

UDK

Stručni rad.  
Primljeno: 15. 12. 2008.  
Prihvaćeno: 27. 12. 2008.

## STRATEGIJA ODRŽIVOG RAZVOJA: KROVNI RAZVOJNI DOKUMENT REPUBLIKE HRVATSKE

Mirjana Matešić

Hrvatski poslovni savjet za održivi razvoj  
Pavla Hatza 12  
10000 Zagreb  
e-mail: mirjana.matesic@hrpsor.hr

### SAŽETAK

*Članak komentira prijedlog Strategije održivog razvoja Republike Hrvatske uspoređujući ga sa Strategijom održivog razvoja EU kao i nacionalnim strategijama Velike Britanije i Austrije. Uočava značajan napredak koji ova Strategija predstavlja za razvoj Hrvatske no i prostor za poboljšanja koja se mogu naći prije svega: u nedostatku jasnog preuzimanja odgovornost Vlade RH za provedbu ovog dokumenta, nejasnom naputku kako će se smjernice iz ovog dokumenta integrirati u postojeće zakonodavstvo RH, nedovoljnu uključenost dionika u izradu, ali i provedbu dokumenta, nedovoljno jasno definiranu provedbu, institucionalne odgovornosti, način financiranja provedbi ciljeva, vremenski tijek provedbe te proces implementacije kao i mjerenje i evaluaciju postignutog.*

**Ključne riječi:** održivi razvoj, Strategija održivog razvoja

Europska Unija se već prilikom procesa ujedinjavanja jasno opredijelila za održivi razvoj kao osnovnu odrednicu razvoja Unije i svih država članica. Pri tome su jasno određeni i osnovni principi tog razvoja koji ujedno predstavljaju i osnovne smjernice za razvojne politike svih članica Unije. Ovi principi pobliže su pojašnjeni u Strategiji održivog razvoja (OR) EU iz 2001. te revidirani u novoj Strategiji koja je objavljena u lipnju 2006. godine.

Razvojni principi EU temelje se na osnovnim odrednicama održivog razvoja, a to je ravnoteža gospodarskog i društvenog rasta uz brigu o svim aspektima okoliša s posebnim naglaskom na štednji resursa i zaštiti klime. Ti principi su: promocija i zaštita ljudskih prava, međugeneracijska solidarnost, razvoj demokratskog društva, uključenost građanstva u donošenje odluka, razvoj socijalnog dijaloga, društveno odgovornog poslovanja i javno-privatnog partnerstva s ciljem jačanja suradnje i prihvaćanja odgovornosti u postizanju održive proizvodnje i potrošnje, koherentnost nacionalnih, regionalnih i lokalnih politika kao i integracija principa održivosti u sektorske politike, te korištenje principa najboljih raspoloživih tehnika, principa predostrožnosti i principa zagađivača

plaća. Obveza je svih zemalja članica EU da temeljem ove Strategije donesu nacionalne Strategije održivog razvoja koje će biti temelj prevođenja ovih principa u razvojne strategije i politike svih zemalja članica.

Hrvatska je kao zemlja kandidat za članstvo u Europskoj Uniji također pristupila izradi Strategije održivog razvoja čiji je prvi nacrt doživio predstavljanje na javnoj raspravi u listopadu 2008. godine. Kako bi procjena kvalitete Strategije OR-a RH bila što učinkovitija, usporedba je učinjena sa nacionalnim Strategijama održivog razvoja Velike Britanije i Austrije. Iako različite u svojim formatima, Nacionalnim Strategijama zemalja EU zajednička je potpuna predanost nacionalnom razvoju temeljenom na smjernicama održivog razvoja te je jasno preuzimanje odgovornosti ili možemo reći vlasništva samog vrha Vlade za sadržaj i odgovornost provedbe ovih Strategija. Neophodno je za ovakvu vrstu dokumenta koji zadire u sve sektore društva da za provedbu odgovornost preuzimaju najviše vladajuće instance jer jedino tako možemo očekivati koordiniranu provedbu na svim razinama i u svim sektorima.

No iako koordinaciju provedbe ovakvog dokumenta treba kontrolirati središnja vlast, ipak je za njenu provedbu potreban angažman svih građana države i svih njenih institucija. Održivi razvoj nije samo način upravljanja već i proizvodnje, ponašanja, potrošnje i odluka svih razina i svih profila te je jedino provediva ako se u njenu provedbu uključe svi. Stoga je primjerice Strategija Velike Britanije fokusirana da „omogućiti, ohrabriti i uključiti ljude i njihove zajednice da se pokrenu prema održivosti prepoznajući da Vlada mora *predvoditi primjerom* (UK SDS, 2005:26)“. Vlada stoga promišlja politike koje donosi na način da katalizira građane da se ponašaju drugačije, znajući da će danas novo ponašanje sutra postati normom. No da bi svi prihvatili nove smjernice ponašanja koje preporuča strategija, građani se moraju osjetiti dijelom ovog procesa stoga je nužno da strategiju donosi Vlada u suradnji i dijalogu sa svim zainteresiranim stranama.

Posebno je interesantno za poznavaoce propisa zaštite okoliša RH vidjeti kako se Vlada Velike Britanije odnosi prema okolišnim poticajima i taksama. Naglašavajući da su okolišne takse drugačije u svojoj temeljnoj svrsi od drugih taksa jer njihova uloga je prvenstveno da potiče okolišno prihvatljivije ponašanje, a ne nužno ubiranje poreza, ove se takse donose na način; da se na vrijeme obznani planiranje uvođenja takse što će omogućiti svima da se prilagodivši se izbjegnu plaćanje; vraćanjem dijela uplaćenih sredstava zagađivaču kako bi se ubrzale promjene; pregovorima o smanjenju naknada uz uzvrat investiranja zagađivača u čiste tehnologije i sl. No nisu uvijek takse najbolje rješenje, nekad su dobrovoljni sporazumi, trgovanje kvotama i druge mjere učinkovitije te je uvijek važno jasno komunicirati što se u zaštiti okoliša pojedinim mjerama želi postići, birati mjeru koja će uzrokovati najniže ekonomske troškove, a najviše potencijalne ekonomske koristi, osigurati da su promjene korektne i da ne donose preveliki teret na izložene skupine te osigurati javno prihvaćanje.

Uviđajući da je više od 80% utjecaja proizvoda na okoliš determinirano dizajnom proizvoda, posebno važan mehanizam za poticanje održive proizvodnje EU vidi u Zakonu o javnoj nabavi koji Vlade koje predvode na putu ka održivosti koriste kao mehanizam da primjerom pokažu kako treba biti odgovoran. Jasnim definiranjem prioriteta koji se

očekuju od industrije, ovakvim postupkom može se puno pridonijeti promjeni u načinu dizajniranja proizvoda, načinu proizvodnje i sl. te poticati održivu proizvodnju. No ono što je pri tome važno je kreirati okolišne politike s dugoročnim, jasnim ciljevima koji će jasnu prednost dati okolišno povoljnijim proizvodima „jer samo dobro dizajnirano zakonodavstvo temeljeno na dugoročnim okolišnim ciljevima može potaknuti inovativnost i poslovne prilike“ (UK SDS, 2005:44).

*Strategiju je važno integrirati u zakonodavstvo na način da se stvore učinkoviti POTICAJNI mehanizmi za provedbu Strategije.* Diskontinuitet u ciljevima Strategije i drugim dokumentima Vlade pokazuje u Hrvatskoj primjer Zakona o javnoj nabavi koji drugim državama EU predstavlja jedan od ključnih alata za postizanje odgovornog poslovanja privatnog sektora, a u Hrvatskoj mada nedavno mijenjan nije uveo ni jednu mjeru u ovom smislu. Potrebno je u Zakon o javnoj nabavi ali i mnoge druge propise, primjerice propise koji uređuju poslovanje Fonda za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, uvesti kriterije odgovornosti koje u Strategijama OR-a navodi veliki broj zemalja EU, te ih vezati uz olakšice, što će utjecati na širu primjenu odgovornih praksi.

Poticanje odgovorne potrošnje, što je jedan od ciljeva kako Strategije EU tako i RH, ne može se jednostavno oslanjati na sposobnost potrošača da donose ovakve, složene odluke. Odgovornost je Vlade da razvija poslovne prilike u održivoj potrošnji i proizvodnji kroz standarde, ekonomske poticaje, regulativu, programima podrške poslovnom sektoru i drugim mehanizmima. Djelovanje na poticanje inovativnosti poslovnog sektora i paralelne promjene ponašanja kod potrošača vrlo su kompleksne društvene promjene u koje moraju biti uključeni svi glavni akteri. Stoga je potrebno na razradi ciljeva Strategije, ali i u tijeku provođenja ciljeva uključiti i definirati međuinstitucionalnu ali i međusektorsku suradnju. Razradu i preuzimanje pojedinačnih odgovornosti za provođenje pojedinih ciljeva potrebno je razraditi u međuinstitucionalnoj i međusektorskoj suradnji te uključiti predstavnike drugih sektora već u fazi finalizacije dokumenta koji će onda osigurati provođenje aktivnosti s ciljem postizanja vizije Strategije.

Bliska suradnja s poslovnim sektorom i njegovim organizacijama može se promicati kroz poticanje inicijativa obrazovanja i osvještavanja, programa pomoći na području eko-dizajna, energetske i resursne efikasnosti, inovativnosti, razvoja izvještavanja, rangiranja i pokazatelja, definiranju mogućnosti za unapređenje regulative, razvoju fiskalnih instrumenata, politike javne nabave i drugo. Odgovornost je Vlade na stvaranju ekonomskih, društvenih i okolišnih politika koje podržavaju i stimuliraju inovativnosti usmjerene ka održivosti.

Segment energetske sigurnosti i problem klimatskih promjena posebno je razrađen u Strategiji Velike Britanije s osnovnim odrednicama koje su tehnologije i primjena istih potrebni kako bi se osigurala energetska sigurnost uz postizanje zacrtanih ciljeva smanjenja emisija CO<sub>2</sub>. Posebno se naglasak daje na smanjenje potrošnje energije kroz štednju u kućanstvima, poticajima za uvođenje novih tehnologija usmjerenih na štednju i smanjenje potrošnje upravo u kućanstvima prepoznajući da je to upravo segment koji značajno utječe na potrošnju energije, čak i znatno više od industrijskog sektora. Ne možemo ne uočiti nedosljednosti između ciljeva energetske politike koje zacrtava Strate-

gija OR-a RH i energetskih scenarija koji se razmatraju, a čijom implementacijom neće biti moguće postići očekivana smanjenja emisija CO<sub>2</sub>.

Donošenje Strategije važan je korak za RH, ne samo u procesu pristupanja EU gdje je Strategija jedan od uvjeta već i u definiranju osnovnih smjernica razvoja koje povezuju kako gospodarski razvoj tako i društvene i okolišne aspekte procjenjujući ključne izazove koji stoje pred nama te načine i aktivnosti potrebne kako bi se isti uspješno pretvorili u prilike i prednosti. No, kako bi uspješno izvršila funkciju krovnog strateškog dokumenta razvoja RH, *Strategija bi trebala biti prihvaćena i predstavljena kao krovni dokument koji obvezuje sva druga ministarstva i urede Vlade RH*. Na taj način Strategija bi predstavljala polazište za izradu svih drugih strateških dokumenata kao što je primjerice Energetska strategija, ali i sve druge sektorske strategije.

Iako se ključni ciljevi koje donosi Strategija poklapaju sa ciljevima Strategije održivog razvoja EU, ipak bi kao nacionalna strategija trebao detaljnije razraditi načine na koje će Hrvatska postići pretpostavljene ciljeve. Strategija održivog razvoja Republike Austrije vrlo detaljno promišlja načine preraspodjele budžeta i promjena u fiskalnoj politici koje bi bile u službi poticanja održivog razvoja. Na taj način ova se tematika s načelnog prihvaćanja vrlo učinkovito integrira u postojeće aktivnosti i projekte koje potiče ili provodi Vlada. Potrebno je sukladno tome *detaljnije razraditi provedbu, institucionalne odgovornosti, financiranje provedbi ciljeva, vremenski tijek provedbe te proces implementacije kao i mjerenje i evaluaciju postignutog*. Također je potrebno popisati akcije koje će dovesti do željenog stanja kakvo utvrđuje Strategija.

Strategija ne daje upute na koji način postići pretpostavljene ciljeve te ne daje dovoljno jasne upute kako kroz integraciju ciljeva u postojeće zakonodavstvo potaknuti provedenje Strategije uvođenjem poticajnih mehanizama.

Opći je dojam da ovaj dokument može poslužiti kao okvir no trebao bi sadržavati specifične mjere za provođenje ciljeva počevši s popisom već postojećih aktivnosti, projekata i programa koji na tome rade, primjer kakav možemo naći u vrlo detaljnom pregledu stanja te postojećih institucija, aktivnosti i inicijativa u Strategiji Republike Austrije. Jedino točnim pregledom stanja i postojećih aktivnosti te planiranjem akcija koje se nadovezuju na postojeće stanje uključujući sve stvarne aktere u proces, bi ovaj dokument mogao postati živi dokument nad čijom će provedbom odgovornost biti podijeljena ne samo između različitih ministarstava Vlade RH već i svih drugih lokalnih samouprava, institucija kao i građana RH. *Strategija bi trebala prepoznati postojeće aktivnosti, projekte i programe čiji rezultati će utjecati na postizanje vizije Strategije, a Vlada bi ih trebala uvažiti i podržati što će ojačati iste i potaknuti njihovu učinkovitiju provedbu*. Ovako, Strategija propušta uključiti pojedince, posebno lokalne samouprave i druge niže razine uprave u provedbu ovog dokumenta. Posebno je uočljivo nedostatno usmjerenje na razini lokalnih zajednica kako kroz razvojne programe lokalne samouprave tako i kroz prepoznavanje inicijativa na lokalnoj i regionalnoj razini koje imaju značajan kapacitet da, ukoliko pravilno podržane, značajno pridonese održivom razvoju Hrvatske.

Iako Strategija navodi čitav niz mjera kao i pokazatelja koji služe za mjerenje provedbe, odgovornosti za provedbu mjera nisu jasno definirane, a odgovornost za mjerenje i eva-

luaciju uspješnosti provedbe kroz vremenske faze uopće nije predviđena. Za usporedbu, Strategija Velike Britanije jasno navodi koji se ciljevi planiraju ostvariti u određenom vremenskom periodu, a evaluaciju postignutog provodi nezavisna treća strana čime se ocjena uspješnosti provedbe stavlja u ruke nezavisne organizacije.

Budući da postoje naznake da će se nakon finalizacije same Strategije OR-a pristupiti izradi provedbenih planova kojima će cilj biti detaljnija razrada gore navedenih ciljeva i odgovornosti za njihovu provedbu, treba vjerovati da će njihovim donošenjem biti podignuta razina kvalitete same Strategije. Mišljenja smo da bi učinkovitiji pristup bio, umjesto razrade planova prema poglavljima Strategije, da se pristupi izradi provedbenih planova ministarstava zaduženih za provedbu dijela ciljeva iz poglavlja Strategije. Time bi se jasno definirale odgovornosti i obveze pojedinih resora, potakla komunikacija i suradnja na provedbi zajedničkih ciljeva te lakše alocirala financijska sredstva nužna za njihovu provedbu.

Strategija održivog razvitka RH, dokument je koji, prema definiranim načelima, treba stratešku orijentaciju države usmjeriti ka održivom razvoju. Za to je nužno provesti reforme i izgraditi učinkovitu državu, podići obrazovnu razinu svih građana i graditi društvo temeljeno na znanju, podupirati kulturu istraživanja i ulaganja u razvoj te se prilagoditi klimatskim promjenama. U prijedlogu Strategije naglašava se da njena izrada i usvajanje pretpostavlja proces dogovaranja, pregovaranja u cilju postizanja konsenzusa kako bi se odredili prioritetni gospodarski, socijalni i okolišni izazovi i mjere kojima na te izazove treba odgovoriti, što je nužno provesti i u praksi. U proces treba uključiti sve relevantne dionike kako bi se Strategijom oblikovala što realističnija vizija održive Hrvatske. Kao primjer nedosljednosti u procesu uključivanja nameće se Hrvatski poslovni savjet za održivi razvoj (HR PSOR) koji bi kao organizacija koja promiče održivi razvoj u gospodarstvu, mogao značajno pridonijeti kvaliteti ovog dokumenta kao i njegovoj provedbi, no nije prepoznat kao partner u Strategiji. Upravo je suradnja i multisektorski pristup ključ uspješnog dokumenta i uspješnog zaokreta u smjeru održivosti. Tek kada svi sektori prepoznaju i prihvate svoje obveze i odgovornosti na području održivosti, tek tada će održivi razvoj biti stvarno moguć, a njegovom primjenom osiguran dugoročan društveni razvoj u zemlji sa zdravim okolišem i konkurentnim gospodarstvom.

## LITERATURA

- European Council. (2006). *Renewed Sustainable Development Strategy*. EC DOC 1017/06.
- HM Government. (2005). *Securing the future: Delivering UK sustainable development strategy*. 1<sup>st</sup> Edition. London: Crown Copyright.
- MZOPUG. (2008). *Nacrt prijedloga Strategije održivog razvitka Republike Hrvatske*. (on line). Dostupno na: [www.mzopu.hr](http://www.mzopu.hr) (26. listopada, 2008.).
- The Austrian Strategy for Sustainable Development*. (2002). (on line). [http://www.nachhaltigkeit.at/strategie.php3?lang=en&cp=strat\\_strategie.php3](http://www.nachhaltigkeit.at/strategie.php3?lang=en&cp=strat_strategie.php3) (22. prosinac, 2008.).

## SUSTAINABLE DEVELOPMENT STRATEGY: KROVNI CROATIA'S KEY DEVELOPMENT DOCUMENT

Mirjana Matešić

*Croatian Business Council for Sustainable Development*

### Summary

*The article comments on the draft of the Sustainable Development Strategy (SDS) of the Republic of Croatia and compares it with EU SDS and SD Strategies of Great Britain and Austria. There is significant potential for development in Croatian Strategy but there is also significant potential for improvement of the document. This is noted specifically in the absence of clear engagement of the central government for the implementation of the document, unclear guidance of the integration of the provisions of the document into Croatian legislation, insufficient engagement of the stakeholders in the development and implementation of the document, and unclear institutional responsibilities for implementation, financing options as well as measurement and evaluation of achievements.*

**Key words:** *sustainable development, Sustainable Development Strategy*

## STRATEGIE DER NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG: EIN DACHDOKUMENT DER ENTWICKLUNG DER REPUBLIK KROATIEN

Mirjana Matešić

*Kroatischer Geschäftsrat für nachhaltige Entwicklung*

### Zusammenfassung

*Im vorliegenden Artikel wird der Vorschlag der Entwicklungsstrategie der Republik Kroatien kommentiert und mit der Strategie der nachhaltigen Entwicklung der EU sowie mit den nationalen Strategien Großbritanniens und Österreichs verglichen. Es wird ein signifikanter Fortschritt wahrgenommen, den diese Strategie für die Entwicklung Kroatiens darstellt, es wird aber auch darauf hingewiesen, dass es noch Raum für Verbesserungen gibt, und zwar: Es fehlt eine klare Übernahme der Verantwortung seitens Regierung der Republik Kroatien bei der Durchführung dieses Dokuments, es ist unklar, wie die Richtlinien aus diesem Dokument in die bereits bestehende Gesetzgebung integriert werden sollen, die Teilnehmer sind unzureichend sowohl an der Ausarbeitung als auch an der Durchführung dieses Dokuments beteiligt, die Durchführung ist nicht klar genug definiert, auch die institutionelle Verantwortung, die Art und Weise der Finanzierung der Durchführung und des Erreichens der Ziele, die Zeit der Durchführung, der Implementierungsprozess, sowie das Messen und die Evaluation des Erreichten.*

**Schlüsselwörter:** *nachhaltige Entwicklung, Strategie der nachhaltigen Entwicklung*