

ГРАДЕЊЕ ПАТЕКИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ПРАВЕДНА ЕНЕРГЕТСКА ТРАНЗИЦИЈА

СЛУЧАЈОТ НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Градењето на ефикасни структури на управување, коишто базираат на локалната реалност, се од витално значење за процесот на праведна енергетска транзиција. Суштински предуслов за јавните политики засновани на локални специфики според местото каде тие политики треба да се применат (place-based policy) се идентификување и имплементација на добри практики, кои се креираат во партнерство со локалните засегнати страни и групи, за истите соодветно да можат да одговорат на влијанијата од енергетската транзиција токму во тие места.

Овој краток документ ги разгледува политиките на енергетска транзиција и степенот до кој процесите на управување и вклучување на засегнатите страни можат да обезбедат резултати кои се општествено и просторно праведни. Случајот на Република Северна Македонија (PCM) се користи како пример во идентификување на предизвиците

во управувањето на декарбонизацијата и праведната енергетска транзиција. Иако темата е сложена и не може директно да се примени, сепак искуството на PCM може да пренесе релевантни лекции и за другите земји во регионот на Западен Балкан (ЗБ), преку споделување на предизвиците во процесот на праведна енергетска транзиција.

Препораките имаат за цел да ги поддржат креаторите на политиките во донесувањето информирани одлуки за подобрување на управувачките структури и на процесите на енергетската транзиција како и на вклучување на засегнатите страни. Препораките, исто така, ја истакнуваат улогата и одговорноста на различните засегнати страни во процесот на енергетска транзиција, вклучувајќи ги властите, експертите, бизнисите, невладините организации и граѓанското општество и секако локалната заедница.

Енергетска транзиција во Северна Македонија: контекст

Учеството на јагленот како примарна енергија во производството на електрична енергија во РСМ се намалува. На пример, ТЕ Осломеј историски бележи намалено производството на електрична енергија, меѓутоа главно поради исцрпувањето на резервите на јаглен и поради ниската топлинска моќ на јагленот. Сепак, термоелектраните (ТЕ) кои работат на јаглен сè уште се примарен извор за производство на електрична енергија во РСМ. Лигнитот сè уште придонесува со речиси 70% од домашното производство на електрична енергија - што е споредливо и со просекот на земјите во ЗБ (освен Албанија), додека обновливите извори на енергија учествуваат со 32% од вкупниот енергетски микс, од кои 5% се од сончева енергија, 26% од хидро и во мал степен од ветер и биоенергија¹.

Иако расте свесноста за потребата од промена кон поодржлив енергетски пазар, економските и општествените трошоци претставуваат голем предизвик. Геополитичките турбуленции во последните години и сè позахтевните глобални климатски политики доведуваат до зголемување на цените на енергијата и нестабилност кај енергетскиот сектор. Во 2021 година, РСМ прогласи „кризна состојба“ во однос на енергијата², поради што ТЕ Осломеј продолжи со работа. Неодамна, независната Регулаторна комисија предупреди на нетипично високите цени на електричната енергија во Југоисточна Европа³, поради што РСМ побара од Европската енергетска заедница да ја оцени нерамнотежата на цените на енергијата. На ова претходеше и реакцијата на неколку членки од ЕУ за нефункционалноста на единствениот европски енергетски пазар поради недостигот од доволен капацитет на меѓународни интерконекции за пренос на електрична енергија од земјите во централна кон земјите

во југоисточна Европа⁴. Ова покажува дека земјите од ЗБ се соочуваат со дополнителни предизвици, како што се недостатокот на механизми за транзиција и понеефикасни енергетски пазари, што ги прави изложени на поголеми ризици, повисоки премии за цените на енергија и повисоки трошоци во споредба со земјите од ЕУ.

Во поширок контекст на декарбонизацијата, сепак затворањето на термоелектраните кои работат на јаглен, не претставува прашање на тоа дали ќе се затворат и кога, туку клучното прашање е како ќе се спроведе процесот на декарбонизација. РСМ има законодавна и политичка рамка за поттикнување на обновливи извори на енергија и на енергетската ефикасност, но и покрај ваквите заложби, постои простор за унапредување, особено поради: 1) нејасните оперативни структури на управување; 2) недоволните инвестиции; 3) ограничената вклученост на засегнатите страни; 4) празнините во регулаторните рамки; 5) лимитираната општествена прифатеност; и 6) енергетската безбедност. Затоа, идентификувањето и примената на добрите практики за управување со енергетската транзиција како и активното вклучување на засегнатите страни е од суштинско значење.

Влијанието на затворањето на термоелектраните за јаглен

Во РСМ годишно околу 1.600 луѓе предвреме умираат поради загадениот воздух, па и на глобално ниво согорувањето на јаглен е примарната закана како за животната средина така и за здравјето на луѓето. Само поради овој факт транзицијата кон обновливи извори на енергија е неизбежна. Но, ваквиот

¹ Годишен извештај на Регулаторната комисија за енергетика и водни услуги на Република Северна Македонија за 2023 година

² <https://balkaninsight.com/2021/11/10/north-macedonia-declares-state-of-crisis-over-energy/>

³ Види повеќе: <https://press24.mk/netipichno-visoki-ceni-na-elektrichnata-energija-rke-so-predupreduvanje-do-evropskata-energetska>

⁴ Види повеќе: <https://www.reuters.com/business/energy/greece-work-with-romania-bulgaria-fight-surgings-power-prices-minister-says-2024-09-09/>

процес бара компромис помеѓу економските, социјалните и етичките цели. Термоелектраните претставуваат важен столб на локалните економии бидејќи обезбедуваат работни места за значаен број на луѓе како што е случајот во Пелагонискиот и во Југозападниот регион. Двете ТЕи (Осломеј и Битола) обезбедуваат повеќе од пет илјади директни и двојно повеќе индиректни работни места. ТЕи, исто така, имаат и значителни индиректни ефекти врз локалните економии во однос и на креирање на дополнителни работни места и услуги. Диверзификацијата на локалните економии преку инвестиции во проекти за обновливи извори на енергија, може да отворат нови можности за работа и да се намали зависноста од јаглен, меѓутоа секторот на обновливи извори само делумно може да ја апсорбира тековната работна сила, поради што се потребни напори за преквалификација и доусовршување на работната сила. Дополнително, инвестициите во обновливите извори на енергија се случуваат и во региони различно од оние каде сега се лоцирани ТЕ, оттука треба да се очекуваат и загуби на работни места и евентуално раселување на жителите од најпогодените региони, за што се потребни соодветни мерки за адаптација. Меѓутоа, од друга страна, инвестициите во зелената индустрија можат да донесат и нови можности за економска обнова и диверзификација.

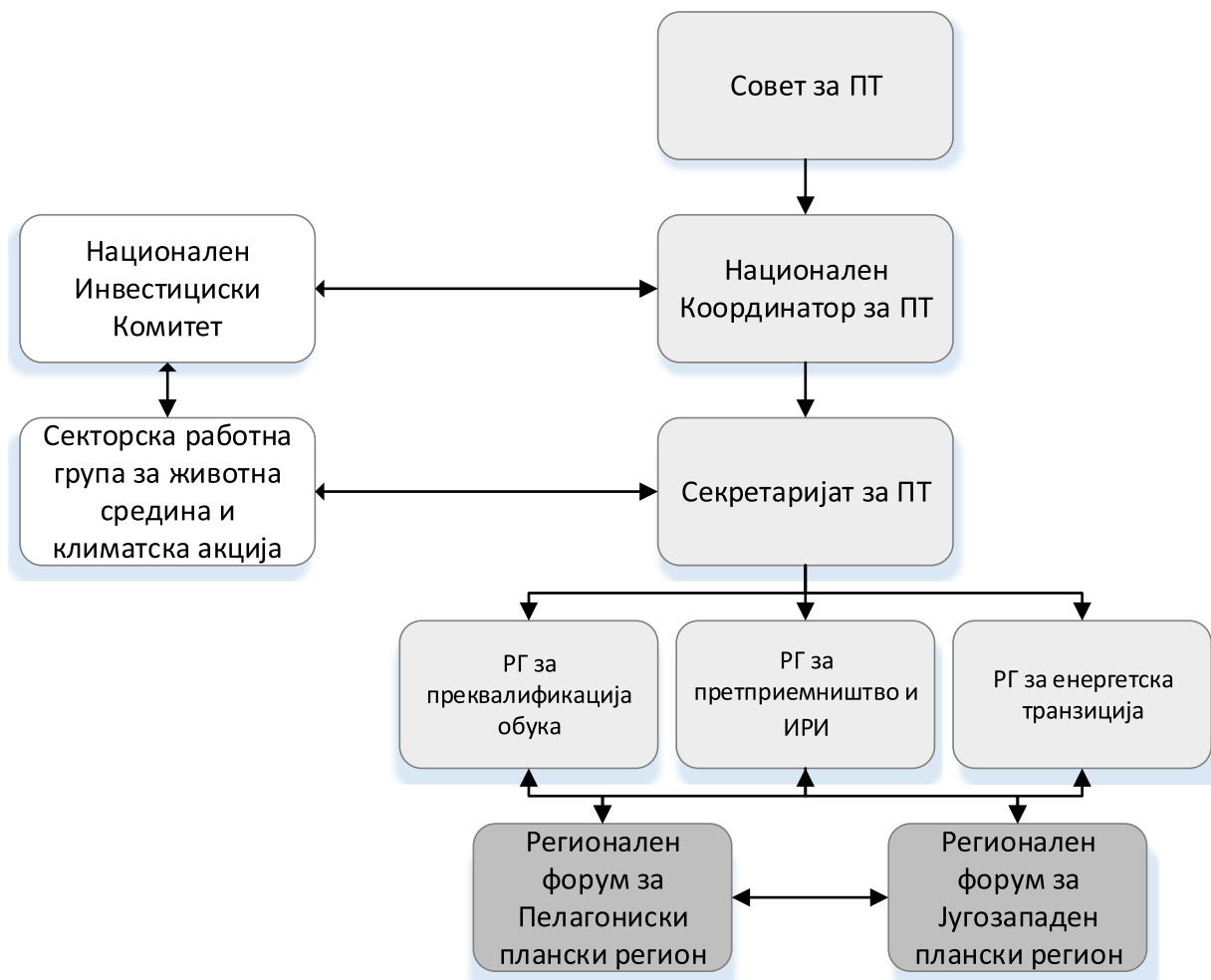
Постоечки структури за управување

Управувањето со процесот на праведна зелена транзиција во РСМ претставува заеднички напор помеѓу повеќето владини субјекти и различните чинители од граѓанското општество и од приватниот сектор. Централната власт ја поставува сеопфатната регулаторна рамка и политики,

вклучувајќи ги и целите за нивото на емисии и на механизмите за поттикнување на производството на обновлива енергија и на одржливите практики низ различните сектори. Управувањето на овој процес бара координиран напор и преговори меѓу сите одговорни за практичното спроведување и за следењето на процесот.

Во 2023 година, Министерството за економија (МЕ) го објави Патоказот за праведна транзиција за РСМ, нудејќи насоки за праведна и фер енергетска транзиција, со фокус на чиста енергија, развој на приватниот сектор, подобрување на вештините и на климатската акција. Како што е илустрирано (Слика 1), структурата за управување со праведната транзиција во РСМ е меѓу-секторска институционална структура надгледувана од Советот и Секретаријатот за праведна транзиција, кој е претставен од различните министерства и од различните засегнати страни. Под Советот и Секретаријатот за праведна транзиција се три пошироки тематски работни групи за 1) доусовршување и обуки, 2) претприемништво и истражување и развој и 3) транзиција на енергетскиот сектор.

Понатаму, се предвидува формирање на два регионални форуми во Пелагонискиот и Југозападниот регион. Регионалните форуми вклучуваат различни локални чинители со цел да се обезбеди „локализација“ на националните политики и на инструменти кои се соодветни на спецификите и потребите на двата најпогодени региони. Допрва треба да се види како ќе се имплементира и операционализира затворањето на ТЕ кои се лоцирани во Пелагонискиот и Југозападниот регион до 2030 година, во рамки на предложената структура и како ќе се дефинираат улогите и одговорностите во процесот на декарбонизација.



Слика 1: Управувачка структура на праведна зелена транзиција за РСМ. Извор: Прилагодено од Патоказот за праведна транзиција (2023), Министерството за економија

Покрај управувачката структура, МЕ, исто така, ја претстави и Инвестициската платформа за праведна транзиција во енергетиката на COP28 во 2023 година, со цел координација на долгорочните планови за декарбонизација на енергетскиот сектор. Инвестицискиот план за забрзана транзиција од јаглен, има за цел да ја постави насоката и да биде „катализатор“ за поддршка на извршната власт во забрзувањето на затворањето на електраните на јаглен и за транзиција кон обновливи извори на енергија преку кофинансирање на планот и инвестициите (на пример од CIF, EBRD, итн.)

Граѓанските организации играат клучна улога во создавање на притисок за забрзување на процесот на декарбонизација преку ангажирање во дебатата, а особено преку истражување и активизам. Овие организации се во дијалог со локалните власти, разменуваат

знаења и треба да ја олеснат работата на Регионалните форуми во рамките на управувачка структура за праведна транзиција. Значителниот придонес на ГО е во голема мера можен преку финансирањето што го добиваат од институциите како ЕУ, ЕБОР и ЦИФ. Иако граѓанските организации имаат значајна улога во процесот, фокусот на активностите на граѓанските организации генерално се базирани на насоките поставени од изворот на финансирањето, што значи дека тие се поттикнати да ги спроведуваат приоритети кои можеби не секогаш ги одразуваат локалните потреби и барања туку оние на донаторот. Ова може да го намали влијанието на граѓанските организации врз развојот на политики кои се засновани на локални специфики според местото каде се применуваат тие политики и кои се креираат оддолу-нагоре.

Предизвици во управувањето

Статусот на земјите во регионот на Западен Балкан, допринесе до силна зависност од меѓународните институции и фондови за поттикнување на праведната зелена транзиција во енергетскиот сектор. Напорите на РСМ да ги имплементира стандардите на ЕУ бараат значителни инвестиции: во градењето на капацитети, во пренесување на знаењата како и за обезбедување на извори на финансирање, кои не секогаш се достапни во рамките на државата. Притисокот за брзо да се усогласи националното законодавството и да се постигнат стандардите на ЕУ доведува само за пренесување на ad-hoc наметнати политики кои може не се соодветни на локалниот контекст и на кои им недостасува транспарентност и вистинска вклученост на засегнатите страни. Немањето на локална перспектива, исто така, произлегува и од условите кои се дефинираат од страна на донаторите кои пак имаат влијание врз владините агенди наместо истите да бидат основани врз домашните капацитети и на најитните потреби. Отсуството пак на јасни и стабилни рамки на управување доведува до нејасна интеракција помеѓу различните актери и ризик од општа конфузија за тоа која каква улога има и каква одговорност. Јавните институции се, од друга страна преоптоварени со сложена структура на управување која неминовно бара широка координација на повеќе засегнати страни и министерства, што пак може да доведе до „парализа“ во спроведувањето на мерките и политиките.

Недоволните ресурси претставуваат уште еден клучен предизвик за спроведување на амбициозните јавни политики. Најновиот Извештај за климата и развојот за РСМ, проценува дека потребите за инвестиции во климатската адаптација за следната деценија изнесуваат 6,4 милијарди долари⁵. Сепак, неефективната распределба на постоечките ресурси и ограничениот капацитет за апсорпција на ресурсите претставуваат уште поголем предизвик. Несоодветното

искористување на ресурсите најмногу произлегува од недостатокот на капацитети на јавните институции, што е особено изразено на локално ниво. Сите овие недостатоци ја попречуваат и можноста за справување со предизвиците за одржливост, како и способноста на локалните чинители - јавни и приватни - да ги искористат можностите за општествен и економски развој.

Иако рамката за управување е добро структурирана, во моментот се смета дека ја нема потребната техничка и финансиска поткрепа за нејзина целосна операционализација. Досега, ангажманот на локалните власти во фазата на дизајнирање на структурата на управување е ограничена. Општините признаваат дека им недостигаат алатки и моќ да влијаат на дизајнот на политиките, како за стратешкото планирање така и во спроведувањето. Меѓутоа, општините треба да играат централна улога во мобилизирањето на напорите за диверзификација на локалната економска структура и координирање на инфраструктурниот развој, поради што локалните чинители стравуваат од најлошото сценарио, а тоа е влошување на локалната економија, зголемената невработеност и забрзување на емиграцијата. Покрај тоа, слабото ангажирање на засегнатите страни генерира недоверба во политиките и несигурност околу предложените општествени трансформации, што потенцијално може да доведе до противење или отфрлање на владините програми.

Во сето ова, иднината на ТЕ Осломеј останува неизвесна и нејасна околу спроведувањето на делумната замена на енергија преку обновливи извори на енергија. Недостатокот на доволна транспарентност е значајна особено за долгорочната отпорност на локалната економија и пазарот на труд за да можат да се искористат можностите и потенцијалите за замена на застарените индустрии.

⁵ Светска банка, 2024 Климата и Развој, извештај за Северна Македонија



Научени лекции и препораки

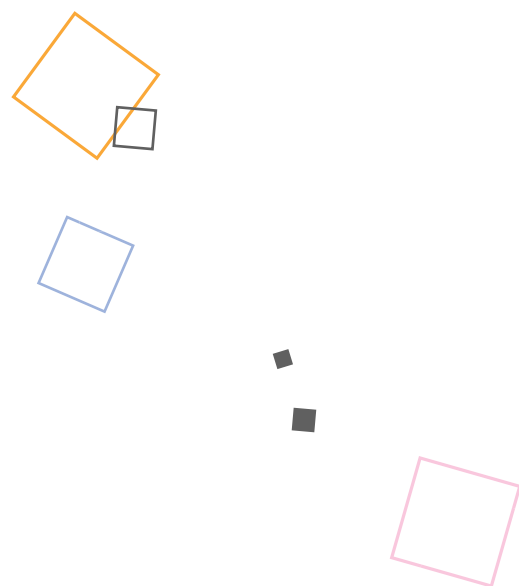
PCM постигна значителен напредок во развојот на политиките како и на стратешката рамка за праведна зелена транзиција, вклучително и дефинирање на управувачката структурата. Тематските работни групи и Регионалните форуми ги поставуваат основите за подобро поврзување на политиките на национално ниво со потребите на регионално ниво, за да се постигне праведна транзиција која пак е неопходно да се заснова на локалните специфики (place-based). Сепак, ова бара распределба и на финансиски и на технички ресурси, како и на транспарентни и непречени процеси преку кои заеднички ќе се развијат соодветни мерки. Пристапот-заснован-на-локални специфики може да помогне во реализација на поефективна праведна транзиција преку искористување на локалниот потенцијал на заедници за таа да може да ја обликува сопствената трансформација преку веќе постојното знаење, и преку веќе воспоставените практики и врски (Барса, 2009). Поврзувањето на глобалните цели со локалниот контекст и специфики ќе ја намали општествената исклученост која произлегува од надворешните интервенции и од униформните политики. За да се постигне ефективен пристап-заснован-на-локални специфики, ги предлагаме следните препораки:

- **Развивање на пристап кој се заснова на локални специфики и на принципите на просторна правда:** Просторната правда бара правична и праведна распределба на општествените ресурси и можности низ сите региони и места според локалните специфики. Сепак, пристапите засновани на локални специфики не се само за фискална децентрализација, туку за споделување и на одговорноста при дизајнирање и спроведување на политиките на различните нивоа на управување (национално, регионално и локално ниво). Ваквиот пристап прво треба да овозможи дијалог меѓу националните и локалните власти за да се постигне заедничко разбирање за целите, но истовремено и за локалниот контекст и за локалните потреби. Последователно, треба да се развијат капацитетите и да се обезбедат механизми кои им се неопходни и на локалните власти и на сите чинители да ги поттикнат процесите и да ги координираат активностите за регионален развој. На крајот, втемелувањето на стратегиите во локалниот контекст ќе овозможат меѓусебна доверба и чувство на сопственост над заеднички донесените мерки.
- **Зајакнување на соработката на повеќе нивоа преку обезбедување локална застапеност во Советот за праведна транзиција:** соработката и соодветната застапеност ќе помогне во тоа да националните планови за транзиција соодветно ги рефлектираат регионалните (локалните) предизвици и можности.
- **Вклучување на експерти од регионално ниво во работните групи за праведна транзиција:** вклучително и на 1) секторските претставници кои ги разбираат техничките елементи на транзициите и за изградба на нова инфраструктура за обновлива енергија; 2) претприемачите, бизнисите и високообразовните институции кои имаат идеи за диверзификација на регионалната економија и 3) синдикатите и граѓанското општество кои можат и знаат да ги елаборираат потенцијалните социоекономски влијанија од транзицијата врз работниците и врз граѓаните воопшто.
- **Зајакнување на координацијата и соработката меѓу засегнатите страни на локално ниво преку Регионалните форуми:** за да бидат успешно спроведени политиките за праведна транзиција неопходна е соработка и комуникација меѓу различните чинители. Регионалниот форум може да дејствува како платформа за зближување на клучните чинители во отворен дијалог преку кој ќе се води сметка за различните интереси за постигнување консензус. Градењето критична маса на регионална поддршка од страна на засегнатите страни околу еден заеднички план ќе помогне во креирањето на притисок на национално ниво.

- **Проактивно ангажирање на локалните чинители и граѓаните во работата на Регионалниот форум:** е од клучно значење за политиките да можат да ги одразуваат потребите и аспирациите на локалното население. Во спротивно, политиките може да бидат неуспешни, да не ги постигнат посакуваните резултати и да се сметаат за неправедни. Проактивното вклучување на граѓаните преку вистински дијалог во работата на Регионалните форуми ќе помогне во зајакнувањето на јавната поддршка и прифаќањето на политиките.
- **Работа со експерти за евиденција (статистика) и со граѓанските организации за да се подобри следењето и евалуацијата на енергетската транзиција:** Мониторингот и евалуацијата се суштински алатки за да се утврди дали политиките ги постигнуваат посакуваните резултати и истовремено даваат информација за потребните прилагодувања. За процесот на мониторинг и евалуација да биде ефективен потребна е блиска интеракција помеѓу националните и локалните експерти за да се развијат мерливи индикатори, во што пак граѓанските организации имаат инструментална улога со што ќе се земаат предвид сите општествени размислувања.
- **Ефективно користење на граѓанските организации во ширењето информации за работата на Советот за праведна транзиција:** регионалните/локалните граѓански организации играат клучна улога во премостувањето на јазот меѓу владите и заедницата и преку подигање на јавната свест и разбирањето на тоа што подразбира енергетската транзиција. Дополнително тие обезбедуваат и техничка експертиза и поддршка како за локалните власти, така и за засегнатите работници и сите граѓани.
- **Директна соработка со регионалните истражувачки институции за транзициските политики да бидат засновани на најновите локални податоци и докази:** креаторите на политиките треба да работата заедно со оние истражувачки институции кои поседуваат информации и знаење за социо-економските и за еколошките влијанија од енергетската транзиција. На тоа начин политиките ќе се градат врз локално знаење и докази, а не на тесни економски или секторски интереси. Високообразовните институции, исто така треба да имаат улога во вклучувањето на засегнатите страни и граѓаните преку практикување на знаењата и техниките за вклучување на граѓаните.
- **Поддршка на нови можности:** со што се ќе се создаваат услови за економската диверзификација врз можностите што произлегуваат од зелената транзиција. Регулативата ќе создава пазар за нови индустрии, додека градењето позитивни наративи може да помогне во привлекување на инвестиции и во создавањето на услови за поттикнување на претприемништвото.
- **Забрзување на инвестициите во обновливите извори на енергија:** со елиминирање на регулаторните пречки во поттикнувањето на јавно-приватни партнерства (ЈПП) и инвестиции на домаќинствата во обновливи извори, како на пр. 'енергетски задруги'. Од клучно значење е овие иницијативи да го задржат еколошкиот интегритет и заштитата на земјоделското земјиште, при тоа обезбедувајќи одржлив баланс помеѓу стимулациите за обновливи извори на енергија и одржливост на животната средина.

ЗА ОВОЈ ДОКУМЕНТ

Овој краток документ за јавни политики е развиен во рамки на проектот GreenFORCE, дел од програмата Хоризонт Европа, кој има за цел да ја поттикне „зелената транзиција на Западен Балкан“ преку унапредување на научно-истражувачките капацитети на Co-PLAN (Албанија), Центар за економски анализи – ЦЕА (Северна Македонија), Универзитетот во Белград, Географски факултет (Србија). Овие организации во соработка со Nordregio - Нордски институт за регионален развој и планирање (Шведска) и Politecnico di Torino (Италија) соработуваат за да придонесат кон нови територијални знаења преку истражување и учење. Краткиот документ за политики како и препораките произлегуваат од низата активности и истражување кои се достапни на веб-страницата на проектот GreenFORCE (<https://greenforcetwinning.net>) како и од придонесот од истражувачите кои се дел од партнерството на конзорциумот GreenFORCE.



Funded by
the European Union

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or European Research Executive Agency (REA). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

Контакти на истражувачите

Марјан Николов
Истражувач, ЦЕА
makmar2000@yahoo.com

Весна Гарванлиева Андонова
Истражувач, ЦЕА
vesna_nl@yahoo.com

Елена Готовска
Истражувач, ЦЕА
elena.gotovska@gmail.com

Уредници

Алберто Џакомети
Виш советник за истражување, Nordregio
alberto.giacometti@nordregio.org

Џон Муди
Виш научен соработник, Nordregio
john.moodie@nordregio.org

Фотографии:

На насловна страница фотографија на Karsten Würth преземено од Unsplash

во текст фотографија ТЕ Осломеј на Киреил Симеоновски CC BY-SA 4.0

Основни референци

Topaloglou, L. & Ioannidis, L (2022). From transition management towards just transition and place-based governance. The case of Western Macedonia in Greece. *Journal of Entrepreneurship, Management and Innovation* 18(3), 37-74. Достапно на: <https://jemi.edu.pl/vol-18-issue-3-2022/from-transition-management-towards-just-transition-and-place-based-governance-the-case-of-western-macedonia-in-greece>.

Barca, F. (2009). An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, by Fabrizio Barca, Brussels. Достапно на: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf.

Министерство за економија на РСМ. (2022). Национален план за енергија и клима на Република Северна Македонија - NECR. Достапно на: https://www.economy.gov.mk/content/Official%20NECP_EN.pdf; и https://www.energy-community.org/dam/jcr:bbb63b32-6446-4df8-adc6-c90613daf309/Draft_NECP_NM_%202020.pdf

Министерство за економија на РСМ. (2023). Just Transition Roadmap. Достапно на: <https://www.economy.gov.mk/content/documents/Web%20strana%20zabeleshki%20od%20Agencija%20za%20primena%20na%20jazikot%20na%20RSM%2007.07.2021.pdf>

Министерство за економија на РСМ. (2023). Нацрт Инвестициски план за забрзана транзиција на јаглен за Република Северна Македонија.

