзиција очекуваа UNCED да изнајде начини за олеснување на трансформацијата на стопанството, побрза интеграција кон одржлив развој и олеснет пристап до чисти и безбедни технологии. Во тек на целата Конференција, тие инсистираа на добивање посебен статус при распределбата на меѓународната финансиска помош.

Развиените земји, пак, во прв план ги ставаа: глобалните проблеми со животната средина, воведување на принципот “загадувачот плаќа”, воведување

⁵⁴ “The law of Sustainable Development, General Principles” (A Report produced for the European Commission by Michael Decleris, former Vice president of the Hellenic Council of State); Environment Directorate-General, European Commission, 2000.

дување надоместок за штета и проценка на влијанието врз животната средина. Сепак не можеа, а да не се соочат со својот удел во дотогашното загрозување на животната средина, и заради тоа, со неизбежноста да учествуваат во решавање на глобалните проблеми, при што го апострофираа јакнењето на националните активности за заштита и унапредување на животната средина, прераспределбата на постоечките средства, обидувајќи се да не прифатат воведување на нови инструменти за финансирање.

Конференцијата во Рио, и покрај разликите во проценката на постигнатите резултати, е историска конференција бидејќи ја постави основата за решавање на прашањата на животната средина како неразделив дел од развојот и даде нови импулси за најшироки форми на соработка и партнерства меѓу развојот и животната средина, и меѓу развиените и земјите во развој. Никогаш порано во отворен дијалог помеѓу земјите не се покренати толку суштински прашања за надминување на проблемите со животната средина, ниту на таков начин.

На оваа конференција недвосмислено е кажано дека сиромаштијата е најтежок облик на деградација на средината и дека глобалните проблеми на животната средина не можат да се решат доколку не се елиминира сиромаштијата која сèуште притиска 2/3 од светското население; доколку развиените земји не го променат својот расипнички начин на производство и потрошувачка; доколку не се оствари поправедно користење на природните ресурси; доколку не се воспостави ново партнерство меѓу развиените и земјите во развој и доколку не се унапредуваат механизмите за финансирање.

На Конференцијата посебно беше нагласено дека во областа на животната средина ништо не може да се постигне со изолирани национални напори, туку дека е потребно да зајакнува меѓународната соработка со институционално оспособување на земјите за одржлив развој, со развивање на науката, образованието, информатиката и унапредување на процесот на донесување одлуки. На оваа конференција се утврди дека проблемите со животната средина се решаваат истовремено со решавање на сиромаштијата, невработеноста, социјалните тензии и долговите. Колкаво значење имаат долговите врз една земја, можеби најдобро го илустрираат зборовите на Thomas Jefferson: "... јавниот долг е најголемата опасност од која треба да се плашине".

Исто така, на Конференцијата се акцентираше дека прашањата кои се однесуваат на животната средина можат и треба паралелно да се решаваат и со отворање на меѓународен пазар за трансфер на технологии, со прифаќање на одговорноста за состојбата во животната средина и

обврската на развиените земји за обезбедување средства и помош на неразвиените земји во областа на животната средина.

Во Рио се ставија темелите за нов системски модел на односите помеѓу развојот, општеството и заштитата на животната средина, кој го зголеми бројот на односите на параметрите кои ги комбинира во концептот на одржлив развој. Тие параметри претставуваат важни димензии на вкупната стратегија за глобална транзиција кон одржлив развој.

Затоа, слободно може да се каже дека концептот за одржлив (траен, постојан) развој “се роди” на Конференцијата во Рио.

И покрај разочарувањето што не е донесена Повелба која би наметнала поголеми правни обврски за земјите потписнички, Декларацијата од Рио (правно необврзувачки документ) се залага за еден подолготраен и одржлив образец на развојот. Вистински успех од Рио беше Агенда 21, план за акција во сите подрачја релевантни за одржливиот развој после одржувањето на Конференцијата и во 21-от век. Таа се однесува на измена на пристапот на сите општествени активности во однос на животната средина. Агенда 21⁵⁵ тргнува од констатацијата дека човештвото се наоѓа во критична фаза на развој, кој доколку продолжи со сегашниот тренд, за последица ќе има зголемување на разликата во нивоата на развиеност на земјите, неконтролиран пораст на населението, глад, болести, загрозување на животната средина; но доколку се промени развојната политика - ќе се унапредува животниот стандард за сите, а развојот на сегашните генерации ќе овозможи побезбедна и подобра иднина за идните генерации. Агенда 21 е израз на волја за стремеж кон развој кој ја согледува врската помеѓу економскиот развој, социјалната праведност и заштитата на животната средина. Покрај тоа, го согледува виталното значење на заштитата на животната средина за обезбедување на изворите на богатство врз кои се темели човечкиот и економскиот развој. Во суштината на било кој процес на Агенда 21 лежат поимите интеграција, учество и информации.

Агенда 21 ги обработува најтешките проблеми во областа на заштита на животната средина со кои денес светот се соочува и има за цел тој ист свет да го подготви за предизвиците на 21-от век. Како системски стратешки план за делување во сите сфери на живеењето, Агенда 21

⁵⁵ Агенда 21 е поделена во четири дела и разработена во 40 глави. Првиот дел опфаќа преамбула, и социјални и економски прашања. Вториот дел ја обработува заштитата и управувањето со ресурсите за развој. Третиот дел се однесува на јакнење на улогата на значајните општествени групи, а четвртиот дел ги обработува средствата за остварување на Агенда 21. Сите глави се обработени еднообразно на следниот начин: основи за акција, цели, активности и начин на спроведување.

содржи 7 под-системи, од кои секој претставува еден посакуван свет за во иднина: просперитетен свет (Prospering World), свет во кој може да се живее (Habitable World), праведен свет (Just World), плоден свет (Fertile World), споделен свет (Shared World), чист свет (Clean World) и свет на луѓето (Peoples' World). Интересно е да се напомене дека во Агенда 21, принципот за праведен свет е разработен во:

- обврската на богатите земји да ги преиспитаат своите потрошувачки модели и да го намалат користењето на ресурсите и доброта
- правото на земјите во развој да го задржат нивото на одржлив развој.

На овој начин, правилото на одржлив развој има различна содржина во зависност од животниот стандард на оние на кои се однесува: за богатите значи намалување на отпадот, а за сиромашните значи подобрување на животниот стандард. Нема сомнеж дека ова повлекува обновување на праведен поредок од два дијаметрално спротивни правци.

Агенда 21 одразува глобален консензус и висок степен на политичка согласност за неможноста од одвојување на развојот и животната средина⁵⁶. За нејзино остварување најодговорни се владите, а од приоритно значење се националните стратегии, политиката, плановите и програмите.

Проучувачите на системите кои ќе го проучуваат моделот на одржлив развој (онака како што е дефиниран во Агенда 21), секако дека ќе ги увидат недостатоците кои ќе мораат да ги разјаснат. Недостатоци постојат зашто овој модел не произлезе од работилници на кои учествуваа луѓе со стриктни научни критериуми; Агенда 21 произлезе од преговарачка маса каде што жестоките проблеми на човештвото станаа *de facto* нејзини фундаментални параметри. И навистина, практичната структура на моделот на Агенда 21 е манифест, и е корисен не само за научниците и за властите, туку и за обичните луѓе. Одржливоста проверува низ целиот систем на Агенда 21: луѓето се повикани во иднина да се однесуваат на одржлив начин, или со други зборови, да практикуваат одржливо земјоделство, одржливо индустрија, одржлива трговија, итн. Тоа е токму концептот на одржливост кој препорачува транзиција од стариот “закон за заштита на животната средина во нов - “закон“ на одржливост на разво-

⁵⁶ “Во тој смисол, теориите за развој на сиромашните земји, без разлика на аргументацијата, радикално се разликуваат од теоријата на економски растеж во богатите земји”. Види повеќе во “The law of Sustainable Development, General Principles” (A Report produced for the European Commission by Michael Decleris, former Vice president of the Hellenic Council of State); Environment Directorate-General, European Commission, 2000.

јот⁵⁷.

Агенда 21 беше усвоена и потпишана од сите земји на светот⁵⁸. Нејзината легална вредност е во тоа што таа изразува ширум светот распространета согласност за изработка на национални стратегии за одржлив развој; на тој начин, таа инкорпорира правила, општи принципи и практики на меѓународното право и, крајно, ги принудува владите да донесуваат и спроведуваат законски решенија во таа насока. Уште поважно е што Агенда 21 во себе содржи и механизми за мониторинг и имплементација на мерките кои ги предлага.

Агенда 21 претставува комплетен систем на нов “закон”, кој тргнува од прокламирање на вредности и стигнува до реализација на специфични цели. Последователно, Агенда 21 не е ограничена на формулирање на легални правила, туку таа ги подготвува, ги обликува, дава инструкции, се грижи за нивното спроведување и ја верификува нивната ефективност. Консеквентно, општата оценка за Агенда 21 како *soft law* е неточна и сите нејзини одредби мора да бидат истражувани особено од аспект на нивната легална валидност⁵⁹. Некои од нив се “меки, благи” (*Soft*), а некои “стриктни” (*Strict*), но сите заедно сочинуваат валиден интерпретирачки водич за национални правила кои да се однесуваат на одржливиот развој.

И навистина, со правилна интерпретација на Агенда 21 се потврдува нејзината високо етичка важност; длабоката морална мисија на Агенда 21 веќе е содржана во експлицитното прифаќање на вистинското значење на поимот развој, онака како што се наведува во Официјалниот водич кон Агенда 21. Во него се вели дека “развојот ги надминува утилитарните цели”. Во Агенда 21 богатството не е веќе врвна вредност (*supreme value*); одржливоста се поставува како највисока вредност во духот на триптихот на правдата: правда во однос на природата, правда во однос на сиромашните и правда во однос на идните генерации!. Истовремено, ги обновува колективните вредности и се позиционира не како нова економска политика, туку како најголема културна промена која го означува

⁵⁷ Потеклото на овој концепт најверојатно треба да се бара во принципот на превенција (спречување) прокламиран уште во Стокхолм, општо прифатен како вид на контрола што изучувачите на системите го нарекуваат “предвреме” (*feed forward*), кој е спротивен на “после тоа” (*feedback*). Во вообичаениот “*feedback*” актерот е информиран за грешката што ја направил и ја коригира. Во “*feed forward*” актерот ги прогнозира можните консеквенци од неговите дела и предвреме ги адаптира своите активности кон средината во која ќе ги спроведува.

⁵⁸ *The law of Sustainable Development, General Principles* (A Report produced for the European Commission by Michael Decleris, former Vice president of the Hellenic Council of State); Environment Directorate-General, European Commission, 2000.

⁵⁹ Ибидем.

крајот на доминацијата на пазарот врз општеството и ја урнува неговата хедонистичка филозофија. Агенда 21 го опфаќа она што го бара Алберт Хофман⁶⁰: “Го делам верувањето на многумина мои современици дека духовната криза која се распростира низ сите сфери на западното индустриско општество може да биде излекувана единствено со промена на нашето гледиште за светот. Нашето материјалистичко дуалистичко верување дека луѓето и нивната животна средина се одделени, ќе треба да се помести кон нова свест за сеопфатна реалност... реалност во која човекот го чувствува своето единство со живата природа и целата креација.”

Во глава 8 од Агенда 21 се вели: “Владите, во соработка со меѓународните организации, треба да усвојат Национална стратегија за одржлив развој базирана, меѓу другото, и врз имплементација на одлуките донесени на Конференцијата за животна средина и развој на Обединетите нации (UNCED, Рио, 1992) особено во согласност со Агенда 21. Таа треба да се гради врз различните секторски (економски, социјални и еколошки) политики и планови кои се изработени во земјата, и истите треба да ги хармонизира. Нејзини цели треба да бидат обезбедување социјално одговорен економски развој и истовремено заштита на ресурсите и животната средина во корист на идните генерации. Стратегијата треба да обезбеди целосна проценка на сегашната ситуација и да биде развивана преку најширока можна партиципација”.

Република Македонија не го следеше овој повик и во периодот што следеше после одржувањето на Рио не изготви Национална стратегија за одржлив развој.

Во декември 1992, Генералното собрание на ООН, формира⁶¹ Комисија за одржлив развој (UN Commission on Sustainable Development, CSD) како меѓу-владино, функционално тело основано со цел ефективно следење на препораките и заложбите кои произлегоа од Конференцијата за животна средина и развој. Составена е од 53 члена⁶² избрани со тригодишен мандат⁶³, а “рапортира” кон Советот за економија и социјала⁶⁴. Комисијата е надлежна за следење на прогресот во имплементација на Агенда 21 и Декларацијата од Рио, како и за обезбедување насоки за следење на Пла-

⁶⁰ Dr. Albert Hoffman (1906 – 2008), швајцарски научник, пронаоѓач на диетиламид на лисергинската киселина, популарно познат како LSD, еден од најсилните халуциногени.

⁶¹ Со одлука на ECOSOC бр.1993/207. Функциите на Комисијата се поставени во резолуцијата на Генералното собрание бр. A/RES/47/191 од 22 декември 1992.

⁶² Членови се како што следи: 13 од Африка, 11 од Азија, 6 од Источна Европа, 10 од Латинска Америка и 13 од Западна Европа и други.

⁶³ Последниот тригодишниот мандат на Република Македонија беше 2005, 2006, 2007.

⁶⁴ Economic and Social Council, ECOSOC.

нот за имплементација од Јоханесбург, на локално, национално и меѓународно ниво. Комисијата го проценува напредокот врз основа на националните извештаи кои земјите ги доставуваат до неа.

Првиот состанок на Комисијата се одржа во 1993 година (CSD-1). На CSD-11, Комисијата одлучи нејзината повеќегодишна програма за работа после 1993 да се организира врз база на седум двогодишни циклуси. Едната година е “година на преглед” на која се проценува напредокот кој се постигнува во достигнувањето на целите на одржливиот развој, и се идентификуваат пречките и ограничувањата. Втората година е “година на политики”, на која се донесуваат одлуки за мерките кои треба да се преземат за да се забрза имплементацијата и за да се мобилизира акција кон надминување на детектирани препреки и ограничувања. Секој циклус да се фокусира на избрани тематски кластери. Нпр. двогодишниот циклус за 2005/2005, односно CSD-12/CSD-13 беше фокусиран на води, санитација, човекови населби. Циклусот 2006/2007, односно CSD-14/CSD-15, се фокусираше на енергија за одржлив развој, индустриски развој, загадување на воздухот/атмосфера, и климатски промени. На CSD-16/CSD-17 (циклусот 2008/2009) се разгледуваа земјоделство, рурален развој, почва, суша, дезертификација и Африка. Циклусот 2010/2011 (CSD-18/CSD-19) е фокусиран на транспорт, хемикалии, управување со отпад, рударство, итн.⁶⁵ Земјите имаа обврска да поднесуваат извештаи до CSD.

Рио + 5, Њујорк, 1997. Првата проценка за напредокот постигнат во спроведување на Агенда 21 се одржа во јуни 1997 година, во Њујорк. Иако беше повеќе од јасно дека светот не се променил за 5 години, луѓето го променија своето размислување и веќе никој не се осмелуваше јавно да ја стави под прашање новата филозофија. Спротивно на тоа, одржливиот развој е нова глобална вредност кон која сите останати прокламирани или етаблирани вредности мора да се прилагодуваат. Консеквентно, вредностите кои се однесуваат на глобалниот пазар и слободната меѓународна трговија се дел од вредностите на одржливиот развој; затоа секоја легална или практична мерка која им служи, мора да биде компатибилна со одржливиот развој и, што е најважно, мора да е проверена од компетентните државни власти. Исто така, меѓународните договори за слободна трговија мора да ја вклучат оваа клаузула.

Иако е вистина дека официјалниот извештај за првите 5 години од Рио (1977, “Пет години плус”) не е охрабрувачки од аспект на мерливи резултати, сепак го потврдува преовладувањето на принципот на одржливиот развој и цврстата детерминираност на луѓето за негова импле-

⁶⁵ Види повеќе на www.un.org/esa/dsd/csd.

ментација во иднина⁶⁶. Од, за цел на Конференцијата, направената проценка се заклучи дека само неколку земји развиле национални стратегии за одржлив развој, а повеќето не, и овој важен пропуст беше сметан како една од причините за сериозното доцнење во спроведувањето на Агенда 21. И овде, повторно се нотираше важноста на националните стратегии за одржлив развој.

Во Програмата за понатамошна имплементација на Агенда 21 (документ усвоен на овој состанок), 2002 г. се постави како одредница до која би требало истите да бидат формулирани и елаборирани.

Република Македонија беше една од земјите која не ја исполни оваа обврска.

МОНТЕРЕЈ, 2002. Важен меѓународен документ во кој се потврдува залошбата и ветувањето за финансирање на развојот е Консензусот од Монтереј (Monterrey Consensus) произлезен од Меѓународната конференција за финансирање на развојот на Обединетите нации, одржана во Монтереј, Мексико, на 18-22 март 2002. Тој содржи 73 члена кои се однесуваат на супортивни алатки на развојот, почнувајќи од справување со предизвиците за финансирање на развојот, мобилизирање на меѓународните парични текови, мобилизирање на домашните финансиски ресурси за развој, акцелерирање на меѓународната трговија како придвижувач на развојот, зголемување на меѓународната финансиска и техничка соработка за развој, подобрувањето на кохерентноста и конзистентноста на меѓународните монетарни, фискални и трговски системи како поддршка на развојот.

На почеток на Конференцијата, претседателот на Венецуела Хуго Чавез⁶⁷, рече: “Ние зборуваме за развој, но мора да расчистиме за каков вид на развој зборуваме... бидејќи моделот на развој на Северот често пати беше причина за неразвиеност на Југот. На пример, јасно е дека доколку сите го постигнат животниот стандард на најразвиените земји во светот, потребни ќе бидат 10 слични планети за да ги издржат луѓето”.

Консензусот од Монтереј не се однесува на развојот сфатен единствено како економски развој, туку на развој на сите општествени сегменти, втемелено врз принципите на правда, еднаквост, демократија, учество, транспарентност, отчетност и вклучителност. Со други зборови, документот се однесува на одржливиот развој. Имено, уште во член 1 се вели:

⁶⁶ The law of Sustainable Development, General Principles (A Report produced for the European Commission by Michael Decleris, former Vice president of the Hellenic Council of State); Environment Directorate-General, European Commission, 2000.

⁶⁷ Hugo Rafael Chávez Frías.

“Наша цел е да ја намалиме сиромаштијата, да постигнеме одржлив економски раст и да го промовираме одржливиот развој за да напредуваме кон целосно инклузивен и еднаков за сите, глобален економски систем”!

Во него се реafirмира одговорноста на развиените земји да ја понудат својата помош за најмалку развиените и за земјите во развој. Во тој контекст, во член 42 се вели: “Ти принудуваме развиените земји, кои сèуште го немаат сторено тоа, да направат конкретни напори кон обезбедување на 0,7 % од бруто националниот производ⁶⁸ како официјалната развојна помош⁶⁹ за земјите во развој и 0,15 до 0,20 % од GNP од развиените земји за најмалку развиените земји, како што е повторно потврдено на Третата конференција на ОН за најмалку развиените земји...“.⁷⁰

И покрај сите предвидувања дека Монтереј нема да постигне ништо, особено откако клучниот документ - Консензусот од Монтереј, веќе беше финализиран во Њујорк, Меѓународната конференција за финансирање на развојот на ОН, наеднаш направи прогрес. Имаше конкретни нови заложби и спремност од страна на индустриските нации за зголемување на ODA, а од страна на земјите во развој за добро управување; и на обете страни - ново партнерство за борба против сиромаштијата како главна задача за обезбедување мир во 21-век.

За прв пат на една светска конференција фокусот беше насочен кон широк спектар за мобилизирање на финансиски ресурси кои би се ставиле во функција на развојот.

Едноставно и концизно речено, во Консензусот од Монтереј се прокламира заложбата на земјите за постигнување на меѓународно прифатените развојни цели, за подобрување на социјалните услови и стандардите на живеење и заштита на животната средина преку мобилизирање и зголемување на ефективното користење на финансиските ресурси.

Јоханесбург, 2002. Во периодот од 26-ти август до 4-ти септември во Јоханесбург, Јужна Африка, се одржа Светски самит за одржлив развој (World Summit on Sustainable Development, WSSD), кој претставува и одбележување на 10 годишнината од одржувањето на Конференцијата во Рио. На Самитот учествуваа делегации од над 190 земји во светот, како и претставници од преку 200 невладини организации, од приватниот сектор, секторот бизнис/индустрија, локалната самоуправа, претставници на големите социјални групи: деца, млади, жени, работници, синдикати,

⁶⁸ Gross National Product, GNP.

⁶⁹ Official Development Assistance, ODA.

⁷⁰ Третата конференција на ОН за најмалку развиените земји се одржа во Брисел од 14 до 20 мај 2001.

земјоделци, автохтоно население (староседелци), меѓународни организации, од академски и научен сектор, како и од агенции и тела на ОН. Земјите-учеснички беа претставувани на највисоко ниво⁷¹, што говори за нивната детерминираност и силната политичка волја за креирање и спроведување на одржливиот развој. Со тоа покажаа колкаво значење му придаваат на одржливиот развој дека одржливиот.

Кога Генералното собрание на ОН го одобри одржувањето на Светскиот самит, ниту беше тајна ниту пак беше спорно дека прогресот постигнат во имплементирање на одржливиот развој, од Рио 1992 до Јоханесбург 2002, беше разочарувачки заради продлабочувањето на сиромаштијата и зголемувањето на деградацијата на животната средина.

Некои од индустријализираните, “развиени” земји покажуваа застрашувачки неодржливи “сметки” кои демонстрираа дека нивниот просперитет е базиран на големо задолжување од идните потенцијали, или пак дека се потпира на високо оптимистички претпоставки за замена на технологии (која замена, во секој случај ќе побарува тешки и скапи индустриски и социјални промени).

Според Генералното собрание, тоа што светот го сака и го бара од Јоханесбург не е нова филозофска или политичка дебата туку збир на координирани активности со кои ќе се постигнат посакуваните резултати.

Или, како што рече генералниот секретар на Самитот, Nitin Desai “Јоханесбург ни дава солидна база за акција и спроведување со кое ќе се придвижиме напред”.

Генералниот секретар на ОН, Kofi Annan, на последниот ден од Самитот, на новинарите им изјави: “Според моето мислење, треба да сме внимателни во очекувањата дека ваквите самити ќе произведат чуда. Но, очекуваме овие конференции да генерираат политичко ветување, спремност и енергија за достигнување на целите”.

Основна цел на Самитот беше идентификување на јасно утврдени механизми за имплементација на концептот на одржлив развој на глобално, регионално и особено, на национално ниво, востановување на напредокот постигнат во спроведувањето на препораките и целите од Агенда 21, како и усогласување на начинот на понатамошно дејствување. Беше изразен ставот дека она што е направено во изминатата деценија на полето на постигнување одржливост на развојот не е доволно и дека изминатите светски собири не можат да се квалификуваат како настани

⁷¹ Интересот беше многу голем: преку 100 светски лидери се обратија на Самитот. Делегацијата на Република Македонија ја предводеше Претседателот на Република Македонија, Борис Трајковски. Член на македонската делегација беше и авторот на оваа монографија.

кои донесоа видлив напредок! Како една од повлијателните причини за ваквата состојба на национално ниво, беше наведен секторскиот и сегментиран приод при спроведувањето на концептот на одржлив развој, со нагласување на неопходноста од ангажирање на сите ресурси, а не само на надлежниот.

На пленарните дискусии беше истакнато и дека голем дел од проблемите со кои се соочуваат земјите во развој можат да се решат со странска помош, но дека таа, сама за себе, нема да ги реши проблемите туку дека е потребно земјите во развој да ги мобилизираат своите сопствени извори⁷². Значајно е да се напомене дека една од пленарните дискусии се водеше на тема: образование, наука, изградба на капацитети и информации при донесување одлуки. Притоа, говорниците се осврнаа на: интегрирање на одржливиот развој во образовните програми и политики, користење на научното знаење при донесувањето на одлуки, промовирање на интердисциплинарни истражувања, развивање на капацитети за спроведување на одржливиот развој, зајакнување на статистичкиот и аналитичкиот капацитет за одржлив развој, зајакнување на системите за собирање и анализирање на податоците за управување со ресурсите и сл.

На Генералната дебата, на која зедаа учество највисоки претставници на земјите-членки на ОН, беше истакнато дека светот не смее да си дозволи овој Самит да заврши без успех и дека е потребно да се подредат сопствените, национални интереси на заедничката цел: постигнување на спогодба за план за глобална акција која ќе ги обезбеди легитимните потреби за развој на огромен дел на човештвото и нужноста планетата да биде сочувана за идните генерации.

На Самитот се усвоија два документа:

- (политичка) Декларација од Јоханесбург
- Планот за имплементација од Јоханесбург.

Со Декларацијата од Јоханесбург, претставниците на народите на светот, меѓу другото, ја потврдуваат својата определба за одржлив развој, како и изградба на хумано, праведно и грижливо глобално општество, свесно за потребата од човечко достоинство за сите. Обединети во заедничката определба за решителен обид, народите се обврзуваат дека позитивно ќе одговорат на потребата од креирање на практичен и јасен план кој ќе ја искорени сиромаштијата и ќе донесе развој на човештвото. Со овој документ се презема одговорноста за унапредување и зајакнување на столбовите на одржливиот развој. На Самитот беше изразена надеж дека

⁷² Изјава на претставникот на Европска Унија, кој во таа прилика повторно ја изрази спремноста на Унијата за зголемување на ODA.

Декларацијата ќе претставува искажана политичка волја за спроведување на Планот за имплементација, при што земјите треба да имаат заедничка, но различна одговорност.

Во Планот за имплементација, меѓу другото, цврсто се потврдува заедничката заложба кон принципите од Рио и целосна примена на Агенда 21. Со овој документ се усогласуваат меѓународно договорените цели за развој, се зајакнува обврската да се преземат конкретни дејства и мерки на сите нивоа, и се поттикнува меѓународната соработка. Во Планот за имплементација, основни начела за постигнување на одржлив развој во корист на сите се мирот, стабилноста, безбедноста и почитувањето на културната разновидност, човековите права и фундаменталните слободи, вклучувајќи го и правото на развој. “Иако Планот за имплементација од Јоханесбург не е многу опширен, во многу насоки е пофокусиран отколку Агенда 21. Се договоривме за глобалните приоритети за акција и, се договоривме да преземеме акција” - рече Нитин Десаи.

Во него експлицитно се наведува: “Државите треба да преземат итни чекори за напредок во формулацијата и елаборацијата на национални стратегии за одржлив развој и да започнат нивна имплементација до 2005 г”.

И овој временски рок, Република Македонија не го испочитува.

2.2. Дали е можен одржливиот развој?

Основата и на Агенда 21 и на Планот за имплементација е видување на просперитетен свет во кој развојот ќе продолжи и ќе трае неограничено во служба не само на сегашните туку и на идните генерации, бидејќи во одлуките или активностите (јавни или приватни) кои се однесуваат на развојот, ќе биде вградена грижата за опстанокот на животната средина.

Но, како ова ќе се постигне? И конечно, дали воопшто е можен, дали е достиглив одржливиот развој?

“За да одговориме на ова прашање, ќе сумираме некои претходно наведени факти. Имено, глобални и заемно поврзани проблеми што го загрозуваат одржливиот развој се: недостатокот на ресурси, деградацијата на животната средина, брзиот пораст на населението, етничкото и племенското насилство, етичката регресија и хипокризијата. Заеднички именител на наведените состојби е - деградација!

Термодинамичка величина со која се проценува степенот на деградација и безредието на некој процес или систем е ентропија. Ентропијата е стремеж на системот спонтано да прејде во состојба на поголема несреденост; значи, ентропијата е мерило на неуреденоста на системот. Во

таа смисла, како спротивен на деградацијата, одржливиот развој е негентропски (негентропија е кратенка и споенка од негативна ентропија, и означува намалување на ентропијата и зголемување на редот, среденоста, поредокот). Тековите на светскиот метаболизам се такви што предизвикуваат пораст на вкупната ентропија, што од друга страна значи дека одржливиот развој е загрозен. Следствено, ентропијата е причина што светскиот метаболизам е внатрешно неодржлив. Но, наспроти конечноста на физичките ресурси и капацитети, знаењето и менталните капацитети имаат својство со текот на времето да се збогатуваат, а не да осиромашуваат. На тој начин, знаењето создава нови резерви на негентропија, правејќи го одржливиот развој во принцип достиген.

Се разбира, не е доволно само знаењето, нужна е и етичноста во примената. Одржливиот развој значи мудар развој. Мудроста пак, според една порака на UNESCO е знаење плус морал.⁷³ Во оваа равенка, академик Јордан Поп Јорданов ја додава и правовременоста, како компонента неопходна за постигнување на одржлив, односно мудар развој.

“Со заедничко и правовремено делување на моралот и знаењето, одржливиот развој е можен.”⁷⁴ Зошто? Бидејќи, додека “Научната вистина е величествена, моралната вистина е божествена,...”⁷⁵.

2.3. Индикатори на одржливиот развој

ОПШТО ЗА ИНДИКАТОРИТЕ. Индикаторите имаат три базични функции⁷⁶: тие помагаат во упростување, квантифицирање и пренесување на информацијата. Или: индикаторите ги симплифицираат комплексните појави со цел нивно квантифицирање како би можела самата појава лесно да биде пренесена и разбрана од страна на јавноста и донесувачите на одлуки.

Идеално, индикаторот треба да:

- биде репрезентативен
- биде научно валиден
- биде едноставен и да може лесно да се интерпретира
- го покажува трендот со тек на времето

⁷³ R&D Networks as Negentropic Tools towards Sustainability, Jordan Pop-Jordanov, IOS Press, 2000.

⁷⁴ Ибидем.

⁷⁵ Horace Mann.

⁷⁶ Според Dr. MSc. Narin PANARITI, MBA. Ariana KOCA, “Indicators of progress in poverty reduction through better resource use and environmental management”, Albania.

- даде предвременно предупредување за неповратните трендови и/или за потенцијалното осиромашување или намалување на вкупното богатство заради несоодветното управување со животната средина и исцрпувањето на ресурсите
- биде чувствителен кон промените во економијата или животната средина за кои е “создаден” да ги индицира
- се базира на читливи податоци и да биде достапен за разумна цена
- може да се ажурира во редовни интервали
- има зацртано ниво (цел) за достигнување или пак насока за споредување.

Голем број земји и меѓународни организации својата работа врз индикаторите ја темелат врз концептот на притисок-состојба-одговор (Pressure-State-Response) кој се обидува да ја даде вистинската слика на она што се случува. Од една страна, постојат човекови активности кои наметнуваат притисок врз животната средина и ја менуваат состојбата од аспект на квалитет и количина на природните ресурси. Од друга страна се наоѓа општеството, владите кои одговараат на тие промени преку примена на политики за заштита на животната средина и преку промени во однесувањето, и со тоа влијаат врз притисокот предизвикан од човечките активности.

Индикаторите за состојбата ја рефлектираат состојбата со економијата или животната средина. Тие го мерат квалитетот на животната средина, квалитетот и квантитетот на природните ресурси и состојбата со економијата (како на пример: зголемување на богатството, намалување на сиромаштијата, создадената благосостојба).

Индикаторите за притисок и одговор го илустрираат влијанието врз животната средина предизвикано од човековите социо-економски активности.

Во моделот на индикаторите за животната средина, притисокот е всушност обратно влијание (обратен импакт); тоа е на пример, користењето на ресурсите или загадувањето. Одговорот пак, ги претставува еколошките политики или активностите преземени за да се намали загадувањето или користењето на ресурсите, како и инвестициите вложени во заштита на животната средина.

Треба да се истакне дека многу е тешко да се развијат индикатори на одговор, бидејќи има многу политики како одговор на одредено прашање.

Индикаторите на различни начини можат да обезбедат важно насочување при донесувањето одлуки. Тие можат да го пренесат знаењето

од физичките и социјалните науки преку информативни единици кои можат да го олеснат процесот на донесување одлуки. Тие можат рано да предупредат и да превенираат економски, социјални и еколошки штети.

ИНДИКАТОРИТЕ ЗА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ И ООН. Индикаторот за одржлив развој е избран со цел да обезбеди информација за есенцијата на одржливиот развој; тој обезбедува начин за мерење на одржливоста на развојот и неговиот напредок. Неопходно е да се знае тековната состојба со економијата, животната средина и општеството како би можела да се создаде основа од која ќе се започне со подобрување и од која ќе се следи прогресот. Индикаторите се делчиња од информација кои ги сумираат карактеристиките на системот. Со собирање на податоци од голем број области за кои е важна одржливоста, со тек на времето, ќе се обезбедат важни информации кои ќе играат клучна улога при донесувањето на одлуки и креирањето политики. Но, и покрај богатството од податоци и информации, “добивањето на соодветната информација во бараното време и на релевантно ниво на агрегација”, е тешка задача.

Во Агенда 21 се вели дека “во одржливиот развој секој е корисник (user) и обезбедувач (provider) на информации”; се вели и дека институционалните капацитети за интегрирање на развојот и животната средина и развивањето на релевантни индикатори недостасуваат и на национално и на меѓународно ниво, и се застапува гледиште дека работата околу индикаторите за одржлив развој мора да продолжи⁷⁷. Исто така, во глава 40 од Агенда 21 земјите се повикуваат да развијат и идентификуваат индикатори за одржлив развој на национално ниво кои ќе можат да обезбедат солидна основа за донесување одлуки и насочување на фокусот кон одржливиот развој. Уште повеќе, Агенда 21 повикува на хармонизирање на напорите за развивање индикатори за одржлив развој на национално, регионално и глобално ниво.

Како одговор на овој повик, Комисијата за одржлив развој на својата трета сесија во април 1995, ја одобри Програмата за работа на индикатори за одржлив развој. Основна задача на Програмата беше индикаторите за одржлив развој да станат достапни до донесувачите на одлуки на национално ниво, за што беше неопходно нивно дефинирање, елаборирање на методологии за нивно пресметување, обучување и преземање на низа други активности за изградба на капацитети. Истовремено, беше наведено

⁷⁷ Светската банка, Организацијата за економска соработка и развој (OECD), Европската Унија, Комисијата за одржлив развој на ООН, веќе подолго време работат на индикаторите за одржлив развој. OECD има идентификувано основен комплет (Core Set) на индикатори за состојбата со животната средина.

дека онака како што се користат на национално ниво, овие индикатори можат да се користат и во националните извештаи кои земјите ги доставуваат до CSD и другите меѓувладини тела. Работната програма на CSD се состоеше, меѓу другото, и од следниве елементи:

- развивање на формулари за методологија - кои за секој индикатор ја опишуваат: неговата релевантност за политиките, основната методологија, изворите на податоци и проценка на достапноста на податоците (се работеше во тек на 1995-1996);
- тренинг и изградба на капацитети за користењето на индикаторите - со кои е можно да се мери напредокот кон одржлив развој на регионално и национално ниво (од 1995 до 1999);
- тестирање на соодветни комбинации на индикатори и следење на практиките во неколку земји - за да се стекне искуство и да се процени нивната апликативност, со цел и понатаму да се развиваат индикатори за одржлив развој (од 1996 до 1999).

Во 1997 година, за време на одржувањето на 19-тата сесија на Генералното собрание (одржана истовремено со Рио + 5) се потврди⁷⁸ важноста на Работната програма на индикаторите за одржлив развој како начин за добивање практичен и усогласен комплет на индикатори кои одговараат на специфичните услови во земјите и кои можат да бидат користени за мониторирање на напредокот кон одржлив развој на национално ниво. После изработката на формуларите за методологијата на индикаторите, 22 земји⁷⁹, на доброволна основа, учествуваа во процесот на тестирање. Врз основа на доброволното тестирање и консултациите со формираните експертски групи, за сите земји беше достапен за користење основен⁸⁰ комплет од 58 индикатори⁸¹, како и соодветни методолошки формулари.

⁷⁸ Содржано во член 111 и 133 од Програмата за понатамошна имплементација на Агенда 21.

⁷⁹ Извештаите за тестирањето во сите наведени земји можат да се најдат на web страната: <http://www.un.org/esa/sustdev/isd.htm>.

⁸⁰ Овој “основен” комплет од 58 индикатори беше извлечен од 134 “работни” индикатори и соодветни методолошки формулари, одобрени и тестирани како дел од имплементацијата на Работната програма за индикатори за одржлив развој на CSD.

⁸¹ Види Прилог 1: Индикатори за одржлив развој на ООН.

Табела 1: Земји учеснички во тестирањето, по региони⁸²

Региони	Земји
Африка	Гана, Кенија, Мароко, Јужна Африка, Тунус
Азија и Пацифик	Кина, Малдиви, Пакистан, Филипини
Европа	Австрија, Белгија, Чешка, Финска, Франција, Германија, Обединето Кралство
Америките и Карибите	Барбадос, Боливија, Бразил, Костарика, Мексико, Венецуела

Како кулминација на Работната програма за индикаторите за одржлив развој, која се работеше од 1995 до 2000, беше подготвен и извештај, во кој се финализира клучниот комплет индикатори кој ќе биде достапен за земјите⁸³. Комплетот индикатори беше презентираан на сесијата на CSD одржана во 2001. Понатамошните состаноци на CSD, како на пример Светскиот самит за одржлив развој, 2002, или 13-тата сесија на CSD, 2005, ја охрабруваа понатамошната работа врз индикатори за одржлив развој засновани врз националните услови и приоритети.

Голем број земји имаат утврдено комплет индикатори за одржлив развој на национално ниво, како би можеле да го следат движењето кон или отстапувањето од она што го имаат зацртано како фундамент на одржливоста на националниот развој. Република Македонија нема дефинирано комплет индикатори за одржлив развој.

Секретаријатот на CSD иницираше поврзување и агрегација на индикаторите за одржлив развој⁸⁴. Во овој контекст, внимание заслужуваат напорите кои се прават на изнајдување на нови показатели, од кои треба да се наведат:

⁸² Како дополнение на овие земји, преку доброволно обезбедување на податоци и учество на работилници, во процесот беа вклучени и Канада, САД, Нигерија и Швајцарија. Од своја страна пак, Заводот за статистика на Европската Комисија (The Statistical Office of the European Communities, Eurostat) подготви компилација од 54 CSD индикатори за тестирање која се потпира на базата на податоци за статистика која постои во Европската заедница. Eurostat во април 2001 ја објави публикацијата „Measuring Progress Towards A More Sustainable Europe“, во која се содржани CSD индикаторите на европско ниво.

⁸³ Види повеќе во “Indicators of sustainable development: guidelines and methodologies”, Chapter 2: Assessing progress towards sustainable development.

⁸⁴ Достапно во “Report on the Aggregation of Indicators for Sustainable Development: Background Paper No. 2”, CSD 9 April 2001, United Nations Division for Sustainable Development.

- индексот на човеков развој (Human Development Index, HDI) формулиран од страна на UNDP⁸⁵ и
- индексот на одржлива економска благосостојба (Index of Sustainable Economic Welfare, ISEW) кои го развиле Herman Daly и John Cobb⁸⁶.

Индексот на човековиот развој е агрегатен индекс и се движи на скала од 0 до 1. Сумира три индикатори: очекувано траење на живот/очекувано живеење, писменост и ниво на доходот.

Индексот на одржлива економска благосостојба, според некои мислења, е најсеопфатен индикатор на добросостојбата кој не ја зема предвид само просечната потрошувачка, туку и распределбата на богатството и деградацијата на животната средина. Освен корегираниите компоненти на потрошувачката, во индексот како последица на нееднаквоста во распределбата, спаѓаат и трошоците за заштита на животната средина, исцрпеноста на необновливите ресурси, загубата на обработливото земјиште поради негова ерозија и урбанизацијата, загубата на мочуришните земјишта и трошоците настанати како последица од загадување на воздухот и водата. Овој индекс вклучува и она што авторите Daly H. и Cobb J. го нарекуваат “долгорочна штета во животната средина” (Longterm Environmental Damage), показател кој ги опфаќа и долготрајните промени како што се глобалното затоплување и уништување на стратосферската озонска обвивка⁸⁷.

Во контекст на агрегација на индикаторите, за нагласување е дека на ниво на компанија, веќе е разработен модел за одредување на одржливоста на нејзиното работење. Се тргна од фактот дека многу е тешко да се процени работењето на компанијата врз база на премногу индикатори, а интегрирана информација за одржлив развој на компанијата е клучна при донесувањето на одлуки. Така, дизајниран е “модел за интегрирана проценка за одржлив развој”⁸⁸ кој преку композитен индекс за одржлив развој (Composite Sustainable Development Index, ICSD) има за цел да го следи економското, социјалното и “еколошкото” работење на компанијата со тек на времето и да го детерминира влијанието на поединечните индикатори врз севкупната одржливост на компанијата.

⁸⁵ United Nations Development Programme, UNDP, Програма за развој на Обединетите Нации.

⁸⁶ Brown, 1991.

⁸⁷ Brown, 1991.

⁸⁸ “A model for integrated assessment of sustainable development”, Damjan Krajnc, Peter Glavic, достапно на www.sciencedirect.com.

2.4. Образование за животна средина и одржлив развој

Еколошкото образование⁸⁹ не е само добивање на основни познавања за улогата на природните и општествени науки во заштитата на животната средина, туку претставува и доизградба на моралните принципи на човекот во однос на природата и надворешната средина. Оттаму, со право се верува дека клучот за спас на Земјата е навременото еколошко едуцирање на нејзините жители⁹⁰.

Паралелно со развојот на размислувањата за заштита на животната средина и одржлив развој, како нова филозофија на живеење, на меѓународно ниво се наметнува и согледувањето за неопходноста од еколошка едукација, бидејќи “Образованието за животна средина има низа предности:

- Како и секој вид едукација, така и еколошката значи моќ
- Со едукацијата се отстрануваат причините за деградација на животната средина, а не последиците
- Се поттикнува свеста дека еколошките состојби се едни од егзистенцијалните општествени барања
- Се подига еколошката свест кај граѓаните
- Образованието е една од најисплатливите општествени инвестиции која директно го поттикнува целокупниот општествен развој, со што вложените инвестиции неколкукратно се исплаќаат
- Едукативниот процес ја провоцира и стимулира неисцрпната творечка способност на човекот од каде што потекнува секој напредок”⁹¹

Потребата од образование за животна средина и за одржлив развој наоѓа свој одраз во меѓународно усвоените документи за одржлив развој. Така, на Конференцијата на ОН за животна средина и развој, 1972, во Стокхолм донесена е Декларација со која земјите од светот се поттикнуваат да ја внесат еколошката едукација како основен дел на воспитно-образовниот процес. Имено, во член 19 се вели: “Треба да се настојува поединецот да ја сфати смислата на својата одговорност во доменот на заштитата и подобрување на животната средина”.

⁸⁹ Во трудот, поимот “еколошко образование” ќе се користи како синоним на “образование за животната средина”, што може да се смета како исправно со оглед на тоа што науката за животната средина произлегла од екологијата.

⁹⁰ Извор: “Еколошката едукација во основното и средното образование во РМ од биолошки аспект”, докторска дисертација, м-р. Миле Србиновски, Скопје, 2001.

⁹¹ Ибидем.

Во Агенда 21 (Рио де Жанеиро, 1992 г) во делот кој се однесува на образованието, се вели: “Образованието на луѓето буди еколошка и морална свест, вредности и ставови, а воедно се стекнуваат вештини и начини на однесување потребни за одржливиот развој. За тоа да се постигне, образованието мора да ги објасни не само физичките и биолошките аспекти на човековиот развој, туку и социјалните, економските и еколошките аспекти”.

Понатаму се вели дека, заради подобрување на образованието од областа на одржливиот развој, државите би требало, меѓу другото, и да:

- им овозможат на луѓето од сите возрасти образование за животна средина и развој
- ги вградат поимите поврзани со животната средина и развојот во сите образовни програми
- стават акцент на оспособување на носителите на одлуки, и др.

Во Агенда 21 содржани се и препораки кои се однесуваат на потребата од усвојување на промени кои водат кон одржливо општество. За таа цел, во училиштата и факултетите би требало да се спроведуваат, меѓу другото, и програми за обука за постигнување на одржливо живеење. Исто така, треба да се поттикнуваат сите делови на општеството (факултетите, органите на државната управа, невладините и локалните организации, деловните субјекти и друго) да организираат обука од сферата на управување со животната средина.

И после Рио, во светот и кај нас се одржаа бројни собири⁹² на кои се анализираше образованието за животна средина.

Во Планот за имплементација од Јоханесбург (2002 г) експлицитно се наведува дека е потребно “да се лоцираат национални и меѓународни ресурси за подобрена интеграција на одржливиот развој во образованието”. Во него се апострофира и дека треба да се развијат и спроведат едукативни планови и програми на национално ниво чиј составен дел би било и образованието за одржлив развој.

Следејќи го наведеното во Планот за имплементација, на Конференцијата на министри за животна средина и за образование, одржана во Вилнус на 17-18 март 2005 (на која учество зеде и Република Македонија) беа разгледувани два многу значајни документа:

⁹² Види повеќе во “Еколошката едукација во основното и средното образование во РМ од биолошки аспект”, докторска дисертација, м-р. Миле Србиновски, Скопје, 2001.

- “Нацрт стратегија за едукација за одржлив развој”⁹³
- “Нацрт рамка од Вилнус за имплементација на Стратегијата за едукација за одржлив развој”.

Во нацрт - стратегијата, меѓу другото, се вели: “Едукацијата, покрај тоа што е човеково право, е и предуслов за постигнување на одржлив развој и алатка за добро управување и донесување на одлуки врз основа на претходна усогласеност, ... Едукацијата за одржлив развој ги развива и зајакнува капацитетите на поединците, групите, заедниците, организациите и земјите да проценуваат и да прават избори во корист на одржливиот развој. Таа може да промовира промена во нивното однесување и на тој начин да ги оспособи да го направат светот побезбеден, поздрав и попросперитетен, подобрувајќи го во исто време квалитетот на живеење. Едукацијата за одржлив развој може да обезбеди критичко размислување и поголема свест и способност”...

Целта на нацрт - стратегијата е да ги охрабри земјите членки на УНЕЦЕ⁹⁴ да развијат образование за одржлив развој и да го вградат во своите формални образовни системи (во сите релевантни области) со што ќе се обезбедат знаења и вештини во областа на одржливиот развој, како и компетентност да се делува кон водење на здрав и продуктивен живот во хармонија со природата и со негување на социјалните вредности. Меѓу поважните задачи кои ќе придонесат за постигнување на вака дефинираната целта, се:

- Поддржување на образованието за одржлив развој
- Истражувања и развој на образованието за одржлив развој
- Промовирање на одржливиот развој преку формалното и неформалното образование
- Зајакнување на соработката за образование за одржлив развој на сите нивоа во рамките на регионот на UNECE
- Оспособување на едукатори со соодветна компетентност за да го вклучат одржливиот развој во своите предавања.

Во Рамката за имплементација на Стратегијата, пак, се вели дека “штом ќе се усвои Стратегијата, земјите членки треба без одложување, да започнат со нејзино спроведување”! Исто така, во неа се вели и дека

⁹³ Мандатот за развивање на Стратегијата произлегува од Изјавата на министрите за животна средина на UNECE на нивната петта Конференција “Животна средина за Европа”, одржана во Киев, мај 2003. Стратегијата беше развиена преку партиципаторен процес во кој беа вклучени влади, образовни институции, НВО-и и други заинтересирани субјекти од регионот на UNECE, како и меѓународни организации.

⁹⁴ United Nations Economic Commission for Europe, Економска комисија на ОН за Европа.

“имплементацијата е продолжителен, долгорочен процес со три фази:

- Фаза 1 (до 2007 г): Земјите треба да дефинираат што од она што го работат е во согласност со Стратегијата и кои се приоритетни активности потребни за имплементацијата на Стратегијата. Ова треба да вклучи преглед на тековните политики, законите, финансиските механизми и образовни активности. Воедно, ќе треба да се идентификуваат и пречките, за чие надминување ќе треба да се спроведат дополнителни активности. Во оваа фаза треба да се развијат и методи за евалуација, како и индикатори за имплементација на Стратегијата за едукација за одржлив развој. Резултатите треба(ше) да се презентираат на Министерската конференција “Животна средина за Европа” што се одржи во Белград, септември-октомври 2007 година
- Фаза 2 (до 2010 г): Во овој рок, треба да се спроведува Стратегијата. Земјите треба да го оценат прогресот што е направен во спроведувањето на својата национална стратегија и, доколку е потребно, да го ревидираат.
- Фаза 3 (до 2015 г): Земјите треба да имаат направено значаен напредок во имплементацијата на едукацијата за одржлив развој”.

СУМАРИУМ

Фундаментот на одржливиот развој е поставен на Конференцијата на ОН за животната средина и развојот, одржана во Рио 1992 година, кога сите земји ја потпишаа Декларацијата од Рио и ја усвоија Агенда 21. Со тоа, тие се обврзаа на вградување на одржливоста на развојот во секторските политики, како и нивно усогласување со цел постигнување на севкупен одржлив развој.

Без дилема, Агенда 21 е најважната книга напишана за заштита на животната средина и за одржливиот развој. Таа, меѓу другото, ги повикува земјите членки на ОН да развијат и усвојат национални стратегии за одржлив развој и да формираат национални советодавни тела за одржлив развој. Агенда 21 во себе содржи механизам за следење на сопствената имплементација.

Но, за да се следи прогресот, потребно е утврдување на соодветни индикатори. Во таа насока, на ниво на ОН дефинирани се индикатори за мерење на одржливоста на глобално ниво. И не само на ниво на ОН, туку, следејќи го повикот од Агенда 21, голем број земји имаат утврден сет на индикатори за одржлив развој, како би го мереле напредокот кон постигнувањето на одржливиот развој, зацртан како крајна цел. Но, определувањето на национални индикатори за одржлив развој не е воопшто едноставен и лесен процес. Во овој смисол, многу може да помогне искуството на земјите кои го спроведоа процесот на дефинирање индикатори за одржлив развој, а во секој случај треба да се имаат предвид и одредени принципи и насоки.

Индикаторите можат да помогнат во мерењето и калибрирањето на напредокот кон постигнување на целите на одржливиот развој. Многу земји имаат развиено национални индикатори за одржлив развој. ООН има усвоено комплет индикатори за одржлив развој, а изготвена е, и практично применета Програма за индикатори за одржлив развој, со разработени фази, процедури за развивање, тестирање и користење на индикаторите. Апликативна е во секоја земја, со водење сметка за нејзините специфики.

Одржливиот развој е предмет на многу самити и конференции одржани во последните 20-тина година, организирани од страна на ОН, OECD, WTO и други (од кои позначајни се: Самитот во Јоханесбург, како и конференциите одржани во Доха, Маракеш, Монтереј) на кои огромно, ако не и целосно, внимание му се посветува на начините за постигнување на одржливост на развојот, бидејќи иницијативите на ОН и меѓународното

право уште од почеток ја поставија основата за одржлив развој како политичка и легална.

Имајќи предвид дека целовитоста на Агенда 21 и Планот за имплементација од Јоханесбург имаат системски карактер и се предложени како содржина во јавните политики на секоја земја, не постои сомневање дека тие предлагаат систематизација на секоја држава и нејзините политики како соодветно средство за зголемување на нејзините капацитети. Тоа е точно она што значи трансформација на модерната држава⁹⁵. И двата погоре наведени документа, како и Програмата за понатамошна имплементација на Агенда 21 (1997, Рио +5) повикуваат на развивање национални стратегии за одржлив развој од страна на земјите членки на Обединетите нации.

Сепак, и покрај почетниот ентузијазам, се покажа дека патот за постигнување на одржлив развој е потешок отколку што првично беше антиципирано. Една од пречките, помеѓу бројните идентификувани, е недостатокот од методологија за вградување на критериуми за одржливост во националните политики.

Одржувањето на Светскиот самит за одржлив развој во Јоханесбург 2002 година, укажа дека една од причините, ако не и најглавната, за недоволното “доближување” до одржливиот развој е неисполнувањето на обврската за развивање национални стратегии за одржлив развој. Затоа, во усвоениот План за имплементација од Јоханесбург, се реafirмира повикот до земјите да ја испочитуваат својата обврска и до 2005 да изработат и да започнат со спроведување на свои, национални стратегии за одржлив развој.

И Агенда 21 и Планот за имплементација од Јоханесбург посветуваат големо внимание на потребата од образование за животна средина и одржлив развој, како и зголемување на способноста на државата (Capacity Building) за (рако)водење/управување. Одржливиот развој не може да се постигне без “одржлива” држава. “Одржливата” држава ја разбира својата одговорност да го води општеството кон идеалот на одржливиот развој и сè што планира и спроведува треба да биде во таа насока. Таа е гарант на одреден јавен морал. Успешното планирање на одржливиот развој е всушност наука и не може да биде постигнат без поопшта реорганизација на начинот на кој се креираат јавните политики. Затоа, Агенда 21 и Планот за имплементација нагласуваат дека секоја земја треба да биде способна да ги одреди основните цели и да се труди да ги постигне преку стратешки обмислен план, преку ефикасна легислатива, преку механизми

⁹⁵ “The Coming Systematised State of the 21st Century”, Michael Deckeris, 1995.

за спроведување на законите и преку периодично проверување на нивната ефикасност.

Агенда 21 и Планот од Јоханесбург не оставаат ни ронка сомнеж дека е потребна изградба на капацитети за управување во секоја земја (а особено во земјите во развој), бидејќи ефективноста на државата се гледа преку нејзината способност да (рако)води. Последователно, наместо неутрална држава која остава пазарот да има водечка улога, меѓународните документи за одржлив развој повикуваат на одржлива и способна држава, која:

- ќе ги изрази и ќе се стреми кон основните цели на одржливиот развој и која ќе зацрта стратешки план за да ги постигне
- ќе спроведува ефективна легислатива за тие цели, и ќе се обидува да ги реализира преку модерни методи на управување и администрација
- ќе воспостави механизми за спроведување на законите и периодично ќе ја проверува нивната ефикасност.

Она што е потребно за едно општество да биде одржливо и трајно, тоа е широк спектар на програми и одлуки кои започнуваат со укажување на вредностите (Statement of Values) што ќе продолжи со сеопфатни програми во кои овие вредности се конвертирани во цели, па разработени во општи принципи⁹⁶, кои ќе водат и ќе ги обликуваат саканите одлуки или активности. Бидејќи, одржливиот развој е можен!

За да се сумираат логичните предуслови за одржлив развој, како што се согледува од усвоените меѓународни документи и одржаните меѓународни конференции, мора да се нагласи дека нивната апликација од страна на националното законодавство и предметното право, всушност значи:

- нов, минимум систем на општи вредности за сите држави во светот, но таков кој ќе биде втемелен и обврзувачки и во кој ќе доминираат вредностите на одржливост, праведност и скромност,
- рапиден напредок на новата наука за одржливиот развој (поширока од науката за економија на животната средина како правен наследник на претходната, чистата економска наука). Новата наука за одржливиот развој има друга, поразлична и специфична мисија; имено, да го обнови продуктивниот систем ограничен од

⁹⁶ Овие принципи мора да бидат интерпретирани како:

- прокламирање на систем на легални вредности, или со други зборови кажано, вредности официјално санкционирани со закон; валидни и обврзувачки за сите, без оглед на нивните морални преференци,
- систем од општи насоки за реализација на овие идеали.

сопствената природна база (тоа е токму она што е потребно за да се спроведе Агенда 21),

- контрола на државата врз пазарот, преку стратешки план за одржлив развој и механизми за мониторинг на неговата имплементација. Мора да биде разбрано дека пазарот не е и не може да стане подеднаков партнер со државата во одржливиот развој; уште помалку може да остане неодговорен,
- силна, морална, интелегентна и ефективна држава,
- отворен, праведен/правичен и ефективен законски систем.

Одржливиот развој веќе стана глобално раширена идеологија⁹⁷; “тој е вкоренет во највозвишениот морал и духовните мотиви на луѓето и мора да е во согласност со нивните фундаментални вредности”⁹⁸.

⁹⁷ “The law of Sustainable Development, General Principles” (A Report produced for the European Commission by Michael Decleris, former Vice president of the Hellenic Council of State); Environment Directorate-General, European Commission, 2000.

⁹⁸ Официјален водич кон Агенда 21.



3. ОСТВАРУВАЊЕ НА ОДРЖЛИВИОТ РАЗВОЈ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

*“Одржливиот развој е фундаментална цел
на Европската Унија.
Овој концепт е една од главните цели
за европска интеграција”.*⁹⁹

3.1. Вовед

Една од стратешките цели на Република Македонија е нејзина интеграција во Европската Унија. Тоа е цел која ја има поддршката на поголемиот дел од граѓаните на земјава; затоа, особено е значајно да се утврди дали Европската Унија води политика на одржливост на развојот. Можеби тоа прашања најдобро и најконцизно го одговорил Романо Проди, Претседател на Европската Комисија¹⁰⁰, кој пред

⁹⁹ Romano Prodi, 2001.

¹⁰⁰ Европската комисија е извршен инструмент на ЕУ. Политички е независна институција која ги застапува и промовира интересите на ЕУ како целина. Таа е водечката сила во институционалниот систем на ЕУ: предлага законска регулатива, политики и програми за дејствување и е одговорна за спроведување на одлуките на Парламентот и Советот. Извор: “Како работи Европската Унија”, Луксембург: Канцеларија за службени изданија на Европските заедници, 2003, ИСБН 92-894-7520-X. Европската Комисија има три различни функции: иницира предлози за легислатива, е чувар/заштитник на Договорите, и е менаџер и егзекутор на политиките и меѓународните трговски врски на Унијата.

Европскиот парламент¹⁰¹, во Стразбур, мај 2001, рекол: “Одржливиот развој не е само животна средина. Тоа е обезбедување дека економскиот растез, социјалната кохезија и заштитата на животната средина се нераздвојни. Ова е јадрото на европскиот модел на општество кое сакаме да го зајакнеме и зачуваме за следните генерации. Економските, социјалните и целите на животната средина не се контрадикторни, тие се комплементарни... Стратегијата за одржлив развој е есенцијална во обезбедувањето урамнотежено, правично и одржливо општество во Европа. Ние, Европјаните, со право сме горди на нашиот социјален модел: но мора да го модернизираме за да биде во функција за идните генерации. Тој мора да стане модел кој со гордост ќе му го понудиме на остатокот од светот. На крајот на краиштата, иднината на планетата зависи од одржливиот глобален развој и најдобар начин за Европската Унија да го промовира, е да го практикува она што го декларира и да го предводи давајќи пример ...”.

Се верува дека Европската Унија е одлично позиционирана за да ја преземе водечката улога во водењето на одржливиот развој на глобално ниво. Таа е еден од најголемите светски донори на помош за развој, најголем светски трговски партнер и најголем извор на директни приватни инвестиции. Европскиот модел за интеграција е заснован врз водење на заемно поддржувачки стратегии за стабилен економски растез, социјален развој и заштита на животната средина. Инвестирањето во заедничката иднина со нејзините најблиски соседи е фундаментално за долгорочна политичка стабилност на самата Европска Унија. Затоа, проширувањето на Европската Унија е базирано врз програми за развој насочени кон постигнување на политичка стабилност, безбедни економски услови, социјална кохезија и одржливост на животната средина.

Стратешкиот приод кон интегрирање со Европска унија, неодминливо треба да ги следи принципите на одржливост на развојот, како своевидна призма низ која се проценуваат развојните перспективи на Унијата и, согласно со тоа, на земјите аспиранти за членки во Унијата.

На што се темели ваквата констатација?

¹⁰¹ Европскиот парламент е институција која ги претставува граѓаните на земјите-членки на Унијата. Во многу области, Парламентот дејствува како ко-законодавец, заедно со Советот. Парламентот и Советот се овластени за буџетот. Парламентот практикува демократска контрола врз активностите на Комисијата. Неговите членови не се национални делегати, туку политички групи. Извор: “Како работи Европската Унија”, Луксембург: Канцеларија за службени изданија на Европските заедници, 2003, ISBN 92-894-7520-X. Европскиот парламент е директно избран демократски израз на политичката волја на народите на ЕУ, најголем мултинационален парламент во светот.

3.2. Одредби за одржлив развој во договорите на Европската унија

Европската унија се конституира со меѓународни договори (Treaties¹⁰²). Преку нив, може да се согледа дека таа е насочена кон достигнување на одржливиот развој, не само во контекст на креирање политики за животна средина, туку и во контекст на сите политички одлуки: и економски, и социјални и оние кои се однесуваат на животната средина.

Корените се влечат уште од Договорот за формирање на Европската економска заедница или Договорот од Рим¹⁰³ во кој се вели дека.. “Заедницата ќе има за своја задача промовирање на ... високо ниво на заштита и подобрување на квалитетот на животната средина...”¹⁰⁴.

Во Преамбулата на Договорот за Европската унија¹⁰⁵ или популарно наречен Договорот од Мастрихт, се наведува: “Заедницата е детерминирана да промовира економски и социјален напредок за своите граѓани, земајќи го предвид принципот на одржлив развој ...”¹⁰⁶.

Со Договорот од Амстердам со кој се дополнува Договорот за Европска унија, договорите за формирање на европските заедници и поврзаните акти¹⁰⁷, се оди уште понатака, преку усвојување на обврската за “постигнување урамнотежен и одржлив развој” (член Б) и со наведување дека финансиските инструменти на Унијата ќе работат, симултано и дол-

¹⁰² Согласно меѓународното право, Treaty е формален договор склучен помеѓу држави со цел дефинирање (или модифицирање) на нивните меѓусебни должности и обврски. Иако во меѓународното право не постојат технички правила за формата, тој се состои од преамбула, тело, завршни клаузули, и завршува со искази и потписи. Вообичаено, потребно е негово ратификување од секоја од земјите потписнички. Неговата важност може да престане со: истекување (изминување на рокот), раскинување/поништување (прогласување за ништовен) и откажување (прецртување, бришење), во согласност со Виенската Конвенција за закон за договори. Во случајот на Европската унија, договорите се нејзин темел и примарен извор на законодавството на Унијата.

¹⁰³ Treaty establishing the European Economic Community, 25 мај 1957.

¹⁰⁴ И Европската комисија, и Советот на министри и Европскиот парламент, ја имаат заштитата на животната средина како предмет на делување. Значењето кое ЕУ му го придава на заштитата на животната средина се согледува и преку формираната Европска агенција за животна средина.

¹⁰⁵ Treaty on European Union, 7 февруари 1992, влезе во сила на 1 ноември 1993.

¹⁰⁶ Консеквентно, во 1993 година, Советот на министри ја усвои Петтата акциона програма за животна средина, со наслов “Кон одржливост”, за период од 1993 до 2000, во која, Европска унија се обврзува за унапредување на одржливиот развој преку своите политики и активности.

¹⁰⁷ Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts, потпишан на 2 октомври 1997, а влезе во сила на 1 мај 1999.

горочно, кон обезбедување на економски растеж, социјална кохезија и заштита на животната средина. Договорот од Амстердам го воведува одржливиот развој како основна цел (Core Objective) на Европската унија како што се наведува во членовите 2, 3 и 6 од ЕС Договорот.

Во членот 6 се наведува дека “Барањата што ги поставува заштитата на животната средина мора да бидат интегрирани при дефинирањето и спроведувањето на политиките и активностите на Унијата... со посебен нагласок на унапредувањето на одржливиот развој”. Ова претставува значаен пресврт во акцентирањето на важноста на одржливиот развој во политиките на Европската унија. Дополнително, во делот Развојна соработка, во член 177 се вели дека: “Политиката на Заедницата во областа на развојната соработка која ќе биде комплементарна со политиките водени од земјите-членки, ќе го зајакне: - одржливиот економски и социјален развој на земјите во развој,...”.

Во Договорот од Ница¹⁰⁸ се вели дека: “Целосно ќе се користат сите можности понудени со Договорот за да се постигне оваа цел (се мисли на заштита на животната средина – забелешка М.М.), вклучително и користење на пазарно ориентирани олеснувања и инструменти и кон промовирање на одржливиот развој”¹⁰⁹.

Нацрт Договорот за формирање на Устав на Европа¹¹⁰, или популарно наречен Уставен договор (Constitutional Treaty), заслужува посебно внимание. Имено, тој е изработен со цел да ги замени сите постоечки договори со единствен текст¹¹¹. Поделен е на четири 4 делови: првиот дел ги дефинира вредностите, целите, овластувањата, процедурите и институциите за донесување одлуки во ЕУ. Во него се опишани и симболите¹¹², државјанството, демократскиот живот и финансиите на ЕУ. Вториот дел ја содржи Повелбата за фундаменталните права. Третиот дел ги опишува политиките, внатрешните и надворешните активности и функционирањето на ЕУ. Последниот, четврт дел содржи општи и крајни одредби, вклучително и процедури за усвојување и ревидирање на Уставот.

Усвоен е на 17 и 18 јуни 2004 година од страна на шефовите на државите и владите на Бриселскиот европски совет, а потпишан во Рим, на

¹⁰⁸ Потпишан на 26 февруари 2001, а влезе во сила на први февруари 2003.

¹⁰⁹ На страна 78, Declaration on Article 175 of the Treaty establishing the European Community.

¹¹⁰ Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, може да се најде на <http://european-convention.eu.int>.

¹¹¹ Нацрт договорот е резултат од работата на Конвенцијата за иднина на Европа и Меѓувладината конференција (IGC).

¹¹² Симболи на ЕУ се: знамето, химната, мотото и Денот на Европа.

29 октомври 2004 година од страна на 25 земји членки на Унијата. Понатамошната постапка налагаше ратификување од секоја земја членка, во согласност со нивните уставни аранжмани (во парламентарна процедура или со референдум). Но, Франција и Холандија, во 2005 година, го одбија неговиот текст.

Сепак, вреди да се анализира. Една од целите на Европската унија согласно овој нацрт договор, наведена во членот I-3, е “Одржлив развој базиран врз урамнотежен економски растеж и ценовна стабилност во високо-конкурентна социјална пазарна економија”.

Во односите на Унијата со останатиот свет, како посебна цел се наведува: “да придонесува кон светски мир, безбедност и одржлив развој на Земјата”.

Во Преамбулата, во “Основни права на Унијата”, стои: “Унијата има намера да промовира балансиран и одржлив развој и да обезбеди слободно движење на луѓе, услуги, стоки, и капитал, и”, а во член II-97, кој говори за заштита на животната средина, се вели: “Високото ниво на заштита на животната средина и подобрувањето на нејзиниот квалитет мора да бидат интегрирани и обезбедени во политиките на Унијата во согласност со принципот на одржлив развој”.

Во “Надворешна акција на Унијата”, во член III-292, точка 2 се вели: “Унијата ќе ги дефинира и ќе продолжи да ги води своите политики и активности и ќе работи за висок степен на соработка на сите полиња на меѓународните односи, со цел да..(д) го зајакне одржливиот економски, социјален и развојот на животната средина во земјите во развој, ...”.

Како замена на Уставниот договор беше креиран Лисабонскиот договор¹¹³ кој е меѓународен договор потпишан од страна на земјите-членки на Унијата на 13 декември 2007 година, а стапи на сила на 1 декември 2009 година. Го дополнува Договорот на Европската унија¹¹⁴ и Договорот за формирање на Европската заедница¹¹⁵.

Во делот Општи одредби, во членот 2, став 3, се наведува дека: “Унијата ќе воспостави внатрешен пазар. Ќе работи на одржливиот развој на Европа базиран врз врамнотежен економски растеж и стабилност на цени, високо компетитивна социјална пазарна економија, со цел целосна вработеност и социјален напредок, и висок степен на заштита и подобрување на квалитетот на животната средина”.

Во истиот член, став 5, пишува дека во своите односи со светот,

¹¹³ The Treaty of Lisbon.

¹¹⁴ The Treaty on European Union, Maastricht; 1992.

¹¹⁵ The Treaty establishing the European Community, Rome, 1957.

Унијата ќе ги поддржува и промовира своите вредности и интереси и ќе придонесува за заштита на своите граѓани. Ќе придонесува за мир, безбедност, одржлив развој на Земјата, солидарност и взаемно почитување помеѓу луѓето, слободна и фер трговија, искоренување на сиромаштијата и заштита на човековите права, особено на правата на децата, како и стриктно набљудување и развој на меѓународното право, вклучувајќи и почит кон принципите на Повелбата на Обединетите нации.

Во Општи одредби на Унијата, во делот насловен како Надворешни односи на Унијата, член 10 А, во ставот 2 се наведува: “Унијата ќе дефинира и спроведува заеднички политики и акции, и ќе работи кон повисок степен на соработка на сите полиња на меѓународните односи со цел, меѓу другото... да помогне при развивањето на меѓународните мерки за зачувување и подобрување на квалитетот на животната средина и одржливо управување на глобалните природни ресурси, за да се обезбеди одржлив развој“.

Освен во наведените, и во многу други документи¹¹⁶ на Европската Унија е дефинирана нејзината позиција кон одржливиот развој во вкупните нејзини развојни напори, што имплицира и конкретни обврски и чекори што таа треба да ги преземе.

Но, интересно е да се наведе дека, според Michael Decleris¹¹⁷, до 2000 година во Европска унија нема директива која ќе наметне прилагодување на националното законодавство кон принципите на одржливиот развој (а

¹¹⁶ Како што се, на пример:

- Одржлива Европа за подобар свет: Стратегија на Европската Унија за одржлив развој, Европска Комисија, (COM 2001);
- Индикатори за одржлив развој, Еуростат 1997, Канцеларија за официјални публикации на Европската Комисија, Луксембург;
- Проценување на прогресот кон поодржлива Европа, Предложени индикатори за одржлив развој, Еуростат 2001а, Канцеларија за официјални публикации на Европската Комисија, Луксембург;
- Индикатори на притисок врз животната средина за Европската Унија, Еуростат 2016, Канцеларија за официјални публикации на Европската Комисија, Луксембург;
- Регионални патеки до одржливост, Канцеларија за официјални публикации на Европската Комисија, Луксембург;
- Агенда 2000: Зајакнување на Унијата и подготвување за нејзино зголемување, Европска Комисија;
- Животна средина 2010: Нашата иднина, наш избор, Шеста акциона програма за животна средина, Европска комисија.

¹¹⁷ “The Law of sustainable development, General principles”, A Report produced for the European Commission by Michael Decleris, former Vice-president of the Hellenic Council of State, 2000, Environment Directorate General.

според наши согледувања, ни до ден - денес нема директива за одржлив развој). Видливо е дека воведувањето на критериумите за заштита на животна средина во општеството е преземено во ограничен обем и само во некои сектори. Како резултат на ова, говори фактот дека воведувањето на одржливиот развој во сите јавни политики на земјите членки на Европска унија останува во голема мера платонско, без легална основаност и без поголема практична имплементација. Причина за ова е несоодветното објаснување на општите критериуми на одржливоста, со што се остава можност за политички маневри кои несоодветно го претставуваат одржливиот развој како неправилен развој.

“Тоа што ни треба се принципи на одржлив развој кои ќе имаат научна основа и законска поткрепеност. Само така ќе се обезбеди вистински импулс кон одржливиот развој. Да бидеме искрени: на ниво на Европска унија, чекорите кои се меѓународно испланирани во Агенда 21 не се преземени. За надминување на овие слабости можеби соодветен начин е да се подготви регулатива за одржлив развој (наместо директива) која ќе обезбеди директна облигација за земјите и граѓаните на Европска унија со цел прифаќање одржливо однесување”¹¹⁸.

Од друга страна пак, во 2005 година, Европската комисија достави до Советот и до Европскиот парламент “Нацрт декларација за водечки принципи за одржлив развој”¹¹⁹, во која се вели: “Европската Унија е цврсто определена за одржлив развој. Тоа е клучниот принцип на сите политики и активности... Декларацијата ја потврдува долгорочната визија за одржливост, ги идентификува главните цели на политиките и активностите на Унијата и го опишува начинот на кој Унијата сака да ги достигне тие цели. Овие водечки принципи кореспондираат со основните вредности на динамичниот европски модел на општество... Одржливиот развој е клучна цел на сите политики на Европската заедница”.

За да се постигне тоа, Европската унија и незините земји членки се залагаат да ги почитуваат клучните цели (заштита на животната средина, социјална еднаквост и кохезија, економски просперитет и исполнување на меѓународните обврски) и принципите за водење на политики (промоција и заштита на основните права, интра- и интергенерациска еднаквост, отворено и демократско општество, вклученост на граѓаните, вклученост на бизнисот и општествените партнери, кохерентност на

¹¹⁸ Ибидем.

¹¹⁹ Draft Declaration on Guiding Principles for Sustainable Development”, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 25.5.2005 COM (2005) 218 final, Commission of the European Communities, достапна на: www.europa.eu.int/comm/sustainable/docs/COM_2005_0218_F_EN_ACTE.pdf.

политиките и управување/(рако)водење, интеграција на политиките, користење на најдоброто достапно знаење, принципот на претпазливост и спроведување на принципот загадувачот плаќа).

Прашањето на одржливиот развој редовно се разгледува и на највисоките состаноци на Европскиот Совет¹²⁰. Почнувајќи од постигнатата согласност (на Советот одржан во Луксембург, 1997) за развивање структурен систем за поднесување извештаи за одржлив развој, последователните Совети прогресивно го разгледуваа интегрирањето на стратегиите за животна средина во секторските политики и издигнувањето на животната средина како неодминлив дел при развивањето на политиките.

3.3. Финансирањето на одржливиот развој во Европската унија

СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВИ НА УНИЈАТА. Две важни цели на политиките на Европската унија во текот на последните три децении се, прво, да се унапредат економската и социјалната кохезија меѓу земјите членки на Европска унија, и второ, да се обезбеди поддршка за економскиот и општествен развој на земјите кои не се членки на Европска унија, како кај тие што минуваат низ процесот на станување членки на Европска унија, така и кај оние во други региони на светот кои никогаш нема да станат дел на Европска унија.

За да се постигнат овие две цели, од буџетот на Европска унија се издвојуваат значителни износи финансиски средства.

Во “Правилникот за структурни фондови”¹²¹ од 1999, во програмите за периодот од 2000 до 2006 година, се зголемуваат барањата за вклучување на две теми, и тоа: за одржливост на животната средина и за еднакви можности, со што програмите стануваат поекстензивни и посистемски. Оваа интегрираност на прашањата на животната средина, како хоризонтална тема при креирањето на програмите за периодот 2000-2006 е артикулирана со сеопфатна рамка и многу програми од овој период вклучуваат проекти кои непосредно се поврзани со одржливост на животната средина.

¹²⁰ Европскиот совет го сочинуваат претседателите на земјите и владите од сите земји - членки на ЕУ, како и претседателот на Европската комисија. Тој е највисокото тело за донесување одлуки во Европската унија, а неговите состаноци најчесто се нарекуваат самити. Извор: “Како работи Европската унија”, Луксембург: Канцеларија за службени изданија на Европските заедници, 2003, ISBN 92-894-7520-X.

¹²¹ Structural Fund Regulations.

Во Регулативата на Советот бр. 1260 од 1999¹²² за Структурните фондови, се вели: "...Во напорите за зајакнување на економската и социјалната кохезија, Заедницата исто така прави обиди за промовирање на хармоничен, урамнотежен и одржлив развој на економските активности,.., и високо ниво на заштита и унапредување на животната средина. Со напорите особено треба да се интегрираат барањата за заштита на животната средина при формулирањето и спроведувањето на работата на Структурните фондови и да помогнат во елиминирање на нееднаквоста, и да промовираат еднаквост,..".

Политиката на кохезија се спроведува првенствено преку четирите Структурни фондови и Кохезиниот фонд (кои ги сочинуваат европските фондови, и кои се инструмент на Европската унија за имплементирање на нејзините политики за економска и социјална кохезија. Овие фондови претставуваат втора по обем позиција на издатоци во среднорочната финансиска перспектива на Европска Унија со која се покрива периодот меѓу 2000 и 2006 година.

Во членовите 158 и 160 од Договорот за Европска унија се вели дека економската и социјалната кохезија, постигната со намалување на регионалните диспаритети во економскиот развој, е фундаментална цел на Унијата.

Оваа цел всушност значи обезбедување помош во намалувањето на економските и општествените диспаритети во рамките на земјите членки на Европска унија, како и помош за земјите кои пристапуваат кон Европска унија ефективно и ефикасно да ја спроведуваат оваа политика по нивното станување полноправни членки на Унијата. Со промовирањето на кохезијата, Европската унија придонесува кон хармоничен и одржлив развој на економските активности во земјите членки, пораст на вработувањето и развој на човечките ресурси во овие земји, и кон заштита и подобрување на животната средина¹²³.

Како резултат на ова, регионалната политика на Унијата, финансиски поткрепена со Европските фондови трансферира повеќе од 35 % од буџетот на Унијата во најмалку развиените региони. Структурните фондови се аплицираат со користење на програмски пристап, со цел поддршка во усогласувањето на економските перформанси на регионите и поддршка на оние региони кои се соочуваат со особени структурни потешкотии кои го загрозуваат развојот и достигнувањето на просечниот стандард на

¹²² Council Regulation 1260/1999.

¹²³ "Фондовите на ЕУ за економски и социјален развој/кохезија и Македонија", Мојмир Мрак и Ванчо Узунов, март 2005, (користен е примерокот на книгата добиен на 5 април 2005, за кој авторите рекоа дека не е финален и дека подлежи на ревизија).

живеење на Унијата.

На 26-27 јуни 2003, на Петтата европска конференција за евалуација на Структурните фондови, одржана во Будимпешта, беше презентираан извештај¹²⁴ насловен како “Евалуација на придонесот на европските Структурни фондови кон одржлив развој: Методологија, индикатори и резултати”, од професор Paul Ekons и James Medhurst. Извештајот се темели на извештаите од DG REGIO проектот: “Евалуација на придонесот на европските Структурни фондови кон одржливиот развој”.

Основен пристап при евалуацијата бил да се истражи придонесот на одделни селектирани интервенции финансирани со Структурните фондови во 20 регионални студии на случај. Интересно е дека иако Структурните фондови на Европската унија се насочени кон одржливиот развој, регулативите и насоките на Европска унија за Структурните фондови не вклучуваат ниту дефиниција за одржлив развој, ниту пак даваат насоки за начинот на кој концептот може или треба да биде интерпретиран од страна на тимовите за планирање и менаџерите за програмирање. За целите на оваа евалуација била користена работна дефиниција за одржлив развој според која “одржлив развој е обезбедување на услуги и бенефиции со кои се зголемува човековата благосостојба без да се предизвика намалување на капиталните ресурси по глава на жител (capital stocks per capita)”.

За анализата се користел модел на четири видови ресурси/капитал¹²⁵:

- Производствен - капитал создаден од човекот (машини, алати, згради, инфраструктура,... сè она што се користи за создавање на друг капитал).
- Природен - кој освен природните богатства (дрвја, вода, енергија) вклучува и добра кои не е лесно парично да се изразат (биолошка разновидност, загрозени видови, екосистеми кои обезбедуваат еколошки “услуги”). Овој капитал може да се разгледува како делови од природата кои директно или индиректно се поврзани со човековата добросостојба.
- Човеков - кој најчесто се однесува на здравјето, благосостојбата и производниот потенцијал на поединците (ментално и физичко здравје, образование, мотивираност). Овие елементи придонесуваат не само за среќно и здраво општество, туку и за зголемување на економската благосостојба преку обезбедување на

¹²⁴ Извештајот може да се најде на: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/doc-gener/evaluation/rado_en.htm.

¹²⁵ Концептот на капитал произлегува од економијата, а капитални стокови обезбедуваат текови на стоки и услуги кои придонесуваат кон човекова благосостојба.

продуктивна работна сила.

- Социјален - кој исто како и човековиот, се однесува на благосостојбата, но не на индивидуално, туку на ниво на општество; се состои од општествени мрежи кои поддржуваат ефикасно, кохезивно општество и ги олеснуваат социјалните и интелектуалните врски и меѓуодноси помеѓу членовите, а се базираат врз социјална доверба и норми кои ги мотивираат луѓето заеднички да ги решаваат проблемите (граѓански организации, разни видови на соработка). Политичките и легалните структури кои ги поддржуваат политичката стабилност, демократијата, социјалната правда, се исто така дел од социјалниот капитал.

Од евалуацијата произлегле заклучни согледувања кои говорат дека Структурните фондови прогресивно го зголемиле својот придонес кон одржливиот развој, бидејќи донесувачите на одлуки на регионално ниво почнале да ја сфаќаат интегративната природа на регионалниот развој и потребата од поврзување на програмите за инвестирање не само со економските резултати, или со резултатите поврзани со зголемено вработување, туку и со социјалните и со целите на заштита на животната средина. Зајакнатата свест за трите столбови на одржливиот развој, подобрената интеграција при донесувањето одлуки, подобро разбирање на компромисите и синергиите, обезбедиле поддршка со која Структурните фондови повеќе придонеле кон одржливиот развој.

Сепак, интересно е да се наведе дека еден од заклучоците наведен во Финалниот извештај за напредокот на Стратегијата за одржлив развој на ЕУ¹²⁶ се однесува на односот помеѓу Стратегијата за одржлив развој на ЕУ и Структурните фондови. Имено, во него се вели дека: „Односот помеѓу Стратегијата за одржлив развој на Европската унија и Структурните фондови е контроверзен. Во 12-те нови земји членки се одвиваат крупни инвестициски програми во инфраструктурата. На пример, во Полска, Оперативната програма за инфраструктура претставува инвестиција од 27 милијарди евра за периодот 2007-2013, од која голем дел ќе биде инвестирано во патишта. Влијанието врз одржливиот развој во најмала рака е несигурно“. Како и да е, во попозитивна конотација, Структурните фондови се користеле и за инвестирање во „еколошка“ инфраструктура, како на пример во постројки за третман на отпадни води.

ВАЖНОСТА НА ПРАШАЊЕТО ЗА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА. Република Македонија на 22 март 2004 година ја поднесе својата апликација за

¹²⁶ “Progress on EU Sustainable Development Strategy”, Final Report, ECORYS, Research and Consulting, Nederland BV, Brussels/Rotterdam 29 February, 2008, стр. 16.

станување членка на Европската унија, а на 9 ноември 2005, Европската комисија даде позитивно мислење за поднесената апликација. Иако во овој момент е прерано да се даваат квалификувани оценки во врска со тоа кога земјата би станала членка на Унијата, сепак нема сомнение дека државата се зафати со комплексниот процес на пред-пристапување кон Европска унија. Составен дел на овој процес е обезбедувањето пристап до финансиската поддршка за социјален/општествен и економски развој што Европска унија ја дава за идните членки.

Финансиската помош на Европската унија за Република Македонија (ќе) се движи во две мошне различни рамки.

Првата го покрива периодот додека државата има статус на потенцијален кандидат за пристапување кон Европска унија. Во овој период финансиската помош од Европска унија за општествен/социјален и економски развој на Република Македонија главно е “придвижувана од побарувачката”. Главната цел е обезбедување финансиска поддршка наменета за зајакнување на економските и социјалните развојни процеси во државата. Во тој контекст, Република Македонија има пристап до фондовите за програми и проекти кои (1) го зајакнуваат процесот на транзиција во земјата, и (2) се во интерес на државите членки на Унијата.

Втората го опфаќа периодот на реалните преговори за прием во Европска унија, кога државата има статус на формално признаена држава кандидат за Европска унија. Во тој период финансиската помош од Европска унија за економски и социјален развој повеќе е “придвижувана од пристапувањето”, односно, повеќе е свртена кон подготвување на државата за спроведување на политиката на кохезија на Европска унија. Главна цел на предпристапната финансиска помош во оваа фаза е да се подготви и олесни интегрирањето на државата кандидат во Европска унија¹²⁷.

До крајот на 2005, Република Македонија de-facto имаше статус на потенцијален кандидат за членство во Европска унија, со пристап до ограничен опсег на финансиски инструменти на Европска унија - главно од Програмата CARDS¹²⁸ - насочени кон поддршка на јасно дефинирани развојни прашања. Во оваа фаза, финансиската помош на Европска унија

¹²⁷ И додека во текот на неодамнешниот процес на проширување, предпристапната помош на државите кандидати им се даваше преку три предпристапни инструменти, во наредниот среднорочен финансиски период на Европска унија, кој започна во 2007 година, инструментите се интегрирани во еден единствен предпристапен инструмент (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA).

¹²⁸ CARDS – Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation, Помош на Заедницата за реконструкција, развој и стабилизација.

за Македонија сèуште не беше раководена од барањата за пристапување во Унијата, иако има одредени елементи од таков карактер.

Во декември 2005 година, Република Македонија и официјално се стекна со статусот земја кандидат за членство за Унијата (со непрецизиран датум на отпочнување на преговорите). Со тоа, се менува и структурата на финансиската помош на Европска унија; притоа, многу поголемо внимание ќе се посветува на прашањата поврзани со пристапувањето во Европска унија, вклучувајќи и подготовка на државата за кохезионата политика на Европска унија. Покрај тоа, интензитетот на помошта од Европска унија, односно, трошоците по глава на жител исто така ќе се зголемат во споредба со постојната состојба. Доколку како референца за интензитетот на помошта се земат Балтичките држави во 2003 година, односно нивната последна предпристапна година, во секоја година од предпристапниот период Република Македонија може да очекува прилив на средства од фондовите на Европска унија во износ до 70 милиони евра.

Со оглед на тоа што Република Македонија (ќе) добива поголема финансиска помош од Унијата, со стекнатиот статус на држава кандидат за членство, како и со оглед на тоа што помошта ќе има различна структура, каде поголемо внимание ќе се посветува на програми и проекти од областите на економијата и социјалната кохезија, прашањето за неопходниот абсорпционен капацитет за ефективно користење на фондовите на Европска унија треба да добие многу повисоко место на политичката агенда отколку досега¹²⁹.

3.4. Стратегии за одржлив развој и Европската унија

Одржливиот развој не е единствено содржан во договорите на Унијата и во Нацрт уставот. На ниво на Европска унија усвоена е и Стратегија за одржлив развој, а и поедини земји-членки на Унијата имаат усвоени свои национални стратегии за одржлив развој.

СТРАТЕГИЈА ЗА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ НА ЕВРОПСКА УНИЈА. Во декември 1999, од Хелсиншката средба на Европскиот совет произлезе обврската Европската комисија да подготви предлог за долгорочна стратегија со која би се интегрирале политиките за постигнување на одржливост на развојот во економската, социјалната и сферата на животната средина.

¹²⁹ За апсорпциониот капацитет на Република Македонија, како и за структурните и кохезиониот фонд, види повеќе во “Фондовите на ЕУ за економски и социјален развој / кохезија и Македонија”, Мојмир Мрак и Ванчо Узунов, март 2005 (користен е примерокот на книгата добиен на 05 април 2005, за кој авторите рекоа дека не е финален и дека подлежи на ревизија).

Како одговор на таквото барање, на 15 мај 2001 година во Стразбур, Европската комисија го презентираше пред Европскиот парламент Предлогот на Стратегијата за одржлив развој на Европска унија. По тој повод, тогашниот претседател на Европската комисија, Романо Проди, во својот говор рече: “Одржливиот развој не е избор. Тоа е императив. Ние мора да преземеме сè што е возможно, па дури иако тоа значи некакво жртвување во процесот на промени и транзиција. Она што сакаме да му го оставиме на нашите деца и нашите внуци е свет во кој вреди да се живее, свет со поправедно општество и со здрава и чиста животна средина. Ова е наша обврска која не смееме да дозволиме да не ја исполниме”.

Тој, исто така нагласи: “Убеден сум дека доколку конкретните предлози од стратегијата успешно се преточат во легислативата, тоа ќе овозможи Европската унија да стане попросперитетно и поправедно општество”.

Европскиот совет, одржан на 16 јуни 2001 во Гетеборг ја усвои Стратегијата за одржлив развој на Европската унија¹³⁰ (SDS, EC 2001a), со наслов “Одржлива Европа за подобар свет”.

Составена е од два главни дела: во првиот се предлагаат цели и мерки за справување со бројни неодржливи трендови, додека во вториот се повикува на нов пристап при креирањето на политики кој ќе овозможи меѓусебно зајакнување на економските, социјалните и еколошките политики на ЕУ. Централен и најважен инструмент развиен за оваа намена е секоја нова политика да подлежи на “оценка на влијание” (Impact Assesment), како должност на Комисијата.

Стратегијата ја поттикнува оценката на аспектите на животната средина, во иста мера како и економските и социјалните аспекти при подготвувањето на сите понатамошни документи. Таа ја отсликува решеноста на Европската унија за исполнување на меѓународните обврски што се однесуваат на одржливиот развој.

Главните политики на Стратегијата за одржлив развој на Европската унија, вклучуваат:

- проценка за влијанието на одржливоста
- подобрување на внатрешната координација на политиките помеѓу различни сектори на институциите на Европската унија
- развивање на национални планови за одржливост од страна на земјите членки.

¹³⁰ Стратегијата е градена врз серијата претходни петогодишни акциони планови за животна средина.

Стратегијата повикува на нов пристап и промени¹³¹ при креирањето на политиките и е прв сериозен обид на Унијата да користи интегриран и холистички пристап при управувањето/раководењето. Европската Унија ги дефинираше начелата на добро раководење: отвореност, учество, одговорност, ефективност и кохерентност (СЕС 2001).

Придонесот на Европската унија кон одржливиот развој на глобално ниво е преку поставувањето на сеопфатен и интегриран збир од активности, кои ја сочинуваат Стратегија за одржлив развој на Унијата, веќе стапена во сила. Активностите не ги опфаќаат само трите заемноповрзани компоненти на одржливиот развој, туку и неопходните предуслови за успех: поголема кохерентност на политиките на Европската унија, подобро владеење (управување, раководење) на сите нивоа и зголемување на финансиските ресурси за имплементирање на потребните политики. Стратегијата се задржува и на таргетирање на приоритети за одржливост на животната средина, борба со климатските промени, обезбедување одржлив транспорт, поодговорно управување со природните ресурси и користењето на земјиштето, зголемување на употребата на чиста енергија и преземање мерки за ограничување на климатските промени. Ја опфаќа и борбата со сиромаштијата и социјалната исклученост, заканите по здравјето на луѓето, а го акцентира и стареењето на населението, како и начините за справување со економските и социјалните импликации во општество кое старее. Дополнително, во неа се бара интегрирање на животната средина во политиките на Европска унија и експлицитно се наложува дека сите политики мора да го имаат одржливиот развој како цел кон која ќе се фокусираат сите напори.

Во Стратегијата се обработува и се зема предвид и проширувањето на Европската унија и глобалната димензија, а како заеднички проблеми, меѓу другите, се наведуваат и:

- неконзистентноста на секторските политики
- краткорочноста при креирањето политики
- политичката инертност
- ограниченото разбирање
- несоодветната комуникација и дијалог.

Во еден дел се понудени и заеднички решенија, односно инструменти за постигнување одржлив развој во Европа, и тоа преку инвестирање во науката и технологијата, подобрување на транспарентноста, образо-

¹³¹ Промените се имплементирани до различен степен од страна на земјите - членки, делумно заради различните "стартни позиции", а делумно и заради различната спремност на националните и регионалните власти за прифаќање на промените.

ванието и информирањето, преку зголемување на учеството и вклученоста, како и со одредување на долгорочни цели и краткорочни периодични осврти. За поздравување е што во Стратегијата бизнис секторот се препознава како еден од клучните за постигнување на одржливост на севкупниот развој на Унијата. Во таа насока, стратегијата налага одредување на механизми со цел пазарот да биде во функција на одржливиот развој (на пример преку одредување на реални цени).

Стратегијата за одржлив развој и Лисабонската стратегија¹³² имаат иста цел; имено на одржлив начин да ја подобрат благосостојбата и условите за живот за сегашните и идните генерации. И двете стратегии се меѓусебно поддржувачки, иако се фокусираат на различни акции и имаат различна временска рамка.

Во Предговорот на Стратегијата за одржлив развој¹³³, чиј автор е Романо Проди, меѓу другото се вели: “Ова значи дека одржливиот развој е на врвот на агендата на Европската унија”.

Во Стратегијата, во член 23, Европскиот совет ги повикува земјите-членки да изработат национални стратегии за одржлив развој со цел подобрување на координацијата на политиките на национално ниво.

За Република Македонија оваа Стратегија е значајна бидејќи во неа се наведува и начинот на кој треба да се однесуваат земјите кои имаат аспирации да станат членки на Унијата. Имено, на страна 22 се наведува: “Земјите кандидати треба активно да се вклучени во имплементирањето на оваа Стратегија”! Во прилог на ова е и говорот на Романо Проди, кој два дена пред усвојувањето на Стратегијата, истакна дека “проширувањето и одржливиот развој се два клучеви близнаци за иднината на Европа”!

По однос на следењето на напредокот кој се постигнува во имплементирање на стратегијата, Европскиот совет одржан во Стокхолм одлучи - за сите димензии на одржливиот развој, Европската комисија да поднесува Извештај секоја година до Европскиот Совет, на пролетните состаноци, а

¹³² Во март 2000 година, на Самитот одржан во Лисабон, се започна стратегија врз чија основа Европа да стане најконкурентна економија во светот до 2010. Самитот повика на нов метод на отворена координација за промовирање на одржлив економски растеж со повеќе и подобри работни места и поголема социјална кохезија. Советот се состанува секоја пролет за да го следи напредокот и за да детерминира нови цели за Лисабонската стратегија. Во март 2001, на Европскиот совет одржан во Стокхолм, политиката за одржлив развој беше додадена кон економската и социјалната политика, како трета област за координирање преку Лисабонскиот процес.

¹³³ Romano Prodi, Foreword, “A Sustainable Europa for a Better World: European Union Strategy for Sustainable Development”, EU Commission, 2001.

врз основа на развиени индикатори¹³⁴.

Кон крајот на 2004 година започна да се прави Преглед на Стратегијата заради изострување на целите. Најверојатно голем број од целите поставени во 2001 г. се валидни но требаше да се додадат и нови, а за целите кои не се постигнати, требаше да се операционализираат нови механизми, мерки и политики. Margot Wallstrom, поранешен Европски комесар за животна средина, во својот говор на 20 септември 2004, во Брисел изјавила дека некои резултати се постигнале, и тоа: подобрување на кохерентноста помеѓу меѓународните политики и внатрешните заложби, се развиле политики за зајакнување на одржливоста во Европската унија и се зајакнале капацитетите за исполнување на меѓународните обврски на Европската унија. Меѓутоа, таа наведува дека по однос на определени зацртани цели не се постигнале посакуваните резултати, односно голем дел од трендовите остануваат неодржливи (во областите енергија, транспорт, здравје, биодиверзитет). Можеби затоа, Jose Manuel Barroso, поранешен претседател на Европската комисија, на 9 февруари 2005, рече: “Предизвиците со кои се соочува денес нашата планета се глобални. Европа ја презема својата одговорност. Доколку сакаме да ја зачуваме деликатната рамнотежа помеѓу економските, социјалните и прашањата за животната средина неопходни за одржливо општество, мораме веднаш да делуваме”.

Во Нацрт декларацијата за водечките принципи за одржлив развој¹³⁵ се наведува: “Во согласност со овие принципи и следејќи го барањето од Пролетниот европски совет, Комисијата годинава ќе претстави предлог за нова, посеопфатна и поамбициозна Стратегија за одржлив развој. Таа ќе содржи долгорочни ориентации, јасни цели и ефективни механизми за следење и ќе направи подобро користење на синергиите помеѓу комплементарните активности и политики. Внатрешните и надворешните димензии на одржливоста ќе бидат целосно интегрирани во новата стратегија”.

Советот на ЕУ, на 9-ти јуни 2006 ја усвои новата, обновена Стратегија за одржлив развој на Европската унија, чија општа цел е „идентификување и развивање на акции кои ќе овозможат ЕУ да достигне постојано подобрување на квалитетот на животот и на сегашните и на идните генерации, преку создавање на одржливи заедници способни ефикасно

¹³⁴ Индикаторите за одржлив развој на ЕУ (околу 120) се всушност дополнети индикатори за следење на Лисабонската стратегија и можат да се најдат на: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/sustainabledevelopment>.

¹³⁵ Види повеќе на: http://europa.eu.int/comm/sustainable/docs/COM_2005_0218_F_EN_ASTE.pdf.

да ги управуваат и користат ресурсите. Главен предизвик е постепено да ја промени тековната неодржлива потрошувачка и неодржливо производство, како и не-интегрирачкиот пристап при креирањето на политики¹³⁶. Што се однесува до спроведувањето и надгледувањето, Комисијата има за задача на секои две години (почнувајќи од септември 2007 година) да поднесува Извештај за постигнатиот напредок во спроведувањето на стратегијата во ЕУ и во нејзините земји членки. Од своја страна, земјите членки и генералните директорати, за напредокот ќе рапортираат до Генералниот секретаријат на комисијата (D2). Извештајот на Комисијата се состои од два дела: политичка комуникација (Political Communication) и детален работен документ (Working Paper) во кои се анализира прогресот во квантитативна и квалитативна смисла.

Во 2009-та, Комисијата го усвои Прегледот за Стратегијата за одржлив развој на ЕУ. Во него се нагласува дека во последните години ЕУ го зајакнала одржливиот развој во широк спектар на своите политики. Особено, ЕУ ја презела водечката улога во борбата против климатските промени и промоцијата на економија која се темели на користење на ниски количества јаглен. Но потврдува дека истовремено, во многу области постојат неодржливи трендови, заради што во нив треба да се интензивираат напорите.

Европскиот совет во декември 2009 година, потврди дека “Одржливиот развој останува основна цел на Европската Унија во рамките на Лисабонскиот договор.” Како што е истакнато во Извештајот на претседателството за прегледот на оваа стратегија од 2009, таа “ќе продолжи да обезбедува долгорочна визија и да претставува сеопфатна рамка за сите политики и стратегии на Унијата.”

ОПФАТ НА НАЦИОНАЛНИ СТРАТЕГИИ ЗА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ НА НЕКОИ ОД ЗЕМЈИТЕ-ЧЛЕНКИ НА УНИЈАТА. Некои од земјите-членки на Унијата имаат изготвено свои, национални стратегии за одржлив развој.

Велика Британија - првата стратегија за одржлив развој на Велика Британија е усвоена во 1994 година. Во мај 1999, националната влада усвои втора стратегија насловена како “Подобар квалитет на живот”, која ја потенцира важноста на социјалната димензија. Средишна цел е обезбедување на подобар квалитет на животот за секој, сега и во иднина. Ова значи симултано пресретнување на четири цели имајќи ги предвид долгорочните импликации од одлуките: социјален напредок кој ќе ги рефлектира потребите на секој поединец, ефикасна заштита на животната

¹³⁶ “Progress on EU Sustainable Development Strategy”, Final Report, ECORYS, Research and Consulting, Nederland BV, 29 February, 2008.

средина, економично користење на природните богатства, одржување на високо и стабилно ниво на економски растеж и вработување.

Секое поглавие содржи нацрт клучни активности и заложби, како и индикатори (14 основни и 150 национални) за проценка на постигнатиот напредок. Стратегијата го поддржува процесот на децентрализација, и апликација на принципите на субсидијарност и на деволуција (government to people).

Финска - првиот документ кој се однесува на одржливиот развој е презентираан пред финскиот парламент во 1990 година (Одржливиот развој и Финска). Во 1995 година изработена е акциона програма со наслов Акција на Финска за одржлив развој. Во 1998 година, финската влада усвои Програма за одржлив развој, чии главни цели се: одржување на нивото на економски развој, одржување и развој на технологии и знаење, управување со животната средина и природните богатства, намалување на емисијата на токсични супстанции, поддршка на идентитетот и културата, јакнење на демократските институции, обезбедување на човекови права, одбрана на земјата.

Шведска - стратегијата за одржлив развој е имплементирана во 2002 година, и ги претставува следниве главни принципи: принцип на предострожност (precautionary principle), принцип на најдобри достапни технологии (best available technology principle), принцип загадувачот плаќа (polluter pays principle) и принцип на рационално користење на природните ресурси, одржлив развој и затворени циклуси на произведен менаџмент. Меѓу главните цели на оваа стратегија се: идната животна средина, ограничување на климатските промени, јавното здравје, социјална кохезија, благосостојба и безбедност, економски растеж и др.

Австрија - во австриската Стратегија за одржлив развој (Одржлива иднина за Австрија), усвоена од страна на федералната влада во април 2002, се идентификуваат повеќе цели (на пример: борба со соромаштијата, социјална и економска рамнотежа, одржлива економија, еднаквост на половите, коректни цени за ресурсите и енергијата, успешен менаџмент преку еко-ефикасност, зајакнување на одржливите производи и услуги и др.), а се нудат и соодветни индикатори. Опфатени се и начините за нејзино спроведување.

Ирска - Националната стратегија за одржлив развој (усвоена во 1997 година од страна на Владата на Ирска) претставува план за интегрирање на концептот на одржливиот развој во 8 стратешки сектори, и тоа: земјоделство, шумарство, морски ресурси, енергија, индустрија, транспорт, туризам, трговија. Разработен е и дел кој се однесува на имплементацијата и мониторингот на стратегијата (вклучително и индикатори).

Данска - Владата на Данска ја усвои Националната стратегија за одржлив развој во јуни 2002, и во неа, меѓу другото, се содржат цели (на пример: Данска мора да развие општествена благосостојба и да ги раздвои економскиот растеж од влијанието на животната средина, Данска мора да создаде безбедна и здрава животна средина за секого и да одржи високо ниво на заштита, Данска мора да биде сигурна дека прашањата за животната средина се земени предвид во сите сектори, и др). Во стратегијата, елаборирани се клучните сектори за делување (производство на храна - безбедност на храната, земјоделство и рибници, шумарство, индустрија, трговија и услуги, транспорт, енергија, урбан и просторен развој и туризам). Опфатена е и имплементацијата, мониторингот и следење на резултатите од нејзиното спроведување. Данска има и свои индикатори кои се поврзани со Стратегијата за одржлив развој. Инаку, стратегијата го опфаќа периодот до 2020 година.

Белгија - го усвои Првиот федерален план за одржлив развој 2000 - 2004 (на ниво на Совет на министри) како рамка за одделните регионални политики. Кон дефинираните цели се приложени и соодветни индикатори.

Словачка - Национална стратегија за одржлив развој е усвоена од страна на Владата во октомври 2001, а од страна на парламентот во април 2002 година. Стратегијата ги детерминира: основната определба, принципите, приоритетите (на пример: создавање на нов модел на економија, поддршка и заштита на културниот и историскиот континуитет и вредностите на државата и општеството, постигнување балансиран регионален развој, и др) и главните национални цели. Од листата од 132 индикатори за одржлив развој усвоена од страна на Комисијата за одржлив развој на ОН, Словачка избра 125 (38 социјални, 23 економски, 49 еколошки и 15 институционални).

Чешка - има усвоено два документа најважни за одржливиот развој: во 1995 - Државна политика за животна средина (State environmental policy) и во 1999 - Државна политика на Република Чешка за животна средина (State policy of the Czech Republic for the Environment).

Унгарија - го има подготвено и усвоено документот “Стратешки планови, иницијативи и активности за одржлив развој” (како национален извештај подготвен за Комисијата на ОН за одржлив развој за имплементација на Агенда 21 и принципите на одржливиот развој). Значаен документ кој ја поддржува имплементацијата на принципите и индикаторите за одржлив развој е и Националната акциона програма за животна средина за 1997 - 2002.

Полска - Полска 2025 - долгорочна стратегија за одржлив развој, е усвоена во јуни 2000 од страна на советот на министри. Клучна цел на

стратегијата е зголемување на благосостојбата на семејствата во Полска. Стратегијата е рамковна програма и содржи визија која го насочува развојот на секторските и регионалните планови, програми и политики. Базирана е врз анализи на промените во економската структура од транзицијата кон пазарна економија и на преостанатите проблеми на економско и социјално поле. Оперативните цели се структурирани во три категории: општество, економија, држава. Во сите делови на стратегијата се сретнуваат индикатори (повеќе или помалку конкретни), а листа на општи индикатори за социјалната и економската ситуација и квалитетот на живот се презентирани во прилог кон стратегијата.

Словенија - има изработено “Стратегија за економски развој на Словенија, 2001 - 2006: Словенија во новата декада: одржливост, конкурентност, членство во Европска унија”¹³⁷. Евидентно е дека еден од столбовите на словенската развојна стратегија е одржливоста на развојот.

Естонија - има изработено стратегија под наслов “Одржлива Естонија 21”, одобрена од Владата на 17 март 2005 година, а од Собранието на 14 септември 2005 година. Во стратегијата се наведуваат четири цели: еколошка рамнотежа, кохерентно општество, пораст на благосостојбата и целисходноста на естонскиот културен простор. Оваа стратегија е “стратегија за развој на естонската држава и општество до 2030 година”¹³⁸. Дефинирани се и индикатори.

3.5. Тела за одржлив развој во земјите членки на Европска унија

Само за појаснување: националните тела / совети за одржлив развој имаат за цел да промовираат одржлив развој на национално ниво, во согласност со принципите, концепциите и акциониот план во Рио. Или, кажано со јазикот на социо-политичките науки, Советот претставува партиципативен институционален механизам формиран на национално ниво со цел да ги координира активностите кои следуваат во врска со имплементација на договорите од UNCED¹³⁹. Овие две дефиниции ги содржат причините кои го објаснуваат формирањето и природата на советите:

- потребата за одржлив развој како промена на парадигмата
- потребата да се креираат механизми кои ќе овозможат учество на поголем број општествени групи во процесот на донесување одлуки.

¹³⁷ Изработена од Институт за макроекономска анализа и развој.

¹³⁸ Estonian National Strategy on Sustainable Development “Sustainable Estonia 21”, публикувана од Estonian Ministry of the Environment, ISBN number 9985-881-30-3.

¹³⁹ United Nation Conference on Environment and Development, 1992.

- Националните совети за одржлив развој се соочуваат со предизвици поради различната стварност во различни региони, а разликите помагаат при утврдување на различни структури и процедури за работа. Но, некои барања ги надминуваат националните интереси, како на пример:
- потребата од легитимност, постигната преку избор на истакнат претседавач и масовно членство
- согледување на интересите, вклученост и релевантни особини (како доминантни критериуми за избор на членство)
- одржување на активноста на советот преку често одржување на состаноци
- промовирање консензус меѓу членовите и давање можност за пристап до највисоките нивоа во владата.

Во Именикот за национални совети (или слични тела) за одржлив развој на Советот за планетата Земја, наведени се 133 земји¹⁴⁰ со определен вид на официјално тело за спроведување и имплементирање на договорите од UNCED. Првата група вклучува 63 земји кои формирале национален совет за одржлив развој во кој се вклучени претставници на повеќе сектори (или слични видови институции со вклученост на повеќе заинтересирани страни). Втората група ја сочинуваат 18 земји, кои во разговорите се обидуваат да опфатат повеќе сектори, но и понатаму функционираат во рамките на владата¹⁴¹. Во третата група, составена од 53 земји, министерството/ агенцијата за животна средина настапува како focal point во преговорите во врска со договорите од Рио.

Но, да видиме каква е состојбата во земјите членки на Унијата; во некои од нив формирани се тела за одржлив развој, и тоа:

Австрија, Совет за одржлив развој (Austrian Council for Sustainable Development, ACSO), формиран во 1991 година од страна на австриското Министерство за животна средина. Советот се состанува редовно (еднаш месечно), а најважна задача е споделување на информации за одржливиот развој, подготвување на извештаи до CSD и одредување на националната позиција за преговори во контекст на одржливиот развој. Сочинет е од претставници на сите министерства, локални власти, бизнис сектор, сектор наука, главни групи, НВО. Австрискиот совет за одржлив развој не е директно вклучен во имплементација на стратегијата, ниту пак беше

¹⁴⁰ Извор “Прирачник за национални совети за одржлив развој за имплементација на спогодбите од Конференцијата на ОН за животна средина и развој”, Канцеларија на UNDP, Скопје, 1999.

¹⁴¹ Учеството на НВО во овие интра-владино тела е минимално.

ангажиран во процесот на нејзина изработка.

Белгија, Федерален совет за одржлив развој (Belgian Federal Council for Sustainable Development), формиран со закон на 5 мај 1997 година, после сукцесијата на Националниот совет за одржлив развој (National Council for Sustainable Development) кој беше востановен со Кралски декрет на 13. 10. 1993 г. Во Белгија формирани се и регионални совети за одржлив развој (Regional councils for Flanders, Walloon and the Brussels region). Федералниот совет е тело кое ги советува белгиските федерални власти за федералната политика за одржлив развој. Освен неговата советодавна улога, Федералниот совет делува и како форум за охрабрување на дебата за одржлив развој (на пример преку организирање симпозиуми). Членови на Советот се претставници на различни општествени организации: еколошки, развојни, здруженија на потрошувачи, трговски здруженија, федерации на работодавачи, производители на енергија, а има и претставници од светот на науката. На состаноците учествуваат и претставници на федералните и регионалните власти, како и делегати од советодавните тела за животна средина и за социо-економски прашања, но имаат само советодавна улога.

Финска, Национална комисија за одржлив развој (Finish National Commission on Sustainable Development), формирана од страна на Владата во 1993 година, со цел промовирање на одржливиот развој. Комисијата делува како форум на кој заинтересираните страни ги презентираат своите цели, идеи и програми, а се ангажираат и во широка дебата за одржливоста. Задачата на Комисијата е да ја координира имплементацијата на одржливиот развој во Финска. Игра активна улога во подготвувањето и одобрувањето на различни стратегии, програми и процеси за одржливиот развој, вклучувајќи ја и Националната стратегија за одржлив развој од јуни 2006. До 2007 година (цели 14 години!) на нејзино чело беа премиерите. Но, после парламентарните избори во април 2007 година, неа ја предводи министерот за труд, а негов заменик е министерот за животна средина. Членови на комисијата се и четири други министри како и претставници од сите сфери: од Собранието, јавната администрација (вклучувајќи ги и локалните власти), секторите бизнис и индустрија, од работнички синдикати, НВО, различни интересни групи, медиуми и цркви. Овие претставници се поканети “за да дадат свој инпут во водењето на Финска на одржлива патека”. Во Комисијата има и претставници на народот Сами, кои се староседелци во Финска.

Франција, Меѓуминистерски комитет за одржлив развој (Interministerial committee for Sustainable Development, CIDD), кој ја надгледува националната политика за одржлив развој. Формиран е во 2003 година,

и претседаван од премиерот. Комитетот ги презеде задачите од три претходни тела: Интерминистерски комитет за животна средина (Interministerial Environment Committee), Интерминистерска комисија за ефектот на стаклена градина (Interministerial Commission on Greenhouse Effects) и Интерминистерски комитет за превенција на големи природни непогоди (Interministerial Committee on the Prevention of Major Natural Hazards).

Германија, Совет за одржлив развој (Council for Sustainable Development, RNE). Основан е од страна на канцеларот Герхард Шредер (Gerhard Schröder) во април 2001 година, а во јуни 2007 година канцеларот Ангела Меркел (Angela Merkel) му даде нов мандат. Го сочинуваат 13 личности од јавниот живот.

Во 2001 година, Федералната влада формираше и “Зелен Кабинет” („Green Cabinet“) односно Комитет за одржлив развој при Државниот секретар (State Secretary Committee for Sustainable Development) со кој претседава канцеларијата на премиерот. Во 2004 година, германскиот федерален парламент формираше Комитет за одржлив развој во парламентот. Во својот Извештај за напредокот (Progress Report) од 2008 за Националната стратегија за одржлив развој, владата индицира дека треба да се зајакне улогата на Зелениот кабинет како централно административно тело во владата за управување со одржливоста.

Советот за одржлив развој дава свој придонес во елаборирање и ажурирање на Стратегијата, а дава и препораки за имплементација на одржливиот развој. Негова задача е и зајакнување на дијалогот за одржливиот развој. Не е научно советодавно тело. Ја советува федералната влада за политиката за одржлив развој, презентира предлози за таргети и индикатори, и предлага проекти како поддршка во достигнувањето на одржливиот развој. Делува и како промотор на општествениот дијалог за прашањето на одржливоста. Го сочинуваат 13 јавни личности, вклучувајќи претставник од локални власти, банка, поранешен министер, професори, и др.

Ирска, Национално партнерство за одржлив развој (Comhar¹⁴² - the National Sustainable Development Partnership), клучна организација која во Ирска го обезбедува вклучувањето на интересните групи во спроведувањето на одржливиот развој, формирано во 1999 година. Комхар ја советува владата за политики кои го поддржуваат одржливиот развој, претставува форум за консултација и дијалог, го проценува напредокот во постигнувањето на одржлив развој во Ирска, истражува нови начини за достигнување на одржливост, развива соодветни нови меха-

¹⁴² Comhar – ирски збор за партнерство.

низми, советува за нивна имплементација и др. Има 25 члена од пет сектори: од државен сектор, од економските сектори, од еколошки НВО, од општествени/социјални НВО, и од секторот на научни и стручни работници. Членовите на Комхар ги назначува министерот за животна средина, наследство и локална самоуправа, за период од три години (врз основа на номинации добиени од различни тела). Министерот го назначува и претседавачот на Комхар.

Луксембург, Врховен совет за одржлив развој (Supreme Council for Sustainable Development), како советодавно тело во кое членуваат претставници од Владата, локалните власти, работничките синдикати, стручните комори, здруженија на работодавачи, НВОи, научници и членови на националниот етички комитет.

Португалија, Национален совет за животна средина и одржлив развој (National Council for Environment and Sustainable Development, CNADS). Советот е консултативен форум приклучен кон Министерството за урбанизам, планирање на земјиштето и животна средина. Задачи на Советот се: подготвување на стратешки планови за заштита на животната средина, подигнување на јавната свест за донесување на одлуки, развивање одржливи критериуми и индикатори. Советот има 31 член, од кои 1/3 се владини претставници, а 2/3 од универзитети, индустрија и трговски синдикати.

Шпанија, нема Национален совет. Регионот Каталонија има регионален совет за одржлив развој (A regional Advisory Council for Sustainable Development of Catalonia). Регионалниот совет на Каталонија ја советува Владата на Каталонија за општите насоки на политиките кои влијаат врз одржливиот развој и подготвува предлози на акции за подобрување на животната средина. Во него нема владин претставник ниту пак член на Собрание. Претседателот на Советот е ректор на Отворениот Универзитет на Каталонија (Open University of Catalonia, UOC).

Велика Британија, Комисија за одржлив развој (Sustainable Development Commission). Но, за оваа комисија се најде на два различни податоци; имено,

- Според Niestroy, 2004, Комисијата му рапортира на премиерот и на министрите кои го застапуваат одржливиот развој преку сектори, го прегледуваат напредокот и градат консензус за потребните активности. Има 20 комесари од комерција, млади, сектор наука, трговски синдикати, политичари, влада, непрофитни и други здруженија.
- Според “Прирачникот за национални совети за одржлив развој

за имплементација на спогодбите од Конференцијата на ОН за животна средина и развој”, Канцеларија на UNDP, Скопје, 1999, се наведува дека: “И покрај тоа што владината Комисија за одржлив развој на Велика Британија има само 4 членови кои се назначени од страна на премиерот, тие се толку еминентни во нивните области што Комисијата практично е парламентарен комитет чии препораки играат значајна улога. Демократскиот процес страда, но Комисијата добива на скалата на ефикасност”.

Исто така, во Велика Британија е формиран и Министерски подкомитет на зелени министри со задача да го проценува влијанието на владините политики врз одржливиот развој, да го подобри работењето на секторите во придонесувањето кон одржливиот развој и да поднесува извештаи до Комитетот на Кабинетот за животна средина (Cabinet Committee on the Environment). Министерскиот подкомитет е составен од 20 министри назначени од сите владини сектори (17 централни сектори, и три од Шкотска, Велс и Северна Ирска). Формиран е во 1997 година како неформален комитет на “Зелени министри”, а во 2001 година го добива сттаусот на подкомитет на Кабинетот.

Чешка. Владин совет за одржлив развој (Government Council for Sustainable Development). Советот иницира и поддржува стратешки димензии во владините практики и обезбедува координација, мониторинг и евалуација на имплементацијата на стратешките аспекти. Претседавач е заменик-премиерот; вклучува министри, како и претставници од централната и локалните власти, социјалните партнери, НВО и сектор наука.

Естонија. Комисија за одржлив развој (Estonian Commission on Sustainable Development). Комисијата е формирана во 1996 година и во согласност со дадениот мандат, делува како советодавно тело на Владата за прашања поврзани со одржливиот развој. Предводена е од премиерот, со ко-претседателство на министерот за економија и министерот за животна средина. Комисијата поднесува предлози за нова легислатива, учествува во елаборацијата и имплементацијата на естонската стратегија за одржлив развој и имплементацијата на Регионалната (на Балтикот) стратегија за одржлив развој - Балтичка Агенда 21 - акционен план. Комисијата е составена од 28 членови: од влада, собрание, владини институции, сектор наука, НВО, бизнис. Нивните номинации ги одобрува владата.

Во Естонија, во почетокот на 1995 година, донесен е Закон за одржлив развој, кој ги содржи принципите на националната стратегија за одржлив развој. Во 1997 година е дополнет со обврската да се изработат долгорочни

планови за одржлив развој во определени области (енергетика, транспорт, земјоделство, шумарство, туризам, хемиска индустрија, индустрија за градежни материјали и прехранбена индустрија).

Малта. Националната комисија за одржлив развој (National Commission for Sustainable Development) е формирана врз основа на Законот за заштита на животната средина (2001). Претседател на Комисијата е премиерот. Составена е од сите министри, претставници на парламентот, претставници од Советот за економски и социјален развој, локални власти, научници, НВО. Главна надлежност е да го застапува одржливиот развој во сите сектори, да ги идентификува процесите или политиките кои можат негативно да влијаат врз одржливиот развој, да предлага решенија и сл. Одговара пред премиерот.

Полска:

- според Niestroy (2004), има формирано Совет за одржлив развој (Council for Sustainable Development), како независно експертско тело од 25 научници, кои го советуваат министерот за животна средина.
- Според Summary Analysis of National Sustainable Development Strategies in the EU, Советот е формиран во 2002 година, а на негов претседател е министерот за животна средина. Делува како консултативно тело на премиерот. Составен е од претставници на власта и граѓанското општество.
- според “Националната стратегија за одржлив развој на Република Словачка од 2001” (страна 18), во Полска се формирано две тела, чија главна улога е да го координираат подготвувањето на владините документи, секторските политики и стратегиите од гледна точка на одржливиот развој, и тоа: во 1994 е формирана Комисија за одржлив развој (Commission for Sustainable Development), а во 1997 е формиран Владин комитет за одржлив и регионален развој (Governemnt Committee for sustainable and regional development).

Унгарија. Национална комисијата за одржлив развој (National Commission for Sustainable Development), е формирана во април 1993¹⁴³ како интерминистрски форум со цел координација на националните напори за следење на одлуките на UNCED. Од 1994 година вклучува претставници

¹⁴³ Во точка 4 од Декретот бр. 1024/1993 (во кој се наведени седум точки кои се однесуваат на “национални задачи за имплементација на договорите од UNCED”) се утврдува постоењето на интерсекторска постојана комисија која ќе “ги формулира националните програми кои содржат задачки за имплементација на потпишаните конвенции и усвоените документи за време на UNCED”.

и од академскиот сектор, бизнисот и невладини еколошки здруженија. Делува како консултативно тело, на чие чело е министерот за животна средина, со ко-претседателство на претставници од Академијата на науките.

Комисијата е одговорна за координација на подготвување и имплементација на националните програми за одржлив развој и за координација на меѓународните активности во оваа област. Освен наведените претставници, во Комисијата членуваат и претседателите на: Националната комисија за атомска енергија и Националниот комитет за технолошки развој.

Латвија, во март 2002 година формираше Национален совет за одржлив развој (National Sustainable Development Council (NSDC)). Негов претседател е премиерот, а заменик претседател е министерот за животна средина и регионален развој. Во Советот членуваат и министрите за економија, надворешни работи, за транспорт, земјоделство, образование, наука, финансии, како и претставници на трговски синдикати, здруженија на работодавачи, претставници од академијата на науките, еколошки НВО, како и од Здружението на општините. После назначувањето на новата влада во 2003 година, Советот за одржлив развој е супституиран со Совет за национална економија предводен од заменик-премиерот.

Словенија, има формирано Совет за одржлив развој (Council for Sustainable Development, CSD) во 1997 година како советодавен одбор на владата под покровителство на Министерството за животна средина, просторно планирање и енергија. Од февруари 2003, Советот е под одговорност на Канцеларијата за структурни политики и регионален развој (Office for Structural Policy and Regional Development).

Со владина одлука од 29-ти декември 2003 година, формиран е нов Совет за одржлив развој составен од 38 претставници на: министерства и други владини тела, НВО, трговски синдикати, општини и региони, академици, и др. Советот е предводен од министерот без портфељ, кој е одговорен и за регионалното планирање. „Советот има потенцијал за насочување, па дури и за предводење на политиката за одржлив развој“¹⁴⁴.

Според разгледуваната литература, во **Холандија**, **Шведска** и **Кипар** не се формираны тела (совети/комисии/комитети) за одржлив развој. Во Шведска и Кипар на пример, прашањата од одржливиот развој се третираат на советите за животна средина, односно

- во Шведска, Советот за животна средина (Environmental Advisory Council) ја советува владата за прашањата од областа на жи-

¹⁴⁴ Summary Analysis of National Sustainable Development Strategies in the EU.

вотната средина и служи како платформа за дискусии за еколошките политики и политиките за одржлив развој (има 24 члена воглавно од научната заедница; претседавач е министерот за животна средина).

- во Кипар, Советот за животна средина (Council for the Environment) го советува ресорниот министер (а преку него и останатите министри од Советот на министри) околу прашањата на одржливиот развој и животна средина.

За Холандија не се најде на податок дали на формираните совети за животна средина или за економија¹⁴⁵ се разгледуваат прашања од областа на одржливиот развој.

3.6. Изработка на Национална стратегија за одржлив развој – обврска на Република Македонија кон Европската унија

Едни од порелевантните документи кои Европската унија¹⁴⁶ ги потпишала, а кои се однесуваат на пристапувањето на Република Македонија во Унијата и кои Република Македонија мора да ги испочитува, во смисол на нивно исполнување, доколку сака да стане членка на Унијата, се:

- Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нивните земји членки¹⁴⁷ (ССА),
- Одлуката на Советот за принципите, приоритетите и условите содржани во Европското Партнерство со Република Македонија¹⁴⁸ (попозната како Европско партнерство) и
- Прашалникот¹⁴⁹ од Европската комисија.

Прашање кое се поставува е: дали во нив воопшто се споменува одржливиот развој и дали има некои поконкретни насоки кои се однесуваат на одржливиот развој?

¹⁴⁵ Холандија, има Совет за социјални прашања и животна средина, Научен совет за владина политика и Совет за истражување во областите на просторното планирање, природата и животната средина (Social and Environment Council, Scientific Council for Government Policy and an Advisory Council for Research on Spatial Planning, Nature and Environment).

¹⁴⁶ Се мисли на институциите на ЕУ, Советот или Комисијата, забелешка – М.М.

¹⁴⁷ “Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their member states, of the one part, and the former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part”, 2000.

¹⁴⁸ Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with the former Yugoslav Republic of Macedonia, 2004, Brussels, 9369/04, Council of the European Union.

¹⁴⁹ Questionnaire.

Во Спогодбата за стабилизација и асоцијација, во член 80, став 2 (Глава 8 “Политика на соработка”) експлицитно стои: “Политиката и другите мерки ќе имаат за цел да воспостават економски и социјален развој на Република Македонија. Со ваквата политика треба да се обезбеди уште од самиот почеток грижата за животната средина да биде целосно вклопена и поврзана со барањата за рамномерен социјален развој”.

Имајќи предвид дека одржливиот развој подразбира интеграција на економските, социјалните и целите на животната средина, Република Македонија, согласно цитираниот член од Спогодбата, треба да развива политики за воспоставување одржлив развој.

Во Европското партнерство, усвоена од Советот на Европската унија на 14-ти јуни, 2004, во краткорочни приоритети, секторски политики, област животна средина, се наведува: “Да се развие Национална стратегија за одржлив развој во согласност со *acquis*¹⁵⁰, вклучувајќи сеопфатен план за спроведување на препораките утврдени во заклучоците на Светскиот самит на Обединетите Нации за одржлив развој, во Јоханесбург 2002 година”.

Во поглавјето 22 (животна средина) од Прашалникот доставен од страна на Европската комисија до Република Македонија во 2004, има неколку прашања кои директно се однесуваат на одржливиот развој; така, во делот I. Генерална политика:

- првото прашање гласи: “Постојат ли во вашата земја уставни одредби за заштита на животната средина и/или одржлив развој?”,
- четвртото прашање гласи: “Дали постои долгорочна национална стратегија која се однесува на заштитата на животната средина и на одржливиот развој?”,
- дванаесетото прашање е: “Постојат ли механизми со кои се обезбедува вклучување на заштитата на животната средина во други политики, особено во областа на земјоделството, индустријата, енергетиката, транспортот, согласно член 6 од Договорот за основање на Европската Заедница?”,
- четиринаесетото гласи: “Дали вашата земја има поднесено извештај до Комитетот за одржлив развој (се мисли на Комисијата за одржлив развој на ОН, забелешка - М.М.) за имплементација на Агенда 21?”.

Во делот II. Секторски политики, десеттото прашање гласи: “Дали во

¹⁵⁰ *Acquis* – се однесува на *Acquis Communautaire*, законодавството на Унијата.

вашата земја има систем за регулаторна оценка на влијание или оценка на влијание од аспект на одржливост кој овозможува оценка на економските, социјалните и еколошките аспекти на основните јавни политики во единствен интегриран процес?”.

Очигледно, сите три документи повикуваат на спроведување на политики за одржлив развој и на интегрирање на заштитата на животната средина во останатите секторски политики, и што е уште поважно, еден од нив одредува обврска за Република Македонија за изработка на Национална стратегија за одржлив развој.

СУМАРИУМ

Една од двете стратешки цели на Република Македонија е нејзина интеграција во Европската унија. Затоа, сметавме дека од особена важност е да утврдиме дали Европската унија води политика на одржлив развој, и дали има утврдени начини (политички и финансиски) за поддршка на таквата политика.

Во Договорите со кои се конституира Европската унија и кои ја одредуваат нејзината генерална политика, содржани се одредби кои експлицитно се однесуваат на одржливиот развој и тоа како принцип, како обврска, како цел и како право.

Европската унија, голем дел од буџетските финансиски средства користи за спроведување на програми и/или проекти во функција на обезбедување на одржливост на развојот.

Факт е дека Европската унија има усвоено и стратегија за нејзин одржлив развој, со што јасно се прокламирани нејзините напори за постигнување на одржливост на развојот на ниво на целата Унија.

Исто така, и поголемиот број од земјите членки на Унијата имаат изготвено и усвоено национални стратегии за одржлив развој, со дефинирани национални цели и сектори врз кои земјите (ќе) го темелат својот развој. Во стратегиите обмислени се и вградени начини за следење на нивната имплементација. Колкаво значење му придаваат на одржливиот развој, говори и фактот што државите имаат формирано и советодавни тела за одржлив развој, кои во најголем број случаи го советуваат премиерот, вице премиерот или владата во целост, во кое се вклучени претставници на различни заинтересирани страни кои ја имаат можноста да ги застапуваат своите интереси по однос на одржливоста на развојот.

Од достапните податоци кои се однесуваат за земјите-членки на Унијата кои усвоиле национални стратегии за одржлив развој, и без и малку претензии дека анализата е исцрпна, се согледува дека:

- националните стратегии за одржлив развој претставуваат документи различни од гледна точка на структура, опфат, квалитет и детали
- во нив се дефинирани националните цели и стратешките сектори на делување
- најголемиот број од нив содржат делови кои се однесуваат на нивната имплементација и мониторинг.

Одреден број земји на Унијата немаат изготвено стратегија за одржлив

развој, но имаат изготвено документи (национални извештаи, прегледи и сл) во кои е анализиран напредокот постигнат во спроведување на Агенда 21 и принципите на одржливиот развој. Одреден број земји, аспектите на одржливоста и одржливиот развој ги имаат вградено во секторските документи; најчесто, тоа се националните документи кои се однесуваат на заштита на животната средина, поретко за економија.

Без обемна и продлабочена анализа од аспект на формираните тела за одржлив развој, заклучно согледување е дека најголем број од членките на Унијата имаат формирано такви тела, а нивни заеднички карактеристики се:

- телата се советодавни
- во нив се застапуваат интересите на главните заинтересирани страни, преку соодветно членство и учество во работата
- претставуваат и форуми за консултации и дијалог.

Некои од телата се независни, а некои - не. Најчесто, телата го советуваат и/или му рапортираат на премиерот (или на владата во целост, или на советот на министри, или вице-премиерот), а помал број советуваат само поединечен министер; најчесто, тоа е министерот во чиј ресор е заштитата на животната средина.

Одреден број земји сèуште немаат формирано тела (комитети /совети/комисии) за одржлив развој; имаат формирано тела на кои се разгледуваат економските, социјалните или прашањата поврзани со заштита на животната средина, просторното планирање, регионалниот развој и др. Кај овие земји, најчесто, прашањата за одржлив развој се разгледуваат на формираните тела во чија надлежност е разгледување на прашања од областа на заштитата на животната средина.

Друго важно прашање е дали Европска Унија ѝ наметнува на Република Македонија обврски во насока на постигнување на одржливиот развој, како предуслов за влез во Унијата.

Иако без експлицитно наведување на терминот одржлив развој, во Спогодбата за стабилизација и асоцијација, потпишана од страна на Република Македонија и земјите-членки на Унијата, се вели дека политиката на соработка треба да се води со вградување на заштитата на животната средина при достигнување на целта за социо-економски развој. Значи, се упатува на вградување на политиките за заштита на животната средина во социо-економските политики, или со други зборови, се налага креирање на политики во функција на одржливост на развојот.

Не треба да ја забораваме ниту Одлуката за Европско партнерство со Република Македонија од 2004, во која од земјата се бара изготвување

Национална стратегија за одржлив развој.

Постигнувањето на одржливост на севкупниот развој и изработката на стратегија за одржлив развој е наведено и во Стратегијата на Република Македонија за интеграција во Европска Унија (2004), како и во одговорите на “евро-прашалникот” (2005).

Значи, со Спогодбата за стабилизација и асоцијација и со Европското партнерство, како и во Прашалникот, Европската унија бара од Република Македонија да го спроведува концептот на одржливиот развој и да изработи Национална стратегија за одржлив развој. Имено

- со потпишувањето на Спогодбата, Република Македонија се изјасни за развивање на политики со кои ќе се воспоставува економски и социјален развој со грижа за животната средина, или со други зборови кажано, Република Македонија, се изјасни за развивање на политики со цел обезбедување одржлив развој
- знаејќи дека Европското партнерство за Република Македонија се заснова на Договорот со кој се формира Европската Унија, на одредбите на Регулативата на Советот (ЕЗ) бр. 533/2004 од 22 март 2004 за основање на Европско партнерство во рамките на процесот за стабилизација и асоцијација, и дека во него се наведени краткорочните и среднорочните приоритети за подготовка на Република Македонија за понатамошна интеграција со Европската унија, нема ни ронка сомнеж за важноста од развивање на Национална стратегија за одржлив развој како предуслов за влез во Европска Унија¹⁵¹
- по однос на Прашалникот, логично прашање кое би се поставило е: Зошто воопшто Европската унија поставува прашања кои се однесуваат на вграденост на концептот на одржливост на развојот во Република Македонија, или пак за степенот на интегрираност на заштитата на животната средина во други секторски политики, доколку тоа не ѝ е важно? Нагласуваме дека одговорите кои Република Македонија ги достави до Унијата се многу важни за интеграција на земјата во Унијата, и дека она што е наведено

¹⁵¹ Во “Дневник”, на 20 јануари 2005 година (четврток) на страна 9, беше објавен допис од амбасадорот Donato Kiarini (Донато Кјарини, тогашен шеф на делегацијата на Европската комисија во Република Македонија), во кој, за мислењето што требаше да пристигне во Република Македонија по поднесената апликација за членство на Република Македонија во Европската Унија, тој вели: “Исто така, треба да се има предвид дека мислењето ќе се формира не само врз основа на одговорите на прашалникот, туку, што е уште поважно, врз основа на напредокот во суштинските реформи посочени во документот Европско партнерство, кој останува мапа за процесот на интеграција во Европската Унија”.

таму е нешто што не смее да не се исполни (секако, доколку се сака да се стане членка на Унијата).

Од изнесеното, јасно е дека изработката на Национална стратегија за одржлив развој е и обврска на Република Македонија, како кандидат за членство во Унијата. Повеќе од јасно е дека Европска унија води политика на одржлив развој, па сам по себе се наметнува заклучокот: уважувајќи ја и следејќи ја генералната политика на Европската унија, а тоа е постигнување на одржливост на развојот, најлесно ќе пристапиме кон европското семејство.

Меѓутоа, според нас, клучен фактор за да се изработи Национална стратегија за одржлив развој, не треба да биде нејзината обврска ниту кон ОН, ниту пак кон Европска унија, иако ниту едното, а особено не второто, се за запоставување. Основен двигател треба да биде националната потреба за изработка на сеопфатна развојна стратегија. Имено, во Република Македонија се изработени не мал број стратешки секторски документи, но не се изработени во сите сектори, ниту пак е изработена сеопфатна развојна стратегија, која усогласувајќи го развојот во поединечните сектори, ќе ги даде начините за севкупен развој на земјата. Затоа, треба да се искористи наметнатата обврска како можност да се изработи, и последователно да се имплементира, Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија. Од тие причини, сметаме дека на нејзината изработка и имплементација, треба да се обрне особено внимание.



4. ОДРЖЛИВИОТ РАЗВОЈ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

“Одржлив развој е економски развој кој е социјално одговорен и правичен, прифатлив за животната средина и кој се потпира на основните постулати на граѓанското општество”¹⁵²

4.1. Нормативни претпоставки за одржлив развој

Законодавството во една земја е клучно за обезбедување на одржливост на развојот. Во делот што следи, ќе се осврнеме на нормативните претпоставки, односно колку Уставот и законите од областите економија, социјална заштита и заштита на животната средина, како и оние кои се однесуваат на работата на државната управа, се креирани во функција на обезбедување одржлив развој.

Уставот на Република Македонија¹⁵³ ги содржи клучните принципи на одржливиот развој. За оваа намена, анализирано е дали во Уставот на Република Македонија се содржани одредби кои се однесуваат на еко-

¹⁵² “Концепциски приод во креирањето и оживотворувањето на Национална стратегија за одржлив развој”, проф. д-р. Панде Лазаревски и проф. д-р. Илија Тодоровски, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 2000.

¹⁵³ “Службен весник на Република Македонија” бр.52/91 и Амандманите на Уставот на Република Македонија (“Службен весник на Република Македонија” бр.52/91, 1/92, 31/98, 91/01, 84/03.

номскиот развој, социјалната правда и заштитата на животната средина.

Појдовно за разгледување беше дефиницијата за одржлив развој наведена во Брутландскиот извештај на Светската комисија за животна средина и развој (World Commission on Environment and Development, WCED) во која се согледува одговорноста на сегашните генерации кон идните во креирање на развој кој ќе им дозволи на идните генерации да ги задоволуваат нивните потреби, бидејќи речено е: “Твоите наследници ќе ги собираат твоите плодови”¹⁵⁴. Во нашиот Устав, во Преамбулата¹⁵⁵ стои: “Граѓаните на Република Македонија,... преземајќи ја одговорноста за сегашноста и иднината на нивната татковина,... и одговорни пред идните генерации за зачувување и развој на сè што е вредно...”. Очигледно е дека во Уставот е нагласена одговорноста која ја имаат сегашните генерации кон идните за да го зачуваат и развиваат сè она што е вредно да се зачува и развива, што соодветствува со наведеното во дефиницијата за одржлив развој на WCED.

Доколку пак се земе предвид дека одржливиот развој е втемелен на три столба: економски развој, социјална правичност и заштита на животната средина, тогаш ќе видиме дека во Преамбулата на Уставот на Република Македонија стои дека “Граѓаните на Република Македонија ... одлучија да ја конституираат Република Македонија како самостојна, суверена држава, со намера да се... гарантираат човековите права и граѓанските слободи, да се обезбеди... социјална правда, економска благосостојба и напредок во личниот и зедничкиот живот ...”.

Во членот 8 се наведуваат темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија:

- слободата на пазарот и претприемништвото (што ја претставува економската димензија)
- хуманизмот, социјалната правда и солидарноста (што се однесува на социјалната димензија)
- заштита и унапредување на животната средина и природата (што ја сочинува “еколошката” димензија).

Во Уставот на Република Македонија се утврдени и основните права на човекот и граѓанинот, меѓу кои и правото на:

¹⁵⁴ Виргилие (Virgil).

¹⁵⁵ Ова е всушност наведено во точка 1 од Амандманот IV на Уставот на Република Македонија. Во точка 2 се вели: “Со точката 1 на овој Амандман се заменува Преамбулата од Уставот на Република Македонија”. Амандманот IV е објавен во Службен весник на РМ, бр. 91 од 20 ноември 2001.

- работа и вработување¹⁵⁶
- социјална сигурност и социјално осигурување¹⁵⁷
- здрава животна средина¹⁵⁸.

“По однос на правото на здрава животна средина, би се задржале накратко на објаснување на настанувањето на правата воопшто. Така, времето кога настанува притисок за признавање на некое човеково право, првенствено зависи од времето кога општествениот развој ќе укаже на неговата актуелност”¹⁵⁹, или, како што рекол Максим Горки: “Секое ново време ќе даде сопствен закон.” Најдобар пример за тоа се еколошките права. Тие стануваат актуелни во моментот кога почнува да постои реална опасност од загадување на животната средина. Бидејќи: “Задача на нашето време и на нашата генерација е да им ги предадеме неоскрнавени природните богатства и убавината на оние кои доаѓаат после нас, како што ни беа дадени нам од нашите претци.”¹⁶⁰

“Правото на здрава животна средина е едно од правата за кои постојат дилеми и контраверзни сфаќања од типот: дали се тоа човекови права во вистинска смисла, дали е потребно нивно уставно регулирање, каква е нивната правна природа, итн.”¹⁶¹ Antony N. Birch пишува: “Правото, може да постои без никаква активност од лицето кое го има тоа право. Некој може да има некое право, без притоа да знае дека го има...”¹⁶².

“Човековите права станаа универзална идеологија во светот.”¹⁶³ Тие ги штитат основните вредности на луѓето и на заедницата. Тие не се апсолутни, односно исклучиви, меѓутоа се универзални. “Универзалноста на правото значи дека може да се применува на сите кои се во одредена ситуација на применливост, без да има потреба субјектот на правото да има личен капацитет, позиција или улога во оваа ситуација.” Исто така, “... ова не значи дека правото може да се применува секаде, и покрај тоа што на

¹⁵⁶ Член 32.

¹⁵⁷ Член 34.

¹⁵⁸ Член 43.

¹⁵⁹ “Усогласување на законодавството на Република Македонија од областа на заштита на животната средина со законодавството на Европската унија”, магистерска тема на Елена Темелковска.

¹⁶⁰ John F. Kennedy.

¹⁶¹ Тренеска, Рената, Право на здрава животна средина, “Реформи”, јули-август 1998, стр. 33.

¹⁶² Birch, Anthony N., “Concepts and Theories of Modern Democracy”, Routledge, 1993, стр. 114.

¹⁶³ Тренеска-Дескоска, Рената, Конституционализмот и човековите права, Правен факултет “Јустинијан Први”, Скопје, 2006, стр. 55.

одредено ниво на цивилизација треба да се применува за секого.”¹⁶⁴

Еден од петте елементи кои го сочинуваат неопходниот минимум на секој устав, според Loewenstein¹⁶⁵, се човековите права. “Човековите права, кои се гарантирани со устав, во уставните текстови се среќаваат под терминот “основни права”. Меѓутоа, тие не се основни затоа што се во уставот, туку обратно - тие се уставно загарантирани затоа што се основни! Одредени човекови права кои имаат инхерентно значење и кои се во интерес на сите и на секого, добиваат уставен статус.”¹⁶⁶

“Во групата елементарни човекови права (право на живот, право на здравје, право на храна, право на сигурност, право на информирање, право на одлучување, право на суверенитет врз природните ресурси, културно право) спаѓа и правото на здрава животна средина, како негова нераскинлива врска со своето физичко и општочовечко опстојување. Зачекорувањето во демократијата, истовремено значи и градење на демократски начела и почитување на неповредливоста на поединецот и на неговото право на здрава животна средина.”¹⁶⁷

Според техниката за регулирање на човековите права, правото на здрава животна средина во нашиот устав се регулира на позитивен начин, заради формулацијата: “секој има право на...”¹⁶⁸. “Уставот на РМ спаѓа во категоријата на уставни во кои одредбите за човековите права се сместени во вториот дел (или глава) на уставот, и тоа веднаш по општите одредби. Дури една третина од текстот на македонскиот устав содржи одредби кои се однесуваат на човековите права.

Правото на здрава животна средина е дел од категоријата економски, социјални и културни слободи и права во правото на Република Македонија.”¹⁶⁹ Тие го изразуваат економскиот и социјалниот статус на човекот во одредено општество, и истите се сметаат за “дадени или подарени од државната власт.”¹⁷⁰ Оттука, поголем дел од нив се формулирани

¹⁶⁴ Sajò, Andràs, “Limiting Government - an introduction to constitutionalism”, CEU Press, 1999, стр. 249.

¹⁶⁵ Loewenstein, Karl, “Political Power and the Governmental Process”, 1957, стр.127.

¹⁶⁶ “Усогласување на законодавството на Република Македонија од областа на заштита на животната средина со законодавството на Европската унија”, магистерска тема на Елена Темелковска.

¹⁶⁷ Ристески, Крсте; Давитковски, Борче; Еколошко право, НИП Студентски збор, 1997, стр. 96.

¹⁶⁸ Наведено во чл. 43 од Уставот на РМ.

¹⁶⁹ “Усогласување на законодавството на Република Македонија од областа на заштита на животната средина со законодавството на Европската унија”, магистерска тема на Елена Темелковска.

¹⁷⁰ Шкарик, Светомир, Уставно право, втора книга, Унион Траде-Скопје, 1995, стр.176.

повеќе како аспирација или идеал, а помалку како остварливо право во практиката. Со други зборови, тоа не се мерливи права кои спаѓаат во сферата на реалноста, како што се личните слободи и права, туку влегуваат во сферата на идеалот.¹⁷¹ “Човековите права се универзални во друга смисла: тие се универзално прифатени најмалку на зборови, а најсигурно како идеални стандарди”.¹⁷² Ваквиот нивен карактер е последица на волунтаристичката моќ на државната власт и нејзината немоќ да обезбеди потребни материјални средства за остварување на прокламираните слободи и права во практиката.

“Правото на пристојна животна средина има многу заеднички нешта со одржливиот развој или интер-генерациската еднаквост, а страда од споредливите проблеми како субјективност, дефиниција и релативност, што го прави вродено проблематично за било каква склоност кон универзалните човекови права.”¹⁷³

“Постарите уставни претендираат да ги заштитат само најфундаменталните политички и човекови права, како што се слобода на личноста и сопственоста, слобода на говорот, здружувањето и собирањето, додека помодерните уставни, дополнително, обезбедуваат заштита на цела низа социјални и економски права.”¹⁷⁴

Како што е погоре наведено, правото на здрава животна средина е едно од социјалните права утврдени во Уставот на РМ од 1991 г, на кое му се посветени членот 43 и членот 8, ст.1, т.10 (во кој е определено како темелна вредност на уставниот поредок на Р. Македонија) од Уставот на РМ. Подетално обработка на овие два члена следи во продолжение.

“Поимот животна средина е поширок од поимот природни ресурси. Тој е нивна излезна точка која ги регулира меѓусебните односи на природните ресурси и човекот. Од правен аспект, поимот животна средина ги опфаќа и меѓусебно поврзува општествената димензија на природните закони и природната димензија на општествените закони.”¹⁷⁵ Или, како што рекол Ајнштајн: “Животна средина е сето она што не е јас”.

¹⁷¹ Ибидем, стр.144.

¹⁷² Donnelly, Jack, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1989, стр. 1.

¹⁷³ Anderson, Michael R., “Human rights approaches to environmental protection: an overview”, Alan Bozle and Michael Anderson, (eds.), *Human rights approaches to environmental protection*, Clarendon paperbacks, Oxford University Press Inc., New York, 1996, стр 4.

¹⁷⁴ Barendt Eric, “An introduction to Constitutional Law”, Clarendon Law series, Oxford University Press Inc., New York, 1998, стр 9.

¹⁷⁵ Ристески Крсте, Давитковски Борче, “Еколошко право”, НИП Студентски збор, 1997, стр. 95.

Членот 43, освен што го предвидува правото на секој човек на здрава животна средина, ја утврдува и неговата должност да ја унапредува и штити животната средина и природата. Освен тоа, ја содржи и обврската за Републиката (н.з. Република Македонија) да обезбедува услови за остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина.

Значи, чл.43 воведува и право, и обврска, односно должност.

Правото на здрава животна средина е право на секој човек на здрава животна средина, односно право на чист воздух и автентичен природен амбиент како претпоставка за нормален развој и општествена активност на индивидуата.¹⁷⁶

За прв автор кој се залагал за чиста животна средина се смета Тома Аквински, кој во своето дело “За Кралството” од 1267 г. се залагал за “град со здрав воздух и за општествен живот со чист воздух”.¹⁷⁷ Според него, “... човекот, по природа е општествено и државотворно битие, кое живее во заедницата и тоа многу повеќе отколку останатите живи суштества”,¹⁷⁸ па затоа логично би било да се грижи за средината во која живее.

“Што се однесува, пак, на должноста на граѓаните и на Републиката, истата може да се објасни преку самиот термин должност. Должноста е составен дел на основните слободи и права на човекот и граѓанинот, па затоа во уставниот текст се регулираат заедно со основните слободи и права како неразделна целина. И додека слободите и правата имаат екстензивен карактер, должностите се рестриктивни. Томас Пејн во делото “Правата на човекот” од 1789 г. рекол: “Правата ја искажуваат силата на поединецот спрема државата, владата и интитуциите, а должностите -силата на тие институции во однос на човекот”.¹⁷⁹ “Според уставната теорија, должностите се исполнуваат, а слободите и правата се остваруваат врз основа на уставот, освен ако со уставот е предвидено со закон да се утврдуваат условите за остварување на одделни слободи и права. Значи, слободите и правата имаат овластувачки карактер, а должностите - императивен. Должностите мора да се исполнуваат од страна на сите граѓани, а исполнувањето на должностите зависи од волјата на граѓаните.”¹⁸⁰

Во споредбеното уставно право, должноста за заштита на животната и природната средина е една од стандардните должности на човекот и

¹⁷⁶ Шкарик Светомир, “Уставно право”, втора книга, Union Trade, 1995, Скопје, стр. 189.

¹⁷⁷ Аквински Тома, “Држава”, Глобус, Загреб, 1990, стр. 115.

¹⁷⁸ Ибидем, стр. 49.

¹⁷⁹ Пејн Томас, “Права човека”, Libertas, Београд, 1978, стр. 35.

¹⁸⁰ Шкарик Светомир, “Уставно право”, втора книга, Union Trade, 1995, Скопје, стр. 215-216.

граѓанинот.¹⁸¹

“Основна карактеристика на либералните уставни е прифаќањето на фактот дека индивидуите имаат основни права, кои државата мора да ги почитува.”¹⁸²

Исто така, и Уставот на РМ од 1991 г., заштитата и унапредувањето на животната средина и природата ја вбројува во една од должностите на човекот, односно граѓанинот, но истата ја формулира и како **ДОЛЖНОСТ** за Република Македонија.¹⁸³ Така, заштитата на животната средина и природата е нова должност, бидејќи за првпат се воведува со Уставот на РМ од 1991. Таа е поделена на две нивоа, и тоа: прво, должност да се штити животната средина и природата и второ, должност за постојано унапредување на животната средина и природата. Според ова, Републиката има должност да обезбедува (н.з. постојано да обезбедува, а не да обезбеди само еднаш) поволни услови за заштита и унапредување на животната средина и природата, во целина, како основни претпоставки за добро здравје на луѓето, односно граѓаните, како и за нормален развој на растителниот и животинскиот свет.¹⁸⁴ Должноста за заштита на животната средина и природата, директно произлегува од правото на човекот на здрава животна средина.¹⁸⁵ И тоа мора да биде така, доколку сакаме да изнедриме промена во нашето однесување кон животната средина, доколку сакаме определена промена да надвлее, доколку сакаме да го почитуваме она што го рекол Ганди: “Биди промената која сакаш да ја видиш во светот”.

¹⁸¹ Други стандардни должности се: почитување на Уставот и законите, чесно и одговорно вршење на јавни функции, учество во отстранување на опасностите од поширок обем, давање помош во неволја, плаќање на данок и други видови давачки, одбрана на земјата, и др.

¹⁸² Barendt Eric, “An Introduction to Constitutional Law”, Clarendon Law Series, Oxford University Press Inc., New York, 1998, стр. 46.

¹⁸³ Нашиот Устав, должностите ги регулира заедно со слободите и правата, без назначување на истите во самиот назив на одделот посветен на слободите и правата.

¹⁸⁴ “Усогласување на законодавството на Република Македонија од областа на заштита на животната средина со законодавството на Европската унија”, магистерска тема на Елена Темелковска.

¹⁸⁵ Во Уставите на Турција (1982), Португалија (1982) и Унгарија (1990) нагласено е здравјето на човекот и заложбата за „здрава и пријатна животна средина“. Во уставите на други држави, терминот „животна средина“ се поврзува не само со право, туку и со должност и обврска за заштита на истата, па како субјекти можат да се јават: државата, граѓаните, државата и граѓаните заедно. Така, во Уставите на Албанија, Грција, Малта, Турција и др, тоа е „должност на државата“; во Уставите на Бугарија и Полска, тоа е „должност на граѓаните“; во Уставите на Португалија и Совенија е должност на „сите и државата“, а во Уставот на Шведска е „должност на заедницата“.

Концептот на одржливиот развој, освен заштита на животната средина, подразбира и бара и усогласување на политиките во различни сектори, бидејќи економскиот развој сам за себе не е доволен за благосостојба на сите. “Економскиот растеж без социјален напредок го остава мнозинството од луѓето во беда, додека малубројните привилегирани ја жнеат користа од новосоздаденото богатство”¹⁸⁶. Консеквентно, во Уставот на Република Македонија, се вели дека Републиката, “заради усогласен економски и социјален развој...”¹⁸⁷, од што се гледа дека согласно македонскиот устав неопходно е усогласување на економскиот и социјалниот развој.

Во членот 55 (став 1) “се гарантира слободата на пазарот и претприемаштвото”.

Во истиот член, во ставот 3, се наведува дека: “слободата на пазарот и претприемаштвото можат да се ограничат со закон единствено заради одбраната на Републиката (нз Република Македонија), зачувувањето на природата, животната средина или здравјето на луѓето”. Од овој член, евидентно е дека е антиципирано можното негативно влијание на пазарот и претприемаштвото врз природата и животната средина, па иако слободата на пазарот и претприемаштвото е утврдена темелна вредност (член 8, став 1, алинеја 7) и истата се гарантира (член 55 став 1), тие можат да се ограничат со закон заради, меѓу другото и, зачувување на природната и животната средина. Во овој член, интересно е дека зачувувањето на природата и животната средина се наведува веднаш после одбраната на земјата, а дури и пред здравјето на луѓето.

Понатаму, во член 56, став 1 се вели дека “Сите природни богатства на Републиката, растителниот и животинскиот свет,... се добра од општ интерес за Републиката и уживаат посебна заштита” и дека “се уредуваат начинот и условите под кои определени добра од општ интерес за Републиката можат да се отстапат на користење” (став 3 од истиот член).

Во член 57 се вели дека Републиката го поттикнува економскиот напредок и се грижи за порамномерен просторен и регионален развој како и за побрз развој на стопански недоволно развиените подрачја.

Во Уставот на Република Македонија се наведува и правото на образование, се гарантира правото на здравствена заштита и др, а Републиката е таа која “посебно ги заштитува мајчинството, децата и малолетните деца”, му “обезбедува посебна грижа и заштита на семејството”, и друго.

ЗАКОНИ ОД ОБЛАСТА НА ЗАШТИТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА. Кога говориме за националното законодавство за заштита и унапредување на

¹⁸⁶ John F. Kennedy, Џон Кенеди.

¹⁸⁷ Член 41.

животната средина на Република Македонија, мора да наведеме дека истото е ново и дека ги инкорпорира начелата на европската политика за животна средина. Исто така, големо внимание е посветено на начелата за заштита на животна средина кои имаат национален, регионален и локален предзнак.

Закон за животна средина

“Мислам дека животната средина треба да се стави во категоријата на нашата национална безбедност. Браненето на нашите ресурси е исто толку важно како и браненето од надвор. Инаку, што ќе остане да се брани?”¹⁸⁸

Законот за животна средина¹⁸⁹ внимава да ги исполни барањата содржани во Директивите на Европската унија, а истовремено се грижи и за одржување на традиционалните вредности во заштитата на животната средина и обезбедувањето на одржлив развој. Бидејќи е рамковен закон, ќе се задржиме малку повеќе на него.

Главен законски пропис со кој претходно беше уредена оваа област беше Законот за заштита и унапредување на животната средина и природата (“Службен весник на РМ бр.69/96, 13/19, 41/00, 96/00 и 45/02), кој не ги исполнуваше условите согласно обврските кои произлегуваат од Директивите. Во оваа смисла, наведениот закон не ги уредуваше прецизно правата и обврските за пристап до информации за животна средина, постапките за оценка на влијанието врз животната средина на определени проекти, планови и програми, правото на пристап до правдата. Во едно, недостасуваа одредби кои овозможуваа интегрирано управување со животната средина, преку посебен систем на интегрирани дозволи. Како обврска за пристапување во ЕУ, новиот закон, Законот за животна средина¹⁹⁰ предвидува постапка и рокови за усогласување на стопанскиот сектор со новите норми и стандарди за заштита на животната средина.

¹⁸⁸ Роберт Редфорд (Robert Redford), 1985.

¹⁸⁹ Законот е усвоен на 22 јуни 2005.

¹⁹⁰ Службен весник на Република Македонија бр. 53/03.

Во врска со пристапот до информациите, македонското законодавство од претходниот период предвидуваше неколку одредби во различни акти што се однесуваат на активна и пасивна дисеминација на информации, но недоволно јасни. Така на пример, Законот за заштита и унапредување на животната средина и природата наведува дека податоците за состојбата на квалитетот и појавите за загрозување на животната средина се јавни, без притоа да се објасни дали се мисли на активна дисеминација на информации или пак на пасивно одговарање на барање за информација. Толкувањето на постоечките одредби во оваа област беше премногу ограничено за она што се подразбира под дефиницијата за информации за животната средина според Архуската конвенција и Директивата 2003/4/ЕС. Потребно беше, според Директивата, да се утврди кој орган е должен активно да дисеминира информации и да одговара на барањата за информации. Истата Директива содржи и одредби за постапката за барање и давање на информација кои треба да се земат предвид при регулирање на оваа материја, како и одредби за правна заштита кога барањето за информации е одбиено или недоволно одговорено. Општ впечаток е дека законската рамка во оваа област беше слаба и покрај напорите на органите за транспарентно работење, што бара сосема нов пристап, кој е содржан во Законот за животна средина.

Кога се говори за оценка на влијанието на плановите и програмите врз животната средина, во досегашната пракса не се спроведувааше. Со новиот закон се воведува постапка утврдена во Директивата 2001/42/ЕС, чија цел е идентификување и оценка на последиците врз животната средина од одредени планови и програми уште во тек на нивното изготвување, и пред нивното усвојување. Јавноста и органите можат да дадат свое мислење кое се зема предвид во тек на изработката на плановите или програмите. Според Законот за Влада на Република Македонија, Владата ја известува јавноста за нејзината работа, додека според Законот за локална самоуправа, органите на општината имаат обврска да ги информираат граѓаните за плановите и програмите кои се од значење за развој на општината, а учеството на јавноста е само по иницијатива на граѓаните. Учеството на јавноста според Директивата се гледа како право на поединецот и обврска на надлежниот орган и поради тоа мора да биде предвидено во законски текст, што е направено со Законот за животна средина.

Постапката за оценување на влијанијата врз животната средина од одредени јавни и приватни проекти предвидена во Директивата 85/337/ЕЕС и 97/11/ЕС е поврзана со постапката за издавање на дозвола за градба. Во досегашната законска практика во Република Македонија, мислењето

што го дава органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина не беше обврзувачко за органот надлежен за издавање на дозволата за изведување на проектот, што не беше во согласност со Директивата. Јавноста треба да биде информирана за изведувањето на проектот и на истата треба да и' се даде можност да го искаже своето мислење (односно да учествува во постапката за донесување на одлука), што е обезбедено со новиот Закон за животна средина, кој во целост ја транспонира Директивата 85/337/ЕЕС и 97/11/ЕС.

Европската унија има сет од правила за дозволи за индустриски инсталации. Сите инсталации покриени со Анексот 1 од Директивата 96/61 се должни да прибават дозвола од надлежните органи во државата. Доколку немаат дозвола, ќе им биде забрането да работат. Дозволите задолжително се базираат на концептот на БАТ (Best Available Technics, најдобри достапни техники). Директивата 96/61 овозможува транзиционен период од 11 години (почнувајќи од денот на влегување на сила на оваа Директива) за да можат инсталациите да се усогласат со барањата кои се наведени во неа.

Во македонското законодавство постоеја повеќе типови на дозволи поврзани со животната средина, но, ниту една од нив не ја издаваше само органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина. Аспектите на животна средина се земаа предвид преку консултации помеѓу министерствата. Новиот закон за животна средина развива цел систем на издавање на дозволи, а ги утврдува и правилата и роковите за постигнување на условите во дозволите на начин како што налага Директивата и според искуствата на земјите членки на Европската унија.

Преддонесувањето на Законот за животна средина, мерките за заштита на животната средина и луѓето од хаварии предизвикани од опасни супстанции, се содржеа половично во повеќе акти. Сега, со усвојувањето на Законот за животна средина се унифицираат мерките и активностите според барањата на Директивата 96/82/ЕС (кои се преземаат за спречување и заштита од хаварии во еден акт и во потполност).

Она што може со сигурност да се каже е дека Законот за животна средина е направен според теркот на западноевропските закони во кои основните принципи се регулираат во еден основен закон. Овој закон претставува вид на генерален акт за животната средина, кој ги опфаќа заедничките прашања уредени со секторски закони (за одделни медиуми на животната средина и управувањето со отпадот, како што се: Законот за води, законот за управување со отпад, Законот за заштита на природата, Законот за квалитет на амбиентниот воздух). Така, во Законот за животна

средина се содржани основни одредби (кои важат за сите медиуми на животната средина вклучувајќи го и отпадот), а со посебните закони се упатува на овие одредби со цел избегнување на двојно регулирање на истите работи.

Правилата кои важат за сите медиуми и отпадот спаѓаат во т.н. хоризонтално законодавство на Европската унија кои се “покриени” со т.н. хоризонтални Директиви. Хоризонтални директиви кои се транспонирани во Законот за животна средина се:

- Директивата 2001/42/ЕС за оценување на ефектите од некои планови и програми врз животната средина,
- Директивата 85/337/ЕЕС и дополнувањата на Директивата 97/11/ЕС за оценување на ефектите од одредени јавни и приватни проекти врз животната средина,
- Директивата 2003/4/ЕС за пристап до информации за животната средина,
- Директивата 96/61/ЕС за интегрално спречување и контрола на загадувањето
- Директивата 96/82/ЕС за контрола на опасностите од хаварии во присуство на опасни супстанции.

При детална анализа на овој нов закон, може да се констатира дека членот 1 е карактеристичен по својата димензионалност. Новата должност за Републиката и за граѓаните се однесува на заштита на животната средина, од една страна, и унапредување на истата, од друга страна.

Она што е важно од овој закон, а од аспект на одржливиот развој, се наведува во продолжение. Имено, во членот 4¹⁹¹, една од целите на законот е и “рационално и одржливо користење на природните богатства”. Во истиот член, како начин на постигнување на целите се наведува “интегриран пристап кон заштитата на животната средина и кон економскиот развој”, “воспоставување на систем на планирање на заштитата, унапредување и управување со животната средина”, “усогласување на стопанските и на другите интереси со барањата за заштита и за унапредување на животната средина”.

Значи, согледано е дека потребен е интегриран пристап, воспоставување на систем за планирање и упавување, и што е неопходно, усогласување со стопанските и другите интереси. Зашто, уште Конфуције¹⁹² рекол: “Супериорниот човек го бара она што е праведно, инфериорниот – она

¹⁹¹ Во него (глава I - Општи одредби) се наведуваат целите на законот и начинот на нивното постигнување.

¹⁹² Confucius.

што е профитабилно”.

Во Законот, во главата¹⁹³ во која се уредени основните начела врз кои се темелат законските одредби, содржано е Начелото на одржлив развој, кое обврзува при преземањето на секоја активност или вршење на дејност, да се води сметка за рационално и одржливо користење на природните богатства, заради задоволување на потребите за здрава животна средина, како и социјалните и економските потреби на сегашните генерации, без притоа да се загрозат правата на идните генерации да ги задоволат сопствените потреби.

Одржливиот развој се споменува и во Начелото корисникот плаќа, чија цел е корисникот на ресурсите да ги надомести трошоците за обезбедување на одржлив развој и санација на животната средина предизвикани од користењето на природните ресурси.

Особено значајни за одржливиот развој се и: Начелото на интегрираност кое обезбедува целите на политиката за заштита и унапредување на животната средина да се интегрираат во останатите секторски политики што ги донесуваат органите во Република Македонија (развој, земјоделство, транспорт итн), Начелото на пропорционалност со кое се обезбедува пропорционалност меѓу потребите за развој и потребите за заштита на животната средина, Начелото на учество на јавноста и пристап до информации, кое ги обврзува органите на Република Македонија (централни и локални) да ги обезбедат сите потребни мерки и да пропишат постапки со кои ќе се обезбеди правото на пристап до информациите за животна средина и да обезбедат учество на јавноста и услови за нејзино изјаснување во донесувањето на сите одлуки кои се однесуваат на животната средина, како и Начелото на подигање на јавната свест за значењето на животната средина, со кое научните, образовните, здравствените, информативните, културните и другите институции, вклучувајќи ги и здруженијата на граѓаните, се обврзани во рамките на нивните активности да ја промовираат и да обезбедат развивање на свеста за значењето на животната средина и за нејзината

¹⁹³ Глава II.

заштита. Законот содржи и други начела¹⁹⁴.

Евидентно е дека сите начела кои се наведени во законот се во функција на обезбедување на одржливост на развојот.

Во член 65 е пропишана обврската да, на предлог на органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина, Владата на Република Македонија ги пропишува стратегиите, плановите и програмите (плански документи) за кои задолжително се спроведува постапка за оцена на нивното влијание врз животната средина и врз животот и здравјето на луѓето. Ова е всушност стратегиска оцена, која претставува транспарентен систем на донесување на одлуки во општото планирање и промовирање на принципот на одржлив развој; истата овозможува пред започнувањето на спроведувањето на плански документи да се согледа и предвиди нивното (можно) влијание врз животната средина. На таков начин се делува превентивно и се минимизираат евентуалните негативни влијанија врз животната средина.

Од особено значење е Деветтата глава “Одржлив развој и глобални прашања од областа на животната средина”, во која се наоѓаат одредби кои се однесуваат на изработката и усвојувањето на Национална стратегија за одржлив развој. Во овој контекст, од особено значење е член 186 и затоа ќе биде пренесен во целост:

“(1) Органот на државна управа надлежен за работите од областа на животната средина, во соработка со другите органи на државна управа и други институции, и со општината, Градот Скопје и општините во Град

¹⁹⁴ На пример:

Начелото загадувачот плаќа наметнува должност за загадувачот да ги надомести трошоците за причинетата штета, со цел да се доведе животната средина, во најголема можна мерка, во состојбата пред оштетувањето.

Начелото на почисто производство е основа за воведување и стремење кон почист вид на производствени техники и процеси во целост, а со тоа и кон минимизација на емисиите и отпадот.

Начелото на меѓународна соработка декларира дека Република Македонија активно ќе учествува во регионална и поширока меѓународна соработка во областа на заштитата и унапредувањето на животната средина.

Начелото на висок степен на заштита, кое го обврзува секој граѓанин при преземањето активности или при вршењето дејности да обезбеди висок степен на заштита на животната средина и на животот и здравјето на луѓето.

Начело на претпазливост, согласно кое доколку постои основано сомневање дека одредена активност може да предизвика штетни последици врз животната средина, се преземаат неопходни мерки за заштита пред да стане достапен научениот доказ дека такви штетни последици би можеле да настанат.

Начело на превенција, според кое мерките и активностите за заштита на животната средина се преземаат пред да дојде до штетни последици.

Скопје, е должен да се грижи за имплементирање на принципите на одржлив развој, како и да го промовира и поддржува одржливиот развој во Република Македонија.

(2) Заради усогласување на економскиот развој, социјалниот напредок и заштитата на животната средина на национално ниво, Владата на Република Македонија може да изработи Национална стратегија за одржлив развој. Националната стратегија за одржлив развој ја усвојува Владата на Република Македонија, која е должна пред усвојувањето да ја достави на разгледување до Собранието на Република Македонија.

(3) Заради усогласување на економскиот развој, социјалниот напредок и заштитата на животната средина на локално ниво, на предлог на градоначалникот, советите на општината, Градот Скопје и општините во Град Скопје, можат да усвојат Локална Агенда 21, како локален стратешки, плански и програмски документ за одржлив развој, во согласност со принципите за одржлив развој од став (1) од овој член и Стратегијата за одржлив развој од став (2) на овој член.

(4) Заради усогласување на содржината и начинот на изготвување на Локалната Агенда 21 од став (3) од овој член, министерот кој раководи со органот на државна управа надлежен за работите од областа на животна средина во согласност со министерот кој раководи со органот на државна управа надлежен за работите од областа на локална самоуправа донесуваат методологија за изготвување на Локална Агенда 21.

(5) Органот на државна управа надлежен за работите од областа животната средина спроведува постапка за оцена на влијанијата на Локалната Агенда 21 од став (3) од овој член во согласност со постапката од глава X од овој закон.“

Од овој член можат да се изведат неколку исклучително важни заклучоци:

- Органите на државната управа (централна власт) и општините (локална власт) се должни да се грижат за имплементирање на принципите на одржливиот развој!
- Органите на државната управа (централна власт) и општините (локална власт) се должни да го промовираат и поддржуваат одржливиот развој во Република Македонија!
- Законот за животна средина е првиот закон (а од наши согледувања и единствениот!) во кој се споменува Националната стратегија за одржлив развој!
- Законот, на Владата на Република Македонија и' ја дава можноста да развие Национална стратегија за одржлив развој!

- Целта на изработката на Национална стратегија за одржлив развој е заради усогласување на економскиот развој, социјалниот напредок и заштитата на животната средина на национално ниво!
- Собранието, како место на кое се застапуваат и бранат интересите на граѓаните, треба да ја разгледа Стратегијата, пред нејзино усвојување од страна на Владата на Република Македонија!
- На општините им е дадена можноста за изработка и усвојување на Локална Агенда 21, како локален стратешки, плански и програмски документ за одржлив развој!
- Целта за изработка на Локална Агенда 21 е заради усогласување на економскиот развој, социјалниот напредок и заштитата на животната средина на локално ниво!
- Локалните Агенди 21 треба да се развиваат согласно утврдена методологија, заради усогласување на содржината и начинот на нивното изготвување!

Во членот¹⁹⁵ кој се однесува на системот за планирање, во став 1, се вели дека развојот на заштитата и управувањето со животната средина се определува и се насочува во согласност со вкупниот економски, општествен и културен развој на Република Македонија, при што приоритет се дава на мерките за заштита и унапредување на животната средина, во интерес на сегашните и на идните генерации. Во истиот став се наведува дека тоа се прави “заради остварување на целите” утврдени во законот и “преку систем на мерки и активности за долгорочно планирање на заштитата и унапредувањето на животната средина”.

Во став 2 од истиот член, се вели дека “со системот за планирање ... се насочува и се усогласува реализирањето на економските, техничките, научните, образовните, организациските и на другите мерки и активности,... со цел да се заштити и унапреди животната средина и да се обезбеди одржлив развој”.

Ставот 3 предвидува должност за усогласување на мерките за заштита и унапредување на животната средина¹⁹⁶ “со мерките определени со стратешките, планските и со програмските документи во областа на регионалниот развој, образованието и науката, стопанските дејности кои се засноваат на користењето на природните богатства, транспортот, телекомуникациите, туризмот, просторното и урбанистичкото планирање и користењето на земјиштето”.

¹⁹⁵ Член 59.

¹⁹⁶ Утврдени со планските документи за животната средина.

Повеќе од јасно е дека заштитата на животната средина се планира и се управува во согласност со другите општествени области врз кои се темели севкупниот општествен развој на земјата, со цел да се обезбеди одржлив развој и во интерес на сегашните и идните генерации¹⁹⁷.

Здравјето на луѓето, како посебен општествен интерес, е опфатено во законот, и тоа: со неговите начела - чија цел е намалување на ризиците по здравјето на луѓето, и со конкретни одредби¹⁹⁸.

Закон за заштита на природата

*“Доколку ти прекршиш законите на природата,
ти самостојно ќе си бидеш и обвинител,
и судија, и поротник, и целата.”¹⁹⁹*

Во **Законот за заштита на природата**²⁰⁰ една од целите е обезбедување на одржливо користење на природно богатство во интерес на сегашниот и идниот развој²⁰¹.

Во член 5 се вели дека заштитата на природата се остварува особено со “преземање на мерки за заштита на природата со цел зачувување и рационално управување”, “со вградување на условите и мерките за заштита на природното богатство во плановите за стопанисување со природното богатство во одделни стопански дејности”²⁰², како и со “одржливо и раци-

¹⁹⁷ Ваквиот пристап се заснова врз Начелото на одржлив развој и Начелото на интегрираност.

¹⁹⁸ На пример: членот 21 се однесува на забрана на производството, прометот и употребата на одделни производи, полупроизводи, суровини, супстанции и вршењето на одделни активности и услуги доколу постојат доволно докази дека со нив се загрозува животот и здравјето на луѓето и животната средина. Членот 22 предвидува ограничување и контрола на извозот и увозот, на одделни супстанции и производи заради заштита на животот и здравјето.

¹⁹⁹ Luther Burbank.

²⁰⁰ Објавен во Службен весник на РМ бр. 67/04.

²⁰¹ Член 4.

²⁰² И тоа: општи и посебни планови за стопанисување со шумите, општата ловно-стопанска основа, програма за стопанисување со пасиштата, стратегијата и планот за управување со водни ресурси, стратегија за развој на енергетиката, програма за геолошки истражувања и во другите дејности.

онално користење на природното богатство”.

Од наведеното, се согледува дека заштитата на природата, освен од интерес на сегашниот развој, е и во интерес на идниот развој (како и во законот за животна средина, и во овој закон наидуваме на грижата за идните генерации!), а согледана е и потребата од вградување мерки за заштита на природното богатство во планските стопански документи, и дека користењето и управувањето на природното богатство треба да биде одржливо²⁰³ односно рационално.

Едно од начелата врз кои се темели заштитата на природата е Начелото на одржлив развој²⁰⁴, кое ќе го наведеме во целост бидејќи на единствен, многу концизен и јасен начин, го формулира принципот на одржливост на развојот: “Заради задоволување на потребите за заштита на природата, како и социјалните и економските потреби на сегашните генерации, без притоа да се загрозат правата на идните генерации да ги задоволат сопствените потреби, необновливите природни богатства мора да се користат рационално, додека обновливите одржливо”.

Три нешта се клучни во ова дефинирање: прво - во иста мера се согледуваат економските, социјалните и потребите за заштита на природата (трите “столбови” на одржливиот развој); второ - се согледуваат и правата на идните генерации и истите не смеат да се загрозат (временската димензија на одржливиот развој); трето - разграничен е начинот на користење на обновливите и необновливите природни богатства: првите одржливо, а вторите рационално.

Должноста за интегрирација на мерките и активностите за заштита на природата во сите развојни стратешки, плански и програмски документи, плановите за уредување и користење на просторот, како и во плановите за управување и користење на природното богатство е содржано во Начелото на интегрираност²⁰⁵, кое понатаму е разработено во поедини членови²⁰⁶.

Во член 9 е пропишано ограничување на заштитата на природата

²⁰³ И во други членови од Законот за заштита на природата се споменува одржливото користење: на биолошката рановидност (член 46), на природните богатства (член 47), на ресурсите (член 81). Законот содржи и одредби за одржливо стопанисување со дивите видови (член 22), а се наведуваат и зони за одржливо користење на заштитените подрачја (во членовите 93 и 106).

²⁰⁴ Член 7.

²⁰⁵ Член 7.

²⁰⁶ Како на пример во член 74 во кој се вели дека: “Со националниот парк се управува интегрално на целата територија на начин со кој се обезбедува ... создавање на услови за развој на туризмот во согласност со принципот на одржлив развој”.

та заради: отстранување на директна закана за животот и здравјето на луѓето, спасување на луѓето и имотот или спроведување на итни мерки поврзани со одбраната на Република Македонија. Евидентно е дека се води сметка за здравјето и животот на луѓето (како посебен општествен интерес), за одбраната на земјата (како највисок државен, и воедно општествен интерес), и за спасување на имотот (економска категорија).

Законот содржи одредби со кои се пропишуваат забранети активности за строго заштитени видови (член 38), но едновременно содржи и членови со кои се пропишуваат, по исклучок, причините поради кои може да дозволи извршување на активностите забранети со членот 38. Наведените причини се од економската сфера (посевите, сточниот фонд, шумите, рибниците и другите облици на сопственост) и од општествената/социјалната (заштита на безбедноста и здравјето на луѓето, образованието, како и поради вршење на научно истражување)²⁰⁷.

Во законот, терминот одржливост се користи и во својот биолошки аспект²⁰⁸.

Со членот 181 се регулира паричната казна за опасност по животот и здравјето на луѓето.

За нас, значаен е член 189 во кој се вели дека Просторниот план на Република Македонија, посебните просторни планови, како и стратегиите, програмите и плановите кои се однесуваат на развојот на одделни сектори на стопанските и општествените дејности ќе се усогласат со одредбите на овој закон најдоцна во рок од три години од денот на отпочнувањето на примената на овој закон, што упатува на интегрираност на заштитата на природата во планската документација на други сектори (стопанство, просторно уредување и др).

Општо согледано, термините управување²⁰⁹ и планирање²¹⁰ се користат во Законот. Зборот стратешко не се користи.

Со законот е предвидена и Оцена на влијанието врз природата од

²⁰⁷ Слично, во член 13, ст.1 се забранува земање минерали и фосили со статус природно наследство, а со став 2 земањето се дозволува заради научно истражување, образование, и др.

²⁰⁸ Член 39: “Заради одржување на поволна состојба на зачуваност на видот се пропишува начинот и постапката под кои може да се врши ограничено и на селективна основа земање, чување и на друг начин користење на одредени строго заштитени диви видови во мали популации, во услови на строг надзор”.

²⁰⁹ Управувањето, како термин се користи и тоа: рационално управување, со природата, со заштитено подрачје и др.

²¹⁰ Планирањето, како термин се користи како планирање на просторот, како и за активности.

определени стратегии, планови и програми, изработени и на национално и на локално ниво, а кои би можеле да имаат значителни ефекти врз природата²¹¹.

Евидентно е дека со Законот за заштита на природата се опфатени и содржани принципите на одржливиот развој, и тоа повеќеслојно.

Закон за управување со отпадот

*“Фала му на Бога што човекот не може да летта
и да остава ѓубре на небото
како што остава на земјата.”²¹²*

Во Закон за управување со отпадот²¹³ во член 3 се вели дека целите на овој закон се да се обезбеди, меѓу другото, и одржлив развој, преку зачувување и заштеда на природните ресурси.

Во истиот член се наведува дека една од целите е спречување на негативните влијанија на отпадот врз животната средина, животот и здравјето на луѓето; друга цел е висок степен на заштита на животната средина, животот и здравјето на луѓето²¹⁴.

То содржи терминот одржливост (на услугата), а терминот одржлив се користи во контекст на еколошки одржлив третман, употреба, преработка или отстранување на искористениот производ и на пакувањето. Терминот интегриран се користи за еколошки дозволи. Терминот усогласување се користи, но не во бараниот контекст. Стратешкиот пристап се однесува на планирање на активностите за подигање на јавната свест²¹⁵. Управувањето - тоа е предмет на овој закон.

²¹¹ Член 15.

²¹² Henry David Thoreau.

²¹³ Објавен во Службен Весник на Република Македонија бр. 68/2004 и исправка во бр. 71/2004.

²¹⁴ Грижата за здравјето на луѓето е содржана и во членовите 1,4,5,9 и др.

²¹⁵ Член 16.

Закон за квалитет на амбиентниот воздух

*“Има толку многу загадување во воздухот,
што доколку не бидат нашите бели дробови,
ќе немаше каде да се сместат.”²¹⁶*

Со Законот за квалитет на амбиентниот воздух²¹⁷, се настојува да се зачува најдобриот квалитет на амбиентниот воздух во согласност со принципите на одржливиот развој²¹⁸, а како цел се наведува “избегнување, спречување и намалување на штетните ефекти врз човековото здравје и животната средина како целина, вклучувајќи ги и биолошката разновидност, природното богатство и историското и културното наследство”²¹⁹.

Законот го содржи пристапот на интегрирана заштита²²⁰. Предвидена е и стратегиска оценка (онака како што бара Законот за животна средина). Усогласеност се користи за емисиите на загадувачки супстанции во воздухот.

За нас е значаен членот 17²²¹, во кој се вели дека “управувањето со квалитетот на амбиентниот воздух се врши преку... донесување и спроведување на плански документи”, што имплицира комплексност во согледувањето. Терминот управување се користи за квалитетот на амбиентниот воздух, а планирањето се однесува на заштитата на квалитетот на амбиентниот воздух.

Очигледно, и овој закон е втемелен врз принципите на одржливиот развој (сеопфатност, интегрирана заштита, соодветно планирање и управување и др).

²¹⁶ Robert Orben.

²¹⁷ Објавен во Службен Весник на Република Македонија бр. 67/2004, 92/07.

²¹⁸ Член 35.

²¹⁹ Член 3.

²²⁰ Член 31.

²²¹ Овој член се однесува на начините на управување.

Закон за води

*“Дури и светлот полка се вртти
за да не ги испури своите езера и реки.”²²²*

Законот за води (Службен весник на РМ, бр. 87/08, 6/09, 161/09.) има повеќе цели меѓу кои се: обезбедување достапност до доволно количество квалитетна вода во согласност со начелата за одржливо управување со водите; заштита, зачувување и постојано подобрување на расположливите водни системи...преку рационално и одржливо користење со водите; како и заштита и унапредување на животната средина и природата²²³.

За одржливиот развој, во Законот за води, особено е важно начелото согласно кое се налага интегрирање на мерките и активностите за заштита на водите во сите развојни, стратешки, плански и програмски документи кои ги донесуваат органите на Република Македонија и единиците на локалната самоуправа²²⁴.

Значајно е и она кое за основа ја има должноста на секој да се однесува внимателно и рационално да ги користи водите²²⁵, како и Начелото на учество на заинтересираните страни, согласно кое “надлежните органи се должни да обезбедат дека во постапката за донесување на прописите, стратегиските, планските или програмските документи и одлуките кои се однесуваат на управувањето со водите, ќе се земат предвид интересите на сите заинтересирани страни”²²⁶.

Што се однесува до членовите, законот налага да “водата се користи рационално и економично, на урамнотежен и праведен начин во согласност со начелата за одржливо управување со водата при што треба да се води сметка за одржување и подобрување на режимот на водите”²²⁷.

Законот пропишува и ограничувања²²⁸ на користењето на водите и тоа заради, меѓу другото, “обезбедување, зачувување и заштита на расположливите води и зачувување и подобрување на природната рамнотежа

²²² Hilda Conkling

²²³ Член 2.

²²⁴ Начело на интегрираност, член 5.

²²⁵ Начело на минимизирање на употребатата на ресурсите, член 5.

²²⁶ Член 5.

²²⁷ Член 14:Обврски при користење на водите, став 2.

²²⁸ Член 20 и член 21.

на водните екосистеми и екосистемите зависни од вода”, што упатува на одржливост²²⁹.

Освен што Законот за води упатува на економично и рационално користење и одржливо управување, во него се содржани и приоритети за користење на водите²³⁰, при што приоритет при издавањето дозвола за користење на водите се дава на потребите кои се од посебен/повисок јавен интерес (на пр: водоснабдување на населението преку јавен водоснабдителен систем, за здравствените установи, за потребите на одбраната, за индустрија за производство и др), по што следи за: наводнување на земјоделското земјиште, за хидроенергетските и другите потреби, и др. Со други зборови, согледана е социјалната и економската димензија на користењето на водите. Задоволувањето на општествениот/јавниот интерес се среќава и понатаму во предлогот на законот²³¹.

Согледано е дека, по однос на водите, извесно е постоењето на различни потреби и интереси, па со цел нивно усогласување и координирање, во законот се предвидува формирање на Национален совет за води како советодавно тело²³².

Очигледно е дека Законот за водите ги регулира основните принципи и начела за управување со водните ресурси на интегриран, сеопфатен и одржлив начин.

Закони од социјалната сфера

Во **Законот за работни односи**²³³, интересно е дека работодавачот може да му го откаже договорот за вработување без отказан рок, меѓу другото и ако работникот ги повредува прописите за заштита на животната

²²⁹ Истиот пристап се има и по однос на подземните води; така, во член 21 се вели: Заради обезбедување, зачувување и заштита на расположливите подземни води, нивното користење може да се ограничи.

²³⁰ Член 15.

²³¹ На пример, во член 16: Општо користење на водите, во став 3, се вели дека: Општото користење на водите го опфаќа особено користење на водите за пиење, капење и за други санитарни потреби на домаќинството, за спорт и рекреација ... или за задоволување на другите лични потреби,... Општото користење на водите го опфаќа и користењето на водата за гаснење на пожари и за преземање на неопходните санитарни и други мерки во случај на вонредна состојба или елементарна непогода или други активности од јавен интерес.

²³² Член 219.

²³³ Службен весник на Република Македонија бр. 62/05.

средина²³⁴ и дека државниот инспектор на трудот може на работодавачот да му го забрани организирањето работа дома ако работата дома е штетна за ... животната ... средина каде што се врши работата²³⁵.

Термините интеграција/интегрираност - ги нема, го нема ниту терминот сеопфатно. Одржлив, траен - ги нема, усогласување - се однесува на одредби од колективниот договор, а зборот вградување - го нема. Во законот термините економски и социјални се однесуваат на правата на работниците или работодавачите. Зборовите стратешко и планирање - ги нема, а управување - се користи во контекст на управување со дејност и орган на управување.

Законот за социјална заштита²³⁶, не го содржи терминот одржлив, а зборот заштита се однесува само во контекст на социјална, а не и на животната средина. Терминот развој се користи за: социјалните потенцијали, психички развој, пречки во развојот (на деца и младинци), физички развој, развојна установа. Зборовите интеграција и сеопфатно - ги нема, а зборот планирање - во однос на планирано и организирано спроведување на мерки за воспитание и образование на децата и младинците сместени во установите, планирање на работата, планирање на семејството. Терминот стратешко - го нема, а управување - со установата за социјална заштита. Не се сретнува поимот животна, а зборот средина е во контекст на социјална средина. Не се споменува економија, или стопанска дејност.

Во **Законот за здравствена заштита**²³⁷, се вели дека здравствената заштита ја сочинуваат мерките, активностите и постапките за зачувување и унапредување на... животната... средина²³⁸, и дека на сите граѓани на Република Македонија им се обезбедува остварување на со овој закон загарантираните права, утврдени потреби и интереси на општеството, меѓу кои и мерки и активности за заштита од... други штетни влијанија на човековата животна и работна средина²³⁹; терминот развој се однесува на загарантирани права и на здравствена заштита, или пак како развој на информативниот систем. Термините: одржлив, траен, стратешко, вградување, усогласување, економија, интегрираност и сеопфатно - не се споменуваат во законот.

²³⁴ Член 82.

²³⁵ Член 51.

²³⁶ Службен весник на Република Македонија бр. 50/1997, 16/2000, 17/2003.

²³⁷ Службен весник на РМ бр. 38/91; У суд - 73/92; 46/93 и 55/95 и пречистен текст - 17/97 од 10 април 1997 год, пречистен текст.

²³⁸ Член 2.

²³⁹ Член 33.

Закони од економската сфера

Пред да започнеме со анализа на поединечни закони со кои се регулира оваа област, би навела дека Европската комисија, во Прашалникот кој го достави до република Македонија, во делот “Економски критериуми” го постави (на Владата на Република Македонија) следново (27-мо) прашање: “Кои се значајните предизвици/приоритети на економската политика со кои ќе се соочува Република Македонија во наредните години и на кој начин планирате да одговорите на нив”?

Дел од одговорот е: “...Во наредниот период, останува определбата за одржување на макроекономската стабилност, овојпат со поголем акцент врз развојната компонента во насока на остварување на подинамичен раст на македонската економија. Во следната фаза, која е веќе започната, државата ќе ги заокружи клучните структурни и институционални реформи кои ќе обезбедат зајакнување на економската стабилност, подобрување на деловната клима, пораст на вработеноста и одржлив економски развој. Макроекономската стабилност и рамнотежа на македонската економија, како еден од основните услови за обезбедување на одржлив развој на трајни основи, претставува клучен приоритет и цврста определба на Владата на Република Македонија ...”.

Во **Законот за енергетика**²⁴⁰, се вели дека со законот се уредуваат, меѓу другото и заштита на животната средина и природата од штетното влијание предизвикано од работата на енергетските објекти, уреди и постројки²⁴¹, и дека Регулаторната комисија за енергетика се основа заради, меѓу другото и заштита на животната средина и природата, воведување и заштита на конкурентен пазар на енергија врз начелата на објективност, транспарентност и недискриминираност²⁴².

Во законот се пропишува и дека “производство, испорака и користење на енергија може да се врши ако објектите, уредите и постројките за производство, пренесување, дистрибуција, транспорт и користење на енергија ги исполнуваат пропишаните стандарди, технички нормативи и нормите на квалитет и со нивната работа да не се загрозуваат луѓето, материјалните добра, животната средина и природата”²⁴³.

Во овој закон, во четвртата глава е регулирана заштитата на животната

²⁴⁰ Објавен во Службен весник на Република Македонија, бр. 47/97, 40/99, 98/00, 94/02 и 38/03.

²⁴¹ Член 1.

²⁴² Член 11-а.

²⁴³ Член 12.

средина и природата од штетното влијание при работата на енергетските објекти, уреди и постројки; така, се пропишува дека при изградба на нови и реконструкција на постојните објекти, инвеститорот е должен да ги предвиди и да разработи технологија и други мерки и активности за спречување на загадувањето на земјиштето, водите и воздухот²⁴⁴ и дека производителите и корисниците на енергија се должни да ги следат и евидентираат количествата на гасовитите материи што се емитуваат во воздухот, материи што се испуштаат преку отпадните води и цврстите материи што се депонираат во земјиштето, како и јачината на бучавата што се емитува во поблиската и пошироката околина на енергетските објекти²⁴⁵ и доколку истите се создаваат во количества над пропишаните, тие се должни да преземаат техничко-технолошки и други мерки и активности, за да отпадните материи и бучавата се сведат во рамките на пропишаните норми²⁴⁶.

Понатаму, во законот е содржано и дека во договорот кој го склучуваат давателот на лиценцата и вршителот на дејноста се утврдува обврската за унапредување и заштита на животната средина и природата²⁴⁷, а се предвидува и парична казна доколку со работењето на енергетските објекти се загрозува животната средина и природата²⁴⁸.

Зборот одржлив го нема, а развој се користи за енергетиката. Усогласен и рационално - ги нема. Зборот ефикасно - се однесува на ефикасно користење на енергијата (енергетска ефикасност). Интегрирано - го нема, стратешко - го нема, планирање и управување - не во контекст за наши согледувања. Траен - го нема, а долгорочно - има само за програма.

Општо, законот за енергетика ја зема предвид заштитата на животната средина, но интересно е што при наведувањето на термините производство или дистрибуција, не се користат придавките одржливо или рационално, ниту пак придавки кои би упатувале на сеопфатно, интегрирано и сл.; само за користење - се употребува ефикасно.

Законот за минерални сировини²⁴⁹, ги уредува условите и начинот на постапување со минералните сировини, со цел за да се обезбеди нивна оптимална искористеност во согласност со начелата на одржлив развој и заштита на животната средина (член 1 став 1), како и зајакнувањето на мерките за заштита на животната средина (став 2 од истиот член).

²⁴⁴ Член 48.

²⁴⁵ Член 49.

²⁴⁶ Член 49, став 1.

²⁴⁷ Член 56.

²⁴⁸ Член 62.

²⁴⁹ Службен весник на РМ број 24/2007.

Во членот 2 е дефинирано загадувањето на животната средина и оценувањето на влијанието врз неа.

За вршење на основни геолошки истражувања, членот 9 (став 1 точка 5) пропишува и изработка на елаборат за оценка на влијанието врз животната средина како дел од геолошката документација, кој треба да е одобрен од органот надлежен за работите од областа на животната средина (став 3).

Во постапката за издавање на дозвола за вршење на детални геолошки истражувања, со член 13 е пропишано дека Министерството за економија треба да побара мислење и од Министерството за животна средина.

Членот 20 наведува дека на имателот може да му се одземе дозволата за вршење на детални геолошки истражувања доколку не се придржува кон мерките дефинирани во елаборатот за оценка на влијанието врз животната средина.

Слична постапка е предвидена и за концесија за експлоатација на минерални сировини (член 29 пропишува елаборат или студија за оценка на влијание врз животната средина, а во членот 39 се наведува дека договорот за концесија може да се раскине доколку настанат битни повреди на договорените обврски од страна на концесионерот, меѓу кои и доколку концесионерот не се придржувал кон решенијата и мерките за заштита на животната средина).

Истото се пресликува и за барање дозвола за експлоатација на минерални сировини (член 42, 43, 46).

При изведување на рударските работи, концесионерот е должен, на своја сметка да спроведува мерки за заштита на животната средина и природата како и мерки за рекултивација на земјиштето²⁵⁰.

Во овој закон, делот VIII е насловен како “Заштита на животната средина и надоместок на штета”, во кој е регулирана обврската на имателот на дозвола за геолошки истражувања и на концесионерот кој изведува рударски работи да се придржуваат кон Законот за минерални сировини, Законот за животна средина²⁵¹ и другите прописи од областа на животната средина и мора да ги спроведуваат мерките за заштита на животната средина од потенцијалните опасности и штетните влијанија (член 70).

Штетата настаната при геолошките истражувања или изведувањето на рударските работи се надоместува согласно прописите за надоместок на штета и одговорност за штета (член 71).

²⁵⁰ Член 51.

²⁵¹ Член 85, став 1.

Членот 75 ги предвидува прекршочните одредби, и прецизира дека глоба од 5 000 до 20 000 евра ќе му се изрече на правното лице за прекршок ако при изведувањето на рударските работи не се почитуваат пропишаните мерки за заштита на животната средина (став 16, 22, 26, 28).

Во законот, зборот одржливо најчесто се користи за искористување на минерални суровини (нпр. член 5).

Со законот се предвидува изработка на Стратегија за геолошки истражувања, експлоатација и одржливо искористување на минералните суровини (член 5) за период од 20 години.

Овој закон има одредби кои наметнуваат должност и обврска кон заштитата на животната средина, како и одржливост во користењето на минералните суровини. Со предвидената изработка на Стратегијата, оваа област ќе се планира и развива, што означува системски и сеопфатен приод при управувањето со минералните суровини.

Во **Законот за заштита на потрошувачите**²⁵², се наведува дека трговецот е должен да пушта во промет безбедни производи и во согласност со барањата што се утврдени за заштита на животната средина²⁵³ и да го извести потрошувачот за влијанието на одредени производи врз животната средина²⁵⁴.

Законот предвидува и парична казна ако потрошувачот не биде извесен за влијанието на одредени производи врз животната средина²⁵⁵.

Зборовите одржлив, вграденост, интеграција - ги нема. Не фигурира ни зборот развој. Усогласеност - се однесува на производот со пропишаните услови, а зборовите планирање и управување - се користат, но не во контекстот што ние го разгледуваме.

Закон за заштита на конкуренција²⁵⁶, терминот заштита го користи само за конкуренцијата. Заштита на животната средина не се споменува. Терминот одржлив не се користи, а терминот развој се користи како: технички (нпр член 7), економски (член 7), или за да значи развој на слободна и ефикасна конкуренција (нпр. член 26). Не се користат зборовите: урамнотежен, избалансиран, интегриран. Цел на овој закон е обезбедување слободна конкуренција на домашниот пазар заради поттикнување на економска ефикасност и благосостојба на потрошувачите.

²⁵² Службен Весник на Република Македонија, 38/2004.

²⁵³ Член 32.

²⁵⁴ Член 5, алинеа 2.

²⁵⁵ Член 137, точка 2.

²⁵⁶ Службен весник на Република Македонија, бр. 04/05, 70/06, 22/07.

Други закони

Во Законот за просторно и урбанистичко планирање²⁵⁷ се вели дека просторното и урбанистичкото планирање е континуиран процес (кој се обезбедува со изработување, донесување и спроведување на просторните и урбанистички планови) со цел да се обезбеди и заштитата и унапредувањето на животната средина и природата²⁵⁸ и дека начела во процесот на планирање и уредување на просторот, меѓу другите се и: одржлив развој, како и заштита и унапредување на животната средина и природата²⁵⁹.

Се наведува и дека при изготвувањето и донесувањето на Просторниот план на Републиката и урбанистичките планови ќе се почитуваат меѓународните договори и прописи кои се однесуваат на заштита и управување со животната средина и природата²⁶⁰.

Законот ја пропишува и содржината на Просторниот план на Републиката²⁶¹, на Просторен план за регион²⁶², Просторен план на општина и просторен план на Град Скопје²⁶³ и на Просторен план за подрачје од посебен интерес за Републиката²⁶⁴ кои меѓу другото треба да содржат и насоки и мерки за заштита и унапредување на животната средина и природата, и стратешка проценка на влијанијата врз животната средина.

Како и просторните планови, така и урбанистичките (на пр. Генерален урбанистички план за Град Скопје и за градовите кои се седишта на општини²⁶⁵) треба да содржат стратешка проценка на влијание врз животната средина, и мерки за заштита на природата и животната средина.

Зборот развој се користи во контекст на просторот (просторен развој).

Зборот рационално се користи за планирање, уредување и користење на просторот (нпр член 31). Сеопфатно и интегрирано - ги нема.

Законот за локалната самоуправа од 2002 година²⁶⁶ пропишува и надлежност за општините во заштитата на животната средина и природата

²⁵⁷ Службен весник на Република Македонија, бр. 24 од 2008 пречистен текст.

²⁵⁸ Член 2.

²⁵⁹ Член 4.

²⁶⁰ Член 6.

²⁶¹ Член 8.

²⁶² Член 9, став 2.

²⁶³ Член 10.

²⁶⁴ Член 9 став 3.

²⁶⁵ Член 10.

²⁶⁶ Пречистен текст.

(мерки за заштита и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучава и нејонизирачкото зрачење²⁶⁷; термините одржлив, усогласен, избалансиран, интегриран, сеопфатен - ги нема: терминот развој се користи за: развој на општината (член 8), општествен развој (член 16), локален економски развој (член 22), развој на недоволно развиени подрачја член (12) , и др.

Инаку, доколку се анализира членот 22, се согледува дека општините имаат одредени надлежности за вршење на работите во скоро сите области на одржливиот развој, како на пример: урбанистичкото (урбано и рурално) планирање, заштитата на животната средина и природата, локалниот економски развој, комуналните дејности, културата, социјалната заштита и заштитата на децата, образованието, здравствената заштита и др.

Можеби овде е интересно да се наведе еден дел од официјален материјал од Министерството за економија, од април 2005, во кој, меѓу другото се вели: “Заради присутните разлики во степенот на развојот, во напорите за обезбедување на порамномерен и одржлив развој на одделни делови на земјата, во Република Македонија се води политика на поттикнување на развојот на стопански недоволно развиените подрачја која се заснова врз пазарни принципи”. Како тоа се прави кога во релевантниот закон не се споменуваат ни термините, останува прашање кое бара поголем ангажман за да биде одговорено.

“И за крај, погледнавме и во **Кривичниот законик** на Република Македонија²⁶⁸. За значењето кое се придава на заштитата на животната средина сведочи и членот 218, со кој се предвидува казна затвор од една до пет години за оној кој заради непридржување кон прописите за заштита и унапредување на животната средина ќе загади некој од медиумите (воздух, почва, вода, водна површина или водотек) во поголем обем или на пошироко подрачје и со тоа ќе предизвика опасност за животот или здравјето на луѓето или уништување на животинскиот или растителниот свет во поголеми размери (став 1). Со истата казна ќе се казни и службено или одговорно лице кое со непридржување кон прописите за заштита и унапредување на животната средина ќе пропушти да постави уреди за пречистување или ќе дозволи изградба, пуштање во дејство или користење на погон кој ја загадува животната средина или на друг начин ќе пропушти преземање мерки за спречување или оневозможување на загадување на воздух, почва, вода, водна површина или водотек кое ја

²⁶⁷ Член 22.

²⁶⁸ Глава дваесетивтора: Кривични дела против животната средина, Загадување на животната средина, Кривичен законик (Службен Весник на Република Македонија 37/96 од 29 јули 1996 год.)

надминува дозволената граница или за спречување бучава што значително ја надминува дозволената граница и со тоа ќе предизвика опасност за животот или здравјето на луѓето или уништување на животинскиот и растителниот свет во поголеми размери (став 2). Ова е основно казниво дело во областа на “екологијата”.

Казна затвор се пропишува и за загрозување на животната средина со отпадни материи (член 230), внесување опасни материи во земјата (член 232). Во Кривичниот законик, членот 234 се однесува на “Тешки дела против животната средина”. Имено, став 1 наведува дека “Ако поради делата од членовите 218 ставови 1 и 2, 219 став 1, 230 ставови 1 и 2 и 232 ставови 1 и 2 настапи тешка телесна повреда или тешко нарушување на здравјето на повеќе лица или настапи смрт на едно или повеќе лица или промените од загадувањето не можат подолго време да се отстранат, сторителот ќе се казни со затвор од една до десет години. Став 2: “Ако поради делата од членовите 218 став 3, 219 став 3 и 230 став 3 настапи тешка телесна повреда или тешко нарушување на здравјето на повеќе лица или настапи смрт на едно или повеќе лица или промените од загадувањето не можат долго време да се отстранат, сторителот ќе се казни со затвор од една до пет години.”²⁶⁹

4.2. Организациско - кадровска поддршка за одржлив развој

Влада на Република Македонија. Во оваа насока, сметаме дека е најцелесходно доколку анализата ја започнеме со **Законот за Владата на Република Македонија**²⁷⁰, во кој се вели дека Владата ја утврдува економската и развојната политика на државата²⁷¹ и утврдува мерки за нејзино остварување, го поттикнува економскиот напредок и остварувањето на порамномерен просторен и регионален развој и побрз развој на стопански недоволно развиените подрачја²⁷². Термините траен, одржлив, долгорочен - не се користат, а не се користат ниту термините планирање, управување и стратешко. Во член 8, паѓа во очи што се прави разграничување на политиката на државата на економска и развојна, небаре економската политика нема развојна компонента, а развојната политика како да не се однесува на економијата! Во овој

²⁶⁹ “Усогласување на законодавството на Република Македонија од областа на заштита на животната средина со законодавството на Европската унија”, магистерска тема на Елена Темелковска.

²⁷⁰ Службен весник на Република Македонија бр. 59/2000 од 22 јули 2000, 12/2003, 55/2005. 37/2006.

²⁷¹ Член 4.

²⁷² Член 8.

контекст, интересно е што иако Владата ја утврдува развојната политика на државата, согласно **Законот за организација и работа на органите на државната управа**²⁷³ ниедно од министерствата²⁷⁴ во својот наслов не го содржи терминот развој²⁷⁵.

Инаку, повеќе министерства имаат надлежност врз политиката за развој и тоа: Министерството за финансии ги врши работите што се однесуваат на политиката за развој на националната економија²⁷⁶, Министерството за економија ги врши работите што се однесуваат на предлагање на мерки за остварување на развојната и тековната економска политика²⁷⁷ во поедини стопански гранки, Министерството за труд и социјална политика ги врши работите што се однесуваат на хуманата популациона политика заради усогласен економски социјален развој²⁷⁸, а Министерството за локална самоуправа ги врши работите за остварување порамномерен регионален развој и за поттикнување на развојот на стопански недоволно развиените подрачја²⁷⁹.

Во законот, термините одржлив, траен, долгорочен, избалансиран, интегриран, урамнотежен - ги нема.

Одржливиот развој не е надлежност на ниту едно министерство, односно не се споменува во законот. Од друга страна, пак, во Владата на Република Македонија основана е Комисија која претресува прашања од одржлив развој. Но, во Деловникот за работа на Владата на Република Македонија, два пати се повторува грешка, и тоа: првиот пат, во Деловникот објавен во “Службен весник на Република Македонија” бр 38 од 2001 и вториот пат во Деловникот објавен во “Службен весник” бр. 47 од 2003. Но, да почнеме од почеток, од 1999 година.

Во “Деловникот за работа на Владата на Република Македонија” (објавен во “Службен весник на Република Македонија” број 44/99 од 16 јули 1999 год) во членот 30 се наведува дека Владата има, меѓу другите, и Комисија за стопански систем, одржлив развој и тековна економска политика,

²⁷³ Службен весник на Република Македонија бр.58/2000, 44/2002.

²⁷⁴ Член 62: Министерството за развој се укинува, а работите од неговата надлежност преминуваат во надлежност на Министерството за финансии, Министерството за економија и Министерството за локална самоуправа.

²⁷⁵ Член 11.

²⁷⁶ Член 19.

²⁷⁷ Член 20.

²⁷⁸ Член 21.

²⁷⁹ Член 25.

која, согласно член 32²⁸⁰ ги разгледува, меѓу другите и прашањата што се однесуваат на “поттикнување одржлив економски развој”, “заштитата на животната средина и одржливиот развој”, “животниот стандард” и “вработеноста и вработувањето”.

Значи, многу издржано, една комисија ги разгледува прашањата и од економска, и од социјална и од сферата на заштитата на животната средина.

Согласно “Деловник за работа на Владата на Република Македонија”, објавен во “Службен весник на Република Македонија” бр. 38 од 2001, со член 30 се основаат три основни комисии и тоа:

- Комисија за политички систем
- Комисија за економски систем и тековна економска политика
- Комисија за човечки ресурси и одржлив развој.

И, тука е пропустот / грешката! Имено, иако Комисијата за економски систем и тековна економска политика во насловот не го содржи терминот одржлив развој, согласно член 32 од Деловникот за работа на Владата на Република Македонија од 2001, таа претресува прашања што се однесуваат на: поттикнување одржлив економски развој, на животниот стандард и вработувањето, како и уредување на системски прашања во областа на заштитата на животната средина!

Од друга страна пак, иако во насловот на другата комисија, Комисијата за човечки ресурси и одржлив развој, го има тој термин, таа, согласно членот 33 од Деловникот од 2001, не претресува прашања кои се

²⁸⁰ Согласно член 32, Комисијата за стопански систем, одржлив развој и тековна економска политика “ги разгледува прашањата што се однесуваат на: развојната политика и мерките за нејзина реализација; поттикнување на одржлив економски развој и порамномерен просторен и регионален развој, научен и технолошки развој; утврдување на материјалните, енергетски и други биланси; уредување на системски прашања во областа на стопанскиот систем, заштитата на животната средина и одржливиот развој, финансиите, даночната политика, економските односи со странство, европските и светски интегративни процеси, урбанизмот, банкарството, кредитно-монетарната политика; девизната и царинска политика, кредитните односи со странство, пазарот и цените, јавната потрошувачка, техничката култура; остварувањето на политиката за извршувањето на законите и другите прописи на Собранието и на Владата, ги следи вкупните стопански движења и предлага мерки на економската политика преку донесувањето и спроведувањето на макроекономската политика, ја следи материјалната положба на стопанството и јавната потрошувачка преку донесувањето и извршувањето на Буџетот на Република Македонија, програмите за финансирање на одделни дејности и намени од интерес на Републиката, јавните служби од материјалното производство, вработеноста и вработувањето, станбено - комуналните работи, животниот стандард, туризмот, имотно-правните односи и и дава мислење и предлози на Владата за решавање на прашањата од нејзина надлежност”.

однесуваат ниту конкретно на одржливиот развој, ниту на поединечните столбови на одржливиот развој.

Истата грешка се појавува и во “Деловникот за изменување и дополнување на Деловникот за работа на Владата на Република Македонија”, објавен во “Службен весник на Република Македонија” број 47 од 2003, во кој не се согледани овие нелогичности и несоодветноста на насловите.

Во “Уредбата за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа”²⁸¹, во член 2 (Начела) се вели дека: “Во внатрешната организација на органите се применуваат следните начела:

- законитост, стручност, ефикасност и економичност во вршењето на работите и задачите,
- насоченост кон корисниците на услуги на органот,
- независност и одговорност при вршењето на службените задачи,
- еднообразност и хиерархиска поставеност на организациските единици,
- делегирање на овластувања, и
- меѓуресорска и меѓусекторска координација.”

Согласно член 8 од Уредбата, во министерствата, надвор од секторите, се формира одделение за стратешко планирање, креирање политики и следење, кое за својата работа непосредно му одговара на државниот секретар.

Во овој контекст, од достапните материјали, напоменувам дека во ниту едно министерство, освен во Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП) нема организациска единица (сектор/одделение) за одржлив развој. Единствено, во рамки на Генералниот секретаријат на ВРМ, во неговиот Сектор за стратегија, планирање и следење, функционира Одделение за анализа на политиките и координација во областа на политичкиот систем, економскиот систем и тековна-економска политика и за човечките ресурси и одржливиот развој

ОЦЕНКА НА ОСНОВНИТЕ ЈАВНИ ПОЛИТИКИ. Видовме дека Владата ја утврдува развојната политика на земјата; затоа, многу е важно да се согледаат можностите за оценка на основните јавни политики. Таквата оценка може да се обезбеди со вградување на: 1. систем за регулаторна оценка на влијанијата (Regulatory Impact Assessment System) и 2. систем за оценка на влијанијата врз одржливоста (Sustainability Impact Assessment

²⁸¹ Усвоена на седница на Владата на Република Македонија, одржана на 29 август 2009 година. Со денот на објавување на оваа уредба во Службен весник престанува да важи Уредбата објавена во “Службен весник на Република Македонија” бр. 93/2000 и 14/2002.

System). **Регулаторна оценка на влијанија** е оценка на влијанието на политичките опции/предлози/политики/закони од аспект на трошоци, бенефити и ризици. Сите сектори и тела кои имаат статутарна моќ и кои донесуваат одлуки кои имаат влијание врз јавноста, треба да спроведуваат ваква оценка. Ова треба да биде политика на сите влади. Регулаторната оценка е есенцијален дел од процесот на креирање политики, бидејќи го проценува влијанието на секоја предложена легислатива и треба да изнајде правилен баланс помеѓу трошоците и користите. За да го постигне тоа, регулаторната оценка на влијание треба да понуди повеќе опции. Добрата економска анализа помага при изборот на опцијата. Исто така, големо значење треба да му се даде и на јавната дебата. Многу е важно на оние кои ќе бидат афектирани од дадениот предлог, да им се даде можност да ја коментираат легислативата. Подеднакво, потребно е продлабочено согледување на влијанијата од економски, социјален и еколошки аспект. **Проценка на влијанија од аспект на одржливост** е алатка со која се обезбедува усогласеност помеѓу политиките, односно тие да се заемно поддржувачки, а не да се спротивставени и со спротивни цели. Тоа е начин со чија помош се придонесува кон обезбедување на интегриран и холистички приод во процесот на креирање на политиките, што позразбира подобра кохерентност на политиките од областите на економија, социјалата и заштитата на животната средина. Проценката на влијанијата од аспект на одржливоста треба да изнајде најдобри решенија, да изнајде компромиси помеѓу различните интереси, да обезбеди максимална вклученост на јавноста при креирањето на политиките, да понуди транспарентна оправданост за причините зошто определена политика е креирана на тој начин, да понуди начин за мониторирање и евалуација на дадената политика. Со неа се нудат повеќе опции, вклучувајќи ја и опцијата - што ќе се случи доколку ништо не се преземе. Како таква, оваа оценка треба да биде интегрален дел од процесот на развивање на политиките.

Состојба во Република Македонија. Каква е состојбата со овие оценки во Република Македонија²⁸²? Радува фактот што во Република Македонија веќе се поставени основите за функционирање и на двата система за оценка на основните јавни политики во единствен интегриран процес. Имено, и системот за регулаторна оценка на влијание и системот за оценка на влијание од аспект на одржливост, се утврдени, меѓу другото,

²⁸² Во согледувањата користен е материјал доставен од Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија до Министерството за животна средина и просторно планирање во октомври 2004 година.

и во Деловникот за работа на Владата на Република Македонија²⁸³, но не под тоа име.

Имено, усвојувањето на Деловникот е основниот и првичен чекор кон подобрување на системот на донесување и спроведување на јавните политики. Согласно него, Генералниот Секретаријат придонесува за координацијата на јавните политики преку дефинирање на правилата, како и преку нивно спроведување, во управувањето со процесот на одлучување. Од своја страна, координацијата на јавната политика - како процес - создава услови за конкретно стандардизирање на процесот на одлучување во Владата, со што може, во голема мера да се постигне координација во и меѓу разни ресори на државната управа. Така на пример, при доставување на материјали од министрите/министерствата и другите органи на државната управа до Владата на Република Македонија, истите треба задолжително да бидат пропратени со стандардизиран пакет-материјал, во кој треба да бидат содржани и елаборирани следниве елементи:

- разгледани можни решенија (за - против аргументи) во овој дел се наведуваат можните опции кои биле разгледани, како и аргументите “за” и “против”, одделно за секоја опција
- резултатодизвршените консултации соресорните министерства, другите органи на државната управа и организации - во овој дел се наведуваат министерствата, невладините организации и интересните групи врз кои дадениот предлог има најголемо влијание. Треба да се истакнат консултираните субјекти во однос на предлогот и да се предпочат нивните ставови или забелешки кои се од суштинско значење и кои во процесот на консултации не биле разрешени
- решение кое се препорачува - тука се наведува препорачаната опција и образложението зошто токму таа опција е избрана споредено со другите алтернативи. Исто така, треба да се наведе и исплатливоста, како и одзивот кој предложената опција би го имал во јавното мнение
- фискални импликации - за секој предлог, задолжително се спроведува постапка за неговите фискални импликации, и треба да се наведат очекуваните трошоци на предлогот кој се препорачува, како и изворот на финансиските средства. Одобрување на предлогот дава Министерството за финансии
- очекувани влијанија - во овој дел се наведува резиме засновано врз анализа и резултати од квантитативните истражувања, а

²⁸³ Службен весник на Република Македонија бр. 38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03 и 67/03.

ги содржи влијанијата кои одлуката ќе ги има врз јавноста, даночните обврзници, економијата, вработувањето, животната средина

- усогласеност со законодавството на Европска Унија - во овој дел се наведува значењето на материјалот во однос на усогласувањето на законодавството на Република Македонија со европското. Доколку се работи за закон, треба да се наведе дали материјалот бил разгледан од Секретаријатот за законодавство и треба да се наведе неговото мислење од аспект на усогласеност на нацртот со законодавството на Европска Унија
- оценка на Секретаријатот за законодавство по материјалот - во кој овој дел е содржана оценката на Секретаријатот, кој проверува дали материјалот е во согласност со националната правна рамка, односно со Уставот, законите и со правниот систем во целина
- клучни елементи за информирање на јавноста - во овој дел треба да бидат содржани пораки за информирање на јавноста кои треба да ѝ послужат на Владата при објавувањето или објаснувањето на предлогот/заклучокот и причините поради кои Владата го донела тој заклучок.

Пред доставување на материјалите до Владата, тие се доставуваат до Министерството за финансии со пополнет Образец за фискални импликации од информацијата. Министерството за финансии е должно да достави мислење по материјалот (на пр. Информацијата) и по образецот, по што, органот го испраќа материјалот заедно со образецот и со мислењето од Министерството за финансии до Владата на Република Македонија.

Генералниот секретаријат е одговорен да провери дали доставените материјали ги содржат сите пропратни документи и образложенија (стандардизираниот пакет-материјал). Доколку материјалите кои се доставуваат до Владата се некомплетни, Генералниот секретаријат има овластување да ги врати до предлагачот (пр. одредено министерство). Дополнително, се проверува дали министерството-предлагач за доставениот материјалот ја спровело постапката за обезбедување консултации и дали побарало мислења од други засегнати министерства и надворешни целни групи (заинтересирани страни) пред доставување на материјалот до Генералниот секретаријат. Доколку вакви мислења не се обезбедени, материјалите не се разгледуваат на работните тела и на Владата, освен ако се работи за прашања што не трпат одлагање. Во такви случаи, министерствата ја известуваат Владата за причините поради кои не се прибавени мислења.

Исто така, Согласно Деловникот за работа на Владата, министерствата/

органите на државната управа, при дефинирањето на политиката меѓусебно соработуваат, се договараат и се известуваат по прашањата од заеднички интерес, особено преку доставување податоци, разменување информации и искуства, организирање состаноци и советувања и други стручни собири за проучување на одделни прашања поврзани со изработката на нацрт-прописите и создавање на мислења, особено во рамките на усогласување на политиките. Доколку овие органи имаат начелни и други битни забелешки, органите што ги извршуваат и подготвуваат прописите се должни да ги уважат забелешките и да дадат свое мислење по однос на нив.

Во моментот, координацијата на политиките и разрешувањето на определени несогласувања, го врши Генералниот колегиум (колегиумот на државни секретари), кој држи седница секоја недела пред одржувањето на седниците на работните тела и пред одржување на седниците на Владата. Исто така, работните тела на Владата обезбедуваат соработка и усогласување на мислењата на министерствата и другите органи на државната управа. На пример, основните комисији (како постојани работни тела на Владата на Република Македонија), утврдуваат конкретни предлози по прашања (а врз основа на усогласените мислења на министерствата, мислењето на Генералниот колегиум и другите органи на државната управа) за донесување на определени акти и преземање на соодветни мерки за прашања од надлежност на Владата.

Планирањето на стратешките приоритети²⁸⁴, како сегмент на управувањето, е клучна и суштинска надлежност на Владата и на претседателот на Владата. Стратешката рамка претставува главна алатка за постигнување кохерентност на политиките. Дефинирањето на стратешките приоритети, кои по правило се вградени во Годишната програма за работа на Владата, е политичка одговорност на Владата. За оваа цел, донесена е Одлука

²⁸⁴ Стратешки приоритети на Владата на Република Македонија за 2005 се интеграција во НАТО и во Европската Унија. Приоритетни цели и иницијативи во остварувањето на стратешките приоритети за 2005 се:

- Целосно и доследно спроведување на уставните измени, законите и другите прописи што произлегуваат од Рамковниот договор и исполнување на преостанатите обврски од него
- Децентрализација на власта и развој на локалната самоуправа
- Реформа на правосудниот систем
- Јакнење на борбата против организираниот криминал и корупцијата
- Динамизирање на стопанскиот развој и поттикнување на домашните и привлекување на странски инвестиции
- Зајакнување на пазарниот модел на стопанисување и намалување на невработеноста и сиромаштијата.

за методологија за стратешко планирање и подготвување на Годишна програма за работа на Владата на Република Македонија²⁸⁵.

Подготвувањето на Годишната програма за работа на Владата е заедничка активност на Генералниот секретаријат и Министерството за финансии (како би се зеле предвид постојните ресурси!), а нејзиното спроведување е задача на министерствата. Улогата на Генералниот секретаријат во однос на стратешкото планирање се состои во обезбедување услови за далекусежна анализа на севкупните економски, политички, социјални и состојбите со животната средина.

Дополнително, Генералниот секретаријат обезбедува усогласеност на стратешките приоритети со другите стратешки документи на Владата (на пр. со Стратегијата на Република Македонија за интеграција во Европската унија), со економската и фискалната стратегија и другите реформски стратегии. Целта е да се обезбеди плановите на министерствата да бидат координирани и усогласени со Годишната програма за работа на Владата. Инаку, Генералниот секретаријат, како стручна служба на ВРМ, е основан со Законот за Влата на РМ („Службен весник на Република Македонија” бр. 59 /200 0, 12/2003.55/2005 и 37/2000). Тој обезбедува логистичка – стручна поддршка на Владата во целина, на Претседателот на Владата, замениците на Претседателот на Владата, министрите (членовите на Владата), а со цел за законито, ефикасно и транспарентно работење на Владата на Република Македонија.

Системот на одлучување пак, се заснова на принципот на двојна одговорност. Имено, секој министер во рамките на своето министерство, е обврзан за идентификација на проблемите, иницирање решенија (имајќи ги предвид обавените консултации со останатите засегнати министри и НВО), анализирање на последиците од предложените решенија и презентирање на решение или понудување на алтернативни опции како можни решенија на политиката, за што Владата донесува колективна одлука.

Евидентирани се случаи кога определени министерства директно пристапуваат кон изготвување на текст на закон, без претходно да го анализираат и разјаснат влијанието на јавните политики. Меѓуресорските консултации во одреден број случаи се одвивале после изготвувањето на нацртот на законските прописи, при што, консултациите се свеле само на формалност. Има случаи коментарите да се однесуваат само на технички или номотехнички аспекти.

Со цел надминување на ваквата состојба, реформите во Генералниот

²⁸⁵ Одлуката е донесена на седницата на Владата на Република Македонија одржана на 22 септември 2003.

секретаријат²⁸⁶ беа фокусирани на зајакнување на улогата на Генералниот секретаријат во однос на анализата на политиката и координацијата.

Имено, во рамки на Генералниот секретаријат функционираат и секторите²⁸⁷ за:

- стратегија, планирање и следење и
- анализа на политиките и координација.

Основни надлежности на Секторот за стратегија, планирање и следење се да:

- изготвува анализа за постигнатите цели и резултати од спроведувањето на стратешките приоритети на Владата од претходната година;
- изготвува предлог-одлука за стратешките приоритети на Владата;
- го следи начинот и степенот на остварувањето на стратешките приоритети на Владата;
- подготвува предлог-годишна програма за работа на Владата и го следи нејзиното остварување. Во негови рамки

Во овој сектор има две одделенија: Одделение за стратешко планирање и следење на спроведувањето на стратешките приоритети и Одделение за подготовка и следење на спроведувањето на годишната програма за работа на Владата.

Основни надлежности на Секторот за анализа на политиките и координација:

- се грижи актите и материјалите кои се доставуваат до Владата и до нејзините работни тела да се конзистентно засновани врз разработени и квалитетни анализи;
- соработува и врши координација со министерствата во разрешувањето на одделни прашања од стратешки карактер за кои имаат различни мислења и ставови, а заради надминување на последиците врз утврдената политика и нивното влијание врз стратешките приоритети на Владата;
- се грижи за навремено подготвување на седниците на работните

²⁸⁶ Генералниот секретаријат е формиран со Одлука за основање на Генерален секретаријат како стручна служба на Владата на Република Македонија (а врз основа на законот за Владата на РМ, објавен во “Службен весник на Република Македонија” бр. 59/2000) на седницата одржана на 13 декември 2001 година. Одлуката е објавена во “Службен весник на Република Македонија” бр. 12/2001.

²⁸⁷ Достапно на www.vlada.mk.

- тела и стручните тела на Владата – Правниот и Економскиот совет и изготвување на извештаи, записници од нивната работа;
- го следи, координира и ажурира спроведувањето на Стратегијата за реформа на јавната администрација на Република Македонија;
 - остварува соработка со организациите и институциите на невладиниот сектор.

Секторот за стратегија, планирање и следење ги има следниве одделенија:

- Одделение за анализа на политиките и координација во областа на политичкиот систем, економскиот систем и тековна-економска политика и за човечките ресурси и одржливиот развој
- Одделение за посебни комисији
- Одделение за реформа на јавната администрација
- Одделение за соработка со невладините организации.

Очигледно, овие два сектори помагаат во обезбедувањето на усогласеност на политиките, односно тие да се заемно поддржувачки, а не да се со спротивни и спротивставени цели. На овој начин се придонесува кон овозможување на интегриран и холистички приод во процесот на креирање на политиките, што претпоставува подобра кохерентност на политиките од областите на економијата, социјалата и заштитата на животната средина, преку изнајдување решенија помеѓу различните интереси.

Кога се говори за вклученоста на јавноста при креирање на политиките/ изготвување закони, согласно позитивната законска регулатива во Република Македонија, а со цел подобрување на системот на утврдување на политиките, како и заради унапредување на демократските процеси, органите на државната управа учеството на јавноста го обезбедуваат преку јавно објавување на видот, содржината и роковите за нивно донесување, организирање на јавни трибини и прибавување мислење од заинтересираните здруженија на граѓани, невладини организации и други правни лица.

Исто така, кога се работи за сложени прашања, министрите бараат дополнителна поддршка од стручни лица надвор од министерството (научни и/или стручни институции, академски и/или високо-образовни институции и сл) или од посебна меѓуминистерска работна група. Притоа, се зема предвид и ставот на делот од јавноста кој е директно афектиран од одреденото прашање. Прашањата што се разгледуваат се анализираат од сите аспекти, а особено се вршат анализи на аналитичките податоци (фискални, економски, социјални, “еколошки” и сл), кои ги поткрепуваат

предлозите на министерствата. Со ваквиот пристап се поставени темелите за да се обезбеди конзистентност, кохерентност и добро координираност.

Врските меѓу политиките и комуникацијата, односно координацијата на пораките за информирање на јавноста за причините за донесувањето на владините одлуки, е прифатено како клучна одговорност. Владата пројавува интерес во информирањето за одредени политики, со цел да се зацврсти поддршката и прифатливоста на нејзините одлуки. Информирањето на јавноста и граѓаните за владините одлуки се остварува преку портпаролот на владата и портпаролите на министерствата, а управувањето и координацијата на функцијата за координирање на јавноста е во надлежност на Генералниот секретаријат, преку секторот за односи со јавноста. Така, воспоставен е механизам кој обезбедува информациите од министерствата да бидат конзистентни со информациите од другите министерства и на владиниот портпарол, да се синхронизирани, а соопштеноста за јавноста се даваат во соодветно време.

Генералниот секретаријат сèуште не располага со доволен капацитет за координирање на владината функција за комуникацијата со јавноста. Координацијата и управувањето на информирањето и комуникациите на Владата, честопати, се лоцира во политичкиот дел (канцеларијата на Претседателот на Владата) односно преку портпаролот, а не во административниот дел, односно кај Генералниот секретаријат. Нејзиното лоцирање, односно кадровското опремување се остварува со државните службеници или политички назначени лица²⁸⁸.

Спроведувањето и следењето на одлуките на Владата, во основа се во надлежност на поединечните министерства. Меѓутоа, сèуште целосно не се следат одлуките во однос на влијанието и ефектите во општеството и економијата. Оваа појава се должи на изедначувањето на имплементацијата со конкретното усвојување на законите и подзаконската регулатива. Притоа, основно е дека одлуката се смета за спроведена кога се донесува закон, или пак кога определен министер ја спровел одлуката на Владата со поднесувањето на законските акти до Владата. Генералниот секретаријат придонесува за следење на извршувањето на задачите на Владата со фактичко спроведување на политиките, почнувајќи со дефинирањето на стратешките приоритети кои се во негова надлежност.

Задачите за одржувањето на кохерентноста на политиката продолжува и по донесувањето, односно и по одобрувањето на одлуките од страна

²⁸⁸ Постои и друг владин орган, со хоризонтална надлежност за информации и комуникации со јавноста преку самостојниот орган на државната управа - Агенција за информирање.

на Владата. Имено, Собранието на Република Македонија ги усвојува предложените законски проекти и тие честопати се изменуваат во процесот на усвојувањето. Собранието, односно пратениците, се активни во давањето иницијативи за усвојување на закони кои можат да бидат или да не бидат усогласени со стратешките приоритети и политиките на Владата. Заради тоа, постојат соодветни координации во односите со Собранието.

СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА. Во Деловникот на Собранието на Република Македонија²⁸⁹, со кој се регулира работењето на Собранието и на неговите работни тела, зборовите развој, траен, долгорочен, избалансиран, урамнотежен, управување, стратешко, одржлив - ги нема. Терминот усогласување се користи по однос на ставови (нпр. член 63), усогласување на активностите на Собранието (нпр. член 60), и сл, а планирање се користи за меѓународната соработка (нпр. член 224).

Во Собранието на Република Македонија се основаат постојани работни тела за разгледување на предлози за донесување на закони, нацрти на закони, предлози на закони и други општи акти што ги донесува Собранието, за следење на извршувањето на актите на Собранието како и за проучување и претресување на други прашања од неговата надлежност.

Претседателите, замениците на претседателите, членовите на работните тела и нивните заменици се избираат од редот на пратениците во Собранието.

Во работата на работните тела учествуваат претседателот и членовите на работното тело, а во случај на нивна спреченост за присуство на седницата на комисијата, определуваат нивен заменик од редот на замениците на членовите на комисијата. Како постојани работни тела²⁹⁰ на Собранието за периодот 2008-2012 се основаат поголем број комисиии²⁹¹, кои разгледуваат прашања од делокругот на областа за која се формирани. Впечатливо е што во ниту еден наслов на комисиите, не е содржан зборот развој. Ниедна од комисиите не разгледува прашања од областа на одржливиот развој.

²⁸⁹ Деловникот е донесен врз основа на членовите 61 (став 2) и член 66 (став 4) од Уставот на Република Македонија, Собранието на Република Македонија, на седницата одржана на 18 јули 2008 година. Види повеќе на www.sobranie.mk.

Деловникот е донесен од страна на Собранието на Република Македонија, на седницата одржана на 15 јули 2002 година, а врз основа на членовите 61 став 2 и 66 став 4 од Уставот на Република Македонија.

²⁹⁰ Види повеќе на www.sobranie.mk.

²⁹¹ Постојани работни тела во Собранието можат да се најдат на www.sobranie.mk.

4.3. Финансиски претпоставки за одржлив развој

За постигнување на одржливост на развојот, еден од основните предуслови е постоење на законодавство согласно кое финансиските инструменти (даноци, олеснувања, надоместоци, акцизи, царини, ...) се во насока на поддршка на политиката за заштита на животната средина - предуслов за постигнување на одржливост на развојот.

За да може да се согледаат финансиските претпоставки во функција на поддршка на националниот развој, неопходно е да се анализираат некои од законите со кои се регулира оваа проблематика.

Во **Законот за државна помош**²⁹², во член 3, стои дека “Регионална помош е помош која е во согласност со целите на регионалната политика на Република Македонија, со која се дава поддршка на продуктивните почетни инвестиции или отворање на работни места, поврзано со инвестициите”. Значи, регионалната помош може да се дава и за отварање на работни места - ја претставува социјалната компонента.

Членот 5 се однесува на помош која може да биде компатибилна (претходно наведена во член 2), и се наведува дека компатибилна помош може да биде: регионалната помош за унапредување на економскиот развој на подрачја во Република Македонија, во кои животниот стандард е исклучително низок или каде што постои голема невработеност. Компатибилна може да биде и помошта со која се надоместува штетата предизвикана од природни катастрофи. Во истиот член се вели дека компатибилна помош може да биде и помошта, наменета за унапредување на културата и заштитата на културното наследство, кога таа не влијае на трговските услови и конкуренцијата на пазарот. Не се споменува дека компатибилна може да биде помошта наменета за заштита и унапредување на животната средина. Исто така, законот не ги содржи термините одржлив, усогласен, интегриран.

Во **Законот за буџетите**²⁹³ терминот одржлив развој се споменува во член 3: “Основна цел при подготвување и извршување на буџетот е макроекономската стабилност и одржлив и стабилен национален економски развој.” Во овој закон нема одредби за заштита и унапредување на животната средина.

Поврзано со **Законот за данок на добивка**, има интересно согледување. Имено, во законот кој беше на сила до 2007 година, даночниот обврзник кој извршил вложувања во подрачја на стопански недоволно развиените општини и во специфични подрачја му се намалуваше даночната основа во

²⁹² Службен весник на РМ, број 24 од 2003.

²⁹³ Користен е пречистениот текст на законот кој може да се најде на www.finance.gov.mk.

висина на вложените средства, но најмногу во висина до 50% од основата (член 32). Веројатно, идејата била да се поттикнат вложувањата во овие подрачја со цел усогласување на развојот во земјата. Со новите измени и дополнувања, во пречистениот текст на законот²⁹⁴, овој член е избришан. Нема одредби во кои се споменува заштита на животната средина.

Кога говориме за финансиски инструменти, потребно е да се согледаат кои финансиски инструменти се содржани во рамковниот закон за животна средина, а како во останатите закони.

Првиот **Закон за заштита и унапредување на животната средина и природата**²⁹⁵ се донесе во 1996, по што претрпе одредени измени, и во 2003 се објави пречистен текст на овој закон²⁹⁶. Со овој закон за прв пат во Република Македонија се формираше орган, Фонд за животна средина чија цел беше обезбедување на финансиски средства за заштита и унапредување на животната средина. Во тогачниот Закон беа определени посебни надоместоци со кои се обезбедуваше дел од финансиските средства на Фондот. Со Законот се воведоа надоместоци при регистрација на моторните возила, кои беа повисоки за возилата без катализатор (4%), а пониски за возилата кои имаат катализатор (2%).

Со донесувањето на новиот **Закон за животна средина**²⁹⁷ кој се заснова на начелата “корисникот плаќа” и “загадувачот плаќа”, интегрално се уредени финансиските инструменти за заштита на животна средина. Со овој закон се укинува Фондот за животна средина, а неговите активности се спроведуваат во рамките на сектор во Министерството за животна средина и просторно планирање. Ваквата структура се наметна поради препораките кои произлегоа од соработката на Република Македонија со Меѓународниот монетарен фонд, за укинување на несуштинските фондови во Република Македонија, заради трезорскиот систем на работење.

²⁹⁴ Закон за данокот на добивка, пречистен текст (“Службен весник на РМ”, бр.80/93, 33/95, 43/95, 71/96, 5/97, 28/98, 11/01, 2/02, 44/02, 51/03, 120/05, 139/06, 160/07, 159/08 и 85/10). Може да се најде на www.finance.gov.mk.

²⁹⁵ “Службен весник на Република Македонија” бр. 69/96.

²⁹⁶ “Службен весник на Република Македонија” бр. 13/03, пречистен текст.

²⁹⁷ “Службен весник на Република Македонија” бр. 53/05.

Во Законот за животна средина се воведуваат надоместоци²⁹⁸ кои се користат како извори на финансиски средства за преземање на мерки и активности директно насочени кон заштита и унапредување на животната средина и природата, а приходите добиени од гореспоменатите надоместоци се приходи на Буџетот на Република Македонија.

Со законот се прецизираат обврзниците²⁹⁹ за плаќање на надоместоките, а се регулира и ослободување од плаќање на дел од надоместокот.

Средствата од надоместоките ќе се користат врз основа на годишна програма за инвестирање во животната средина, утврдена во Законот за животна средина. Програмата се изготвува во согласност со Националниот еколошки акционен план на Република Македонија, Просторниот план на Република Македонија, другите стратегии, програми и акти во областа на животната средина, како и меѓународните договори ратификувани од Република Македонија. Програмата ја донесува Владата на Република Македонија, на предлог на МЖСПП.

Средствата од Програмата³⁰⁰ се користат за финансирање на подготовка, спроведување и развивање на програми, проекти и други слични активности, како и за преземање превентивни мерки и мерки за поттикнување, зачувување, одржливо користење, заштита и унапредување на животната

²⁹⁸ Предвидени се следните видови на надоместоци:

- Надоместоци за увоз и извоз,
- Надоместоци за моторни возила и пловни објекти: се наплаќа при регистрација на моторни возила и пловни објекти, со катализатор (4%) и без катализатор (2%),
- Надоместоци за користење на природен ресурс - вода,
- Надоместоци за заштита на водите од испуштање на отпадни води,
- Надоместоци за користење на природен ресурс - минерални суровини,
- Надоместоци за корисници на животната средина кои ги плаќаат сите вработени лица во износ од 0,20 % од основницата на платата за пресметување на персонален данок,
- Надоместок за сеча на дрва,
- Надоместок за управување со отпад,
- Надоместок за цигари,
- Надоместоци за нафтени деривати,
- Надоместоци за пластика и пластични производи.

²⁹⁹ Обврзници се правните и физичките лица кои: имаат извори што вршат загадување на животната средина; ја загадуваат животната средина со користење на производи и супстанции; се корисници на природните ресурси; ја оптеретуваат животната средина со отпадоци; увезуваат употребувани производи во Република Македонија, и произведуваат или увезуваат производи и стоки кои се штетни или содржат штетни материји за животната средина.

³⁰⁰ Член 172, член 174.

средина, и тоа особено за:

- заштита, зачувување и подобрување на квалитетот на воздухот, земјиштето, водата; користење на водата, одведување и третман на отпадните и атмосферските води;
- ублажување на климатските промени: заштита на озонската обвивка, заштита од радијација, намалување на емисијата на стакленички гасови;
- санирање и изградба на депонии за отпад; поттикнување на намалувањето на настанување на отпадот, преработка и селектирање на отпадот;
- заштита и унаредување на биолошката разновидност;
- заштита на здравјето на луѓето од загадување и негово унапредување;
- поттикнување на почисто производство;
- подобрување на пратењето и оценувањето на состојбата во животната средина и воведување на начин на управување со животната средина;
- поттикнување на одржливо користење на природните добра;
- поттикнување на одржлив развој на руралните простори;
- поттикнување за исполнување на еколошките стандарди на стопанските активности, односно одржлив стопански развој;
- поттикнување на образовни, истражувачки и развојни студии, програми, проекти и други активности;
- поддршка на невладини и непрофитабилни организации од областа на животната средина
- поддршка на изработка на Локални еколошки акциони планови.

При доделувањето на средствата, се цени дали програмите, проектите и активностите предизвикуваат забележителни и мерливи еколошки ефекти, дали истите се усогласени со стратегите, плановите и програмите на Република Македонија, дали истите се во согласност со приоритетите и целите за заштита на животната средина или приоритетите за заштита на определен медиум или унапредување на состојбата во определена област на животна средина, и др³⁰¹.

Доделувањето на средствата од Програмата се врши по пат на јавен конкурс.

Покрај одредбите во овој закон, постојат одредени финансиски инструменти утврдени во другите закони, кои се поврзани пред сè со

³⁰¹ Член 172.

користење на природни ресурси и давање на јавни услуги во областа на управувањето со отпадот.

Според член 6, став 6, точка 21-а од **Законот за персоналниот данокот на доход**³⁰², данок на доход не се плаќа за примањата по основа на приходите од продажба на корисен цврст отпад остварени од физичко лице. Во истиот член, се наведуваат и други примања стекнати по основа на: надоместок за инвалидност, плата и пензија на инвалидно лице, детски додаток, други социјални додатоци за деца, утврдени со закон, паричен, надоместок за време на невработеност, утврден со закон, надоместок во случај на смрт на вработениот и на член на семејството, до пропишаниот износ, надоместок по основа на здравствено осигурување, помошти за социјална заштита, надоместок за телесно оштетување, и друго.

Очигледно е дека овој закон во голема мера ја зел предвид социјалната компонента.

Што се однесува до **акцизите**, согласно **Законот за акцизи**³⁰³ патничките возила на хибриден погон (бензински мотор и електромотор) се ослободени од акциза. Согласно членот 28 пропишана е повисока акциза за бензините со содржина на олово над 0,013г/л (24,396 денари/литар), во споредба со пропишаната акциза за безоловниот бензин со содржина на олово до 0,013 г/л (21,692 денари/литар).

Царинскиот закон³⁰⁴ во членот 4 наведува дека поимот царински дозволено постапување или употреба на стока го има следново значење:

- ставање на стока во царинска постапка;
- внесување на стока во слободна зона или слободен склад;
- повторен извоз на стока од царинското подрачје;
- уништување на стока и
- отстапување на стока во корист на државата.

Член 68 став 1 прецизира дека во секое време и под предвидените услови за стоката може да се одреди кое било царински дозволено постапување или употреба на стока без оглед на нејзиниот вид или количина, или земја на потекло, испорака или крајно одредиште. Ставот 2 наведува дека “по исклучок на ставот (1) од овој член, царински

³⁰² Пречистен текст “Службен весник на Република Македонија”, бр.80/93, 3/94, 70/94, 71/96, 28/97, 8/01, 50/01, 52/01, 2/02, 44/02, 96/04, 120/05, 52/06, 139/06, 6/07, 160/07, 159/08, 20/09 и 139/09.

³⁰³ Пречистен текст “Службен весник на Република Македонија” 32/2001, 50/2001, 52/2001, 45/2002, исправка 98/2002, 24/2003, 96/2004, 38/2005, 88/2008, 105/2009 и 34/2010.

³⁰⁴ “Службен весник на Република Македонија” бр. 39/2005, 04/2008, 48/2010.

дозволено постапување или употреба на стока нема да се одреди ако тоа е во спротивност со забраните и ограничувањата пропишани како посебни мерки од интерес за ...зачувување на здравјето и животот на луѓето, животните и растенијата, заштита на животната средина, заштита на природните богатства,...“ Ова практично значи дека доколку за определена стока се пропишани мерки за забрана и ограничувања од интерес за заштитата на животната средина и природата, истата нема да подлежи на царинско постапување.

Членот 4, во ставот 28 го дефинира и поимот ризик како “можност да настане... загрозување на безбедноста и сигурноста на Република Македонија во поглед на јавното здравје, животната средина и потрошувачите,...“

И овде, интересно е да се наведе дека Царинскиот закон (“Службен весник на Република Македонија” број 21/98, 26/98, 63/98, 86/99, 25/2000, 109/2001, 31/2001, 4/2002, 55/2002 и 42/2003) во член 183 алинеа 7 предвидуваше - од плаќање царина да се ослободуваат предмети што непосредно се наменети за директна заштита на животната средина и природата, доколку не се произведуваат во Република Македонија. Со новиот закон ова веќе не е можно.

4.4. Изработени документи за одржлив развој до 2009

Во Република Македонија, за одржливиот развој се изработени три документи:

- Концепциски приод во креирање и оживотворување на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија, 2000,
- Национална проценка за одржлив развој на Република Македонија, 2002,
- Истражувачки концепт за обезбедување аналитичка и прогностичка граѓа во функција на изработката на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија, 2003.

КОНЦЕПЦИСКИ ПРИОД ВО КРЕИРАЊЕ И ОЖИВОТВОРУВАЊЕ НА НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, 2000 ГОДИНА. Автори на овој труд се проф. д-р Панде Лазаревски и проф. д-р Илија Тодоровски од Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања, од Скопје; материјалот е изготвен со финансиска поддршка од Министерството за животна средина. Бидејќи не е работен од повеќе автори, не е предмет на анализа.

Во делот што следи, ќе се обидеме да утврдиме дали при изработката на другите два документи постоела разработена методологија, дали имало јасно дефинирани процедури, одговорности и овластувања, како во доменот на креирање, така и во доменот на реализација и следење на постигнатото.

НАЦИОНАЛНА ПРОЦЕНКА ЗА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, 2002 ГОДИНА. За целите на Светскиот самит за одржлив развој, 2002 година, секоја земја членка на Обединетите нации, требаше да изготви “Национална проценка за одржлив развој на Република Македонија”³⁰⁵, односно, требаше да го процени сопствениот напредок во имплементација на препораките од Агенда 21 и обезбедување одржливост на развојот. Процесот на изготвување на документот траеше речиси една година, од август 2001 до јуни 2002 година и се водеше согласно “Упатство за водење на проценката за Рио + 10”³⁰⁶, изготвено од “Советот на Земјата”³⁰⁷, во кое беа наведени 5 тематски целини; препорачаниот модел и начин за изработување на Проценката во целост беше почитуван.

Согласно Упатството, требаше да се

- проценат Националните стратегии за одржлив развој, од аспект на систем на управување и организација, институционален капацитет, ресурси, политичка и законска поддршка
- процени степенот на интегрираност и учеството на различни сектори и различни нивоа, механизмите за координација и сл, при креирањето и спроведувањето на политиките на одржлив развој
- дефинираат 3 национални клучни прашања и да се процени во колкава мера тие се софпаѓаат со заложбите на Самитот од Рио
- обработи образованието, обуката и јавната свест за животната средина и одржлив развој и да се процени начинот на кој тоа е инкорпорирано во земјата
- интегрираат анализите и препораките од претходните точки во визија за земјата.

Изработката на Проценката требаше да биде координирана од националните тела за одржлив развој; Република Македонија го немаше формирано. Задачата за изработка на Проценката Владата му ја довери на Министерството за животна средина и просторно планирање, МЖСПП.

³⁰⁵ National Assessment Report on Sustainable Development.

³⁰⁶ Guidelines for Rio + 10 Assessment.

³⁰⁷ Earth Council.

За да се избегне можноста Проценката да ги рефлектира единствено ставовите на министерствата и другите органи на државната управа, и сакајќи да го почитува принципот за вклучување на претставници од сите заинтересирани страни, беше одлучено да се формира привремено тело кое ќе се вклучи во изработката на Проценката, насловено како Национален подготвителен комитет. После таквата одлука, беа дефинирани заинтересираните субјекти (владини и државни институции, локална власт, сектор наука и образование, сектор стопанство, професионални здруженија, синдикати, меѓународни институции, невладини организации и др). Во дописот со кој Министерството се обрати до организациите/институциите со барање за номинација на нивни претставници, беа дефинирани и определени квалификации на претставниците. Тоа се направи за да се избегне можноста да бидат номинирани несоодветни претставници, бидејќи праксата и искуството покажаа дека не ретко се случува определен орган да бара претставник од друг орган единствено со наведување на целта на барањето, без подетално опишување на профилот кој се бара. Таквата практика резултира со номинирање на некомпетентни претставници за задачата која треба да се исполни. Затоа, во дописот беше дефинирано дека претставниците треба имаат подолг работен стаж, да се на повисоки функции, да работат работни задачи кои се директно поврзани со областа која организацијата ја покрива и др. Овие критериуми беа избрани бидејќи беше логично да се претпостави дека избраните, согласно тие критериуми, претставници, ќе го знаат функционирањето на органот, на системот во целост, ќе можат да ги проценат недостатоците и проблемите во својот домен на работа, дека ќе умеат да го проценат човековиот капацитет, дека имаат познавања за политиката и законодавството во дадената област, дека ги знаат механизмите на меѓуресурска соработка и координација и др. Односно, дека наполно ќе можат да одговорат на она што го бараше изработката на Проценката. Интересно е да се наведе дека сите институции од кои се побара да номинираат свои претставници како членови на Националниот подготвителен комитет одговорија позитивно и номинираа свои учесници.

Но, се јави и потребата од формирање на едно помало и пооперативно тело со мандат за донесување одлуки како би се избегнало Министерството да ги носи одлуките; затоа, се одржаа поединечни работни состаноци со национални експерти кои работат на постигнување на одржлив развој во подделни области и кои ја сфаќаат и знаат комплексноста на одржливиот развој. Во разговорите им беше објаснета целта за изработка на Проценката, начинот на кој се планира да се координира процесот, времетраењето на ангажманот, а им беше и отворено кажано дека, доколку

прифатат да му помогнат на Министерството, нема финансиски да биде регулиран нивниот ангажман. Сите ја прифатија задачата без финансиски надоместок! Од овие високо профилирани стручни лица се формира Координативно тело.

По изборот на членовите во Комитетот и во Координативното тело, МЖСПП достави до Владата на Република Македонија предлог-одлука за нивно формирање, која Владата ја усвои³⁰⁸.

Во меѓувреме, Министерството изработи детален работен план за активностите кои ги планираше, ја интензивира соработката со Канцеларијата на Програмата за развој на Обединетите нации (UNDP) во земјава и обезбеди финансиски средства за организирање на состаноците, семинарите, печатењето на Проценката, преводот на англиски јазик, изработка на двојазична брошура, и др.

По формирањето на телата, се одржаа серија состаноци со членовите на Координативното тело, на кои се дефинира методологијата на изработка на Националната проценка; се дефинираа изворите и начини за прибирање на податоци и се утврди дека најдобри извори на податоци се националните стратешки документи во подделни области, национални извештаи, научни трудови, резултати од спроведени анкети, законодавството и др. Се одржа Воведен состанок, на кој членовите на Комитетот беа запознати со методологијата и начинот на работа врз Националната проценка, а се одржаа и работилници за членовите на Комитетот. Министерството ја преведе и објави скратената верзија на Агенда 21 (изработена од "Center for Our Common Future", Швајцарија) на македонски јазик.

Членовите на Националниот подготвителен комитетот имаа обврска да ги подготвуваат сите неопходни информации и податоци потребни за изготвување на Проценката и да ги доставуваат до Координативното тело. Координативното тело, врз основа на сите податоци, развиваше заклучоци, од кои се доби основата на Нацрт-верзијата на Проценката. За определени тематски целини беа ангажирани и надворешни консултанти/експерти кои не беа членови на Комитетот.

Како дополнителен инструмент за прибирање на податоци, на состаноците на Координативното тело беше одлучено да се изработи Прашалник од анкетно-интервјуентен тип³⁰⁹. За таа цел, во соработка со Институтот

³⁰⁸ Одлуката за формирање на Националниот подготвителен комитет е објавена во "Службен весник на РМ" бр. 14 од 2002.

³⁰⁹ Во една пригода, при посета на еден консултант од регионалната канцеларија на UNDP, кому му беше презентираан начинот на изработка на Проценката и кому му беа презентирани Прашалниците, рече дека треба да се заштитат како интелектуална сопственост (Intellectual Property)!

за социолошки и политичко-правни истражувања, се изготвија два Прашалници³¹⁰, и тоа: еден за претставниците на државните и другите институции и вториот за невладините организации. Одговорите на прашалниците се анализираа за да се добијат барем начелни согледувања за капацитетите на Република Македонија за одржлив развој. Ова истражување претставува едно (а можеби и единствено) истражување на капацитетите на земјата за одржлив развој и е спроведено во февруари, 2002, при изработката на “Националната проценка за одржлив развој на Република Македонија”³¹¹. За проценка на националниот напредок во имплементација на препораките од Агенда 21 и во обезбедувањето одржливост на развојот, Министерството за животна средина и просторно планирање доби “Упатство за проценка Рио + 10”³¹², изготвено од “Советот на Земјата”. Меѓу другото, во Упатството стоеше дека треба да се изврши проценка на системот на управување и организација, институционалниот капацитет, ресурсите, политичката и законска поддршка за одржливоста на развојот и Националната стратегија за одржлив развој, како и проценка на степенот на интегрираност и учеството на различни сектори и различни нивоа, механизмите за координација и сл, при креирањето и спроведувањето на политиките на одржлив развој.

Прашалниците беа одговорени во 2002 година од страна на членовите на Националниот подготвителен комитет и на Координативното тело, односно со Прашалникот беа опфатени вкупно 50 лица. Добиените резултати не се тестирани на статистичка значајност, но одговорите се индикативни бидејќи се одговорени од високопрофилирани кадри во матичните институции, со долгогодишно искуство, и на раководни позиции.

Прашалниците, односно Основите за разговор, беа поделени во неколку тематски целини, од кои заеднички за обата Прашалници беа:

- Дефинирањето на национални клучни прашања
- Глобално клучно прашање: образованието за животна средина и одржлив развој
- Специфични цели на одржливиот развој.
- Посебни тематски целини во Прашалникот за владините и државните институции беа:

³¹⁰ И двата прашалници се приложени во “Управување со процесот на изработка на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија”, докторска дисертација на м-р. Маргарита Матлиевска, одбранета на Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, 2006.

³¹¹ National Assessment Report on Sustainable Development.

³¹² Guidelines for Rio + 10 Assessment.

- Анализирање на функционалниот капацитет на институцијата на испитаникот
- Елементи на одржливиот развој во практиката на институциите
- Започнување на процес за изработка на Национална стратегија за одржлив развој
- а во Прашалникот за невладиниот сектор, посебни целини беа:
- Проценка на потребата од интегриран пристап и учество на заинтересираните страни при креирањето на политиката и донесувањето одлуки за одржлив развој
- Улогата на НВО во креирањето на политиката на државните институции
- Проценка на пречките за спроведување на препораките од Агенда 21.

Од анализираните одговори дадени во 2002 година, произлегува:

За планирање и покасно имплементирање на Национална стратегија за одржлив развој, и воопшто за спроведување на политиката на одржливост на развојот, од особено значење се определени карактеристики на функционирањето на административниот апарат. Евидентно недостасува јасност во овластувањата и одговорностите што различните институции и поединци ги имаат. Гледано од аспект на перформансата на државната администрација, може да се посочи фактот дека до 2000-та година не постоеја јасни критериуми за следење и евалуација во државните органи. Со најновото законодавство и основањето на Агенцијата за државни службеници се воведуваат такви критериуми.

Во министерствата (како извршни органи на централната власт) со релативно добро разграничени надлежности (функции), стручниот кадар не соодветствува во доволна мера на потребите за остварување на основната дејност, поради фактот што со стручно усовршување се опфатени голем, но не и доволен број државни службеници, како и поради тоа што високо-образовните институции за јавна администрација во Република Македонија сеуште немаа продуцирано соодветен кадар³¹³.

Одржливиот развој претпоставува изнаоѓање на компромисни решенија, на што секако му претходат проблематични ситуации. Од овој аспект, не е вообичаено да се нудат повеќе начини за решавање на проблемот, а не ретко се случува да не постои повратна информација во врска со понатамошната “судбина” на искрснатиот проблем.

³¹³ Во 2001 година во рамките на Универзитетот Југосточна Европа, Тетово и во 2002 година на Универзитетот Св. Климент Охридски, Битола, основани се факултети за јавна администрација.

Соработката на институциите на власта во најголема мера и најчесто се остварува со меѓународни институции/организации (иако често изостанува меѓусебна координација и меѓуресурска соработка), додека на ниво на локалната самоуправа и невладините организации, соработката е пониска. Што се однесува до соработката со претставници на стопанските субјекти, таа е релативно ниска.

Недостасува и продлабочена меѓуресурска соработка како перманентна пракса во државните институции и на ниво на локалната управа.

Општо согледано, сликата е доста замаглена што се должи и на околноста дека:

- вклученоста на претставниците на заинтересираните субјекти во процесот на одлучување е предвидена во недоволен обем во законската регулатива;
- во извесна мера постои бирократска затвореност на државните органи и институции;
- недоволна е заинтересираноста на општествените субјекти за таква соработка.

Вклученоста на научниот сектор при донесувањето на одлуките се оценува како недоволна.

Република Македонија има две глобални стратешки определби: целосна интеграција во Европска Унија и во НАТО, и поголем број специфични стратешки определби, но со множество приоритети. Често недостасува практична операционализација на приоритетите, така што не може да се согледа висока можност за стратешко управување. На ова се надоврзува и недоволната стратешка осмисленост на развојните задачи во органите на државната власт.

Се наметнува заклучокот дека постоечкиот начин на водење на политиката не соодветствува на професионалните стандарди во креирање и водење на политика на одржлив развој.

За изработка и спроведување на Национална стратегија за одржлив развој, кадровскиот потенцијал, техничко-технолошките ресурси, знаењето, достапноста до литература и снабденоста со информации, како и финансиите, се оценуваат како делумно соодветни.

Стратешките документи по одредени области, се оценуваат како недоволни од аспект на упатување кон одржливост на развојот.

Мотивацијата, како важен фактор при оценувањето на капацитетите за изготвување и спроведување на НСОР се оценува како недоволна.

Организациската поставеност и легислативата за спроведување на

НСОР, се оценуваат како недоволни.

Во рамките на буџетот и по други основи, можат да се идентификуваат елементи што се поттикнувачки за одржливиот развој³¹⁴. Во овој момент, она што може да се идентификува како елемент на одржливиот развој главно се финансира поединечно, со сопствени средства на стопанските субјекти, со средства од буџетот, со кредити од домашни банки, како и со користење странски капитал по основ на кредити, заеми, директни инвестиции, концесии и сл, но без системски природ. Сепак, досегашната практика на финансирање на елементите на одржливиот развој е поддржувачка. Оценка е дека во иднина, би требало да се изнајдат можности во насока на финансирање на одржливиот развој преку фондови, донации и повластици во давачките кон државата. Се оценува дека се неопходни дополнителни средства преку надворешно финансирање.

Како пречки за спроведување на препораките на Агенда 21 се наведуваат: недоволната координираност на извршната власт, доминирањето на политичкото над стручното, недоволната информираност за одржливиот развој, недоволната обученост на државниот апарат и сл.

Дел од невладините организации, сметаат дека влијанието на заинтересираните субјекти при донесувањето на поважните одлуки е мало, што секако може да биде проблем за спроведување на концептот на одржлив развој. Постои мислење кај невладините организации дека голема политичка бариера за спроведување на Агендата 21 е несфаќањето на значењето и потребата од одржлив развој од страна на партиите на власт, потоа постоењето на партиски интереси различни и спротивни на препораките од Агенда 21, неединството на партиите на власт, како и нивната неинформираност за одржливиот развој. Консеквентно на ова, евидентна е логистичка несоодветност за оживотворување на декларираното.

Постои недоволна информираност на јавноста на Република Македонија (во тие рамки и на добар дел од политичките структури) за тоа што значи одржливост на развојот, но би можело да се очекува дека политичките субјекти би ја поддржале ориентацијата кон одржлив развој, посебно ако се имаат предвид досегашните вербални изјаснувања и отсуството на спротивставување кон овој процес.

При анализирањето на капацитетите, наведуваме дека Република Македонија нема формирано Национален совет за одржлив развој; Министерството за животна средина и просторно планирање е национален

³¹⁴ Во тој контекст, буџетот на земјата предвидува средства за реструктурирање на претпријатијата, за намалување на сиромаштијата, како и за програми поврзани со социјалната и здравствената заштита, унапредување на земјоделското производство, развој на стопански неразвиените подрачја и сл.

координатор за имплементација на целите и препораките од Агенда 21. Како орган на управа, Министерството за животна средина и просторно планирање е во потполна и директна комуникација со државните органи и другите општествени субјекти и донесените одлуки од негова надлежност согласно закон, ги обврзуваат сите субјекти на конкретни активности. Исто така, ваквата позиција обезбедува и директно влијание врз одлуките на други државни органи насочено кон уважување на принципите на одржливиот развој. Со ова јасно се манифестира базичната спремност и политичка волја за прифаќање на концепцијата за одржливиот развој.

Еден од големите недостатоци е тоа што при ваквиот вид на координативен механизам одржливиот развој се поистоветува со заштитата на животната средина, а не се согледува основната премиса дека тоа е всушност концепт на одржливост на севкупниот развој. Недостасува и вклученост на претставници од останатите заинтересирани субјекти.

Во МЖСПП е основан и екипиран посебен Сектор за одржлив развој во кој вработените имаат високо професионално образование. Секторот за одржлив развој има и персонални слабости: обука за одржлив развој посетувале мал број од вработените, бројот на вработените не кореспондира со реалните потреби и задачи што ги наметнува потребата за координирање на одржливиот развој, нивната мотивација не е на исто ниво.

ИСТРАЖУВАЧКИ КОНЦЕПТ ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ АНАЛИТИЧКА И ПРОГНОСТИЧКА ГРАЃА ВО ФУНКЦИЈА НА ИЗРАБОТКАТА НА НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, 2003 ГОДИНА. И овој документ³¹⁵ е работен речиси една година (2003); тој требаше да даде одговор за тоа кои би биле димензиите на одржливиот развој, колкава би била временската рамка за изготвување на Националната стратегија за одржлив развој, кои би биле инволвираните субјекти при нејзината реализација, како да се разрешат базичните методолошки проблеми при изработката на еден комплексен документ и друго. Во изработката учествуваа 23 експерти, кои, секој во својата област, ја дефинираа одржливоста на развојот и работеа на востановување на врските помеѓу неговата област и севкупниот општествен развој, со тоа градејќи го контекстот на стратегијата на севкупен одржлив развој на Република Македонија. Во таа насока, беа елаборирани следниве области

³¹⁵ Документот е финансиран од канцеларијата на UNDP во Република Македонија и од Министерството за животна средина и просторно планирање. Изработен е на македонски и преведен на англиски јазик; доставен е до Министерството за животна средина и просторно планирање и Канцеларијата на UNDP во Скопје.

од аспект на одржливиот развој:

- економија
- финансирање на одржливиот развој
- развој на технологии
- развој на енергетскиот сектор
- обезбедување заштита на животната средина
- социјалната политика
- здравствената заштита
- демографската и популационата политика
- остварување на човековите права
- научно-истражувачка политика
- регионален и локален развој и просторно планирање
- улогата на мас медиуми во одржливиот развој
- улогата на образованието во одржливиот развој
- обезбедување институционален капацитет на структурата на власта на национално и локално ниво
- обезбедување развој и менаџмент на човековите ресурси
- обезбедување достапност до информации.

Изготвувањето на овој материјал беше неопходно поради неколку причини. Најпрвен, севкупната стратегија за одржлив развој нужно опфаќа голем број области, а нивните взаемни односи, зависности и влијанија е потребно да се определат и измерат. Значи, вака опфатниот зафат не би можел да се изведе доволно целисходно, ефикасно, рационално и економично, доколку претходно не се определеа базичниот методолошки приод, вкрстените влијанија помеѓу областите, индикаторите кои би ги отсликувале состојбите во поединечните области, и сл. Консеквентно, требаше да се одговори и на прашањата кои се однесуваат на: што е она што ја определува одржливоста во поединечна област, кои се ограничувачките фактори за одржливост на развојот, кои се негативните импликации од неспроведување на концептот на одржливиот развој и сл.

Документот “Истражувачки концепт за обезбедување аналитичка и прогностичка граѓа во функција на изработката на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија”:

- утврди некои од димензиите на НСОР, односно областите на општествената стварност (од кои некои би биле предмет на анализа и надополнување при изработката на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија);

- утврди конкретни истражувања, анализи и проекции од значење за изработка на Националната стратегија за одржлив развој;
- определи базична методологија за извршување на потребните истражувања, анализи и проекции;
- идентификува развојни индикатори во различните подрачја (кои би биле предмет на анализа и надополнување при изработката на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија);
- востанови некои од допирните точки меѓу различните подрачја и модалитетите на взаемно влијание (востановување на корелативните односи помеѓу различните подрачја);
- делумно ја утврди потребната информатичка и административно-техничка поддршка за изработка на Националната стратегија за одржлив развој;
- понуди модел во кој ги утврди овластувањата, организацијата, активностите, временската рамка, експертскиот профил на проектните тимови и начинот на вклучување на претставници на сите општествени субјекти.

Значи, овој документ обезбеди дел од функционалните претпоставки за реализација на следниот: Изработка на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија.

Координатор на изработката на документот беше Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања од Скопје, а вклучени беа и вработени од Секторот за одржлив развој од Министерството за животна средина и просторно планирање.

4.5. Одржливиот развој во национални документи од областа на заштита на животната средина

Република Македонија има изготвено стратешки развојни документи (стратегии, планови, програми) во определени области. Прашања кои се поставуваат се: Дали тие ја зеле предвид заштитата на животната средина при димензионирањето на развојот на определената област, дали го анализирале можното влијание на дадениот ресор врз животната средина, дали при нивната изработка биле вклучени претставници на различни заинтересирани страни, дали упатуваат на одржливост на развојот, дали се имало холистички пристап при нивната изработка, дали постоела разработена методологија, дали биле дефинирани и утврдени критериуми и индикатори за вреднување на постигнувањата, дали има-

ло јасно дефинирани процедури, одговорности и овластувања, како во доменот на креирање, така и во доменот на реализација и следење на постигнатото, дали понудените излезни решенија се надополнуваат, дали се преклопуваат и дали се во колизија.

Во областа на **заштитата на животната средина** се изработени повеќе³¹⁶ стратегии, акциони планови, извештаи, проценки, од кои за анализа ги издвоивме:

НАЦИОНАЛНИОТ ЕКОЛОШКИ АКЦИОНЕН ПЛАН, НЕАП 1, 1996 ГОДИНА.

Националниот еколошки акционен план, НЕАП 1, усвоен од страна на Владата во 1996 година, е изработен со финансиска поддршка од

³¹⁶ Во областа на животната средина, изработени се и:

- UNEP Environmental Post Conflict Assessment Study 2000 - во рамките на оваа студија за проценка на животната средина после конфликтот во Косово, направен е преглед на потребите на земјата во контекст на остварување регионален развој. Тој претставува стратешка проценка со цел идентификување и приоритизирање на итните потреби за рехабилитација на состојбата со животната средина. Студијата се фокусира на неколкуте најзагадени локации "хот спотс", еколошките последици од бегалските кампови и активностите насочени кон зајакнување на институциите и политиките од областа на животната средина во Република Македонија;
- UNEP - Стратешка проценка на политиките од областа на животната средина 2001 - во оваа студија е направен преглед и стратешка проценка на политиките во областа на животната средина;
- Преглед на состојбите со животната средина, Република Македонија (Environmental Performance Review, EPR, 2002) - овој документ со политичко и стратешко значење, претставува најсеопфатен документ за состојбите со животната средина во Република Македонија. Извештајот го потенцира приматот и приоритетот на животната средина и ја евидентира потребата за нејзино интегрирање во процесот на донесување на одлуки и креирање на политики во сите други сектори. EPR-тимот, со помош на националните експерти, посочувајќи ги пречките во овој процес, во рамките на Прегледот направи анализа врз основа на која се понудени препораки за идни активности во голем број области;
- Прв национален извештај на Република Македонија кон Рамковната Конвенцијата за климатски промени 2003 - е извештај за состојбите во Република Македонија поврзани со климатските промени и содржи анализи, резултати и препораки од експертите направени од страна на националните институции. Извештајот претставува основа за идни активности, истражувања и унапредување на политиките кои се однесуваат на климатските промени;
- Студија за состојбата со биолошката разновидност во Република Македонија, јули 2003 - е прв национален извештај кон Конвенцијата за биодиверзитет, и претставува слика на состојбата во Република Македонија, од аспект на распространетост на видовите, нивна доминантност и загрозеност, користење на биолошката разновидност во стопански цели и друго. Претставува квалитетна основа за градење на Стратегија за биолошка разновидност и Акционен план.

странски донатор; претставува национална стратегија за заштита на животната средина и е првиот чекор направен во насока на интегрирање на политиките за животна средина во економските и социјалните развојни програми на државата, со дефинирани приоритети³¹⁷. Процесот на интегрирање на животната средина во останатите сектори е еден од основните начела на кои се темели изработката на НЕАП 1. Во процесот на дефинирање на приоритетните активности (со дефинирани носители и временска рамка) за заштита на животната средина беа земени предвид состојбите во одделни сектори и нивната интеракција со заштитата на животната средина. Со ова, се воспоставија основите за меѓуресурска соработка во процесот на заштита на животната средина и зачетоците за одржливост на развојот на национално ниво. Во изработката на НЕАП 1 учествуваа ангажирани експерти, на кои им беа дефинирани работните задачи. Дополнително, истиот се работеше преку соработка со сите засегнати страни кои заеднички ги утврдија и предложија мерките на заштита на животната средина по поедини тематски области. Голем дел од приоритетите и активностите дефинирани во НЕАП 1 се реализирани, меѓутоа заради одредени системски промени (како што се процесот на децентрализација и апроксимација на националното законодавство кон легислативата на Европската Унија), се оправдува потребата од изработка на втор НЕАП³¹⁸. Согледувајќи ги позитивните ефекти од воспоставениот механизам на меѓуресурска соработка, тој е преземен како едно од основните начела при изработката на НЕАП 2. НЕАПот 1 немаше востановен механизам за следење на неговата имплементација.

Втор Националниот еколошки акционен план, НЕАП 2, 2006 година. Обврската за негова изработка е наведена во Законот за животна средина³¹⁹. Проектот е финансиран од ЕУ, а раководен од Европската агенција за реконструкција во рамките на CARDS 2001 програмата. НЕАП 2 обезбедува општи упатства и насоки за Република Македонија во областа на животната средина до 2011 година. Освен тоа што воспоставува општи приоритети и цели во различни сектори, НЕАП 2 предвидува и посебни мерки и акции за постигнување на дефинираните цели. При подготвувањето на НЕАП 2 се имаа предвид: предизвиците од приближувањето кон ЕУ, процесот на децентрализација, предизвиците

³¹⁷ Приоритети дефинирани во НЕАП-от се: подобрување на квалитет на воздухот и водата; заштита на биодиверзитетот; заштита на шумите и пошумување; зајакнување на капацитетите на институциите одговорни за мониторинг на животната средина и примена на законодавството во областа на животната средина.

³¹⁸ НЕАП 2 е усвоен од страна на Владата на Република Македонија во 2006.

³¹⁹ “Сл. Весник на Република Македонија” бр.53/05 и 81/05.

на одржливиот развој, потребата од зајакнување на капацитетите на администрацијата на централно и локално ниво за спроведување на законодавството, како и потреба од инвестиции во животната средина за исполнување на барањата на *acquis*³²⁰.

Како надлежно за развивање на НЕАП 2, Министерството за животна средина и просторно планирање го водеше процесот на изработка на НЕАП 2 во консултација и координација со национални експерти, другите министерства и институции, претставници од општините, ЗЕЛС, претставници од приватниот сектор и стручните организации, како и на невладините организации, претставниците на граѓанското општество и други заинтересирани учесници. Консултации се водеа во текот на целиот процес на идентификување на приоритети, мерки и активности. Со цел со утврдување на приоритетните области, проблемите и предизвиците со кои се соочуваат општините, беше спроведено и истражување со примена на прашалник доставен до сите општини.

Беше формиран и Надзорен комитет составен од високи претставници на релеванти министерства, како и од други членови, со кој раководеше министерот за животна средина и просторно планирање. Беа формирани и работни групи, и ангажирани локални и меѓународни експерти. Во последната фаза на изготвувањето на Вториот НЕАП, беа консултирани и меѓународни финансиски институции (активни во Република Македонија) со цел осознавање на нивните гледишта и очекувања во врска со неговото спроведување, и трасирање на патот за нивна поддршка при имплементацијата на НЕАП 2. При изработката, се направи максимален напор да се интегрираат релевантните документи во РМ, како и оние на ЕУ (Европско партнерство со Акционен план, Петтата акциона програма на ЕУ за животна средина како и определени елементи од Шестата ЕАП, *acquis communautaire* за животна средина, Националната програма за приближување на законодавството, националните стратегии и акциони планови на полето на животната средина (вклучувајќи ги и оние поврзани со обврските од меѓународните или регионалните договори), релевантни национални секторски стратегии (нагласувајќи ја потребата за подобра интеграција на аспектите на заштитата на животната средина во другите секторски политики), Националната стратегија за намалување на сиромаштијата.

Вториот НЕАП се состои од основен документ и Прилог со дополнителни детали за акциите, во вид на прелиминарни проектни досијеа (Project Fiches). Структурата на НЕАП се состои од:

³²⁰ Се мисли на *acquis communautaire* – законодавството на ЕУ, забелешка М.М.

- Поглавјето 1 содржи вовед, по којшто следи преглед на процесот, концептот и применетата методологија (поглавие 2).
- Поглавјето 3 накратко ги претставува клучните учесници во управувањето со животната средина
- Поглавје 4 ги разгледува медиумите на животната средина и сектори. Секоја тема на ова поглавјето е структурирана на ист начин (краток преглед на сегашната состојба, опис на притисоците и влијанијата врз животната средина, идентификација на клучните проблеми и цели, идентификација на мерките што треба да се спроведат за да се решат овие проблеми, односно да се постигнат утврдените цели, како и соодветна листа на акции. Акциите се презентирани во матрица, преку којашто се посочуваат врските со барањата на ЕУ и со другите меѓународни барања, како и потенцијалните врски со активностите во рамките на темите, со што се потврдува интегративниот пристап со којшто беше подготвуван НЕАП.
- Поглавјето 5 се однесува на управувањето со ризици и со хаварии
- Поглавјето 6 ги опишува инструментите и механизмите за имплементација
- Поглавјето 7 е фокусирано на имплементација, мониторинг и ажурирање на НЕАП
- Поглавјето 8 ги разгледува предизвиците и приоритетите во поглед на финансирањето на заштитата на животната средина, како и односот со меѓународната заедница.³²¹
- Поглавјето 9 се осврнува на трошоците за спроведување.

Во Прилогот, неколку од акциите се развиени во конкретни Проектни досијеа (Project Fiches), со цел да се олесни и да се забрза подготвувањето на проектите за финансирање од ЕУ и од други меѓународни извори на ко-финансирање.

Основниот пристап во утврдувањето на приоритетот на еколошките проблеми што треба да се решаваат ги имаше предвид 1) влијанието врз здравјето на луѓето; 2) влијанието врз екосистемите; како и 3) социјалната и економската важност.

На овој начин, конечната идентификација на приоритетните проблеми, цели и мерки се потпираше на опсежни анализи, стручни совети, анализа на клучни стратешки документи на владата, како и консултации со другите органи на управа, релевантни институции и надворешни заинтересирани

³²¹ Генерално, сите поглавја се структурирани слично како Поглавјето 4, со помали отстапувања извршени заради разбирливост на документот.

субјекти.

Процесот на развивање на НЕАП 2 не е ограничен само на изготвувањето и усвојувањето на самиот НЕАП како стратечки документ во областа на заштитата на животната средина. Како што е наведено, поглавјето 7 содржи начини за негово спроведување, мониторинг и ажурирање. Поконкретно, ги поставува приоритетите, мерките и акциите за редовна ревизија на напредокот, за редовното известување на Владата и за начините на неговото ажурирање.

НАЦИОНАЛНАТА ПРОЦЕНКА НА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ, 2002 ГОДИНА. Националната проценка на одржлив развој, усвоена од Владата на Република Македонија во 2002 година, го согледува постигнатиот напредок, на национално ниво, во имплементација на некои од целите и препораките содржани во Агенда 21. Изработен е со учество на претставници од сите заинтересирани страни, со надворешна финансиска помош. Немаше воспоставен систем за следење на спроведувањето на препораките.

СТРАТЕГИЈАТА И АКЦИОНЕН ПЛАН ЗА ЗАШТИТА НА БИОЛОШКАТА РАЗНОВИДНОСТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, 2004 ГОДИНА. Стратегијата и акционен план за заштита на биолошката разновидност на Република Македонија е донесена од Владата на Република Македонија во 2004 година, а е финансирана од странски донатор. Ги содржи најважните механизми за заштита, зачувување и одржливо користење на дивите растителни, габни и животински видови за период до 2008 година. Во стратегијата е направена анализа, дефинирани се мерки, акции и механизми за соработка помеѓу секторите во насока на заштита на биолошката разновидност. Акциониот план содржи задачи, со проценети трошоци, временски рамки и очекувани резултати. Во изработката учествуваа експерти, на кои им беа дефинирани работните задачи, а имаше и широко учество на претставници на заинтересираните страни. Има востановено механизам за следење на спроведувањето на утврдените активности.

4.6. Одржливиот развој во национални документи од други области

НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЈА ЗА ЕКОНОМСКИОТ РАЗВОЈ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА - РАЗВОЈ И МОДЕРНИЗАЦИЈА, 1997 ГОДИНА. Во областа на економскиот развој, би ја издвоиле “Националната стратегија за економскиот развој на Република Македонија - Развој и модернизација”, од 1997 година, која беше изработена со ангажирање на 70-тина нацио-

нални експерти, поделени во 26 работни групи и под раководство на тим од Македонската академија на науките и уметностите. Во својство на надворешни консултанти беа ангажирани експерти од Виенскиот институт за компаративни економски студии. Финансиската поддршка за изработката на оваа стратегија беше овозможена од страна на странски донатор.

Стратегијата беше замислена да претставува документ од стратешко значење кој требаше да овозможи излез од состојбата на стагнација во која се најде стопанството на Република Македонија од почетокот на 1990-тите години, а со самото тоа да се реализира премин кон траен и одржлив развој. Во оваа стратегија согледани се речиси сите фактори на општественото живеење. Од една страна, обработени се клучните аспекти на економскиот развој (приватизацијата, монетарниот и банкарскиот сектор, фискалниот систем, надворешната трговија и др); определени се и елаборирани и основните фактори на развојот (човечкиот капитал, инвестициите, технолошката модернизација); утврдени се и состојбите и насоките во поединечни стопански сектори (индустрискиот, аграрниот, сервисниот и др); разработени се и инфраструктурните елементи (транспортот, енергетиката, комуникациите, водостопанството). Од друга страна, делумно се разработени и општествените дејности (здравство, образование, наука и др), а сиромаштијата е само дефинирана. Во стратегијата му е посветено внимание и на животната средина; во тој дел, до одреден степен се согледани состојбите, а се понудени и краткорочни и долгорочни мерки.

Генерално согледано, во стратегијата се образложени речиси сите аспекти на севкупното општествено живеење што означува холистички пристап; работена е се учество на стручни лица по дадени области, со однапред определени работни задачи. Сепак, констатирана е одредена неконзистентност која во прв ред се однесува на несоодветниот степен на разработка на препораките; имено, некои се преопширни, а некои подетални. Дополнително, не во сите делови е наведен начинот на кој се претпоставува дека ќе се подобрат состојбите (во некои делови стои само “треба да”, без да се образложи и како). Исто така, иако се наведени препораки за што е она што треба да се направи за да се подобри состојбите во животната средина, не е направен ниту напор да се согледаат можните (позитивни и негативни) влијанија од понудените препораки по поединечните области врз животната средина.

“Стратегијата содржи извесни недостатоци кои се однесуваат пред се на аспектите на севкупната одржливост. Имено, иако во контекст на Стратегијата беше земен предвид периодот до 2020 година, сепак вонеанесе

содржеа никакви егзактни математички екстраполации на статистичките серии, ниту квантитативно утврдување на меѓузависностите. Наспроти ова, во Стратегијата беа обработени само некои основни квантитативни соодноси и индикатори на краток и среден рок. Оправдувањето за ваквиот недостаток се гледа во растроеноста и непостојаноста на трендовите во годините по осамостојувањето на Република Македонија³²².

Од гледна точка на нејзиното (не)спроведување, би навеле дека годините што следеа (војната во СР Југославија во 1999 година, воените дејства во Македонија во текот на 2001-2002 година, итн.), се наметнаа како екстерни шокови со силно дејство и практично ја оневозможија реализацијата на стратегијата.

Во периодот после осамостојувањето изработени се и други развојни документи³²³ во оваа област.

НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЈА ЗА НАМАЛУВАЊЕ НА СИРОМАШТИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, 2002 ГОДИНА. Сиромаштијата и невработеноста како проблем кој без намален интензитет ја притиска(ше) Република

³²² Извор: “Истражувачки концепт за обезбедување аналитичка и прогностичка граѓа во функција на изработката на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија”, Скопје 2003.

³²³ Значајна е Рамковната програма за економски развој и реформи насловена како “Македонија 2003” (Влада на Република Македонија, мај, 2000 година) која беше замислена како документ со кој ќе се изврши покомплексна разработка на Националната стратегија од 1997 година, односно ќе се опфати развојот на Р. Македонија на среден рок. Повторно беше потенцирано дека идејата водилка од која се тргнуваше при изработката беше утврдувањето на правците и мерките за излез од состојбата на стагнација и криза во која се наоѓаше македонската економија, со цел отворање на перспективи за траен и одржлив економски растеж. Во рамките на оваа програма која требаше да претставува развоен документ беа вклучени основните секторски политики, а беа обработени и основните квантитативни соодноси и индикатори на среден рок. Како нејзин прилог беше дадена и аналитичко-документациона основа. Сепак, повторно како недостаток може да се оцени отсуството на комплексен макроекономски модел.

На “Стратегијата за извоз на Република Македонија” (МАНУ, Скопје, 1999) финансиери се странски ентитети, а како надворешни консултанти се ангажирани експерти на Виенскиот институт за компаративни економски студии.

Во рамки на оваа стратегија се содржи анализа, компарација и оценка на дотогашните движења и обид за проценување на потенцијалите и можностите за динамизирање и одржлива експанзија на извозот од Р. Македонија. Притоа се потенцира дека очекуваните резултати во голема мера се условени од успешноста во реструктурирањето и осовременувањето на извозното стопанство, како и од определбата на државата за реализирање на активна извозна политика која би била поддржана со соодветни мерки и инструменти. Извор: “Истражувачки концепт за обезбедување аналитичка и прогностичка граѓа во функција на изработката на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија”, Скопје 2003.

Македонија и определбата на државата истиот да го реши, ја наметна потребата од развивање на Националната стратегија за намалување на сиромаштија во Република Македонија, финализирана во 2002 година³²⁴. Стратегијата содржи целокупна и, речиси од сите аспекти, анализа на сиромаштија во земјата. Таа нуди насоки во кои треба да се движат политиките по поединечни сектори (индустрија, земјоделство, услуги, градежништво) со цел намалување на сиромаштијата, и предлог мерки, а содржи и макроекономски преглед, во кој се дефинирани 6 приоритети на македонската економска политика и 7 макроекономски цели во периодот 2002-2005. Работена е со финансиска поддршка од странски донатор, со ангажман на стручни лица, со широко учество на заинтересираните страни, со дефинирани тела, процедури и овластувања. Во документот се предвидува формирање на тело со мандат, меѓу другото, и да: предлага мерки за намалување на сиромаштијата до релевантните министерства, да го оценува влијанието на мерките за намалување на сиромаштијата врз животот на сиромашните лица, да разгледува и коментира други мерки на политиката од аспект на нивно влијание врз сиромашните и др.

Како недостатоци на стратегија, би навеле дека:

- таа не е проследена со соодветен план на активности со кои би се намалиле констатираните проблеми
- не е направена анализа за определување на финансиските средства потребни за реализација на предлозите
- нема конкретни излезни решенија (“треба да”, но не и “како”)
- недостасува сериозна анализа на економскиот развој.

Животната средина воопшто не е земена во предвид: ниту како извор на ресурси со кои делумно може да се намали сиромаштијата, ниту од аспект на влијанието на сиромашните врз нејзина деградација.

Во областа на сиромаштијата и социјалната сигурност има изработено

³²⁴ По однос на усвојувањето на оваа стратегија, од официјални лица добиени се контрадикторни информации: некои рекоа дека таа е усвоена од страна на Владата на РМ, а други - дека не е! Не се најде на пишан материјал кој би говореле во прилог на едната или другата информација. Користена е верзија на која, на насловната страна освен насловот, стои: Влада на Република Македонија, Министерство за финансии, Комитет за подготовка на Националната стратегија за намалување на сиромаштијата во Република Македонија, август, 2002.

и други документи³²⁵.

НАЦИОНАЛНИОТ ЗДРАВСТВЕНО - ЕКОЛОШКИ АКЦИОНЕН ПЛАН, НЗЕАП, 1999 ГОДИНА. Од областа на здравството, внимание заслужува Националниот здравствено - еколошки акционен план, НЗЕАП, усвоен од Владата на Република Македонија во 1999 година; изработен е со помош на странска донација. Овој документ, во чија изработка учествуваа и претставници на Министерството за животна средина и просторно планирање, ја согледува поврзаноста здравје-животната средина. Имено, во него се дефинирани насоки за надминување на здравствено-еколошките проблеми, а се идентификувани и приоритети и акции кои ја третираат и институционалната поставеност, нагласувајќи ја потребата од развивање на меѓуресорска соработка, реформата на здравствено-еколошките служби и развивање на капацитети, зајакнување на информативни системи, развивање на критериуми и постапки за оценување на влијанието врз здравјето на луѓето и нивно интегрирање во процесите на одлучување, воспоставување на контролни мерки, ажурирање и модернизација на здравствено-еколошките ризици. НЗЕАПот дефинира цели за постигнување, приоритети и многу конкретни активности, со утврдени носители и временска рамка за нивно исполнување. Но, најверојатно, поради недостатокот од финансиски средства за реализација на многубројните дефинирани активности и приоритети, успорено е неговото спроведување. Немаше востановен меѓуресорски механизам за следење на неговата имплементација.

325

- Развој на социјалата и секторот за вработување (проект на Европска унија), Државен центар за социјално истражување, започнат во 2002. Авторот нема сознанија за сегашниот статус на проектот;
- Социјална исклученост и несигурноста на граѓаните на Република Македонија, Национален Извештај за човековот развој во Република Македонија, 2001, UNDP;
- Фокусирање на сиромаштија, Светска Банка, 1999 - целокупна анализа на сиромаштија во Македонија до 1999 г.
- Македонски национален документ за координација на системот на социјална сигурност во Европската Унија, Скопје 1998 - документот е подготвен во рамки на Консензус програма за координација на системот на социјална сигурност во балканските земји;
- Национална стратегија за економскиот развој на Република Македонија, МАНУ, 1997, Скопје, во која се оценуваат состојбите во однос на социјална сигурност на граѓаните на Р.Македонија и се предлагаат мерки за санирање на состојбите. Извор: Истражувачки концепт за обезбедување аналитичка и прогностичка граѓа во функција на изработката на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија, Скопје 2003.

ПРОСТОРЕН ПЛАН НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, 2004 ГОДИНА. Најзначаен документ од сферата на просторното планирање и територијалниот развој е Просторниот план на Република Македонија, усвоен од Собранието на Република Македонија во 2004 година. Тој “има нагласена стратешко-развојна конотација и ги дефинира и утврдува основните и остварливи цели и правци на развојот. Во поглед на неопходните квалитативни и квантитативни структурни промени дефинирани се релевантни и адаптивни просторно-плански решенија и опции. Во документот се утврдени целите и планските определби за заштита и унапредување на животната средина, како дел на вкупните активности во просторот. Согласно релевантните научни податоци за состојбата со животната средина и природата, утврдени се подрачја и локалитети со нарушен квалитет на животна средина врз основа на кои се дефинирани целите и планските определби, со што е поставен концепт за нивна заштита”³²⁶. Просторниот План на Република Македонија се операционализира преку изработка на просторни планови на региони, општини и подрачја од јавен интерес. Во таа насока е донесен и Законот за спроведување на Просторниот План на Република Македонија (“Службен весник на Република Македонија” бр. 39/04).

Просторниот план се базира на 22 специјализирани студии изработени од независни експерти, претставници на академскиот сектор и невладините организации. Во него се формулирани стратешките приоритети за територијалниот развој на земјата, кој меѓу другите, се базира и врз принципот на одржлив развој. Изработен е со домашни финансиски средства. Иако нема востановен конкретен механизам за мониторирање на напредокот во неговото спроведување, тоа ќе се следи преку исполнување на одредбите од Законот за спроведување на Просторниот план.

СТРАТЕГИЈА ЗА РАЗВОЈ НА ЕНЕРГЕТИКАТА ДО 2030 ГОДИНА, МИНИСТЕРСТВО ЗА ЕКОНОМИЈА, 2010, го дефинира најпогодниот долгорочен развој на енергетскиот сектор во Републиката со цел да се обезбеди сигурно и квалитетно снабдување на потрошувачите со енергија. Во реализацијата на наведената основна цел, земени се предвид неколку приоритети. Во Стратегијата се дефинирани генералните принципи на функционирањето на енергетскиот сектор, анализирана е состојбата со постојната енергетска инфраструктура, наведена е потрошувачката на енергија во периодот 1996 – 2007, и претпоставена потрошувачка за периодот 2008 – 2020. Цел еден дел од оваа Стратегија е насловен како “Влијание врз околината” (веројатно “околина” се користи како синоним

³²⁶ Извор: Просторен план на Република Македонија, 2004.

за “животна средина”) во кој се потенцира дека енергетскиот сектор има најголем придонес во нејзиното загадување. Опфатени е и политиката на цените во енергетиката, сопственичката структура во енергетскиот сектор, а дадена е и визија за развој на енергетиката до 2030. Во нејзината изработка учествуваа еминентни стручњаци од областа. Работена е со странска финансиска и стручна помош. Има дел во кој се прикажани и потребните финансиски средства за реализација на стратегијата, а содржи и препораки произлезени од SWOT анализата на состојбата со енергетскиот сектор во РМ.

СТРАТЕГИЈАТА ЗА РАЗВОЈ НА ЗЕМЈОДЕЛИЕТО ДО 2005 ГОДИНА, 2001 ГОДИНА. Стратегијата за развој на земјоделието до 2005 година (2001 г.) е изработена во соработка помеѓу Македонската академија на науки и уметности и Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство. Иако во Воведот се наведува дека “една од основните цели е рационално користење на човечките и природните ресурси во насока на намалување на загадувањето на животната средина од земјоделскиот сектор”, во стратегија ниту се предвидени механизми, мерки и активности низ кои истото би се реализирало, ниту пак има посебен дел насловен како заштита на животната средина.

СТРАТЕГИЈА ЗА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ НА ШУМАРСТВОТО (СО АКЦИОНЕН ПЛАН 2007 - 2009), 2006 ГОДИНА. Стратегијата се работеше во рамки на проектот „Институционален развој и јакнење на капацитетот на шумарскиот сектор и подсекторите на дрвната индустрија во Македонија“, поддржан од ФАО (UN Food and Agriculture Organization, Организација за храна и земјоделство на ОН). Во нејзината изработка учество зедоа национални и странски експерти во областа. Беше формиран и управен комитет од претставници на различни заинтересирани страни. Во оваа стратегија, дефинирани се: визијата, генерални цели и главните насоки. Има и посебен дел кој ја детектира поврзаноста меѓу секторот шумарство и економијата. Во еден свој дел ја опфаќа и улогата на државата во развојот на шумарскиот сектор (меѓу другото и институции и нивниот капацитет, спроведувањето и извршувањето на законот за шумите планирањето во шумарството, управувањето со информации, финансирањето, јавната свест, образованието, истражувањата во шумарството, меѓусекторската и меѓународната соработка). Делот 5 е со наслов “Шумарството и животната средина” во кој се содржани два наслови: Заштитна улога на шумата, и Зачувување на биолошката разновидност. Следниот дел, делот 6, насловен како “Социјални аспекти”, го детектира придонесот на шумарството во создавањето работни места, благосостојба и намалување

на сиромаштијата, и придонесот на шумарството во руралниот развој.

Сите делови на Стратегијата се работени на воедначен начин, односно во сите нив се идентификувани цели и мерки за нивно постигнување. На стр. 24 од Стратегијата, се наведува дека “МЗШВ ќе го воспостави оперативниот управен механизам за имплементација, мониторинг, контрола и известување за стратегијата.” И дополнува: “Заради воспоставување на соодветна координација помеѓу засегнатите институции, Владата ќе формира Совет за секторско планирање и координација”, со вклучување на претставници од Владата, ресорното министерство, други релевантни министерства, претставници на локалните власти, на приватниот сектор и на другите главни заинтересирани страни.

Во Акциониот план се дефинирани акции кои се поврзани со мерките и целите, и за нив е дадено времетраењето, очекуваните резултати, кој е приоритетот, кој е носител на акцијата, со кога меѓусекторски треба да се соработува, и кои би биле изворите на финансирање.

СТРАТЕГИЈАТА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ЗА ИНТЕГРАЦИЈА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА, 2004 ГОДИНА. Стратегијата на Република Македонија за интеграција во Европската Унија е усвоена од страна на Владата во септември 2004. Таа е работена со учество на преку 100 лица, главно претставници на министерствата и научно-образовните институции. Во неа се опфатени сите сектори кои се значајни од аспект на влез во Унијата. Во нив се констатирани состојбите и се наведени конкретни мерки и активности за реализација на политиката во дадената област како предуслов за исполнување на барањата за таа област на Унијата. При изработката роковите за исполнување на задачите беа определени, а имаше и воспоставена севкупна организациска поставеност и логистика, со дефинирани овластувања и процедури. Во неа, во делот “животна средина”, меѓу другото, стои: “Одржливиот развој останува определба и обврска на Владата, што бара подготвување на различни стратегии, планови и програми... Заради остварување на стратешката цел постигнување на одржливост на севкупниот развој во Република Македонија, меѓу другото, ќе се: (1) формира Национален совет за одржлив развој; (2) утврдат национални индикатори за одржлив развој; и (3) ќе се развие Стратегија

за одржлив развој на Република Македонија³²⁷.

Она што е особено значајно, е што во стратегијата за интеграција на земјата во европското семејство е согледана неопходноста од интегриран пристап во процесот на подготвување на националните развојни документи. Имено, во Стратегијата експлицитно се наведува: “Во процесот на креирање и спроведување на политиката за постигнување на одржливост на севкупниот развој е неопходно, меѓу другото, да се инсистира на воведување на интегриран пристап при димензионирањето на националните развојни стратешки документи во сите области, како и многу поголемо вклучување на аспектите на одржливост на развојот, бидејќи комплексноста на одржливиот развој изискува и голем ангажман и на другите области во насока на вградување на принципите на одржливост на развојот”.

4.7. Национална законодавна основа за образование за животна средина и одржлив развој

Поврзано со образованието, во Уставот на Република Македонија³²⁸ (член 44) се вели дека “Секој има право на образование. Образованието е достапно на секого под еднакви услови. Основното образование е задолжително и бесплатно”.

Бидејќи говориме за образование за животна средина и одржлив развој, неопходно ќе биде да се анализира дали Законот за животна средина³²⁹ содржи одредби за образование. Во него има посебна глава со наслов “Истражувачка дејност и образование во областа на животната средина”, во која (член 47) е утврдено дека двете министерства, за животна средина и за образование и наука, обезбедуваат поддршка на истражувањата за состојбите на животната средина и на проектите за заштита на животната

³²⁷ По однос на локализирањето на одржливиот развој, во Стратегијата се вели дека е изработен “Прирачник за развивање на Локална” Агенда 21, што ќе овозможи сеопфатно согледување на проблемите и нивна приоритизација од страна на донесувачите на политиката на локално ниво, врз усогласена методологија... Во контекст на приближување на концептот на одржливоста на развојот на локално ниво, ќе бидат неопходни силни структури кои ќе треба стратешки да го планираат локалниот развој врз одржлива основа. Во оваа насока, ќе се работи на зајакнување на капацитетите на локалната самоуправа, заради вградување на концептот на одржливост на развојот и на локално ниво. Тоа ќе се постигне преку промовирање на изработката на Локални Агенди 21”.

³²⁸ Устав на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија бр.52/91 и Амандмани на Уставот на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија бр.52/91, 1/92, 31/98, 91/01, 84/03.

³²⁹ Службен весник на Република Македонија бр.53/05. Подоцнежните измени и дополнувања на овој закон не се однесуваат на овој дел од законот.

средина врз основа на годишната програма која е дел од Програмата за инвестирање во животната средина од член 172 од овој закон³³⁰.

Во следниот член е регулирано образованието за животна средина и одржлив развој, во кој се вели дека министерот за образование и наука треба да одобри наставни планови за основно или средно училиште, во кои како факултативен или задолжителен предмет се предвидува заштитата на животната средина. Во истиот член се вели и дека министерот за животна средина³³¹ е должен да им ја даде потребната поддршка на образовните и на научните институции, на стручните организации и на здруженијата на граѓани основани заради промовирање на заштитата на животната средина и одржливиот развој и спроведување на образовните активности.

Од друга страна пак, Владата е должна да обезбеди поддршка за публикување на книги и брошури на теми поврзани со заштитата и унапредувањето на животната средина и одржливиот развој, со цел да се подобри образованието во областа на заштитата на животната средина. Должноста за поттикнување на развојот на образованието во областа на животната средина ја имаат и општините.

Дополнително, со законот се пропишува и доделување награди и признанија, и за достигнувања во одржливиот развој³³².

Со членовите 63 и 64 се бара преземање активности за развој на образованието за животната средина инкорпорирано во НЕАП³³³ и во ЛЕАП³³⁴-ите.

Министерството за образование и наука³³⁵, меѓу другото, ги врши работите што се однесуваат на: воспитанието и образованието од сите

³³⁰ Средствата за програмата, во согласност со законот, се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија, од легати, подароци, завештанија, фондации и други извори. Со програмата се утврдуваат условите и критериумите за доделување на средства за истражувачка дејност и за остварување на проектите за заштита на животната средина. Средствата се доделуваат по пат на јавен конкурс што го распишува Министерството за животна средина и просторно планирање и тоа за целосна реализација на определен проект или за дел од програмските активности на проектите за заштита на животната средина. Министерството за животна средина и просторно планирање поднесува годишен извештај во врска со реализација на годишната програма за унапредување на животната средина до Владата на Република Македонија.

³³¹ Во соработка со министерот за образование и наука.

³³² Став 1 алинеа 4 од член 49.

³³³ Национален акционен план за заштита на животната средина.

³³⁴ Локален акционен план за заштита на животната средина.

³³⁵ Согласно со член 23 од Законот за организација и работа на органите на државната управа, Службен весник на РМ бр. 58/00.

видови и степени, организацијата, финансирањето, развојот и унапредувањето на воспитанието и образованието³³⁶.

По однос на науката, во член 47 од Уставот, стои: “Републиката го поттикнува, помага и штити развојот на науката... Републиката го поттикнува и помага научниот и технолошкиот развој”.

Научно-истражувачката и иновационата дејност, односно прашањата на истражувањата и развојот се регулирани и со: Законот за научно истражувачка дејност³³⁷, Законот за поттикнување и помагање на технолошкиот развој³³⁸ и Законот за поттикнување и помагање на техничката култура³³⁹ кои ги спроведува Министерството за образование и наука. Истражувањето и развојот во областа на животната средина посебно се поттикнуваат со внесување на оваа категорија во подзаконските акти.

Министерството за образование и наука³⁴⁰, меѓу другото, ги врши работите што се однесуваат на: организацијата, финансирањето, развојот и унапредувањето на науката и на технолошкиот развој³⁴¹.

Многу е важно што, во Програмата за технолошки развој за периодот 2002-2006 година во:

- делот “Приоритетни подрачја за поттикнување и помагање на технолошкиот развој” како приоритет се дефинира “одржливиот развој”,
- делот “Добивање, технологија и карактеризација на нови и современи материјали” како приоритет се дефинира “заштеда на природни суровини и заштита на животната средина”,
- делот “Науката и одржливиот развој” како приоритети се дефинираат “развивање стратегии за ублажување на лошото влијание на човековите активности врз животната средина, промовирање на одржливи човекови населби, деградација на животната средина и заштита”.

³³⁶ Законот за поттикнување и помагање на технолошкиот развој (Службен весник на РМ бр. 9/00) го стимулира и поддржува овој вид на развој во земјата, како и програмирањето на овие активности и нивното финансирање.

³³⁷ Службен весник на Република Македонија бр. 13/96, 29/02.

³³⁸ Службен весник на Република Македонија бр. 98/00.

³³⁹ Службен весник на Република Македонија бр. 53/00.

³⁴⁰ Согласно со член 23 од Законот за организација и работа на органите на државната управа, Службен весник на Република Македонија бр. /00.

³⁴¹ Законот за поттикнување и помагање на технолошкиот развој (Службен весник на Република Македонија бр. 58/00) го стимулира и поддржува овој вид на развој во земјата, како и програмирањето на овие активности и нивното финансирање. Нов закон е донесен во 2008, но иако ја пропишува обврската за изработка на Програма (член 4), нова Програма нема.

4.8. Национални стратешки документи за образование

Во Стратегијата за развој на образованието на Република Македонија, изработена од Министерството за образование во 2000 година³⁴², меѓу другото, согледана е потребата од континуирано оспособување на кадарот за нови приоди во работата и вклучување на нови содржини, меѓу другите, и за унапредување на животната средина. Во оваа стратегија недостасува поголема селективност при издвојувањето на приоритетите и нивно подобро поврзување со општествените потреби, а недостасува и конкретен план за акција.

Во 2004 година, започна изработка на **Национална програма за развој на образованието 2005-2015**, НПРО³⁴³, која вклучува 9 програми. На 18 април 2006 година усвоена е (заедно со придружните програмски документи) од Собранието на РМ (во рамки на 129-тата седница). Во НПРО се дефинирани: визија, мисија, вредности и принципи, предизвици, клучни подрачја за интервенции со зацртани цели и состојба. Истата е со временски хоризонт од 10 години. Дефинирани се и активности, но освен носителот на активноста, нема дефинирано ниту финансиски средства потребни за реализирање на активноста, ниту краен рок. Нема приоритизација на понудените активности. По однос на одржливиот развој, уште на самиот почеток на НПРО стои: “Националната програма е посветена на развивањето и унапредувањето на знаењата и зајакнување на културата на живеење на граѓаните на Република Македонија. Таа настојува да даде полн придонес за остварување на одржлив развој и подобрување на општеството и негово афирмирање како рамноправен и респектабилен член на европското и светското окружување”.

На стр. 29 стои дека “Инвестирањето во образованието, обуката, науката и истражувањето се секогаш исплатливи инвестиции и најсилни чинители на националната компетентност и конкурентност, а со тоа и основни фактори на одржливиот развој на земјата.

Во оваа програма се наведува и дека “образованието зазема централно место, како неспорен клуч за одржлив развој, квалитет и конкурентност”.³⁴⁴

³⁴² Оваа стратегија беше дадена на јавна расправа, а во меѓувреме, редуцирана и видо-изменета, е усвоена од тогашниот состав на Владата на Република Македонија. Извор: Истражувачки концепт за обезбедување аналитичка и прогностичка граѓа во функција на изработка на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија, Скопје, 2003.

³⁴³ Работена е како заеднички проект на Владата на Република Македонија (Министерството за образование и наука) и Институт отворено општество, со соработка на финансиско, експертско и консултативно ниво. Формирани се 11 работни групи, со по 7-8 члена.

³⁴⁴ На стр. 447

СУМАРИУМ

Од анализата на **Уставот и нормативните акти** со кои се регулираат областите од интерес за одржливиот развој, можат да се согледаат и изведат определени заклучоци.

Во Преамбулата на Уставот на Република Македонија опфатени се трите темелни столбови на одржливиот развој - економски развој, социјална правичност и заштита на животната средина, и се сметаат за основа во конституирањето на државата. Во Уставот се утврдени и темелните вредности на уставниот поредок на Републиката кои имаат економска, социјална и еколошка димензија.

Законот за животна средина, од една страна тежнее да ги исполни барањата од директивите на Европска Унија, релевантни за оваа област, а од друга страна води грижа за одржување на традиционалните вредности во заштитата на животната средина и обезбедувањето на одржлив развој. Законот ја согледува потребата од интегриран пристап, воспоставување на систем за планирање и управување и усогласување со стопанските интереси.

За обезбедување на одржлив развој во интерес на сегашните и на идните генерации, законот предвидува животната средина да се планира и управува во согласност со другите општествени области врз кои се темели севкупниот одржлив развој во земјата.

Со законот се утврдени и основните начела врз кои тој се гради; сите се во функција на одржливиот развој. Согласно законот, Владата ги пропишува стратегиите, плановите и програмите за кои задолжително се спроведува постапка за оцена на нивното влијание врз животната средина; со тоа се овозможува грижата за животната средина да е интегрален дел на стратешките документи, без разлика на областа која ја третираат.

Клучно во овој закон е што, согласно истиот, на Владата ѝ се дава можност за изработка на Национална стратегија за одржлив развој, која пред конечното усвојување треба да биде доставена на разгледување до Собранието на Република Македонија.

Законот ја дава можноста и единиците на локалната самоуправа да изготвуваат и усвојуваат Локална Агенда 21 како локален стратешки плански и програмски документ за одржлив развој.

Со Законот за заштита на природата се обезбедува одржливо користење на природните богатства во интерес на сегашниот и на идниот развој; регулирана е и потребата од вградување на мерки за заштита на природното богатство во планските стопански документи. Во законот

повеќеслојно се опфатени и содржани и принципи на одржливиот развој. Како и во претходниот закон, и во овој закон сите начела се во насока на обезбедување на одржливоста на развојот.

Законот за управување со отпадот го обезбедува и одржливиот развој преку заштитување и зачувување на природните ресурси; во него се втемелени принципите на одржливиот развој: сеопфатност, интегрирана заштита, соодветно планирање и управување на дадената област.

И Законот за квалитет на амбиентниот воздух упатува на интегрирана заштита и соодветно планирање и управување; предвидена е и стратегиска оценка на влијание врз животната средина. Со законот се настојува да се зачува најдобриот квалитет на воздухот во согласност со принципите на одржливиот развој.

Законот за води овозможува достапност на доволно количество квалитетна вода, заштита, зачувување и постојано подобрување на расположливите водни ресурси преку нивно рационално користење, засновано врз принципите и начелата за управување со водните ресурси на интегриран, сеопфатен и одржлив начин.

Законот за работни односи не ги содржи, во контекст на истражувањето, термините: интеграција, сеопфатно, усогласување, вградување, траен, стратешко, планирање и управување. Но, содржи ограничувачки одредби во случај на повреда на прописите за заштита на животната средина и доколку работата која се обавува е штетна по животната средина.

Во Законот за социјална заштита, како и во претходниот закон, не се содржани термини кои упатуваат на одржливост на развојот, ниту на заштита на животната средина, ниту пак на интегрирано, сеопфатно планирање и управување. Законот регулира само права и обврски од социјалната сфера.

Законот за здравствена заштита обезбедува загарантирани права и интереси на општеството и наслението преку мерки и активности за заштита од штетните влијанија на човековата животна и работна средина.

Законот за енергетика во потребната мера ја зема предвид заштитата на животната средина и природата, и како должност пропишува вградување на мерки и активности за спречување на загадувањето врз медиумите на животната средина (земјиштето, водите и воздухот). Во овој закон воочливо е дека при наведување на термините производство и дистрибуција не се користат зборовите одржливо, рационално; само при наведување на терминот користење се употребува ефикасно.

Законот за минерални сировини упатува на одржливост (и тоа по однос на експлоатацијата и користењето на земјиштето и другите

природни ресурси), а очигледно е дека настојува да делува превентивно против деградирањето на квалитетот на животната средина. Тој тежнее кон оптимално користење на минералните сировини, а пропишува и обврски за почитување и вградување на мерки за заштита на животната средина и природата, како и забрани.

Законот предвидува изработка на Стратегија за планирање и развој на областа на минералните сировини, со временски хоризонт од 20 години, што упатува на сеопфатност и систематичност при планирањето и управувањето на дадената област.

Законот за заштита на потрошувачите содржи одредби (како должност и како казна) за заштита на животната средина и налага безбедност на производот не само од аспект на здравјето на луѓето, туку и од аспект на животната средина.

Законот за заштита на конкуренцијата не содржи одредби за заштита на животната средина: според наши согледувања, на таков начин самиот пазар би требало да делува како регулаторен механизам, согласно кој фирмите кои водат грижа за животната средина ќе се покункурентни од другите.

Согласно Законот за просторно и урбанистичко планирање, планирањето и уредувањето на просторот се темелат врз начелата на одржлив развој и на заштита на животната средина и природата. Тој пропишува обврска за вградување на меки и активности за заштита на животната средина во просторните и урбанистичките планови, а предвидува и стратесиска оценка на влијание врз животната средина.

Законот за локална самоуправа ги пропишува надлежностите на единиците на локалната самоуправа и согласно истиот, тие имаат надлежност во практички сите области на одржливиот развој (образование, здравство, економски развој, заштита на животната средина, социјалната заштита и др).

Во Кривичниот законик содржани се одредби и за кривични дела против животната средина, за кои се предвидува казна затвор.

Од анализата на законите се согледува дека заштитата на животната средина е во различен степен и обем вградена во разгледуваните закони. Исто така, законите во нееднаков степен упатуваат на можност за одржливост на развојот.

Од истражувањето направено за **организациско-кадровската поддршка** на одржливиот развој, начинот на кој функционира Владата на Република Македонија, министерствата и другите органи на државната власт, Собранието на Република Македонија, како и на начинот на оценка

на основните јавни политики, можат да се сумираат во неколку заклучни согледувања.

Согласно позитивната законска регулатива, Владата на Република Македонија ја утврдува економската и развојната политика на државата; она што е интересно е што се прави нивно разграничување; имено, се споменуваат како две различни политики односно како првата да не е дел од втората и како втората да не е дел од првата. Интересно е и дека иако Владата ја утврдува развојната политика, ниедно министерство во својот наслов не го содржи терминот развој.

И во Законот за Владата на Република Македонија и во Законот за организација и работа на органите на државната управа не се содржани термините траен, долгорочен, стратешко, интегриран, избалансиран, во бараниот контекст. Одржливиот развој не е надлежност на ниедно министерство.

Во рамките на Владата се основаат комисии кои протресуваат прашања од различни области. Но, евидентирана е грешка; имено, согласно Деловникот за работа на Владата на Република Македонија (и оној објавен во 2001 и оној објавен во 2003 година), основана е Комисија во чиј наслов стои терминот одржлив развој, но таа не претресува прашања од областа на одржливиот развој! Прашањата на одржливиот развој се претресуваат на комисија која во својот наслов не го содржи терминот одржлив развој! Во овој контекст заслужува внимание Деловникот за работа на Владата на Република Македонија од 1999 година, во кој правилно, и од аспект на наслов и од аспект на прашања кои ги претресува, се формулира работата на Комисијата.

Како стручно тело кое му помага на Владата формиран е Генерален секретаријат кој има организациона единица во чиј наслов е содржан терминот одржлив развој. Ова е и логично, бидејќи во рамки на Владата се формиран комисији кои претресуваат прашања и од областа на одржливиот развој.

Од сите министерства, само во Министерството за животна средина и просторно планирање функционира сектор за одржлив развој. Иако тоа не е негова надлежност, министерството ја согледало потребата од формирање на посебна организациона единица за да одговори на потребите кои се наметнуваат во оваа сфера.

По однос на усогласеноста на јавните политики, може да се согледа позитивен исчекор при обезбедувањето координираност на основните политики, преку стандардизираниот начин на поднесување на материјалите до Владата на Република Македонија, преку обврските за вклучување на претставници на различни заинтересирани страни при

креирањето на политиките и донесувањето на одлуките во различните области - надлежност на министерствата. Исто така, воспоставен е и механизам за усогласеност на политиките со стратешките приоритети, со клучните стратешки документи, со фискалната стратегија и др. Во овој правец, заслужува внимание фактот што во рамките на Генералниот секретаријат се формирани два сектори и тоа: за стратегија, планирање и следење, и за анализа на политиките и координација, што упатува на уште поголема усогласеност на основните јавни политики. Тоа од своја страна нужно води кон заклучокот дека се зголемуваат можностите за холистички и интегративен пристап, како предуслов за постигнување на одржливиот развој.

Од погоре изнесеното, се согледува дека постоечкиот начин на функционирање на Владата на Република Македонија во голема мера придонесува кон планирање, координирање и усогласување на основните јавни политики, како предуслов за одржливост на развојот. Исклучок прави несоодветното формулирање и дефинирањето на комисиите на Владата на Република Македонија, како и отсуството на лице/организациона единица во министерствата (освен во Министерството за животна средина и просторно планирање) кое би било одговорно за одржливост на развојот во ресорот.

Во Собранието на Република Македонија, како постојани работни тела, се основани и комисии за економски прашања, за екологија, за европски прашања, за труд и социјална политика, за финансирање и буџет, и др. Во насловот на ниедна од Комисиите не се користи терминот развој, а исто така не се споменува ниту во прашањата кои се разгледуваат на поединечните комисии.

Со истражувањето на **финансиските претпоставки** за заштита на животната средина и одржлив развој, се согледува дека, во Законот за државна помош востановена е меѓузависноста на економскиот развој со социјалните компоненти (невработеност, отварање работни места), но заштитата на животната средина не се споменува. Тоа упатува на заклучокот дека државна помош не е возможно да се даде за унапредување на оваа сфера. Развојот кој се споменува е само економски, но не и одржлив или усогласен.

Во Законот за буџетите, нема одредби за заштита и унапредување на животната средина.

Во Законот за данок на добивка кој сега е на сила, избришан е членот кој постоеше во претходниот закон, а согласно кој на даночниот обврзник кој вложил во стопански недоволно развиени подрачја, му се намалува даночната основа. Законот не содржи одредби за заштита на животната

средина.

Законот за животна средина интегрално ги согледува финансиските инструменти за поддршка на политиката за заштита на животната средина. Согласно законот, државата е должна да обезбеди средства за заштита и унапредувањена животната средина и природата, а со законот се воведуваат и надоместоци за преземање на мерки и активности директно насочени кон заштита на животната средина, но приходите од надоместоците се приходи во Буџетот на Републиката. Приходите од надоместоците се користат врз основа на годишна програма за инвестирање во животната средина. Во законот се прецизираат и обврзниците за плаќање на надоместоците, а се предвидува и ослободување од плаќање на дел од надоместоците доколку се во функција на заштита на животната средина.

Законот за персоналниот данокот на доход во доволна мера ја зел предвид социјалната компонента, а “еколошката” делумно.

Законот за акцизи пропишува пониска акциза за безоловниот бензин, а пропишува и дека патничките возила на хибриден погон се ослободени од акциза.

Генерално, иако анализата не е исцрпна, може да се каже дека во законодавството предвидени се низа финансиски инструменти (надоместоци, ослободување од акциза, пониска акциза, ослободување од определен вид данок и сл) како поддршка на политиката за заштита на животната средина, како еден од предусловите за постигнување на одржливост на развојот.

Како **претходница на Националната стратегија за одржлив развој** беа изработени три документи чија анализа упатува на одредени констатации.

Функционалниот капацитет на државните институции, можноста за стратешко планирање и стратешко обмислување не е на потребното ниво.

Соработката меѓу органите на државната управа задоволува, а соработката со останатите заинтересирани страни не е на високо ниво.

Во изработените национални документи има, до извесен степен, вграденост на елементите на одржливиот развој.

Постоечкиот капацитет за постигнување на одржливост на развојот задоволува, но до извесна мера.

Од добиените податоци, се изработи нацрт Национална проценка, која беше усвоена од страна на Координативното тело и Комитетот. После нејзиното одобрување од страна на министерот за животна средина и просторно планирање, истата беше доставена на усвојување до Владата на Република Македонија. Владата на Република Македонија, на својата

56-та седница одржана на 30 јули 2002 година, ја усвои Националната проценка за одржлив развој.

Самиот факт што Проценката беше реализирана од страна на претставници на најразлични сектори вклучени во целиот процес на изработката, говори дека во неа најде одраз и беше претставен реалниот институционалниот капацитет на државата за развивање и, покасно, за имплементирање на Национална стратегија за одржлив развој. Иако во него се наведуваат и негативните страни од институционален или организациски аспект, Владата сепак ја усвои Проценката со сè она што во неа беше изнесено, и на тој начин ја покажа својата спремност и отвореност за прифаќање на реалните состојби во државата.

Надворешната рецензија покажа успешна и квалитетна изработка и на Проценката и на Истражувачкиот приод. Сепак, би направиле дополнителна анализа на поуспешните и понеуспешните компоненти при нивната изработка. Би било неопходно анализата да се сведе на идентификување на позитивните и негативните страни на ваквиот начин на изработка на овој тип документи, сумирани во заклучоци.

Позитивни страни:

- Дефинирање на организациска поставност која обезбедува прилагодување кон новонастанати и, претходно непредвидени и несогледани, ситуации;
- Вклученост на различни претставници што обезбедува легитимитет на актот (се однесува на Проценката);
- Вклученост на различни научни и стручни профили што обезбедува научен и стручен приод и професионалност при изработката на актот;
- Високо изразено чувство на мотивираност, најверојатно заради фактот што областа одржлив развој е сèуште пионерска;
- Спонтано се појавуваа стручни лица кои, низ работата, се трудат да обезбедат одржливост во својата матична област (се однесува на Проценката);
- Стана јасно дека не мал број стручни лица работат на постигнување на урамнотежен и траен развој, притоа незнаејќи дека всушност тоа е одржливиот развој (се однесува на Проценката);
- Одржувањето на бројни дискусии, работилниците и предавањата од стручни лица по определени области, за одржливост на развојот) овозможи брзо разбирање на концептот за одржливиот развој (се однесува на Проценката);
- Брзо препознавање на важноста на одржливиот развој како краен

дострел кон кој треба да се стремиме;

- Честите поединечни и групни работни состаноци на координаторите со ангажираните експерти и дискусиите овозможуваат разјаснување на дилемите кои нужно се јавуваат при вакви проекти (се однесува на Истражувачкиот приод);
- На сите експерти им беа дадени исти (од аспект на опфат, содржина и методологија на работа) насоки и работни задачи, што имплицира воедначеност, од секој аспект, во сработеното (се однесува на Истражувачкиот приод).

Негативни страни:

- недостиг од научна обработка на дел од стратешките документи како би можело да се стекне увид во нивниот дострел и вкмпонираноста во системот (поради недостиг на средства не се обезбеди научната обработка, па се пристапи кон апроксимација на поважните заклучоци) (се однесува на Проценката);
- Не беше обмислен начин на кој согледувањата од Истражувачкиот приод ќе се дисеминираат до членовите на Владата на Република Македонија и помеѓу научни и образовни институции;
- Реален ризик од неспроведување на препораките наведени во Проценката, иако документот беше усвоен од страна на Владата (се однесува на Проценката).

Изработката на анализираниите **стратешки документи во областа на заштита на животната средина** беше координирана од страна на вработени во Министерството за животна средина и просторно планирање. Генерално согледано, во нив се согледани состојбите и дефинирани се проблемите во областа на животната средина, направена е приоритизација на истите (некаде повеќе, некаде помалку), направен е акционен план за нивно разрешување, а може да се идентификува и вграденост на принципите на одржливиот развој. Овие документи се развиени со странска финансиска помош, со учество на засегнатите страни, транспарентно, со широко учество на експерти, со дефинирани тела, овластувања и работни задачи. Општ е впечатокот дека при нивната изработка се имало холистички пристап, односно, ниту при идентификувањето на проблемите, ниту пак при утврдувањето на активностите не се приоѓало еднострано, туку нештата се согледувале од повеќето страни релевантни за дадената област. Што е уште поважно, пред конечното одредување на активностите за решавање на проблемите, се имаше предвид нивното можно влијание врз останатите сектори, такашто крајно понудените активности изразуваат висок степен на компромисни

решенија. Ова упатува на општ заклучок дека развојните документи од областа на заштита на животната средина во многу голема мера ги зеле предвид и ги вградиле принципите на одржливиот развој.

Поврзано со **националните развојни стратегии од различни области** во Република Македонија, се констатира дека во изминатиот период изработени се стратешки документи во некои области, но од една страна - не се изработени во сите, и од друга страна - не постои сеопфатна стратегија за развојот на земјата.

Стратегиите се работени со странска финансиска помош, за што се можни две причини: или Владата на Република Македонија нема финансии за изработка на национални развојни стратешки документи, или Владата на Република Македонија не сака да одвои финансии за оваа намена. За волја на вистината, при изработката на стратегиите има домашна контрибуција, која најчесто е изразена преку ангажманот на вработените во државната администрација, преку обезбедување на канцелариски простор и опрема за странските тимови, преку плаќањето на режиските трошокови, што во крајна линија и не е така мало учество.

Стратешките документи се управувани од вработени во министерствата или од секторот наука, а стручни лица од министерствата се вклучени и во работните тимови (најчесто со претставниците на научните институции). Од аспект на управувањето на процесот на изработка на документите, пракса е да се формираат тела со точно определени работни задачи, процедури и овластувања. Исто така, воопшто не претставува проблем вклучувањето на претставниците на заинтересираните страни и транспарентноста на процесот.

Во документите освен што е сондирана состојбата во поединечната област, се наведуваат и препораки што е она што е неопходно да се направи во дадената област за да се постигне нејзин оптимален развој. Но, скоро правило е дека она што е наведено во ваквите стратешки национални развојни документи, не се спроведува. Зошто? Можеби причината лежи во недоволното објаснување на начините како да се направи она што се препорачува, или пак во ненаведувањето на механизми за следење на спроведувањето; не се определуваат одговорни лица за мониторирање на напредокот, ниту пак во самите стратегии/акциони планови се утврдени индикатори за секоја од наведените мерки/активности како олеснето би се спроведувала проценката.

Можеби причина е “системската” грешка. Имено, овој тип документи се усвојуваат на ниво на Влада, а не се усвојуваат на Собрание (исклучок е Просторниот план на Република Македонија), па останува на “добрата волја” и предумислата на ресорните министри дали ќе го спроведуваат

стратешкиот документ во дадената област. Можеби причината лежи и во самото чувство за општествена одговорност кај ресорните министри кои дадениот документ, доколку не е изработен во нивно време или од лица кои не се од неговата политичка провиниенција, го квалификуваат како “лош”, без притоа да земат предвид дека за изработката на тој документ се потрошени средства и време, и дека во нив е вградено големо количество на знаење и енергија.

При анализирањето на изработените стратешки развојни документи, евидентна е вграденост, во различен степен, на политиката за заштита на животната средина во процесот на креирање на секторските политики (исклучок се стратегиите за намалување на сиромаштијата и стратегијата во земјоделскиот сектор). Сепак, според мои согледувања, не во потребната мера е согледано можното влијание на предложените мерки од другите ресори врз животната средина.

Во однос на различните компоненти на одржливиот развој - економска, социјална и еколошка - изготвени се неколку студии, како и национални стратегии подготвени за да се решат приоритетните проблеми. Во нив се опфатени клучните предизвици со кои се соочува Република Македонија во врска со невработеноста, сиромаштијата, недостатокот на економски раст и инвестиции, празнини во образованието, социјална нееднаквост и еколошките проблеми. Неколку од документите содржат препораки за решавање на проблемите. Некои од овие предлози идентификуваат усогласувања меѓу секторите; начини за унапредување на интегрираните пристапи и соработката помеѓу различните субјекти, а во некои случаи довеле до конкретни мерки на имплементација. Но, малку од овие предлози се во состојба да усвојат сеопфатен пристап, преку разгледување на начините за интегрирање на економскиот, социјалниот и човечкиот капитал, како и еколошкиот капитал, во насока на решавање на најголемите проблеми и градење на патека на поодржлив развој за Република Македонија.

Во документите отсуствува, како по правило, анализа на влијанија од една предложена мерка/активност врз други, дали тие се надополнуваат, дали се преклопуваат, дали се спротивставени, како спроведувањето на едната ќе влијае врз спроведувањето на другата и др.

Исто така, најчесто, не е направена анализа за приоритетност на акциите, но не во смисла на определување рокови за нивно спроведување (итност за преземање на мерката/активноста), туку од аспект на нејзиното значење кое би се согледало врз основа на однапред определени објективни критериуми. Проценката на влијанијата од предложените решенија, најчесто проследено со отсуство на механизми за спроведу-

вање, според мене, се најзначајните пропусти во стратешките документи.

Во разгледуваните стратегии и плановите, дефинирани се низа цели компатибилни со целите на одржливиот развој, но воопшто не е едноставно објективно да се процени опсегот во кој наведените документи ги вклучуваат аспектите на одржливиот развој.

Поврзано со **образованието**, во нормативните акти содржана е обврската за вградување на теми од областа на животната средина во наставните планови и програми на основните и средните училишта, во насока на постигнување одржлив развој, а во научно-технолошкиот развој, одржливиот развој е еден од приоритетите, што е исклучително позитивен факт.

Во Националната програма за развој на образованието, согледано е значењето кое го има образованието за постигнување на одржлив развој.

5. НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА И НАЦИОНАЛЕН СОВЕТ ЗА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Најпрво, би сакала да потенцирам дека иако Националната стратегија за одржлив развој на Република Македонија е усвоена во јануари 2010, сеуште не е отпечатена (статус септември 2010). Ја користев верзијата која ја добив во електронска форма од релевантни државни службеници во Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП). Исто така, наведувам дека податоците кои се однесуваат на самиот процес на изработка на Стратегијата, се добиени од вработени во МЖСПП.

5.1. Процесот на развивање на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија

Министерството за животна средина и просторно планирање е определено за координатор на активностите за изработка на Националната стратегија за одржлив развој на РМ од страна на Владата на РМ на 29 март 2004. За сето она што му претходеше на започнувањето на изработката на НСОР, за проектната апликација врз која се обезбедија финансиските средства од донаторот, за Работните задачи (Terms of Reference) кои ја дадоа базата за нејзиното развивање, може да се види повеќе во докторската дисертација “Управување со процесот на изработка на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија”, одбранета на Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, во 2006.

Проектот “Изработка на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија” е финансиски поддржан од Владата на Кралството Шведска и Шведската агенција за меѓународна соработка и развој (СИДА). Владата на РМ партиципираше со финансиски средства, како и со обезбедување на простории, опрема, консултантски услуги и др.

При изработката на Стратегијата беше формиран Управен комитет

раководен од Заменик-претседател на Владата на Република Македонија задолжен за економски прашања.

Министерството за животна средина и просторно планирање во август 2009 до Владата на Република Македонија го достави Предлогот на Националната стратегија за одржлив развој и Предлогот на Одлуката за формирање на Национален совет за одржлив развој. Владата на РМ, согласно член 186 став 2 од Законот за животна средина, го достави Предлогот до Собранието на Република Македонија на разгледување. После разгледување на Предлог-националната стратегијата, Собранието³⁴⁵ донесе заклучок Владата да го усвои Предлогот на Националната стратегија за одржлив развој и да ги има предвид мислењата и предлозите содржани во Извештајот на Комисијата за транспорт, врски и екологија на Собранието на Република Македонија, како и расправата од седницата на Собранието на Република Македонија. После вградување на наведените мислења и предлози, Владата на Република Македонија на сто триесет и втората седница одржана на 12 јануари 2010 година ја донесе Стратегијата.

Националната стратегија за одржлив развој на РМ е со временска рамка 2009 – 2030, а нејзиното мото е: “Подобра иднина преку промени - користење на нашето богато општествено, културно и природно наследство на урамнотежен начин”.

Колку за потсетување: изработката на НСОР е еден од приоритетите наведени во Европското Партнерство³⁴⁶, како и обврска за исполнување наведена во „Стратегијата на Република Македонија за интеграција во Европската Унија“³⁴⁷. Така, изработката на НСОР беше “меѓународна” обврска на РМ. Освен тоа, развивањето на НСОР има и законска основа; имено, членот 186 став 2 од Законот за животна средина³⁴⁸ ја дава

³⁴⁵ На продолжението на Седумдесет и осмата седница, одржана на 2 ноември 2009 година.

³⁴⁶ Европско партнерство е скратен наслов на “Одлуката на Советот за принципите, приоритетите и условите, содржани во Европското Партнерство со Република Македонија” усвоена од Советот на Европската Унија на 15-ти јуни 2004. Во Одлуката, во во краткорочните приоритети и секторски политики од областа на животната средина, се наведува дека земјата (се мисли на Република Македонија) треба: “Да развие Национална стратегија за одржлив развој во согласност со европското законодавство, вклучувајќи сеопфатен план за спроведување на препораките утврдени во заклучоците на Светскиот самит на Обединетите Нации за одржлив развој, во Јоханесбург 2002 година”.

³⁴⁷ Во “Стратегијата на Република Македонија за интеграција во ЕУ” се наведува дека: “Заради остварување на стратешката цел постигнување на одржливост на севкупниот развој во Република Македонија, меѓу другото, ќе се развие Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија”.

³⁴⁸ „Службен Весник на Република Македонија “ бр. 53/05, 81/05,24/07,159/08.

можноста да Владата на Република Македонија изработи Стратегија за одржлив развој заради усогласување на економскиот развој, социјалниот напредок и заштитата на животната средина на национално ниво.

НСОР беше реализирана во периодот 2006-2009 низ 5 фази, од кои особено внимание заслужуваат последните три:

- Фаза на проценка и анализа (во која се оценуваа изработените стратегии во определени сектори и се спроведуваа кампањи за подигање на јавната свест)
- Фаза на секторско стратешко планирање (односно фаза на планирање на секторски стратегии) во која беше спроведена обука за примена на техники за секторско планирање, беа прегледани секторските цели и принципи, се дефинираа индикаторите, а секторските стратегии се ревидираа и надополнија со цел инкорпорирање на клучните елементи на одржливиот развој.
- Фаза на национална консолидација, во која секторските планови беа консолидирани во национална рамка, беа идентификувани и разработени меѓусебните врски и односи со останатите стратешки иницијативи, беа реализирани семинари и беа обучени лица (focal points) за спроведување на обврските во иднина.

Во процесот на развивање на НСОР беа вклучени претставници на

- органите на државната власт (Собрание на РМ, министерства и други органи на државна управа, судови)
- локалните власти и нивни асоцијации (совети на општини, градоначалници, Заедница на единиците на локалната самоуправа)
- научно-истражувачки и високо образовни институции, секторите наука и образование (Македонска академија на науките и уметностите, факултети, институти)
- деловни структури и нивни асоцијации (бизнис/индустрија, јавен и приватен сектор, Стопанска комора на Македонија и др.)
- странски донатори и инвеститори
- здруженија на граѓани и фондации, како и
- голем број ангажирани национални и странски експерти по поединечни области.

Во тек на изработката на НСОР, беа ангажирани и консултирани бројни странски и домашни експерти, и беа формирани 11 работни групи.

5.2. Содржина на Националната стратегија за одржлив развој на Република Македонија

НСОР се базира врз принципите за одржлив развој прифатени на глобално ниво, а дефинирани на Конференција за животна средина и развој на ОН (Рио де Жанеиро, 1992), врз Декларацијата и Планот за имплементација од Јоханесбург усвоени на Светскиот самит за одржлив развој (2002), врз принципите на Милениумската декларација на ОН (содржани во Милениумските развојни цели) и врз принципите развиени во обновената Стратегија за одржлив развој на ЕУ (усвоена од страна на Европскиот совет во 2006).

Националната стратегија за одржлив развој (кратка верзија, 34 страници во електронска форма) ја има следнава содржина:

1. Одржливиот развој и Република Македонија
2. Осврт на процесот на подготовка на НСОР
3. Дијагноза и препораки за одржлив развој на Република Македонија
4. Општи цели, насоки и водечки принципи за одржлив развој во Република Македонија
5. Посебни цели и стратешки определби за постигнување одржлив развој во Република Македонија
6. Стратешки акции за постигнување одржлив развој во Република Македонија
7. Организациона и имплементациона рамка за постигнување на одржлив развој во Република Македонија
8. Трошоци и финансиски средства за имплементација на целокупната стратегија за одржлив развој на Република Македонија
9. Пилот проекти за поттикнување на одржливиот развој во Република Македонија.

НСОР содржи и два анекси: 1. Клучни предлог-индикатори за одржлив развој во Република Македонија, и 2. Листа на пилот проекти за поттикнување на одржлив развој во Република Македонија.

Во првиот дел “Одржливиот развој и Република Македонија”, дадена е дефиницијата за одржлив развој на Брунтландската комисија, и препознаена е преплетеноста на трите взаемно зависни димензии: економската димензија (економски ресурси, развој, раст), димензијата “животна средина” (природни ресурси, заштита и одржливо користење на природата, превенција и борба против загадувањето) и социјалната димензија (социјални ресурси, солидарност, борба против сиромаштијата). Во продолже-

ние се наведуваат принципите кои се однесуваат на одржливиот развој за Република Македонија; имено: дека

- “одржливиот развој претставува континуиран процес кој вклучува подобрување на интеграцијата на економските, социјалните и аспектите на животната средина
- одржливиот развој имплицира дека општеството мора истовремено да се соочи со економските, социјалните и предизвиците на животната средина
- одржливиот развој не може да се оствари индивидуално, само во една земја заради меѓусебната поврзаност на земјите
- токму поради сето ова, Република Македонија не смее да ги намали напорите на домашно поле.”³⁴⁹

Во следниот, втор дел “Осврт на процесот на подготовка на НСОР” се потенцира дека процесот на изработка на НСОР имаше партиципативен приод, проследен со зголемување на јавната свест за одржливиот развој. Во овој дел се наведува дека работните групи изработија 11 секторски и меѓусекторски работни извештаи за анализа и проценка (4 меѓусекторски и 7 секторски)³⁵⁰, кои се соединети во Рамковниот Извештај за одржлив развој. Понатаму, се вели дека Извештаите за проценка и анализа, и Рамковниот извештај за одржлив развој се обединети во НСОР, Дел II - Стратешка основа и анализа, кој ја претставува стручната појдовна точка за изработката на Националната Стратегија за одржлив развој во Република Македонија (НСОР).

Третиот дел “Дијагноза и препораки за одржлив развој на Република Македонија” е составен од неколку елементи:

- “Членство во ЕУ”, во кој се наведува дека “Развојот и креирањето политики во Република Македонија врз принципите на одржлив развој е еден од предусловите Република Македонија побрзо да стане членка на ЕУ”,
- “Политика и правна рамка - столб на развојот на секоја стратегија”,

³⁴⁹ На стр. 8 од електронската верзија на НСОР.

³⁵⁰ За Terms of Reference, односно за “Работните задачи” во кои е вклучена и организационата шема, одговорностите, работните групи, начинот на известување, контролата, мониторирањето, стратешката цел, проектните цели, активностите, главните претпоставки и ризици, очекуваните резултати, и др, како и за сето она што му претходеше на изработката на НСОР, види повеќе во “Управување со процесот на изработка на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија”, докторска дисертација на Маргарита Матлиевска, одбранета на Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје. Во дисертацијата се дадени и насоки за формирање на Национален совет за одржлив развој, како и за развивање на индикатори за одржлив развој.

во кој се идентификува потребата од развивање на интегриран пристап при креирањето на политиката на одржлив развој, дека капацитетот за креирање политика е мал, дека свеста за одржливиот развој е недоволно развиена, дека постојните стратешки документи недоволно ја вклучуваат димензијата на одржлив развој. Понатаму, се вели дека “Што се однесува до усогласувањата со регулативите на ЕУ во однос на одржливиот развој, состојбата е особено критична во економската и социјалната сфера”, ...и дека “Основна институционална поставеност и легислатива постојат во голем број сектори, меѓутоа доста е ограничен оперативниот потенцијал на институциите, особено од аспект на човечките ресурси и финансиите.” Овде би сакала да нагласам дека овие констатации во целост се совпаѓаат со дел од заклучоците до кои дојдов преку спроведеното истражување направено во рамки на изработката на мојата докторска дисертација.

- “Животна средина - потреба за административен капацитет и капацитет за спроведување на законите”, во кој е препознаена потребата од зајакнување на капацитетот на МЖСПП, како и поребата од поопстојно спроведување на законите, зголемување на свеста за заштита на животната средина, и фокусирање врз користење на алтернативни извори на енергија, еко-туризам и производство на здрава храна.
- “Енергија - потреба за структурни промени во однос на енергетските извори и цените на енергијата”. Во овој дел е идентификувана потребата од изработка на Национална стратегија за развој на енергетскиот сектор, изработка на Студија за можностите за искористување на потенцијалот од обновливи извори на енергија, воведување на концептот за пазарна цена на енергијата, охрабрување на структурните промени во индустријата, подобрување на енергетската ефикасност и користење на механизмот за чист развој според протоколот од Кјото како алатка за спроведување на проекти за намалени емисии на стакленички гасови и поттик на руралниот развој, и др.
- Во делот насловен како “Рурален развој - потребни се целокупна стратегија и планирање”, консолидираните заклучоци се сведуваат на потребата од изработка на рамковен закон за земјоделски и рурален развој, зајакнување на административните капацитети, донесување на основни инструменти за управување со Заедничката земјоделска политика, обезбедување на одржливи услови за подобрување на социо-економската средина во руралните

заедници, зајакнување на значење на шумарството во развојот на земјата, усвојување и спроведување на Националната стратегија за развој на туризмот во Република Македонија, за периодот од 2008-2012 година.

- “Социјални прашања - невработеноста како главен проблем”, во кој е искрастализирана потребата од зголемување на стапката на вработеност, потребата за дополнителни финансии и други ресурси за основното и средното образование, продолжување на имплементацијата на законите и стратегиите во образованието, потребата од ремоделирање на политиката за високо образование со посебен осврт на димензиите за одржлив развој, преземање на мерки за подобрување и поттикнување на јавното здравство, и др.
- “Мали и средни претпријатија, инфраструктура и транспорт, и индустрија (МСПИТИ) – како солидна индустриска основа”, во кој се наведува потребата од подобрување на правната рамка и деловната клима за малите и средни претпријатија, поддршка на индустрискиот сектор особено на оние гранки кои се насочени кон извоз. Во врска со инфраструктурата и транспортот, да се продолжи со спроведување на Националната програма за развој, да се имплементира новиот Закон за водите, да се имплементира Стратегијата за транспорт, да се обезбеди финансиска поддршка за јавните транспортни претпријатија и др.
- “Сеопфатна дијагноза за одржлив развој на Република Македонија” – која се заснова врз Рамковниот извештај за одржлив развој и НСОР Дел II: Стратешка основа и анализа, претставена во консолидираните наоди, заклучоци и препораки.

Во четвртиот дел “Општи цели, насоки и водечки принципи за одржлив развој во Република Македонија”, е наведено дека “далекусежна цел и насока за постигнување одржлив развој во РМ е што поскоро членство во ЕУ. Целите и насоките, како почетна точка би требало да ги имаат богатите и релативно неуништени природни и културни ресурси на Република Македонија”³⁵¹. Воедно, во овој дел се наведуваат и водечките принципи со кои НСОР би била “поостварлива”. Имено:

- “Водечки принцип бр. 1: Владата да има иновативна, поддржувачка и водечка улога во однос на општините и приватниот сектор, кои пак имаат оперативна улога во остварувањето на одржлив развој во Република Македонија.
- Водечки принцип бр. 2: Да се воведи Е-управување (електронско)

³⁵¹ На стр. 21 од електронската верзија на НСОР.

на национално и локално ниво. Со тоа би се обезбедила поголема транспарентност и ефикасност и би претставувало добар начин за побрзо и поефикасно реализирање на одржливиот развој.

- Водечки принцип бр. 3: Краткорочниот фокус би требало да биде насочен кон високообразованата работна сила, со цел да се спречи понатамошниот “одлив на мозоци” и по можност да се привлечат Македонците кои живеат во странство, а кои се високо-квалификувани, добро образовани и поседуваат голем потенцијал. Понатаму, истите би требало да бидат движечка сила која би го поттикнала развојот, опишан детално во НСОР, Дел II: Стратешка основа и анализа.³⁵²

Петтиот дел е насловен како “Посебни цели и стратешки определби за постигнување одржлив развој во Република Македонија”. Во него, освен што се наведуваат препреките за постигнување на одржлив развој во Република Македонија, шематски³⁵³ се претставени долгорочната, среднорочната и краткорочната цел на РМ. Така,

- Долгорочна цел е: “До 2030 година Република Македонија е помеѓу 20-те одржливи земји во Европа и помеѓу првите 3 во регионот.”
- Среднорочна цел е: “До 2015 РМ е член на ЕУ и напредокот направен кон одржливост е оценет како задоволувачки од страна на Европската комисија.”
- Краткорочна цел е: “До 2010 година РМ ги започнува преговорите за членство во ЕУ и напредокот кон одржливост е оценет како задоволувачки од страна на Европската комисија.”

Во овој дел се идентификувани и 7 стратешки определби поврзани со целите. Имено,

- до 2010 клучни стратешки определби се: 1. обезбедување членство во ЕУ и усогласување со Стратегијата за одржлив развој на ЕУ, 2. обезбедување на свест и посветеност за одржлив развој, 3. воведување на е-управување врз основа на принципите на одржлив развој.
- Клучни стратешки определби за периодот 2010 - 2015 се: 1. насочување на јавниот сектор кон одржлив развој (меѓу другото, и преку меѓусекторско и интегрирано стратешко и партиципативно работење), 2. насочување на економскиот сектор кон одржлив развој (се однесува на насочување на банкарскиот и финансискиот сектор за обезбедување средства за финансирање проекти и

³⁵² Наведено на стр. 21 од електронската верзија на НСОР.

³⁵³ Наведено во шематскиот приказ, стр 24 од електронската верзија на НСОР.

активности за одржлив развој), и 3. насочување на приватниот сектор кон одржлив развој.

- Клучни стратешки определби кои го опфаќаат периодот 2010 - 2030 е: целосна имплементација на пилот и демонстрациони проекти за одржлив развој.

Во следниот, шестиот дел “Стратешки акции за постигнување одржлив развој во Република Македонија”, елаборирани се главните стратешки акции потребни за да се постигне секоја од седумте стратешки определби.

Во седмиот дел “Организациска и имплементациска рамка за постигнување на одржлив развој во Република Македонија”, се вели: “Имајќи ја предвид комплексноста и мулти-секторската природа на одржливиот развој во целина, и потребата од примена на нов сеопфатен и стратешки ориентиран начин на размислување и делување, се предлага институционална поставеност која ќе даде поддршка на имплементацијата на одржливиот развој во Република Македонија”.³⁵⁴ Во овој дел се планира следнива шема на организација потребна за спроведување на НСОР:

Национален совет за одржлив развој, со кој ќе претседава Заменик на претседателот на Владата на Република Македонија одговорен за економски прашања, а ќе ги вклучува министрите од клучните министерства во Владата. Ќе служи како отворен форум за претставување на гледишта. На Советот ќе се дискутираат прашања поврзани со главните политики за процесот на спроведување на НСОР, а Советот ќе претставува движечка сила за подигање на свеста, како и за обезбедување транспарентност и заложба. Во Советот треба да постои балансирана застапеност на компетентни и истакнати претставници од приватниот и од јавниот сектор, како и од бизнис заедницата.

Експертската, техничката и логистичката поддршка на Советот ќе ја обезбедува Канцеларијата за поддршка на работата на Националниот совет за одржлив развој. Се предлага Канцеларијата да функционира во рамки на Македонската академија на науките и уметностите, а финансирањето да биде на проектна основа, во првите две до три години, се до нејзиното инкорпорирање во една од постојните органи на државна управа на централно ниво со постојано вработени лица. Канцеларијата, во соработка со МЖСПП ќе изработат Акционен план за имплементација на Стратегијата, кој ќе го донесува Владата по претходно добиено мислење од Советот.

Националната агенција за одржлив развој (НАОР)³⁵⁵, да се основа

³⁵⁴ Стр 30

³⁵⁵ “Моделот на НАОР доо е близок на германскиот модел Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH.”, наведено на стр. 31.

како друштво со ограничена одговорност (ДОО) со акции кои ги поседува Владата на Република Македонија и проактивните општини. Агенцијата е оперативно одговорна за спроведувањето на одржливиот развој врз основа на НСОР. Врз работата на Агенцијата супервизија врши Советот. Се наведува дека Агенцијата редовно ќе го известува Советот за постигнатиот напредок во спроведувањето на Стратегијата (секоја година), и ќе го ажурира Акциониот план на НСОР на секои 2 години. Нејзината главна задача е дизајнирање и спроведување на проекти за одржлив развој во согласност со целите наведени во НСОР, притоа следејќи ги и целите наведени во Стратегијата за одржлив развој на ЕУ и нејзината обновена верзија. Националната агенција тесно би соработувала со општинските канцеларии за одржлив развој, чија главна задача е дизајнирање и спроведување на проекти за одржлив развој на локално ниво. Општинските канцеларии ќе бидат поддржани со комуникациската мрежа обезбедена од Заедницата на единици на локалната самоуправа на Република Македонија (ЗЕЛС).

И Националната агенција, и општинските канцеларии за одржлив развој, се поврзани со Националната банка за инвестиции за одржлив развој (НБИОР), која е финансиски одговорна за спроведувањето на одржливиот развој врз основа на НСОР. Банката е конкретно одговорна за финансиските трансакции поврзани со меѓународните институции и донаторите. Бидејќи НБИОР се основа со реорганизирање и пренасочување на постојните структури кон поддршка за одржлив развој во Република Македонија, не се потребни дополнителни средства за нејзино основање.

Институционалната поставеност за поддршка на спроведувањето на одржливиот развој се базира и врз Универзитетскиот кампус за одржлив развој (УКОР), одговорен за спроведување на одржливиот развој во смисла на проучувања и истражувања врз основа на Стратегијата. УКОР се основа и гради како нов универзитетски кампус надвор од Скопје, на тој начин дејствувајќи како движечка сила за регионален развој и иновации, како и „место за нови начини на размислување, иновации и живеење“. Предвидено е УКОР да се основа, изгради и да функционира како јавно-приватно партнерство (ЈПП). Директна целна група на УКОР се, пред сè, сите мотивирани, проактивни и иновативни студенти од државата кои се посветени на генералната визија за одржлив развој. Од нив ќе се регрутира персонал за Агенцијата, општинските канцеларии и НБИОР. Од странските искуства, досега не е познато формирање на Универзитетски кампус за одржлив развој. Оттука, „УКОР претставува максимална заложба и извонреден бренд на модерна и напредна Македонија за одржлив развој во Европа и ширум светот.“³⁵⁶

³⁵⁶ Наведено на стр. 32.

Осмиот дел “Трошоци и финансиски средства за имплементација на НСОР на Република Македонија”, ја дава прелиминарната пресметка на финансиите потребни за имплементацијата на Стратегијата. Финансиските средства се групирани како што следува:

- “Консултантски услуги: 3,41 милиони евра
- Директни трошоци: 35,5 милиони евра
- Владини службеници: 436 работник-месеци
- Општински ресурси: 66 работник-месеци
- Ресурси на економскиот сектор: 108 работник-месеци
- Ресурси на приватниот сектор: 91 работник-месеци
- Ресурси од други клучни учесници во ОР: 66 работник- месеци.”

За реализација на пилот и демонстрациски проекти од 2010 до 2015, се предлагаат дополнителни средства во износ од приближно 10 милиони евра, а до 2030 приближно 30 милиони евра.

И крајниот, деветиот дел “Пилот проекти за поттикнување на одржливиот развој во Република Македонија”, само упатува дека проектите можат да се најдат во Анексите 1 и 2.

5.3 Улогата и задачите на Националниот совет за одржлив развој

За овој дел ги користев Информациите кои МЖСПП ги доставуваше до Владата на Република Македонија, како и податоците добиени од негови релевантни претставници.

Имајќи го предвид мултисекторскиот карактер на одржливиот развој, неопходно беше формирање на национално тело што ќе обезбеди координација на секторските политики и програми преку респектирање на аспектите на одржливиот развој. Во таа насока, Владата на РМ донесе и Одлука за формирање на Национален совет за одржлив развој чија основна функција ќе биде водење на политиката за одржлив развој и следење на имплементацијата на Стратегијата за одржлив развој на Република Македонија.

Советот за одржлив развој се состои од 13 члена, од кои 7 министри, 3 експерти од областа на одржливиот развој, 1 претставник од Македонската академија на науките и уметностите, 1 претставник од Стопанска комора на РМ (бизнис заедницата) и 1 претставник од Собранието на Република Македонија. Од редот на министрите, во Советот членуваат:

- Заменик на претседателот на владата задолжен за економски прашања,

- Заменик на претседателот на владата задолжен за европска интеграција,
- Министерот за животна средина и просторно планирање;
- Министер за локална самоуправа,
- Министерот за економија,
- Министерот за труд и социјална политика и
- Министерот за земјоделство, шумарство и водостопанство.

Од експертите, во Советот членуваат тројца експерти за одржлив развој (по еден со потесна специјалност од областа на економијата; социјалниот развој и заштитата на животна средина). По потреба, на седниците на Советот може да присуствуваат и други поканети лица кои смеат да учествуваат во дискусијата по определени прашања, но без право на глас. Со Советот претседава Заменик на претседателот на Владата на РМ задолжен за економски прашања, а седниците се свикуваат по потреба.

Основните надлежности на Националниот совет за одржлив развој се следните:

- “Креирање на политиката за одржлив развој на Република Македонија
- Утврдување на нацрт-стратешките документи од областа на одржливиот развој пред нивното поднесување на разгледување и усвојување во Владата или Собранието
- Следење на имплементацијата на Стратегијата за одржлив развој и другите стратешки документи од областа на одржливиот развој
- Обезбедување кохерентност на националните политики и легислативата од областа на економијата, социјалниот развој, заштитата на животната средина, земјоделството и другите релевантни политики преку разгледување и давање мислења по секторските документи и секторска легислатива кои се поврзани со одржливиот развој
- Унапредување на одржливиот развој преку развивање на соработката со релевантни институции во земјата и странство
- Разгледување на конкретни прашања и проблеми поврзани со одржливиот развој.”³⁵⁷

Потребната експертска, техничка и логистичка поддршка на Советот ја обезбедува Канцеларијата за поддршка на работата на Националниот совет за одржлив развој. Канцеларијата се состои од осум одделенија:

³⁵⁷ Одлука за формирање Национален совет за одржлив развој, Влада на Република Македонија, на седницата одржана на 12. 01. 2010.

одделение за политика и легислатива за одржлив развој; одделение за економски прашања, одделение за социјални прашања, одделение за заштита на животната средина, одделение за одржливо земјоделство и шумарство, одделение за транспорт и инфраструктура; одделение за туризам и одделение за административно-правни и општи работи. Стручните одделенија обезбедуваат експертска поддршка на Советот, а одделението за административно-правни и општи работи обезбедува логистичка и техничка поддршка на Советот.

Или подетално, Канцеларијата за поддршка на работата на Националниот совет за одржлив развој

- Изготвува стратешки и други документи од областа на одржливиот развој, според потребите и барањата на Советот
- Изготвува стручни мислења, информации и други материјали според потребите и барањата на Советот
- Следи и систематизира стручни информации од областите релевантни за одржливиот развој
- Го следи развојот на секторските политики и легислативата релевантни за одржливиот развој
- Изготвува проценки за кохерентноста на определени предлози/решенија од секторските политики и легислативата со политиката на одржливиот развој
- Врши истражувања од областа на одржливиот развој
- Предлага прашања за разгледување на Советот, согласно сознанијата од анализите и истражувањата
- Обезбедува логистичка поддршка на Советот, за унапредување на соработката со други институции.

Покрај наведените надлежности, а имајќи предвид дека ќе се финансира на проектна основа, Канцеларијата ќе реализира и истражувачко-проектни активности од областа на одржливиот развој, и ќе врши мониторинг над имплементацијата на Стратегијата.

5.4. Што понатаму?

Согласно заклучокот од Владата на РМ, МЖСПП да продолжи со координирање на активностите и, во соработка со Канцеларијата за поддршка на работата на Националниот совет за одржлив развој, да се изготви Акционен план за имплементација на Стратегијата за одржлив развој на РМ.

СУМАРИУМ

Без никаква дилема, изработката на Националната стратегија за одржлив развој на Република Македонија претставува огромен и многу важен исчекор кон официјално прифаќање на политиката на одржливиот развој на национално ниво. Воедно, тоа значи и исполнување на обврски кои Република Македонија ги прифатила како земја членка во ОН и како земја-кандидат за членство во ЕУ, како и спроведување на националното законодавство, поточно на Законот за животна средина.

По однос на опфатот на Стратегијата, во неа е елаборирана дијагнозата за вграденоста на одржливоста како концепт во определени сектори, а се дефинирани и целите, принципите и стратешките определби за постигнување на одржливост на националниот развој. Стратегијата ја опфаќа и организационата поставеност на телата кои ќе бидат клучни за нејзиното спроведување. Исто така, опфаќа и финансиска рамка и пилот проекти за нејзина имплементација, како и индикатори кои ќе го овозможат и олеснат мониторирањето на постигнатиот прогрес. Генерално, може да се изведе заклучокот дека по однос на опфатот, НСОР ги содржи елементите од кои треба да се состои една стратегија од овој вид.

По однос на самиот процес на изработка на НСОР, имајќи го предвид времето во кое се работеше, начинот на работење, формираните работни групи, консултираните странски и национални експерти, вклучените претставници од државната и локалната управа, од секторите наука и образование, од бизнис заедницата, од невладиниот сектор, може да се претпостави дека при изработката на оваа стратегија се почитувани некои од принципите за стратешко управување³⁵⁸, и некои од начелата³⁵⁹ кои се клучни при изработка на стратегии.

За доаѓање до подетални и поиздржани заклучоци, потребно е засебно и покомплексно истражување.

Поврзано со телата за спроведување на НСОР, поединечните заклучоци се сумирани во последниот дел од овој труд “Генерален сумариум со предлог- решенија”.

³⁵⁸ Види повеќе во делот “Одржливиот развој и потребата од стратешки одговор” во докторската дисертација “Управување со процесот на изработка на Национална стратегија за одржлив развој во Република Македонија” на Маргарита Матлиевска. Особено, во деловите: “Што е стратешко управување”, “Значењето на стратешкиот пристап” и “Природа на стратегиите за одржлив развој”.

³⁵⁹ Види повеќе во делот “Клучни начела кон кои стратегиите треба да тежнеат”, во докторската дисертација “Управување со процесот на изработка на Национална стратегија за одржлив развој во Република Македонија” од Маргарита Матлиевска.

6. ГЕНЕРАЛЕН СУМАРИУМ СО ПРЕДЛОГ- РЕШЕНИЈА

Водењето политика на одржливост на развојот е од особено значење за Република Македонија. Токму затоа, и според направеното истражување, потребано е да се интервенира на многу полиња (финансирање, законодавство, градење на капацитети) како посериозно би се градела и споведувала оваа политика.

Во овој контекст, по однос на **законодавството** упатно е да се следи примерот со законите за животна средина и за енергетика и минерални суровини. Односно, и во законите од другите сфери, онаму каде што дозволува проблематиката која е предмет на законско регулирање, да се внесуваат одредби за заштита на животната средина, како и одредби кои упатуваат на одржливо користење на ресурсите и одржлив развој.

Финансиските инструменти за заштита на животната средина се разработени во дел од нормативните акти. Без навлегување во “доволноста” на предвидените механизми, може да се констатира дека тоа е позитивно и оттука, добро е да се продолжи со практиката на воведување финансиски инструменти во функција на заштита на животната средина и одржливиот развој.

При **изработка на национални стратешки документи** во поединечни области, да се почитува Законот за животна средина, односно секогаш да се зема предвид заштитата на животната средина и да се проценува влијанието од развојот на поединечниот сектор врз животната средина. Дополнитено, во стратешките документи треба прецизно да се дефинираат начините за нивно спроведување и следење. Упатно е да содржат и акциони планови во кои ќе се идентификуваат потребните акции за спроведување. При изборот на акциите, да се имаат предвид критериуми за одредување приоритет на определена акција.

Од спроведеното истражување, произлегува дека определени корекции се нужни и во актите кои го регулираат **работењето на Владата** на Република Македонија. Имено:

- да се измени **Деловникот за работа на Владата на Република Македонија** - во насловот на Комисијата за економски систем и тековна економска политика да се додаде терминот одржлив развој, а истиот да се избрише од насловот на Комисијата за човекови ресурси и одржлив развој
- да се промени **Законот за Владата на Република Македонија** - да се наведе дека Владата е одговорна за развојната политика на земјата (бидејќи развојот се однесува на сите сектори, и е клучен за секој од нив).

Не нужно, но можеби ќе е соодветно доколку се измени и **Законот за работа на органите на државната управа**, и онаму каде што е соодветно, во насловот на министерствата да се вметне терминот “развој” (на пр. Министерство за економски развој, Министерство за развој на образованието и науката, итн). Согласно Законот за работа на Владата, Владата ја утврдува развојната политика, а во насловот на ниту едно министерство не се содржи терминот развој, што може да упатува на неконзистентност помеѓу она за што е надлежна Владата, и она за што се надлежни министерствата. За секое министерство се вели дека “ги врши работите што се однесуваат на...”, по што следи набројување на надлежностите. Кај сите министерства, во просек се наведуваат по 11 надлежности (вкупно 166 надлежности за 15 министерства)³⁶⁰. Интересно, но вистинито е дека само кај 18 од 166-те надлежности, се сретнува терминот “развој”. Од нив, овој термин четири пати се споменува кај Министерството за информатичко општество, и три пати кај Министерството за локална самоуправа! Од наведеното произлегува и потребата за преформулирање на надлежностите на министерствата, заради конзистентност со она што се наведува како обврска на Владата на РМ. Секако, ова не значи дека министерствата не се надлежни за развој на ресорот за кој се надлежни.

Единствено во Министерството за животна средина и просторно планирање функционира и е екипиран посебен сектор за одржлив развој, што е исклучително позитивен факт. Во ниедно друго министерство не се формирани организациони единици (одделенија/сектори) за одржлив развој, ниту има назначени поединечни одговорни лица. Упатно би било во **министерствата** да се задолжи лице кое ќе биде одговорно за следење на исполнувањето на обврските кои поединечните министерства (ќе) ги имаат при спроведувањето на НСОР.

Во **министерствата** да се зајакнат капацитетите за стратешко планирање, за усогласување на политики, за изнаоѓање и прифаќање компро-

³⁶⁰ Извор: www.vlada.mk.

мисни решенија итн, што ќе ги зголеми можностите за сеопфатен пристап кон координирањето на политиките, како неопходен предуслов за градење и спроведување на политиката за одржлив развој.

Од истражувањето произлегува и потребата од промена и на **Деловникот за работа на Собранието** на Република Македонија и една од комисиите да разгледува прашања и од областа на одржливиот развој. Во оваа смисла, можни се две солуции: или Комисијата за економски прашања да се преименува во Комисија за економски прашања и одржлив развој (и на тој начин ќе соодветствува со Комисијата за економски систем, тековна економска политика и одржлив развој при Владата на Република Македонија), или одржливиот развој да се додаде кај Комисијата за транспорт, врски и екологија (имајќи ја предвид насушната потреба од заштита на животната средина за обезбедување на одржливост на развојот).

Дополнително, во Деловникот за работа на Собранието воочена е и неправилност во формулирањето на насловот на една од комисиите. Имено, не може да биде Комисија за транспорт, врски и **екологија!** Тоа е исто како мислејќи на здравството - да се рече Комисија за медицина! Значи, насловот на наведената комисија треба да се измени и да гласи Комисија за транспорт, врски и заштита на животната средина.

Секако дека изработената **Национална стратегија за одржлив развој** ќе придонесе кон постигнување на одржливост на развојот. Формираниот **Национален совет за одржлив развој** ќе помогне во обезбедувањето кохерентност на националните политики од областите на економијата, социјалниот развој, заштитата на животната средина, земјоделството и другите релевантни области, во разгледувањето конкретни прашања и проблеми поврзани со одржливиот развој, во следењето на имплементацијата на Националната стратегија за одржлив развој и другите стратешки документи од областа на одржливиот развој, и др.

Но, иако е прерано и можеби неблагодарно да се даваат било какви оценки за Националната стратегија за одржлив развој, за предвидените начини на нејзино спроведување, предвидените тела, нивната функционалност и сл, сепак, после исчитување на стратегијата и задачите и улогата на Националниот совет, и нивно ставање во корелација, се отвара простор за дискусија.

Прво, сите три цели наведени во Стратегијата (и долгорочната, и среднорочната, и краткорочната) се поврзани со членството на Република Македонија во Европската Унија. Последователно, зачудува фактот што заменикот на претседателот на Владата на РМ задолжен за европски прашања, не е член на Националниот совет за одржлив развој?! Се поставува прашање зошто е направен ваков пропуст ако се знае дека органот

со кој раководи (Секретаријатот за европски прашања, СЕП) има хоризонтална координативна функција за прашањата поврзани со подготовката за членство на Република Македонија во Европската унија? Логичноста на поставеното прашање произлегува од фактот што СЕП, меѓу другото, работи и на:

- Координација и усогласување на работата на органите на државната управа и на другите органи и институции за подготовка на Република Македонија за членство во Европската Унија
- Следење на спроведувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација склучена меѓу Република Македонија и Европските заедници и нивните земји-членки и другите договори склучени меѓу Република Македонија и Европската унија
- Координација и следење на реализацијата на Европското партнерство
- Координација и следење на реализацијата на Националната програма за усвојување на правото на Европската унија
- Подготовка на македонската верзија на правото на Европската унија (*aquis communautaire*) и преведување на македонското законодавство
- Јакнење на институционалниот капацитет за водење на процесот на европска интеграција
- Подготовка за преговори на Република Македонија за членство во Европската унија и учеството во формулирање на идните преговарачките позиции
- Координација на странската помош од Европската Унија и нејзините земји-членки и другата странска помош поврзана за реформите комплементарни на процесот на интегрирање на Република Македонија во Европската Унија
- Информирање и комуникација со јавноста за активностите поврзани со процесот на европската интеграција и европските прашања
- Усогласување на работата на органите на државната управа на Република Македонија како идна земја-членка на Европската Унија.

Не е спорно дека наведените министри – членови на Советот ќе знаат што е она што треба да се направи во ресорот кој го управуваат од аспект на влез во Унијата, но тие имаат само делови од “мозаикот”. За разлика од нив, заменик на претседателот на Владата на РМ за европски прашања е одговорен за управување со целиот процес на пристапување кон ЕУ, и согласно тоа, ја има “целата слика”, “целиот мозаик”. Тоа е она што го прави

неопходен и компетентен член на Националниот совет за одржлив развој.

И второ, на неколку места во Националната стратегија за одржлив развој се нагласува недостатокот од капацитетит за анализа и координирање на политики, недостигот од механизми за меѓусебна координација, потребата од стратешко планирање. За таа цел, со Стратегијата се планира формирање нови тела кои ќе ги надминат и подобрат констатираните состојби. И повторно, само од себе, се отвара простор за дискусија!

Имено, во рамките на Владата на РМ функционира Генерален секретаријат кој обезбедува логистичка и стручна поддршка на Владата во целина, на Претседателот на Владата, на замениците на Претседателот на Владата, и на министрите.

Меѓу другото, генералниот секретар “соработува со министерствата и со другите органи на државната управа, особено по прашањата на стратешките приоритети и анализа на политиките, остварува соработка со Канцеларијата на Претседателот на Владата во рамките на своите надлежности, се грижи за извршување на обврските на Владата кон Собранието на Република Македонија”³⁶¹.

Во Генералниот секретаријат има повеќе сектори: Сектор за стратегија, планирање и следење, Сектор за анализа на политиките и координација, Сектор за организациони работи поврзани со работата на Владата, Сектор за економски политики и регулаторни реформи, Сектор за кадровски работи, човечки ресурси и други стручни работи, Сектор за односи со јавноста, Сектор за информатичка технологија, Сектор за општи работи.

Во контекст на истражувањето, од особено значење се:

- Секторот за стратегија, планирање и следење, чии основни надлежности се поврзани со стратешките приоритети на Владата, и
- Секторот за анализа на политиките и координација, чии основни надлежности се поврзани со проверка на материјалите кои се доставуваат до Владата и до нејзините работни тела да се конзистентно засновани врз разработени и квалитетни анализи, да соработува и врши координација со министерствата во разрешувањето на одделни прашања од стратешки карактер за кои имаат различни мислења и ставови, а заради надминување на последиците врз утврдената политика и нивното влијание врз стратешките приоритети на Владата, да остварува соработка со организациите и институциите на невладиниот сектор, и др. Освен ова, во негови рамки има и Одделение за анализа на политиките и координација во областа на политичкиот систем,

³⁶¹ Извор: www.vlada.mk.

економскиот систем, тековната економска политика, човечките ресурси и одржливиот развој.

Значи, она што може да се констатира како превид е што не се зеде предвид Генералниот секретаријат како веќе воспоставен институционален механизам за координација на политики, нивна взаемност и конзистентност, стратешко планирање. Без никакви претензии дека извршената анализа е исцрпна, сепак може да се изведе заклучокот дека Генералниот секретаријат е соодветен и треба да биде едно од телата кое ќе помага во имплементацијата на Националната стратегија за одржлив развој.

По однос на **образованието**, Република Македонија има обврска да изработи и спроведе национална стратегија за образование за одржлив развој. Но, имајќи предвид дека е изготвена Национална програма за развој на образованието, посоодветно е истата да се осовремени согласно меѓународните акти (усвоени на Конференцијата во Вилнус) отколку да се работи на нова национална стратегија за образование за одржлив развој. На овој начин ќе се заштедат финансиски средства, труд и време, ќе се исполни преземената обврска, ќе се стекнуваат знаења за одржлив развој, вештини за интегрирано согледување, а ќе се усвојуваат и позитивни вредности и ставови.

Генерално, заштитата на животната средина е добро поставена и вградена во правниот и политичкиот систем на земјата. Оттука, еден од нужните предуслови за креирање политики за одржливост на развојот е исполнет. Радува фактот што одржливиот развој, како концепт, сè повеќе и повеќе навлегува во општествените пори. Но, останува впечатокот дека некои релации и соодноси не се добро формулирани (па дури се и погрешно формулирани), или се направени но не во доволен обем и не доволно длабоко, други се случувале без систематичност во планирањето и без предумисла за нивното можно влијание.

Сепак, по однос на одржливиот развој, нештата се подобруваат. Постојат предуслови за сериозно чекорење по патот кон одржливиот развој. Тој пат ќе биде во многу олеснет со изработената Национална стратегија за одржлив развој, со формираниот Национален совет за одржлив развој, со утврдувањето национален сет на индикатори за одржлив развој и со нивелирање на констатираните пропуссти.

Искрено се надевам дека овој труд ќе придонесе за креирање поопстојна политика за постигнување одржлив развој во Република Македонија.

Авторот
Октомври 2010

ПРИЛОГ: ИНДИКАТОРИ ЗА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ на ООН

СОЦИЈАЛНИ

1. Процент на население кое живее под границата/линијата на сиромаштија
2. “Gini” индекс за нееднаквост на приходите
3. Стапка на невработеност
4. Споредба на просечната плата помеѓу мажите и жените
5. Исхранетост на децата
6. Стапка на смртност под 5-годишна возраст
7. Очекуван век на живот при раѓање
8. Процент на население кое користи соодветни објекти за одлагање отпад
9. Население со пристап до безбедна вода за пиење
10. Процент на население со пристап до објекти за примарна здравствена заштита
11. Имунизација против заразни детски болести
12. Стапка на користење на заштитни средства (контрацепција)
13. Деца кои постигнуваат одличен успех во основното образование
14. Ниво на достигнато средно образование кај возрасните
15. Стапка на писменост кај возрасните
16. Стамбен простор по жител
17. Број на пријавени криминални дејствија на 100.000 жители
18. Стапка на пораст на населението
19. Население во урбанизирани и неурбанизирани (диви) населби

ЕКОЛОШКИ

1. Емисија на гасови кои предизвикуваат ефект на стаклена градина
2. Потрошувачка на супстанции кои ја осиромашуваат озонската обвивка
3. Концентрација на загадувачи на воздухот во урбаните средини
4. Обработливо и трајно населено земјиште
5. Употреба на ѓубрива
6. Употреба на пестициди кои се користат во земјоделството
7. Површина на земјиште под шуми како процент од вкупната површина на земјиште
8. Интензитет на сечење шуми (обем на сеча)
9. Земјиште зафатено со опустинување
10. Површина на земјиште покриено со урбанизирани и неурбанизирани (диви) населби
11. Концентрација на алги во крајбрежните води
12. Процент на вкупно население кое живее во крајбрежните зони
13. Годишен улов на главните видови
14. Годишно повлекување на подземната и површинската вода како процент од вкупната обновлива вода
15. Биохемиска потрошувачка на кислород во водите
16. Концентрација на фекални “цоли” бактерии во водата за пиење
17. Површина на селектирани клучни екосистеми
18. Заштитена површина како процент од вкупната површина
19. Изобилство на селектираните клучни видови

ЕКОНОМСКИ

1. Бруто домашен производ по глава на жител
2. Удел на инвестиции во бруто домашниот производ
3. Урамнотеженост на трговијата со стоки и услуги
4. Сооднос на националниот долг vis-a-vis бруто национален производ (Debt to Gross National Product Ratio)
5. Вкупна Официјална помош за развој (ODA) дадена или примена како процент од GNP
6. Интензитет на материјална потрошувачка
7. Годишна потрошувачка на енергија по глава на жител

8. Распределба на потрошувачката на обновливите извори на енергија
9. Интензитет на енергетска потрошувачка
10. Производство на отпад од индустријата и од општините
11. Производство на опасен отпад
12. Управување со радиоактивен отпад
13. Рециклирање и повторна употреба на отпадот
14. Далечински патувања со транспортни средства по жител

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ

1. Национална стратегија за одржлив развој
2. Имплементација на ратификуваните глобални договори
3. Број на корисници на Интернет на 1.000 жители
4. Број на телефонски линии на 1.000 жители
5. Средства за истражувања и развој како процент од GDP
6. Човечка и економска загуба поради природни катастрофи

ЛИТЕРАТУРА

1. АКВИНСКИ Тома (1990): “Држава”, Глобус, Зарреб;
2. ANDERSON, Michael R. (1996): “Human rights approaches to environmental protection: an overview”, Alan Bozle and Michael Anderson, (eds.), Human rights approaches to environmental protection, Clarendon paperbacks, Oxford University Press Inc., New York;
3. BARBIER B. Edward (1993): “Economics and ecology – New frontiers and sustainable development”, Chapman & Hall, London, New York;
4. BARENDT, ERIC (1998): “An Introduction to Constitutional Law”, Clarendon Law Series, Oxford University Press Inc., New York,
5. BELL, S. & MORSE, S. (1999): “Sustainability Indicators”, London, Earthscan Publications Ltd;
6. BIRCH, Anthony H. (1993): “Concepts and Theories of Modern Democracy”, Routledge;
7. BONGAERTS C. Jan (1994): “Harmonization of the EC Environmental Policy After Maastrich”; in - HOLL Otmar (ed.): “Environmental Cooperation in Europe”; Westview Press;
8. BRADLEY, Barbara R. (February 2001): “Metrics and Methodology for Sustainable Development”;
9. BRUNTLAND, G. (ed.), (1987), “Our common future: The World Commission on Environment and Development”, Oxford, Oxford University Press;
10. Царински закон, Службен весник на Република Македонија бр. 21/98, 26/98, 63/98, 86/99, 25/00, 109/00, 31/01, 4/02, 55/02, 42/03;
11. CHERP Aleg (September, 2001): “Sustainability and Transition, Draft elements”; Central European University”;

12. CLAPHAM John (1957): "A Concise Economic History of Britain";
13. CLAWSON Marion (1972): "Economic Development and the Environmental Impact: International Aspects"; in - "Political Economy of Environment - Problems of Method"; Mouton; Paris;
14. CLAYTON, A. & RADCLIFFE, N. (1997): "Sustainability - A Systems Approach", London, Earthscan Publications Ltd;
15. Commission of the European Communities, 25.5.2005: "Draft Declaration on Guiding Principles for Sustainable Development", Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, COM (2005) 218 final;
16. COSTANZA Robert, PERRINGS Charles, CLEVELAND J. Cutler (1997): "The Development of Ecological Economics", An Elgar Reference Collection, Cheltenham;
17. Council of the European Union, Brussels, 9369/04 (2004): "Council Decision on the Principles, Priorities and Conditions contained in the European partnership with the Former Yugoslav Republic of Macedonia";
18. Council of the European Union (2001): "Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their member states, of the one part, and the former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part";
19. DALAL CLAYTON B. and BASS S. (2002): "Sustainable Development Strategies: A Resource Book", compiled for OECD and UNDP;
20. DALAI Lama (2001): "Етика за нови милениј", Cid-Nova, Zagreb;
21. DAVID Fred R. (1986): "Fundamentals of Strategic Management";
22. Деловник за работа на Владата на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија бр. 44/99, 38/01, 47/03;
23. DECLERIS Michael (1995): "The Coming Systematised State of the 21st Century";
24. Department of Environment, Foods & Rural Affairs (1999): "A Better Quality of Life: A Strategy for Sustainable Development for the United Kingdom", London, The Stationery Office;
25. "Дневник", 20 јануари 2005 година (четврток);
26. Донесување на закони и други прописи, Службен весник на Република Македонија, 60/2002;
27. DONNELLY, Jack (1989): "Universal Human Rights in Theory and Practice", Ithaca and London: Cornell University Press;
28. Earth Council (2001): "Guidelines for Rio + 10 Assessment";

29. ECE/AC.22/2001/3 (10 August 2001): "Assessment of progress in sustainable development since Rio 1992 for member states of the UNECE";
30. ECORYS, Research and Consulting (29 February, 2008): "Progress on EU Sustainable Development Strategy, Final Report", Nederland BV;
31. EKINS Paul / MEDHURST James (2003): "Evaluating the contribution of the European structural funds to sustainable development: Methodology, Indicators and Results"; Budapest;
32. Еколошко друштво Екомент (2003): "Одржливост низ еколошка деловност, Обука за стратешки пристап кон еколошките проблеми", Прилеп;
33. Estonian Ministry of the Environment: Estonian National Strategy on Sustainable Development "Sustainable Estonia21", ISBN number 9985-881-30-3;
34. European Commission (2002): "A European Union Strategy for Sustainable Development"; A Sustainable Europa for a Better World;
35. European Commission (February 2002): "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; Towards a global Partnership for Sustainable Development";
36. European Commission: "Cards Assissatnce Programme, FYROM 2002 – 2006, Including Multi-annual Indicative Programme 2002-2004";
37. European Commission, Brussels (March 2001): "Commission Staff Working Paper; Consultation paper for the preparatiuon of a European Union Strategy for Sustainable Development";
38. European Commission, Environment Directorate-General (2000): "The law of Sustainable Development, General Principles" (A Report produced for the European Commission by Michael Decleris, former Vice president of the Hellenic Council of State);
39. Европска Комисија (2003): "Како работи Европската унија", Прирачник за граѓаните за институциите на ЕУ, Луксембург, Канцеларија за службени изданија на Европските заедници, ISBN 92-894-7520-X;
40. FOSTER, J. (ed.) (1997): "Valuing Nature - Economics, Ethics and Environment", London, Routledge;
41. ФРОМ Ерих (1977): "Да се има или да се биде";
42. Global Environment Facility (September 2002): "The challenge of Sustainability";

43. GOLDIN Ian, WINTERS L. Alan (1995): "The economics of sustainable development", Cambridge University Press;
44. Government of Bulgaria (March 2001): "Approaches to Sustainability, From the turbulent 1990s to the sustainable 2000s", Bulgarias Capacity 21 Programme, Country Study;
45. Government of Switzerland (July, 2001): "From Rio to Responsibility – Switzerlands Progress towards a Policy of Sustainable Development, 1992 – 2002";
46. Government of Switzerland (August 2002): "Measuring Sustainable Development, Insights into MONET – the Swiss monitoring system";
47. Government of Switzerland (August, 2001): "A future for Switzerland, Sustainable development as an oportunity for the economy, environment and society";
48. GRUHL Herbert: "Једна планета је опљачкана ", Просвета, Београд;
49. HEAL Geoffrey (1998): "Valluing The Future – Economic Theory And Sustainability", Columbia University Press, New York;
50. HEILIG K. Gerhard (1997): "Sustainable Development - Ten Arguments Against a Biologicistic 'Slow-Down' Philosophy of Social and Economic Development"; "The International Journal of Sustainable Development and World Ecology";
51. HINTERBERGER Friedrich, LUKS Fred and SCHMIDT-BLEEK Friedrich (1997): "Material flows vs. 'natural capital'. What makes an economy sustainable? "; "Ecological Economics";
52. <http://scom.hud.ac.uk/scomjm4/mmpport/susmod/Page5.htm>;
53. <http://european-convention.eu.int>;
54. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation;
55. <http://europa.eu.int/comm/eurostat/sustainabledevelopment>;
56. ИЛИЕСКИ Милан, МАТЛИЕВСКА Маргарита (2008): " „Туризмот во 21 век од аспект на климатските и општествени промени, иднина на туризмот и деловното право“, Зборник на трудови од Меѓународниот научен симпозиум "Туризмот во 21-от век" (26-27 септември 2008);
57. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department (April 2002): "Finansing for Sustainable Development", An input to the World Summit on Sustainable development, Revised Consultation Draft;
58. KAHN, H., BROWN W., and MARTEL L. (1976): „The Next Two Hundred Years“, New York, William Morrow & Company;

59. Канцеларија за службени изданија на Европските заедници (2003): “Како работи Европската Унија”, Луксембург, ИСБН 92-894-7520-X;
60. Канцеларија на УНДП, Скопје (1999): “Прирачник за национални совети за одржлив развој за имплементација на спогодбите од Конференцијата на ОН за животна средина и развој”;
61. KIRKBY, J., O’KEEFE, P. & TIMBERLAKE, L. (eds.) (1996): “The Earthscan Reader in Sustainable development”, London, Earthscan;
62. KLARER Jürg, FRANCIS Patrick, Mcnicholas Jim (1999): “Improving Environment and Economy – The Potential of Economic Incentives for Environmental Improvements and Sustainable Development in Countries with Economies in Transition”; Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe, Budapest;
63. KLEIN R. Lawrence (1992): “A Linear Model for Environment and Development”; in “Science and Sustainability” (Selected Papers on IIASA’s 20th Anniversary); IIASA, Novographic, Vienna;
64. KRAJNC Damjan, GLAVIC Peter (2000): “A model for integrated assessment of sustainable development”; Faculty of Chemistry and Chemical Engineering, University of Maribor, Slovenia;
65. КРАЛЕВ Тодор, ШИЛОБАД Миодраг, ПОЛЕНАКОВИЌ Радмил (2002): “Менаџмент на заштитата на животната средина”, Центар за интернационален менаџмент;
66. ЛАЗАРЕВСКИ Панде, ТОДОРОВСКИ Илија (2000): “Концепциски приод во креирањето и оживотворувањето на Национална стратегија за одржлив развој”, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје;
67. LOEWENSTEIN Karl (1957): “Political Power and the Governmental Process”;
68. LOVELOCK James (1979): “Gaia, a New Look at Life on Earth”;
69. LOVELOCK, J. (1989): “The Ages of Gaia - A Biography of Our Living Earth”, Oxford, Oxford University Press;
70. Македонска академија на науките и уметностите (Скопје 1997): “Национална стратегија за економскиот развој на Република Македонија”;
71. МАТЛИЕВСКА Маргарита (2003): “Одржливиот развој и потребата од стратешки одговор”, “Истражувачки проект за обезбедување аналитичка и прогностичка граѓа во функција на изработка на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија”, Министерство за животна средина и просторно планирање

- и Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје;
72. МАТЛИЕВСКА Маргарита (2003): “Обезбедувањето одржливост на развојот во Република Македонија и нејзината интеграција во Европската Унија”, “Истражувачки проект за обезбедување аналитичка и прогностичка граѓа во функција на изработка на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија”, Министерство за животна средина и просторно планирање и Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје;
 73. МАТЛИЕВСКА Маргарита (2003): “Клучни чекори во започнувањето или подобрувањето на стратегиите за одржлив развој”, “Истражувачки проект за обезбедување аналитичка и прогностичка граѓа во функција на изработка на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија”, Министерство за животна средина и просторно планирање и Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје;
 74. МАТЛИЕВСКА Маргарита (2003): “Базични правила и принципи за стратешко водење на процесот”, “Истражувачки проект за обезбедување аналитичка и прогностичка граѓа во функција на изработка на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија”, Министерство за животна средина и просторно планирање и Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје;
 75. МАТЛИЕВСКА Маргарита (2006): “Управување со процесот на изработка на национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија”, докторска дисертација;
 76. МАТЛИЕВСКА Маргарита (2007): “Одржливиот развој и Европската унија”, Зборник на трудови од Третиот Конгрес на еколозите на Македонија со меѓународно учество, (Струга, 6-9 октомври 2007);
 77. МАТЛИЕВСКА Маргарита (2009): “Заштитата на животната средина како нефискална цел на даноците и другите финансиски инструменти”; Зборник на Меѓународниот конгрес за туризам и менаџмент “Предизвици и перспективи во туризмот и менаџментот” (Скопје, 26-27 септември 2009);
 78. MATLIEVSKA Margarita (2003): “Developing Process on National Assessment Report on Sustainable Development of Republic of Macedonia”, “Second European Conference on Evaluation of Sustainable Development” (Vienna, 15 - 17 May 2003);

79. МАТЛИЕВСКА Маргарита, Брајаноска Робертина (2007): “Основата за одржливо управување со шумите во законите и стратешките развојни документи во Република Македонија”, Зборник на трудови од Меѓународниот симпозиум “60 години Шумарски Факултет” (Охрид, 24-26.10.2007);
80. МАТЛИЕВСКА Маргарита, КОЖУХАРОВА Гордана (2007): “Нормативни претпоставки за одржлив развој во Република Македонија”, Зборник на трудови од Меѓународната конференција “Управување со отпадот” (Скопје, 4-5 октомври 2007);
81. МАТЛИЕВСКА Маргарита, КОЖУХАРОВА Гордана (2007): “Концептот на одржливиот развој во политиката на Европската унија”, Зборник на трудови од Меѓународната конференција “Управување со отпадот” (Скопје, 4-5 октомври 2007);
82. MATLIEVSKA Margarita, FOTOV Risto (2010): “The legislative aspect of sustainable development in Republic of Macedonia”, Зборник на трудови од “HORIZON 2020 TO ECONOMIC KNOWLEDGE AND BUSINESSES”, Department of Strategic Planning, “D. A. Tsenov” Academy of Economics (Svishtov, 7-8 October 2010);
83. MILKOVICH & BOUDREAU (1988): “Personnel/Human Resource Management: A diagnostic Approach”, Homewood: BPI/IRWIN;
84. Министерство за образование и наука, Национална програма за развој на образованието во Република Македонија 2005 - 2015 со придружни програмски документи;
85. Министерство за здравство, Републички завод за здравствена заштита, Скопје (март 1999): “Национален здравствено-еколошки акционен план”;
86. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (јули 2001): “Стратегија за развој на земјоделството во Република Македонија до 2005”, Скопје;
87. Министерство за животна средина и просторно планирање (2000-2001): “Хабитат, национален извештај”;
88. Министерство за животна средина и просторно планирање (2001): “Агенда 21: Агенда за промени”, Скратена верзија на Агенда 21 и останатите документи кои произлегоа од Самитот за планетата Земја во Рио, 1992;
89. Министерство за животна средина и просторно планирање (јули 2003): “Студија за состојбата со биолошката разновидност во Република Македонија” (Прв национален извештај);

90. Министерство за животна средина и просторно планирање (1996): “Национален еколошки акционен план”, НЕАП 1;
91. Министерство за животна средина и просторно планирање (2006): “Втор Национален еколошки акционен план”, НЕАП 2;
92. Министерство за животна средина и просторно планирање (2002): “Декларација за одржлив развој од Јоханесбург и План за имплементација”;
93. Министерство за животна средина и просторно планирање (2004): “Стратегија и акционен план за заштита на биолошката разновидност на Република Македонија”;
94. Министерство за животна средина и просторно планирање, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања (2003): “Истражувачки концепт за обезбедување аналитичка и прогностичка граѓа во функција на изработката на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија”, Скопје;
95. Министерство за економија (2010): “Стратегија за развој на енергетиката до 2030 година”;
96. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, (2006): “Стратегија за одржлив развој на шумарството (со Акционен план 2007 - 2009)”;
97. Министерство за образование и наука: “Национална програма за развој на образованието 2005-2015”;
98. MORECROFT J.D.W. & STERMAN, J.D. (1994): “Modeling for Learning Organizations”, Portland, Oregon: Productivity Press;
99. МРАК Мојмир, УЗУНОВ Ванчо (март 2005): “Фондовите на ЕУ за економски и социјален развој/кохезија и Македонија”;
100. НЕДАНОВСКИ Пеце (2000): “Економскиот развој и животната средина”, Економски Факултет, Универзитет “Св. Кирил и Методиј” - Скопје;
101. НЕДАНОВСКИ Пеце (2004): “Економски аспекти на заштитата на животната средина”, Економски Факултет, Универзитет “Св. Кирил и Методиј” - Скопје;
102. Organisation for Economic Co-operation and Development (1998): “Towards Sustainable Development: Environmental Indicators”, Paris, OECD;
103. Organisation for Economic Co-operation and Development and United Nations Development Programme (2002): “Sustainable development Strategies: Resource Book”, compiled by DALAL-CLAYTON Barry and

- BASS Stephen of the International Institute for Environment and Development, Earthscan Publication Ltd, London, Sterling, VA;
104. OSBORN, D. & BIGG, T. (1998): "Earth Summit 2 - Outcomes and Analysis", London, Earthscan Publications Ltd;
 105. PANARITI N., KOCA A.: "Indicators of progress in poverty reduction through better resource use and environmental management", Albania.
 106. POP-JORDANOV J. (1998): "Science, Technology and Sustainable Development"; MASA;
 107. POP-JORDANOV J. (2000): "Networks as Negentropic Tools toward Sustainability"; IOS Press;
 108. Просторен план на Република македонија, Службен весник на Република Македонија бр. 39/04;
 109. Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe, Budapest (December 2001): "Environmental Funds in the Candidate Countries";
 110. РИСТЕСКИ Крсте, ДАВИТКОВСКИ, Борче (1997): "Еколошко право", НИП Студентски збор;
 111. SAJò, Andràs (1999): "Limiting Government - an introduction to constitutionalism", CEU Press;
 112. Савезно министерство за развој, науку и животну средину (1997): "Концепт одрживог развоја", Београд;
 113. Савјет европских општина и региона, Европска кампања одрживих градова и мјеста (2000): "Локална Агенда 21, Основни водич";
 114. Одлука за формирање на Национален подготвителен комитет за изработка на Национална проценка за одржлив развој на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија бр. 14/02;
 115. СМИЛЕВСКИ Цветко (1999): "Предизвикот и мајсторството на организациските промени"; Скопје: ДЕТРА Центар;
 116. СРБИНОВСКИ Миле (2001): "Еколошката едукација во основното и средното образование од биолошки аспект", докторска дисертација;
 117. Statistical Office Of The European Communities (April 2001); „Measuring Progress Towards A More Sustainable Europe“;
 118. Stocholm Environment Institute: "Approaches to Sustainability, Estonia 21: Together for our children, today and tomorrow“;
 119. SUMMARY ANALYSIS OF NATIONAL SUSTAINABLE DEVELOPMENT STRATEGIES IN THE EU, Annex;

120. Sustainable Development International (2001): "Strategies and Technologies for Agenda 21 Implementation"; ICG Publishing Ltd;
121. ТЕМЕЛКОВСКА Елена (2007): "Усогласување на законодавството на Република Македонија од областа на заштита на животната средина со законодавството на Европската Унија", магистерски труд;
122. The Danish Government (June 2001): "Denmarks National Strategy for Sustainable development: Prudent development – A shared responsibility";
123. The Statistical Office of the European Communities (2001): "Measuring Progress Towards A More Sustainable Europe";
124. The World Bank (1995): "Toward environmentally and socially sustainable development, National Environmental Strategies";
125. The World Bank, UNEO, International Monetary Fund (2002): "Financing for Sustainable Development", Revised Consultant Draft;
126. The World Group and the Environment (Fiscal 1994): "Making Development Sustainable";
127. TICHY & SHERMAN (1994): "Control Your Destiny or Someone Else Will: Lessons in Mastering Change"; New York: HarperBusiness;
128. ТОИРРИНГТОН & HALL (1998): "Human Resource Management", London: Prenbtinceee Hall Europe;
129. ТРЕНЕСКА Рената (1998): "Право на здрава животна средина", "Реформи";
130. ТРЕНЕСКА-ДЕСКОСКА Рената (2006): "Конституционализмот и човековите права", Правен факултет "Јустинијан Први", Скопје;
131. UN (2003): "Political Declaration and Plan of Implementation, WSSD, Johannesburg 2002";
132. UNEP, Geneve, Switzerland: "Towards Indicators of Sustainability" (paper presented at Scope Workshop on Indicators of Sustainable Development, Wuppertal, 15-17 November 1995);
133. UNDESA (2001): "Assessment of progres in the implementation of Agenda 21 at the national level: Table of Key coordination mechanisms and Actions";
134. UNECE, New York and Geneva (2003): "Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context";
135. UNDP (2001): „Социјална ислученост и несигурноста на граѓаните на Република Македонија“, Национален Извештај за човековиот

- развој во Република Македонија;
136. UNDSO, CSD 9 (April 2001): "Report on the Aggregation of Indicators for Sustainable Development", Background Paper No. 2;
 137. UNESCO (2002): "The UNECE Strategy for Education for Sustainable Development" (draft), CEP/AC.11/2002/39;
 138. United Nations (1992): "Earth Summit '92: The United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro 1992", London, The Regency Press Corporation;
 139. United Nations (2001): "Sustainable Development, Success Stories";
 140. United Nations (2002): "Johannesburg Summit 2002, World Summit on Sustainable Development";
 141. United Nations (June 1997): „Earth Summit +5: Programme for the Further Implementation of Agenda 21“;
 142. United Nations Development Programme: "Resource Book for Sustainable Development";
 143. United Nations Division for Sustainable Development (2001): "Indicators of sustainable development: guidelines and methodologies";
 144. United Nations Environment Programme (2000): "Постконфликтна оценка на животната средина – македонска состојба“;
 145. United Nations Environment Programme (1993): "The Global Partnership for Environment and Development: A Guide to Agenda 21", New York, United Nations;
 146. United Nations Environment Programme (1994): "Ethics and Agenda 21", New York, United Nations;
 147. United Nations Environment Programme (2000): "Environmental Post Conflict Assessment Study";
 148. United Nations Environment Programme (2001): "Стратешка проценка од областа на животната средина“;
 149. United Nations Environment Programme, United Nations Development Programme (2001): "Strategic Environmental Policy Assessment – FYR Macedonia", Final Report;
 150. United Nations Environment Programme: "Towards Indicators of Sustainability", Geneva, Switzerland. Paper presented at Scope Scientific Workshop on Indicators of Sustainable Development (Wuppertal, 15-17 November 1995);
 151. Уредба за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа, Службен весник на Република Македонија бр. 93/00;

152. Устав на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија бр. 52/91; Амандманите на Уставот на Република Македонија “Службен весник на Република Македонија” бр.52/91, 1/92, 31/98, 91/01, 84/03.
153. УЗУНОВ Никола, ГЕОРГИЕВ Ангел, НЕДАНОВСКИ Пеце (2003): “Применета економија”; Економски факултет, Универзитет Св. Кирил и Методиј - Скопје;
154. Влада на Република Македонија (јули 2002): “Национална проценка за одржлив развој на Република Македонија” (усвоена на 56-тата седница на Владата на РМ, одржана на 30.07.2002);
155. Влада на Република Македонија (мај 2000): “Рамковна програма за економски реформи, Македонија 2003”;
156. Влада на Република Македонија (2004): “Национална стратегија за европска интеграција на Република Македонија”;
157. Влада на Република Македонија (август, 2002): “Национална стратегија за намалување на сиромаштијата во Република Македонија”;
158. World Bank Institute (2002): “Sustaining the Earth”;
159. World Commission on Environment and Development (WCED) (1987): Our common future. Oxford: Oxford University Press;
160. www.ace.mmu.ac.uk/esd/;
161. www.bettertimesinfo.org;
162. www.ecosustainable.com.au;
163. www.epa.gov/ORD/NRMRL/Pubs/625c03009/Glavic.pdf;
164. www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/rado_en.htm;
165. www.europa.int/comm/eurostat/sustainabledevelopment;
166. www.finance.gov.mk;
167. www.gssd.mit.edu;
168. www.iisd.org;
169. www.johannesburgsummit.org;
170. www.moep.gov.mk;
171. www.npro.edu.mk;
172. www.nssd.net/working/resource/index.htm;
173. www.sciencedirect.com;
174. www.sobranie.mk;

175. www.sustainable.doe.gov;
176. www.sustainable-development.gov.uk;
177. www.sustainlane.com;
178. www.sustdev.org;
179. www.ulb.ac.be/ceese/meta/sustvl.html;
180. www.ulb.ac.be/ceese/meta/sustvl.html;
181. www.un.org/esa/dsd/csd.
182. www.un.org/esa/sustdev/isd.htm;
183. www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/macdonia;
184. www.un.org/esa/sustdev;
185. www.vlada.mk.
186. www.wbcds.ch;
187. www.sd-network.eu/?k=resources
188. Закон за буџетите, Службен весник на Република Македонија бр. 35/01;
189. Закон за државна помош, Службен весник на Република Македонија бр. 24/03;
190. Закон за енергетика, Службен весник на Република Македонија бр. 47/97, 40/99, 98/00, 94/02, 38/03;
191. Закон за квалитет на амбиентниот воздух, Службен весник на Република Македонија бр. 67/04;
192. Закон за локалната самоуправа, Службен весник на Република Македонија бр. 5/02;
193. Закон за научно-истражувачка дејност, Службен весник на Република Македонија бр. 13/96, 29/02;
194. Закон за организација и работа на органите на државната управа, Службен весник на Република Македонија 58/2000;
195. Закон за организација и работа на органите на државната управа, Службен весник на Република Македонија бр. 58/00;
196. Закон за основно образование, Службен весник на Република Македонија бр.52/02;
197. Закон за персоналниот данок на доход, Службен весник на Република Македонија бр. 80/93, 3/94, 70/94, 71/96, 28/97, 8/01, 50/01, 52/01, 2/02, 44/02, 96/04:
198. Закон за поттикнување и помагање на техничката култура, Службен весник на Република Македонија бр. 53/00;

199. Закон за поттикнување и помагање на технолошкиот развој, Службен весник на Република Македонија бр. 9/00, 98/00;
200. Закон за работни односи, Службен весник на Република Македонија бр. 80/03;
201. Закон за социјална заштита, Службен весник на Република Македонија бр. 50/97, 16/00, 17/03, 65/04;
202. Закон за управување со отпадот, Службен весник на Република Македонија бр. 68/04;
203. Закон за Владата на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија бр.59/00;
204. Закон за заштита и унапредување на животната средина и природата, Службен весник на Република Македонија бр.69/96,13/03;
205. Закон за заштита на потрошувачите, Службен весник на Република Македонија бр.38/04;
206. Закон за заштита на природата, Службен весник на Република Македонија бр. 67/04;
207. Закон за здравствена заштита, Службен весник на Република Македонија бр.17/97;
208. Закон за животна средина, Службен весник на Република Македонија бр. 53/05;
209. ШКАРИЌ, Светомир (1995): Уставно право, втора книга, Унион Траде, Скопје.

OVDE CIPPPPPP :):):)