



## Uključi se! Civilno društvo za energetska tranziciju

---

### PREGLED

# Integracija pravedne tranzicije u nacrt Integrisanog nacionalnog energetskeg i klimatskog plana (INEKP)

Autori: dr Maja Pupovac, Ognjan Pantić

*Ova analiza je nastala u okviru projekta Beogradske otvorene škole i Regulatornog instituta za obnovljivu energiju i životnu sredinu „Civilno društvo za energetska tranziciju“, koji se sprovodi uz finansijsku podršku Britanske ambasade u Beogradu. Stavovi i mišljenja autora izneti u ovoj publikaciji ne izražavaju neminovno stavove Ambasade, Beogradske otvorene škole i Regulatornog instituta za obnovljivu energiju i životnu sredinu i za njih su isključivo odgovorni autori.*

Jun, 2023.

# SADRŽAJ

<b>1. INEKP i pravedna tranzicija.....</b>	<b>3</b>
1.1. Integrisani nacionalni energetska i klimatski plan (INEKP) .....	3
1.2. Ekonomske i socijalne posledice energetske tranzicije .....	5
1.3. Pravedna energetska tranzicija .....	6
<b>2. Pravedna tranzicija u lokalnom kontekstu .....</b>	<b>7</b>
2.1. Potencijalne posledice energetske tranzicije za opštine i regione u Srbiji .....	7
2.2. Učešće građana u kreiranju politika pravedne tranzicije .....	9
2.3. Stavovi stanovnika regiona zavisnih od uglja o pravednoj energetskej tranziciji .....	10
2.3.1. Neinformisanost .....	11
2.3.2. Visok stepen nepoverenja .....	12
2.3.3. Pesimističan pogled u budućnost.....	13
<b>3. Pravedna tranzicija u nacrtu teksta Integrisanog nacionalnog energetskeg i klimatskeg plana Republike Srbije za period do 2030. godine sa projekcijama do 2050. godine.....</b>	<b>14</b>
<b>4. Zaključci i preporuke za integraciju pravedne tranzicije u INEKP .....</b>	<b>14</b>
<b>Literatura .....</b>	<b>15</b>

# **Integracija pravedne tranzicije u nacrt Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana (INEKP)**

## **1. INEKP i pravedna tranzicija**

Nacionalni energetske i klimatski planovi (NEKP) su strateški dokumenti koji se razvijaju na nacionalnom nivou u cilju usklađivanja energetske i klimatske politike sa ciljevima i obavezama Evropske unije (EU). NEKP podrazumeva definisanje dugoročnih strategija, ciljeva i mera koji će se preduzeti kako bi se uticalo na smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte, kreiranje mehanizama praćenja i izveštavanja o napretku u postizanju definisanih ciljeva, kao i određivanje potrebnih ulaganja u infrastrukturu i tehnologiju koje će pratiti predviđene mere i aktivnosti. NEKP obuhvata sve sektore koji utiču na klimatske promene i energetske tranziciju, uključujući proizvodnju i potrošnju energije, transport, poljoprivredu i industriju.

### **1.1. Integrirani nacionalni energetske i klimatske plan (INEKP)**

Kao država-kandidat za punopravno članstvo u EU, Srbija je u obavezi da uskladi svoje javne politike sa evropskom politikom borbe protiv klimatske promene. U okviru inicijative Berlinskog procesa, Republika Srbija je potpisala Sofijsku deklaraciju o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan u novembru 2020. godine. Država se time obavezala da će zajedno sa EU raditi na ispunjavanju vizije da Evropa bude klimatski-neutralan kontinent najkasnije do 2050. godine, i to uvođenjem stroge klimatske politike i reformom energetske i transportnog sektora. Takođe, Srbija je prihvatila Evropski zeleni dogovor kao novu strategiju rasta koja ima za cilj da se EU transformiše u pravedno i bogato društvo, sa modernom i konkurentnom ekonomijom koja efikasno koristi resurse, uz neto emisije gasova sa efektom staklene bašte ravnim nuli do 2050. godine i ekonomskim rastom koji je odvojen od eksploatacije resursa.

U martu 2021. godine, Ministarstvo rudarstva i energetike Vlade Republike Srbije otpočelo je izradu Integriranog nacionalnog energetskog i klimatske plana (INEKP) do 2030. godine sa projekcijama do 2050. godine. Ovim dokumentom, koji je stavljen na javnu raspravu 13. juna 2023. godine, definisaće se ciljevi za smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte, ciljevi povećanja energetske efikasnosti i udela obnovljivih izvora energije (OIE) u ukupnoj potrošnji energije, kao i konkretne politike i mere za njihovu realizaciju.

INEKP primenjuje holistički pristup i razmatra pet usko povezanih i međusobno osnažujućih dimenzija Energetske unije, na integrisani način: (1) dekarbonizacija, sa posebnim fokusom na povećanu upotrebu obnovljivih izvora energije i smanjenje ugljeničnog otiska; (2) energetska efikasnost, koja se tiče cilja prikazivanja posvećenosti zemlje povećanju energetske efikasnosti u svim sektorima; (3) energetska sigurnost, koja se odnosi na diversifikaciju izvora energije i obezbeđivanje sigurnosti snabdevanja kroz solidarnost i saradnju između EU i zemalja Energetske zajednice (EZ); (4) unutrašnje energetske tržište, koje se tiče posvećenosti zemlje stvaranju potpuno integrisanog i funkcionalnog tržišta koje omogućava slobodan protok energije kroz EZ i EU posredstvom adekvatne infrastrukture i bez tehničkih ili regulatornih barijera; i (5) istraživanje, inovacije i konkurentnost, koje podrazumevaju posvećenost zemlje podržavanju prodora u tehnologijama niske emisije ugljenika i čiste energije.

Ciljevi i politike definisane INEKP-om će u velikoj meri uticati na svakodnevni život svih građanki i građana. Između ostalog, sadržaj INEKP-a će odrediti izvore i cene po kojima će se građani snabdevati električnom energijom, propisati uslove proizvodnje energije za potrebe domaćinstava i plasiranje proizvedene energije ka tržištu, definisati način zagrevanja domova i dinamiku radova na renoviranju zgrada i kuća, postavljanju izolacije i zameni stolarije, i utvrditi mehanizme pomoći najugroženijim sugrađanima, koji se često nalaze u stanju energetske siromaštva, u zadovoljenju njihovih potreba za električnom i toplotnom energijom.

Od sadržaja INEKP-a će zavisiti i to u kojoj meri će građankama i građanima biti omogućeno da se uključe u proces energetske tranzicije i na taj način zaštite svoja prava i interese. Građani su ključni korisnici energije i imaju pravo da budu informisani i da učestvuju u procesu odlučivanja o tome kako se energija proizvodi i distribuira. Njihovo aktivno učešće omogućava uzimanje u obzir različitih aspekata ljudskih potreba i interesa, uključujući ekonomske, socijalne i ekološke, čime se osigurava prilagođenost ciljeva i mera INEKP-a realnim potrebama i očekivanjima građana. Takođe, učešće građana može pomoći u povećanju efikasnosti planiranja i sprovođenja mera za energetske tranzicije, jer se na taj način dobijaju korisne povratne informacije, sugestije i ideje. Ovo, nadalje, može olakšati identifikovanje problema i prepreka koji bi inače mogli ostati neprimećeni.

Angažovanje svih zainteresovanih strana, uključujući građanke i građane, se mora shvatiti kao proces koji bi trebalo da počne u ranoj fazi osmišljavanja pravca i dinamike sprovođenja energetske tranzicije. Informisan, transparentan i inkluzivan proces je neophodan za izgradnju poverenja i legitimiteta između građana i kreatora javnih politika. Planiranje strateških politika i mera koje ne uzima u obzir interese građanki i građana može dovesti do nepravedne raspodele tereta i troškova, posebno za najranjivije grupe stanovništva.

## 1.2. Ekonomske i socijalne posledice energetske tranzicije

Energetska tranzicija tiče se svih i donosioca odluka, i onih na koje se te odluke odnose, a naročito onih koji najviše trpe posledice donetih odluka (Petovar, 2021). Stoga je neophodno posvetiti posebnu pažnju onim segmentima stanovništva na koje tranzicija može ostaviti i najviše posledica, poput zaposlenih u rudnicima uglja i termoelektranama, ali i lokalnih zajednica direktno zavisnih od eksploatacije fosilnih goriva. U okviru ovih zajednica, pojedine ranjive i marginalizovane grupe, kao što su žene, stari, osobe sa invaliditetom, pripadnici etničkih manjina (poput romske), primaoci socijalne pomoći ili energetske siromašno stanovništvo, zahtevaju dodatnu podršku i pomoć prilikom planiranja i sprovođenja mera energetske tranzicije.

Ekonomske i socijalne posledice energetske tranzicije po lokalne zajednice mogu biti višestruke. Prestanak eksploatacije uglja može dovesti do gubitka radnih mesta u rudarskoj industriji i drugim povezanim delatnostima, što može imati veliki uticaj na lokalnu ekonomiju. U slučaju da se ne pronađu adekvatne alternative, bilo da je reč o uvođenju OIE ili ekonomskoj diversifikaciji, lokalne zajednice mogu doživeti recesiju i ekonomsku krizu, podstičući stanovništvo, naročito mlade, na napuštanje regiona u potrazi za boljim uslovima života i rada (*odliv mozgova*).

U uslovima recesije, obično se smanjuje broj radnih mesta i povećava konkurencija za preostala radna mesta, što smanjuje šanse za pojedine kategorije stanovništva, kao što su stari, osobe sa invaliditetom i žene, što može dovesti do povećanja siromaštva i smanjenja životnog standarda za ove kategorije stanovništva. Starije grupe stanovnika i osobe sa invaliditetom mogu se suočiti sa ograničenim mogućnostima za brzu i uspešnu prekvalifikaciju, ali i predrasudama u vezi sa svojim veštinama i zdravstvenim stanjem. Žene često čine većinu zaposlenih u sektorima koji su najosetljiviji na recesiju, poput sektora usluga, turizma i maloprodaje. Kao rezultat toga, žene su sklonije gubitku posla ili smanjenju radnog vremena, što može dovesti do pojačane nejednakosti na tržištu rada. Isto tako, u uslovima recesije i ograničenih prihoda, domaćinstva se često oslanjaju na neplaćeni rad, kao što su kućni poslovi i briga o deci i starijima. Žene bi mogle postati dodatno opterećene ovakvim neplaćenim radom što im može onemogućiti pristup tržištu rada i posvećenost razvoju karijera, naročito uzimajući u obzir niži stepen obrazovanja žena u odnosu na mušku populaciju u regionima zavisnim od uglja.

Rudarske zajednice su takođe povezane i sa specifičnom kulturom i načinom života i imaju bogatu istoriju i tradiciju povezanu sa ovom delatnošću. Prestanak eksploatacije uglja može dovesti do gubitka kulturnog nasleđa, društvene kohezije i ličnih i kolektivnih identiteta u ovim zajednicama. Osim toga, gubitak radnih mesta i ekonomska kriza mogu uticati na

socijalnu sigurnost, mentalno zdravlje i generalnu dobrobit ljudi. Iznenadan gubitak posla i potreba za oslanjanjem na određene vidove socijalne pomoći predstavljaju stigmatu među muškom populacijom, i mogu uticati na pojačan osećaj beskorisnosti i bespomoćnosti. Pojedine svetske studije ukazuju na mogućnost povećanog broja slučajeva porodičnog nasilja kao posledicu gubitka poslova u rudarskom sektoru i nestanka specifičnog identiteta koji višegodišnji ili višedecenijski rad u ovim industrijama podstiče i razvija (Lahiri-Dutt, Kuntala et al., 2022).

Uzimajući sve ovo u obzir, zaštita životne sredine i klime, uz istovremeno vođenje računa o ekonomskim i socijalnim potrebama i brigama lokalnog stanovništva i ugroženih zainteresovanih strana, mora se posmatrati kao neophodnost, pre nego kao opcija. Pravovremeno uključivanje građanki i građana i zaštita njihovih interesa mogu pomoći u tome da se energetska tranzicija sprovede na način koji je pravedan i održiv za sve zainteresovane strane.

### 1.3. Pravedna energetska tranzicija

Koncept pravedne energetske tranzicije nastao je kao rezultat potrebe da se ekonomska i socijalna prava svih zainteresovanih strana pažljivo i pravovremeno uzmu u obzir prilikom kreiranja politika i mera energetske tranzicije.

Cilj pravedne tranzicije je da se posredstvom lokalno osmišljenih javnih politika osigura smanjenje negativnog uticaja tranzicije na ljude i zajednice obuhvaćene procesom dekarbonizacije ekonomije, i to posebno na one koji su najosetljiviji i najugroženiji (Mustađa i Shevchuk, 2021). Drugim rečima, pravedna tranzicija predstavlja proces prelaska sa fosilnih goriva na obnovljive izvore energije koji se odvija na način koji je socijalno pravedan i ekonomski održiv, uz poštovanje osnovnog principa da niko ne sme biti ostavljen po strani (oštećen, uskraćen). Ovaj proces zahteva postepeno smanjivanje upotrebe fosilnih goriva i istovremeno povećavanje upotrebe OIE, uz podršku politika i tehnologija koje su pristupačne i dostupne svima, bez obzira na njihov socijalni i ekonomski status.

Pravedna tranzicija podrazumeva dijalog i široke konsultacije između svih zainteresovanih strana kojima se teži minimizirati negativan uticaj promena na radnike u sektoru rudarstva ali i celih zajednica zavisnih od uglja, stvarajući, u isto vreme, pozitivne mogućnosti za nova pristojna radna mesta i što ravnomerniju raspodelu troškova tranzicije (Zinecker et al., 2018). U Smernicama za pravednu tranziciju na putu ka ekološki održivim ekonomijama i društvima za sve, Međunarodna organizacija rada (MRO) naglašava važnost dobrog vođenja i upravljanja energetsom tranzicijom jer samo na taj način tranzicija može postati snažan pokretač stvaranja novih radnih mesta, unapređenja poslova, socijalne pravde i iskorenjivanja siromaštva (ILO, 2015).

Inicijativa pravedne tranzicije Energetske zajednice<sup>1</sup> ističe da procesi energetske tranzicije moraju da obezbede pravičnost kroz jednaku raspodelu, potpuno priznavanje prava i doprinosa rada, uzimanje u obzir rodne dimenzije, kao i ravnopravno učešće svih zainteresovanih strana uz ostvarivanje snažnog društvenog konsenzusa. Pravedna tranzicija nije zamišljena kao fiksni skup pravila (*one-size-fits-all* pristup) već kao vizija i proces zasnovan na dijalogu u kome se daje prioritet potrebama i brigama lokalnog stanovništva i ugroženih zainteresovanih strana. S tim u vezi, ciljevi Inicijative pravedne tranzicije posebno ističu potrebu za podržavanjem inkluzivnog angažovanja „odozdo prema gore“ (*bottom-up*), u kome kreatori javnih politika daju prioritet povratnim informacijama od lokalnih zajednica o održivosti razvoja energetske projekata.

Primeri dobre prakse iz regiona, kao što je energetska tranzicija u Dolini Jiu u Rumuniji, ukazuju na neke od važnih principa i modela uključivanja zainteresovanih strana u proces pravedne energetske tranzicije. U Strategiji tranzicije sa uglja za Dolinu Jiu ističe se važnost sledećih preduslova za uspešan proces pravedne tranzicije: (1) negovanje principa poverenja, inkluzivnosti i transparentnosti; (2) maksimalno angažovanje svih zainteresovanih strana zaduženih za sprovođenje konkretnih akcija i projekata; (3) koordinisan pristup centralne vlade u podršci lokalnim vlastima u usklađivanju relevantnih politika i mera sa politikama i merama na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou; (4) podsticanje dugoročnih i funkcionalnih partnerstava između lokalnih vlasti i nevladinih organizacija, akademske zajednice i predstavnika poslovnog okruženja; kao i (5) vođenje redovnih i doslednih javnih kampanje za podizanje svesti građana o koristima koje će pravedna tranzicija doneti lokalnim zajednicama, novim prilikama za zapošljavanje, zahtevima tržišta rada, ekološkim trendovima i implikacijama lokalnog razvoja u vezi sa zelenom ekonomijom (PWC, 2020).

## 2. Pravedna tranzicija u lokalnom kontekstu

Nacrt izveštaja „Dijagnostika pravedne tranzicije i Akcioni plan“, koji Ministarstvo rudarstva i energetike izrađuje uz podršku Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD), ističe činjenicu da bi postepeno smanjenje korišćenja uglja u Republici Srbiji moglo dovesti do štetnih uticaja na zajednice koje se oslanjaju na ugalj, ali i da bi se, uz pravovremeno planiranje i angažovanje svih zainteresovanih strana, ovi negativni efekti mogli ublažiti i pretvoriti u priliku.

### 2.1. Potencijalne posledice energetske tranzicije za opštine i regione u Srbiji

Uzimajući u obzir geografsku udaljenost rudnika i energetske postrojenja, obim privredne delatnosti u vezi sa energetske postrojenjima (procenat stanovništva koje radi u rudnicima i kamenolomima, ili u oblasti električne energije, gasa, pare i klimatizacije), kao i opštine

---

<sup>1</sup> <https://www.energy-community.org/regionalinitiatives/Transition.html> [pristupljeno 5. aprila 2023.]

prebivališta zaposlenih u Elektroprivredi Srbije (EPS), Dijagnostika pravedne tranzicije ocenjuje da bi se negativni uticaji progresivnog odustajanja od uglja najviše mogli osetiti u kolubarskom i kostolačkom regionu (opštine Lazarevac, Lajkovac, Obrenovac, Ljig, Požarevac, Svilajnac, Kostolac) i opštinama koje su povezane sa rudnicima Resavica (pre svega Despotovac).

Na osnovu odabranog scenarija „S” nacrtu INEKP-a, koji podrazumeva isključivanje iz rada termoelektrana (TE) do 2030. godine i prestanak aktivnosti u rudniku Rembas u Resavici, procenjeno je da postoji između 10.000 i 12.000 ugroženih poslova koji su u direktnoj vezi sa industrijom vađenja uglja i proizvodnjom energije na ugalj (od procenjenih 2,74 miliona ukupnih radnih mesta prijavljenih u Srbiji). Kada su u pitanju poslovi povezani sa rudnicima i termoelektranama EPS-a (indirektni poslovi), gubitak radnih mesta je procenjen na oko 3.000. Procenjuje se da je oko 70% radne snage u EPS-u zadužene za ugalj starije od 40 godina, što se može odraziti na to da se, uzimajući u obzir ograničene mogućnosti za radnu mobilnost za starije starosne grupe, radna mesta prirodno „ugase” u skladu sa smanjenjem proizvodnje uglja, dajući prednost šemama prevremenog penzionisanja.

Dijagnostika pravedne tranzicije takođe zaključuje da lokalna privredna delatnost ima negativan uticaj na zdravlje i životni vek lokalnog stanovništva u regionima zavisnim od uglja. Očekivani životni vek u pogođenim područjima je ispod nacionalnog proseka, pri čemu je naročito zabrinjavajuća situacija u Kostolcu, gde je očekivani životni vek kod muškaraca skoro tri godine kraći od nacionalnog proseka. Najkraći očekivani životni vek žena zabeležen je u Kostolcu i Despotovcu. Demografski izazovi sa kojima se suočavaju regioni zavisni od uglja uključuju i relativno visoku prosečnu starost stanovništva, mali broj upražnjenih radnih mesta, kao i dugoročnu nezaposlenost pri čemu je nezaposlenost žena prilično visoka ali i nezaposlenost mladih u pojedinim opštinama (Lazarevac, Lajkovac). Dodatno smanjenje zaposlenosti moglo bi imati pogubne ekonomske i socijalne uticaje u opštinama u kojima su EPS i PEU Resavica najveći poslodavci.

Kada je reč o izazovima u vezi sa obrazovanjem i socijalnom zaštitom, Dijagnostika pravedne tranzicije navodi da je obrazovna struktura u regionima zavisnim od uglja nepovoljnija u slučaju ženske populacije, kao i da programi u stručnim školama suštinski ne prate nove poslovne trendove i potencijalne potrebe zelene transformacije u lokalnim zajednicama. Socijalna zaštita je nedovoljna da pomogne svim ljudima kojima je pomoć potrebna, dok nedostatak socijalnih usluga ometa uključivanje žena u ekonomske aktivnosti. Takođe, gašenje postrojenja koja rade na ugalj i njihovo zamenjivanje proizvodnjom iz OIE dovešće do još većeg pritiska na cenu za krajnje korisnike, što može povećati broj građanki i građana koji se nalaze u stanju energetske siromaštva.

Dijagnostika pravedne tranzicije naglašava i to da se negativni uticaji energetske tranzicije mogu ublažiti i pretvoriti u značajnu priliku prelaskom na privredu sa niskim nivoom emisija



ugljenika zasnovanu na ekspanziji OIE, posebno solarne energije, vetra i biomase, kao i usvajanjem cirkularne i zelene ekonomije. Srednjoročne mere podrške malim i srednjim preduzećima u upravljanju procesom diversifikacije, prelazna rešenja za radnike, kao što su sanacija rudnika, izgradnja, obnova zgrada i javni radovi, stvaranje mreže socijalne sigurnosti za najugroženije kategorije, kao i uspostavljanje namenskih mehanizama podrške koji bi se zasnivali na aktivnom učešću lokalnih aktera u implementaciji i praćenju teritorijalnih planova, u velikoj meri mogu olakšati energetska tranziciju za sve stanovnike pogođenih regiona. Od koristi može biti i to što se određene pogođene opštine nalaze u blizini glavnog privrednog centra Beograda, što povećava šanse za zamenu privredne aktivnosti i olakšava planiranje i sprovođenje korektivnih mera.

## 2.2. Učešće građana u kreiranju politika pravedne tranzicije

Socijalni aspekti energetske tranzicije u Republici Srbiji i dalje nisu uključeni u kreiranje strateških dokumenata u ovoj oblasti (Momčilović, 2021). Dok su organizacije civilnog društva (OCD) zastupljene u radu radnih grupa za izradu pojedinih strateških dokumenata, poput INEKP-a ili Strategije razvoja energetike, lokalne zajednice i šira javnost i dalje nisu niti dovoljno informisani o ovim procesima, niti uključeni kao relevantni partneri u osmišljavanju politika i mera pravedne tranzicije.

Zaključci Dijagnostike pravedne tranzicije ističu angažovanje zainteresovanih strana kao ključni deo uspešnog upravljanja energetska tranzicijom u Srbiji. Angažovanje zainteresovanih strana, uključujući predstavnike radnika, lokalne zajednice i organizacija koje se bave životnom sredinom, se mora shvatiti kao proces koji zahteva vođstvo i facilitaciju, i koji bi trebalo da počne u ranoj fazi planiranja kroz mapiranje, identifikovanje i informisanje ključnih zainteresovanih strana na adekvatan i blagovremen način. U Dijagnostici se predlaže i osnivanje institucije na državnom nivou, kao što je direkcija, agencija ili stalna multifunkcionalna radna grupa za proces tranzicije, koja bi uključivala relevantne zainteresovane strane na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.

Od oktobra 2022. do marta 2023. godine Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) je, u partnerstvu sa Ministarstvom rudarstva i energetike i Ministarstvom zaštite životne sredine, organizovao dijaloge o pravednoj energetska tranziciji, koji se završio razgovorima na lokalnom nivou, u Obrenovcu i Požarevcu.<sup>2</sup> Cilj ovog procesa bio je započinjanje konsultacija kako bi se pronašao zajednički dogovor svih zainteresovanih strana o tome kako da zelena tranzicija u Srbiji bude sprovedena na pravedan način, uvažavajući specifičnosti sektora i regiona koji se baziraju na intenzivnom korišćenju fosilnih goriva. Na osnovu zaključaka ovog širokog konsultativnog procesa u kome je učestvovalo više od 100 predstavnika delova

---

<sup>2</sup> <https://www.undp.org/sr/serbia/news/dijalozi-o-pravednoj-zelenoj-tranziciji-na-lokalnom-nivou>

privrede koji imaju ključnu ulogu u zelenoj tranziciji, Vlada Srbije bi trebalo da razvije Plan pravedne tranzicije ka niskokarbonskoj privredi u Srbiji.

Tokom izrade INEKP-a otvoren je javni poziv organizacijama civilnog društva za članstvo u radnim grupama Ministarstva rudarstva i energetike. Na taj način, predstavnici dve OCD iz Srbije postali su stalni članovi radnih grupa za izradu INEKP-a u čijem sastavu se još nalaze i predstavnici relevantnih institucija i velikih kompanija iz javnog i privatnog sektora. U nacrtu INEKP-a se ističe i to da su razne lokalne i regionalne vlasti bile uključene u izradu INEKP-a na *ad hoc* osnovi, dajući potrebne podatke za određene oblasti i mišljenja o određenim pitanjima kao prateće strane u procesu planiranja. Budući da se implementacija energetske i klimatskih ciljeva mora postići podrškom „odozdo prema gore“, planirano je da se relevantni akteri na lokalnom i regionalnom nivou zvanično pozovu da učestvuju u procesu javnih konsultacija i daju svoje doprinose ovim važnim procesima.

Civilni sektor u Srbiji uputio je niz primedbi na postupak izrade INEKP-a, naročito u pogledu netransparentnosti ranih javnih konsultacija i nedovoljnog učešća javnosti u ovim procesima, uključujući građane, lokalne zajednice, sindikate, privredni sektor i druge zainteresovane strane. Od Ministarstva rudarstva i energetike se zahtevalo da informiše javnost o postupku izrade INEKP-a, ciljevima, sadržini i značaju dokumenta, kao i da omogući javnosti uvid u rad radnih grupa. Takođe, primedbe su upućene i u vezi sa nejednakom zastupljenošću različitih aktera u radnim grupama i nedovoljnom upoznatosti javnosti sa svojom ulogom i mogućnostima učešća u ovim važnim procesima (Vojvodić i Veselinović, 2022).

### 2.3. Stavovi stanovnika regiona zavisnih od uglja o pravednoj energetskej tranziciji

U iščekivanju konkretnog uključivanja predstavnika lokalnih zajednica i uvažavanja njihovih prava i interesa prilikom kreiranja strateških dokumenata, pojedine međunarodne i nacionalne OCD sprovele su kvalitativna, *bottom-up* istraživanja u regionima zavisnim od uglja (dubinski intervjui, upitnici, fokus grupe, *online* istraživanja javnog mnjenja), nastojeći da razumeju kakvi su stavovi i percepcije pravedne energetske tranzicije među potencijalno najugroženijim građankama i građanima (BOŠ 2022; Pupovac 2021; Pupovac 2021a; World Bank 2022). Ovakva istraživanja su malobrojna ali pružaju važan uvid u pitanja koliko su građani upoznati sa konceptom pravedne tranzicije i svojim pravima u tom procesu, koji su njihovi najveći strahovi u vezi sa ekonomskim i socijalnim promenama koje ih očekuju, kao i kako vide svoju budućnost i razvojne kapacitete regiona u kojim žive nakon prestanka eksploatacija uglja.

### 2.3.1. Neinformisanost

U istraživanju javnog mnjenja sprovedenog u julu 2022. godine u zemljama Zapadnog Balkana, na osnovu reprezentativnog uzorka od 3.600 ispitanika Svetska banka je utvrdila da postoji veoma ograničeno poznavanje koncepta pravedne tranzicije (World Bank, 2022). 80% ispitanika izjavilo je da nije upoznato sa konceptom pravedne tranzicije, dok 69% nije upoznato ni sa naporima zemalja Zapadnog Balkana da podrže i razvijaju viziju održive energije za sve. I pored slabe informisanosti, većina ispitanika (73%) u svih pet zemalja regiona smatra da građani treba da budu uključeni u proces energetske tranzicije (u Srbiji je ovaj procenat 78%), pri čemu 67% vidi posebno organizovana radna tela u svojim lokalnim zajednicama kao najpoželjniji vid uključivanja građana u proces. Televizijski izveštaji i stručne rasprave na TV-u rangirani su kao dva najefikasnija kanala za komunikaciju i informisanje građana o pravednoj tranziciji i njenim uticajima.

Do sličnih zaključaka došla je i studija Evropske mreže za klimatsku akciju (CAN Europe) o stavovima i percepcijama građanki i građana Lazarevca, koja je sprovedena tokom šestomesečnog perioda krajem 2020. i početkom 2021. godine (Pupovac, 2021). U upitniku koje je popunilo 118 stanovnika Lazarevca, utvrđeno je da 79% ispitanika nije upoznato sa pojmom pravedne tranzicije. Ispitanici koji su znali šta je pravedna tranzicija, svoja znanja crpeli su iz kanala informisanja poput društvenih mreža (43%), Internet portala (43%) i medija sa nacionalnom frekvencijom (16,5%), dok je najmanje informacija dolazilo od lokalnih medija i lokalnih organa i institucija (5,1% za oba). Sa procesom pravedne tranzicije upoznata je mahom urbana, bolje obrazovana mlađa i srednja populacija koja živi u ovom regionu.

Ispitanici su u intervjuima istakli da se informacije često prenose usmeno, „od usta do usta“, što povećava sumnju u njihovu istinitost i relevantnost i stvara dodatnu nesigurnost i konfuziju. Takođe, istaknuto je i prisustvo velikog broja negativnih informacija koje predviđaju pesimistična scenarija i izazivaju strah kod ljudi, što generiše prirodnu potrebu za upoznavanjem sa pozitivnim aspektima pravedne tranzicije kako bi i stav građana u odnosu na kreatore javnih politika mogao biti informisaniji i konstruktivniji. Pored toga, građanke i građani Lazarevca smatraju i da su isključeni iz javnih rasprava i onemogućeni da pribave relevantne podatke o ekološkim problemima u svojoj lokalnoj zajednici, što dodatno otežava ne samo proces informisanja nego i njihovo aktivnije učešće i kompetentniji doprinos procesima.

Na pitanje ko bi trebalo da bude odgovoran za pružanje informacija o pravednoj tranziciji i ko bi trebalo da preuzme vodeću ulogu u sprovođenju ovih politika i primeni mehanizama, ispitanici su prepoznali Vladu Srbije (Ministarstvo rudarstva i energetike – 47,7%, i Ministarstvo zaštite životne sredine – 45%) i lokalnu vlast i institucije u Lazarevcu (55%) kao glavne aktere koji bi trebalo da doprinesu podizanju svesti o pravednoj tranziciji, njenom planiranju i praktičnom sprovođenju. Veliki procenat ispitanika očekuje da informacije dođu

od lokalnih organizacija i udruženja za zaštitu životne sredine (40,5%), kao i obrazovnih institucija (39,6%), zdravstvenih ustanova, kompanija u energetske sektoru koje koriste fosilna goriva i sindikata (svako pojedinačno po 27,9%).

Saznanja do kojih je došla Beogradska otvorena škola (BOŠ, 2022) sprovođenjem fokus grupa u Lazarevcu i Obrenovcu, ukazuju na to da građani ovih gradova očekuju veću transparentnost i informisanost koja bi se ostvarila detaljnom analizom opcija i vođenjem procesa od strane stručnih osoba, kao i uključivanjem svih zainteresovanih strana u ovaj proces, od nadležnih institucija do pripadnika lokalnih zajednica. U skladu sa zaključcima fokus grupa, uključivanje stanovnika Obrenovca i Lazarevca u ovaj proces trebalo bi ostvariti putem ispitivanja stavova, motivisanja građana za bavljenje ovom temom, edukacije i omogućavanja prostora za razmenu ideja o tome koje su mogućnosti za razvoj i alternativne privredne delatnosti koje treba podržavati. Pored toga, učesnici fokus grupa vide mogućnost i u učenju od iskustava drugih država u ovom procesu, koji mogu da se prilagode kontekstu i uslovima u ove dve opštine.

### 2.3.2. Visok stepen nepoverenja

Nedostatak transparentnosti, kao i nedovoljne, nepotpune ili netačne informacije, stvaraju nepoverenje građanki i građana u politike i procese pravedne tranzicije i aktere koji su zaduženi za njihovo sprovođenje. Visok stepen nepoverenja utiče na legitimitet koji donosioci odluka imaju u lokalnim zajednicama, i može dovesti do dodatnog polarizovanja i otpora prema politikama i merama pravedne energetske tranzicije.

Studija o stavovima i percepcijama građanki i građana Lazarevca (Pupovac, 2021; Pupovac 2021a) ukazala je na to da ispitanici strahuju da će biti ostavljeni na cedilu jer gaje duboko nepoverenje prema praktično svim ključnim akterima koji su uključeni u proces pravedne tranzicije – lokalnim institucijama, poslodavcima, sindikatima, Vladi Srbije, Evropskoj uniji, organizacijama civilnog društva - nacionalnim i lokalnim, kao i prema većini svojih sugrađana za koje veruju da im odgovara *status quo* i da nisu zainteresovani za aktivnije učešće u procesu osmišljavanja politika i mera pravedne tranzicije.

Razlozi za nepoverenje su mnogobrojni. Na pitanje da navedu šta smatraju najvećim izazovima i problemima za sprovođenje pravedne tranzicije u Lazarevcu, više od polovine ispitanika opredelilo se za: nepoštovanje postojećih propisa (61,7%), korupciju (60,9%), nedostatak znanja (60,9%) i odsustvo političke volje (53,9%); slede nedostatak poverenja u organe i institucije (47,8%), nepotpuna regulativa (44,3%) i nedovoljno interesovanje građana (42,6%). Nedovoljnu uključenost građana u proces donošenja i sprovođenja odluka i neefikasan sistem podsticaja za OIE prepoznalo je kao izazove 40% ispitanika.

Fokus grupe u Lazarevcu i Obrenovcu (BOŠ, 2022) došle su do sličnih zaključaka. Među ispitanicima preovlađuju nepoverenje i strah, a posledično i nespremnost i nedovoljna motivacija za bavljenje pitanjima pravedne energetske tranzicije. Izraženo je nedovoljno poverenje u sâm proces energetske tranzicije, način na koji će se sprovoditi i aktere koji će ga voditi, uz naročito nepoverenje u institucije. Pored toga, izražena je i skeptičnost prema tome da će se sam proces energetske tranzicije dogoditi, u velikoj meri zbog toga što su izjave o napuštanju uglja nekonzistentne ali i iz razloga što građani ne vide da se sprovode konkretni koraci u tom pravcu.

### 2.3.3. Pesimističan pogled u budućnost

U nedostatku tačnih i pravovremenih informacija, i uz veliki stepen nepoverenja prema svim akterima uključenim u proces kreiranja i sprovođenja politika pravedne tranzicije, lokalne zajednice zavisne od uglja imaju i negativnu sliku svoje budućnosti i budućnosti regiona u kojima žive. Istraživanje Svetske banke u regionu Zapadnog Balkana pokazalo je da skoro 50% ispitanika očekuje negativne posledice energetske tranzicije za sebe i svoja domaćinstva, pri čemu su najveće brige stanovnika gubitak posla i povećanje nezaposlenosti (57%), zajedno sa povećanjem cena električne energije i grejanja (53%). Svega 44% ispitanika smatra da će pravedna energetska tranzicija u njihovim lokalnim sredinama biti uspešna (World Bank, 2022).

Na pitanje da li bi, ukoliko im se ukaže prilika, napustili opštinu Lazarevac i preselili se u drugi grad ili opštinu u Srbiji ili u inostranstvu, većina ispitanika – njih 65%, izjavili su da bi to uradili, 11% su rekli da ne bi otišli iz Lazarevca, dok 24% nisu bili sigurni (Pupovac, 2021). Kao najčešći razlozi za napuštanje regiona navedeni su zagađenje vazduha, vode i zemljišta, izrazita korupcija, loša infrastruktura, kao i velika zavisnost lokalne ekonomije od rudarstva i srodnih industrija. Ispitanici su naveli da bi odlaskom iz Lazarevca podigli nivo životnog standarda i obezbedili sebi i svojoj deci zdravije okruženje od trenutnog, dok su mnogi izjavili da su voljni i da emigriraju u inostranstvo. Intervjuisani građani Lazarevca smatraju da u ovom rudarskom gradu nema dovoljno društvene kohezije i jedinstva, kolektivnog identiteta i motivacije mladih, kao i da ne postoji svest građana o pitanjima koja su od presudnog značaja za budući opstanak ove lokalne zajednice. Zato će u njihovoj percepciji Lazarevac bez uglja postati „grad duhova“, „napuštena rupa“ ili „neuspešna rudarska kolonija“.

Iz nešto optimističnije perspektive, građanke i građani Lazarevca prepoznali su potencijal biomase kao potencijalne zamene za ugalj (49,6%), zatim solarne energije (44,2%) i energije vetra (23,9%). Takođe, ispitanici vide potencijal u razvoju poljoprivrede, voćarstva, stočarstva i turizma (Pupovac, 2021). Kao prednost i šansa za razvoj Lazarevca i Obrenovca, kao beogradskih opština, prepoznata je i blizina i dobra saobraćajna povezanost sa glavnim gradom. U oba slučaja se smatra da blizina Beograda može biti prednost po pitanju proizvodnje hrane, a u slučaju Lazarevca i šansa za građanke i građane koje žele da žive u

blizini Beograda, ali ne u sâmom centru grada (kao što su stariji sugrađani i penzioneri i porodice sa malom decom) (BOŠ, 2022).

### **3. Pravedna tranzicija u nacrtu teksta Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana Republike Srbije za period do 2030. godine sa projekcijama do 2050. godine**

Najnovija verzija teksta INEKP-a, spremna za javnu raspravu, javnosti je predstavljena sredinom juna 2023. godine, kada je Ministarstvo rudarstva i energetike oglasilo javne konsultacije i javnu raspravu na predlog uredbe o utvrđivanju INEKP-a. Nacrt INEKP-a koji je na javnoj raspravi sadrži jednu meru koja se direktno tiče pravedne tranzicije. Ova mera navedena je u okviru dimenzije „Dekarbonizacija“, a naziv mere je „Sprovođenje i praćenje Pravedne tranzicije i odgovarajućeg Akcionog plana“ (šifra mere politike MP\_D6). Ova mera se, u suštini, poziva na dokument koji je još uvek u izradi i ne predstavlja dokument javnih politika – reč je o dokumentu „Dijagnostika pravedne tranzicije“, koji takođe izrađuje Ministarstvo rudarstva i energetike, uz podršku Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD). Ovaj dokument bi, kao analitička osnova, trebalo da se iskoristi za donošenje Akcionog plana za pravednu tranziciju.

U tekstu se navodi da će mera MP\_D6 biti usmerena na „oporavak lokalne privrede, osiguranje i otvaranje novih radnih mesta, pomoću fleksibilne razvojne transformacije obuhvaćenih oblasti“ (INEKP 2023, strana 41). U opisu mere govori se o utvrđivanju stubova razvoja, unapređenju prostornog planiranja, politici investicija, poreskim olakšicama. Pored toga, u delu INEKP-a koji sadrži analitičku osnovu, postoje podaci koji govore o uticaju sprovođenja izabranog scenarija na bruto domaći proizvod, zaposlenost uopšte, kao i promene u zaposlenosti po sektorima, sa posebnim fokusom na obnovljive izvore energije.

### **4. Zaključci i preporuke za integraciju pravedne tranzicije u INEKP**

Uzevši u obzir način na koji je pitanje pravedne tranzicije obuhvaćeno nacrtom INEKP-a, zaključci i preporuke su sledeći:

- Pozivanje na još uvek neusvojen dokument čini meru prilično neodređenom i podložnom različitim tumačenjima;
- Primetno je da je za sprovođenje ove mere i kao izvršni organ i kao telo za praćenje postavljeno Ministarstvo rudarstva i energetike, dok je u oblasti praćenja pomenuto samo još Ministarstvo zaštite životne sredine. Ukoliko govorimo o uspostavljanju procesa pravedne

tranzicije na nacionalnom nivou, potrebno je uključiti praktično sve sektore vlasti – Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo prosvete, Ministarstvo privrede, kao i Privrednu komoru Srbije i regionalne privredne komore, jedinice lokalne samouprave, Ekonomski i socijalni savet, itd.

- Sama analitička osnova INEKP-a morala bi da ponudi detaljnije podatke o ekonomskoj i socijalnoj strukturi opština na kojima se prostiru ugljeni baseni i preduzeća u lancu proizvodnje i snabdevanja ugljem za proizvodnju energije, kao i podatke o broju potencijalno ugroženih radnih mesta, potrebama za prekvalifikaciju, dokvalifikaciju, otpremnine, i sl., zatim o demografskoj i socijalnoj strukturi tih područja, ranjivim i marginalizovanim grupama, i ostale podatke koji na sveobuhvatan način pružaju pregled stanja na temu pravedne tranzicije.
- Kao indikator napretka postavljeno je godišnje smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte. Svakako bi indikator napretka trebalo da bude drugačije postavljen i fokusiran na sam uspeh procesa pravedne tranzicije, koji se ne ogleda samo u smanjenim emisijama iz sektora energetike, već i u uspešnoj ekonomskoj i socijalnoj transformaciji regiona koji ekonomski najviše zavise od eksploatacije uglja.
- Uzevši u obzir neka od iskustava država članica Evropske unije u usvajanju i sprovođenju integrisanih nacionalnih energetske i klimatskih planova, kao i evaluacije ovih planova od strane Evropske komisije, potrebno je jasnije povezivanje pitanja energetske siromaštva i pravedne tranzicije u okviru INEKP-a. Nacrt INEKP-a se bavi energetske siromaštvom u domenu dimenzije „Unutrašnje energetske tržište“. Preporuka Evropske komisije, proistekla iz evaluacije integrisanih nacionalnih energetske i klimatskih planova EU, je da INEKP mora da sadrži sledeće elemente: (1) detaljan društveni uticaj, uticaj na zapošljavanje i veštine; (2) potrebe za veštinama i neusklađenost veština; (4) planirani ciljevi, mere, rasporedi, mere ublažavanja; (5) broj domaćinstava pogođenih energetske siromaštvom, i tako dalje.

## Literatura

Beogradska otvorena škola (BOŠ) (2022): Pravedna energetska tranzicija u regionima proizvodnje uglja - Istraživački izveštaj (neobjavljeni izveštaj)

Cavalheiro, Gonçalo (2020): Prvi koraci ka pravednoj tranziciji: osnovne analize za mapu puta, United Nations Development Programme (UNDP), dostupno [OVDE](#)

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Dijagnostika pravedne tranzicije: Srbija, Nacrt završnog izveštaja – verzija 2.0, 22. septembar 2022. godine

Integrisani nacionalni energetske i klimatske plan Republike Srbije, Nacrt, septembar 2022. godine

Integrirani nacionalni energetska i klimatski plan Republike Srbije, Nacrt, jun 2023, objavljen u sklopu javnih konsultacije i javne rasprave o predlog Uredbe o utvrđivanju INEKP-a, dostupno [OVDE](#)

International Labour Organization (ILO) (2015): Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all, dostupno [OVDE](#)

Lahiri-Dutt, Kuntala et al. (2022): Just Transition for All: A Feminist Approach for the Coal Sector, World Bank, Washington, DC, dostupno [OVDE](#)

Momčilović, Predrag (2021): Par reči o pravednoj energetska tranziciji, Beogradska otvorena škola (BOŠ), Beograd (neobjavljeno istraživanje)

Mustađa, Alexandru i Victoria Shevchuk (2021): Osam koraka ka pravednoj (energetska) tranziciji na Zapadnom Balkanu, CEE Bankwatch Network, dostupno [OVDE](#)

Petovar, Ksenija (2021): Socijalna dimenzija energetska tranzicije – Da li je Pravedna tranzicija za sve ostvariva?, analiza u okviru projekta u okviru projekta „Radna prava su naša prava“, Fondacija Centar za demokratiju

Pupovac, Maja (2021): Wake-up call for us all: Just transition attitudes and perceptions in the coal-impacted community of Lazarevac, Serbia, Climate Action Network (CAN) Europe, dostupno [OVDE](#)

Pupovac, Maja (2021a): First we need trust for justice to be "just": A view on energy transition from the coal-impacted community of Lazarevac, Serbia, Perspectives Southeastern Europe, str. 27-31

PWC - PricewaterhouseCoopers Romania (2020): Strategy for the transition from coal of the Jiu Valley - Stakeholders Engagement Strategy, dostupno [OVDE](#)

Vojvodić, Sanja i Irina Veselinović (2022): Mapiranje ključnih demokratskih izazova u kontekstu zelene tranzicije, u Mapiranje pravedne zelene tranzicije u Srbiji, Ministarstvo Prostora, Beograd, str. 51-81

World Bank (2022): Western Balkans Coal Regions In Transition Public Perceptions Survey: Headline Findings, World Bank Group: Energy and Extractives, 12. jul 2022.

Zinecker, Anna et al. (2018): Real People, Real Change - Strategies for just energy transitions, International Institute for Sustainable Development, dostupno [OVDE](#)