

---

# ЕНЕРГЕТСКА ТРАНЗИЦИЈА У ИНОВАТИВНИМ ЈАВНИМ ПОЛИТИКАМА У СРБИЈИ И РЕГИОНУ – ИЗАЗОВИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ И ДЕМЕТРОПОЛИЗАЦИЈЕ\*

---

УДК 620.9(497.11)

DOI <https://doi.org/10.22182/ajp.1912023.2>

Оригинални научни рад

*Јовица Павловић\*\**

*Институт за европске студије, Београд*

*Урош Ђемаловић\*\*\**

*Институт за европске студије, Београд*

---

## Сажетак

---

Република Србија, као држава са статусом кандидата за чланство у Европској унији, отворила је 15. и 27. преговарачко поглавље (која се баве енергетиком и заштитом животне средине) крајем 2021. године. На путу успешног затварања поменутих поглавља, Србија може да се ослани на искуства суседних земаља чланица ЕУ; преваходно Хрватске, Мађарске и Румуније. Стога примарни циљ овог рада јесте спровођење компаративне анализе политка енергетске транзиције примењених у тим

---

\* Текст је настао у оквиру пројекта „Србија и глобални изазови: ка праведнијим и демократским јавним политикама II” који уз подршку Фондације за отоврено друштво реализује Институт за филозофију и друштвену теорију Универзитета у Београду.

\*\* [jovica.pavlovic@ies.rs](mailto:jovica.pavlovic@ies.rs)

\*\*\* [urke2626@yahoo.fr](mailto:urke2626@yahoo.fr)

државама, док се – ради испуњења секундарног циља – уједно тежи и разматрању начина путем којих би се ове политике могле применити у самој Србији, превасходно посредством прекограничне међуопштинске сарадње са поменутиим земљама. У том погледу, рад се концентрише на *bottom-up* политике енергетске транзиције, пошто скорија истраживања (која се баве прекограничном сарадњом у области енергетске транзиције и екологије) указују на потребу за јачањем међуопштинске кооперације, односно на потребу за већом децентрализацијом и дементрополизацијом. Како би се наведени циљеви остварили, користи се интердисциплинарни приступ, који изискује ослањање на методологију правних, политичких и економских наука. Са једне стране, SWOT анализи су подвргнуте локалне политике енергетске транзиције имплементирание у суседним чланицама ЕУ, док су, са друге стране, критички размотрени како потенцијални модели размене искустава међу локалним самоуправама, тако и могући начини прекограничне међуопштинске сарадње на заједничким пројектима. Резултати указују на то да су потенцијали прекограничне међуопштинске сарадње у виду остваривања циљева из области енергетске транзиције и заштите животне средине велики, али неискоришћени. Препреку у том погледу представља централизован и државни апарат Републике Србије и појединих суседних чланица ЕУ, док румунски пример може послужити као путоказ за превазилажење датог проблема.

**Кључне речи:** енергетска транзиција, заштита животне средине, јавне политике, децентрализација, дементрополизација.

---

## УВОД

Иако су од огромног значаја како за опстанак планете, тако и за будућност људске врсте, различите научне дисциплине које се, у најширем смислу, могу сматрати еколошким, релативно су рецентна појава. Стању коме сведочимо данас – када су климатске промене у фокусу међународне медијске пажње, а различите државе и међународне организације енергетску транзицију и смањивање емисије угљен-диоксида сматрају једним од најважнијих циљева свог деловања – претходили су дуги векови потпуне системске небриге за животну средину, климу и будућност планете. Крај XX и, посебно, почетак XXI века, донели су веома убрзану производњу различитих планских и програмских докумената чији се циљеви могу сматрати еколошким. Међутим, ова хипер-продукција писаних израза добрих намера веома често није праћена правно обавезујућим и детаљним нормативним оквиром, па се без дилеме може рећи да се еколошки дискурс и еколошка свест развијају знатно брже од еколошких политика и еколошког права.

Такво стање приметно је у Републици Србији, али и њеном непосредном окружењу, где троме државни апарати често не успевају да се успешно суоче са изазовима везаним за екологију и очување животне средине, све и када то желе да учине. Ипак, у државама чланицама ЕУ одређени помаци јесу направљени. Како бисмо их идентификовали и проучили, спроводимо упоредну анализу иновативних начина енергетске транзиције примењених у земљама које се налазе у непосредном суседству Републике Србије, а који се (мање или више успешно) имплементирају с циљем очувања животне средине. Првенствено се тежи спровођењу компаративне анализе *bottom-up* политика енергетске транзиције примењених у државама чланицама ЕУ које се граниче са Републиком Србијом, а потом и разматрању начина путем којих би се ове политике могле применити и у самој Србији, превасходно путем прекограничне међуопштинске сарадње. Стога се на почетку осврћемо на теоријска и методолошка полазишта за анализу иновативних политика енергетске транзиције (одељак 2). Потом се – у остатку рада – бавимо случајевима Мађарске (одељак 3), Републике Хрватске (одељак 4) и Румуније (одељак 5), са циљем сагледавања и поређења позитивних и негативних аспеката примене (или мањка примене) *bottom-up* политика енергетске транзиције у овим државама. На крају пружамо кратак упоредни осврт на Републику Србију и сумирамо уочене

потенцијале прекограничне међуопштинске сарадње са суседним чланицама Европске уније, у контексту постизања циљева важних за успешно спровођење енергетске транзиције (закључак).

## ТЕОРИЈСКИ И МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР, ПОЛАЗНЕ ПРЕТПОСТАВКЕ И ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА

Питању енергетске транзиције и њеним опште-друштвеним, правним и економским аспектима су, на међународном нивоу, посвећена бројна и разноврсна истраживања (Armstrong 2021; Heffron 2021; Newell 2021), која се фокусирају и на питања као што су инклузивност овог процеса (Weijnen, Lukszo & Farahan 2021), али и на специфичније теме, као што је, на пример, однос родних идентитета и енергетске транзиције (Iwińska & Bukowska 2022). Међутим, ретко се овом питању приступа узимајући у обзир локалне специфичности и потребу децентрализације и деметрополизације, док дискурс о енергетској транзицији веома често постаје талац претежно јалових општих геополитичких разматрања (Hafner & Tagliapietra 2020). Истовремено, у Србији и другим државама региона, ова тема је анализирана веома оскудно, а повремено покушаји да се сагледају прекогранични и наддржавни аспекти енергетске транзиције се фокусирају на преширок простор целог Балкана и укључују и много шире питање климатске транзиције (Milat 2019). У свим државама бивше Југославије, еколошко-правне теме тек добијају на значају, без системског покушаја да се предложи нова решења, уз готово потпуно игнорисање питања праведне енергетске транзиције. Охрабрују рецентна пионирска истраживања која у обзир узимају прекограничне еколошке теме виђене из угла потребе за децентрализацијом (Duić & Ćemalović 2022). Имајући у виду наведено, потенцијали *bottom-up* приступа енергетској транзицији остају недовољно истражени, посебно у Србији, где смањење загађења животне средине представља и тежак задатак који неминовно изискује и активније грађанско ангажовање.

Да би јавне политике у области енергетске транзиције биле учинковите, нужни су иновативни приступ и посебан фокус на децентрализацију и деметрополизацију. Како би ова, прва, полазна претпоставка истраживања била испитана и потврђена, анализи ће бити подвргнуте политике енергетске транзиције примењене у државама чланицама ЕУ које се граниче са Републиком Србијом, са

посебним фокусом на прекограничну сарадњу локалних самоуправа. Овако постављен циљ налаже интердисциплинарни приступ, који изискује ослањање на методологију правних, политичких и економских наука. Идеално-типски, по свим параметрима ефективан и ефикасан модел децентрализације и деметрополизације јавних политика у области енергетске транзиције не само да не постоји, већ, у многим областима, не би ни био могућ, а понекад ни пожељан. Наиме, незанемарљив контингент нормативно-правних, политичких, економских и социо-културних предуслова за добро функционисање друштва у целој, шире схваћеној области заштите животне средине (укључујући и енергетску транзицију, али и борбу против климатских промена) на најоптималнији начин може бити дефинисан на централном нивоу. Другим речима, примена принципа супсидијарности је вредна и пожељна тековина свих јавних политика, али његова исправна примена доводи до потребе да се неке трансферзалне мере и активности дефинишу и спроводе на нивоу државе, па и на наднационалном нивоу.

Друга полазна претпоставка истраживања је да је – уз сву бригу за децентрализацију приликом осмишљавања и спровођења локалних политика енергетске транзиције – напредак Србије у овој области у директној корелацији са успешношћу и брзином којима се у њој усвајају и примењују правни и технички стандарди ЕУ. Релативно оскудна политичка и економска интегрисаност Србије у ЕУ, као и ограничени донети усклађености њеног нормативног система са правном тековином Уније (а, посебно, примене већ усклађених норми) представљају општи ограничавајући фактор и за прекограничну сарадњу локалних самоуправа у области енергетске транзиције. Преговарачки кластер 4 (Зелена енергија и одрживо повезивање) у преговорима са ЕУ формално је отворен децембра 2021. године, али суштинских помака је релативно мало. Чак и у ситуацијама када постојећи нормативни оквир пружа довољно основа за отпочињање пројеката енергетске транзиције, потенцијали *bottom-up* приступа остају недовољно искоришћени. У том циљу су, са једне стране, *SWOT* анализи подвргнуте локалне политике енергетске транзиције имплементиране у државама чланицама ЕУ које се граниче са Србијом, док су, са друге стране, критички размотрени како потенцијални модели размене искустава међу локалним самоуправама, тако и могући начини прекограничне међуопштинске сарадње на заједничким пројектима енергетске транзиције.

## СЛУЧАЈ МАЂАРСКЕ

Европска унија се активно залаже за смањење емисије угљен-диоксида, промовише транзицију ка обновљивим и чистим изворима енергије, док уједно стимулише и енергетску ефикасност. Мађарска годинама уназад улаже велике напоре да оствари циљеве које је ЕУ зацртала у наведеним областима. Примера ради, направила је велике кораке ка реализовању плана према ком ће до 2030. године 90% сопствене електричне енергије производити употребом обновљивих и чистих извора енергије, што представља први део амбиције да се до 2050. године ослободи сваког вида употребе угља (*carbon neutrality*) (IEA 2022: 3).

Но, већина ових иницијатива покреће се и реализује на државном и међудржавном нивоу, док јединице локалне самоуправе и даље остају недовољно интегрисане у процес зелене транзиције. Најновија истраживања указују на то да су локални лидери у мађарским жупанијама и општинама (биле те општине градови, вароши, велика села или села) вољни да се укључе у европски подухват енергетске транзиције и очувања животне средине, с намером да читав процес прилагоде специфичном контексту и потребама њихових заједница и њиховог географског/природног окружења, али да често не наилазе на разумевање и вољу централних власти да их свеобухватније интегришу у процес доношења одлука (и реализовање одлука) по овом питању (Patkós et al. 2019: 13).

Наиме, у Мађарској чак и најмања насељена места – која су по величини слична сеоским месним заједницама у Србији – могу имати ингеренције готово истоветне општинама у Републици Србији, што им омогућује да се саме баве одређеним питањима везаним за заштиту животне средине. Ингеренције које нису способне да саме преузму на себе уместо општина преузима жупанија којој припадају. У односу на број становника и ингеренције које поседују, мађарске општине деле се на села, велика села, вароши и градове. С друге стране, месне заједнице у Републици Србији немају широк маневарски простор да делују самостално у виду заштите и очувања животне средине, будући да су у највећој мери усмерене на организовање малих акција (попут акција чишћења загађених подручја), као и на предлагање иницијатива које мора да реализује општина под чијом се надлежношћу налазе.

Међутим, иако у поређену са општинама у Републици Србији уживају висок степен аутономије, локалне самоуправе у Мађарској ретко поседују разрађене планове и пројекте који се тичу енергетске транзиције и очувања животне средине, али и капацитете да саме реализују те планове и пројекте. До проблема долази и услед недостатка средстава за реализовање пројеката, али и услед чињенице да субвенцијама и осталим средствима намењеним за енергетску транзицију и очување животне средине директно управљају државне власти, које су – по природи ствари – усмерене на финансирање великих пројеката, оних који често не воде рачуна о директним предлозима и потребама локалних самоуправа и осталих заинтересованих микро-актера. Стога су готово сви пројекти локалног типа – који су спроведени на територији Мађарске – финансирани од стране Европске уније, односно из скромних буџета локалних самоуправа. Притом, већина тих пројеката спроводи се у урбаним срединама, па је евидента потреба за деурбанизацијом читавог процеса. Стратегија сарадње више општина – као и општина и локалних невладиних организација – показала се поприлично успешном, будући да су микро-актери кроз удруживање успевали да премосте недостатке у погледу мањка ресурса и неопходних капацитета (Patkós 2019: 2-3). Релативно успешном показала се и сарадња јужних жупанија са пограничним окрузима у Србији,<sup>1</sup> која је отпочела још од 2014. године уз подршку Европске уније кроз *Interreg IPA* програм прекограничне сарадње Мађарска-Србија, а која се наставила новим седмогодишњим циклусом 2021. године. Реализовани су пројекти везани за прилагођавање климатским променама, умањивање еколошких ризика (пре свега ризика од природних непогода учесталих на датом подручју), смањење загађења и поспешивање биодиверзитета (Портал ЕУ у Србији 2022).

Долеприказана *SWOT* анализа указује на предности и мане пет кључних политика *bottom-up* енергетске транзиције идентификованих изучавањем примера Мађарске, уз осврт на потенцијалне ризике, трошкове и добити њихове примене у оквиру српско-мађарске прекограничне сарадње.

<sup>1</sup> Док су мађарске жупаније јединице локалне самоуправе, српски окрузи су јединице државне управе, што их поприлично разликује, али ово ипак није кључно утицало на успешност њихове прекограничне сарадње.

Табела 1.

<b>Политика 1:</b> Умрежавање суседних (прекограничних) жупанија/округа	<b>Опис:</b> Политика умрежавања суседних (прекограничних) жупанија/округа са сличним одликама и изазовима
<b>Предности</b>	<b>Мане</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Премошћавање недостатака у виду мањка ресурса и неопходних капацитета.</li> <li>- Премошћавање изазова који превазилазе територијалне и административне оквире појединачних локалних самоуправа (па и оних који су прекограничне природе).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- За разлику од мађарских жупанија, српски окрузи нису јединице локалне самоуправе, већ државне управе. Самим тим, умањен је простор за укључивање локалних актера и <i>stakeholder</i>-а из Републике Србије.</li> </ul>
<b>Потенцијал</b>	<b>Ризик</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Отвара врата потенцијаној прекограничној међуопштинској сарадњи кроз преношење <i>know-how</i> и искуства прекограничне сарадње са жупанијског/окружног на општински ниво.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Прекогранична међуопштинска сарадња између пограничних општина Србије и мађарске може бити отежана услед некомпатибилности њихових надлежности, величине и капацитета.</li> <li>- Ограда на граници Мађарске са Србијом такође може отежати мобилност при реализовању пројеката везаних за заштиту животне средине.</li> </ul>
<b>Добит</b>	<b>Трошкови</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Реализовање више корисних пројеката везаних за очување животне средине и енергетске транзиције.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Минимални, будући да пројекте финансира Европска унија путем <i>Interreg IPA</i> програм прекограничне сарадње Мађарска-Србија.</li> </ul>

<p><b>Политика 2:</b> Међуопштинска сарадња, сарадња са локалним невладиним организацијама и са приватним сектором</p>	<p><b>Опис:</b> Укључивање стручњака из суседних општина, невладиних организација и приватног сектора у разраду и имплементацију пројеката.</p>
<p><b>Предности</b></p>	<p><b>Мане</b></p>
<p>- Премошћавање недостатака у виду мањка ресурса и неопходних капацитета.</p>	<p>- Водећу улогу преузимају велике општине и месне заједнице, што микро-актере поново ставља у подређен положај, сличан оном који имају у односу држава-локална самоуправа.</p>
<p><b>Потенцијал</b></p>	<p><b>Ризик</b></p>
<p>- Отвара врата преношењу <i>know-how</i> и искуства из НВО сектора на општинско руководство и административне службенике.</p>	<p>- Јавно-приватно партнерство, поред многих предности које доноси са собом, може да отвари простор корупцији и злоупотреби идеје о одрживом развоју (нпр. мини хидроелектране на југу Србије које штете локалној животној средини).</p>
<p><b>Добит</b></p>	<p><b>Трошкови</b></p>
<p>- Реализовање више корисних пројеката везаних за очување животне средине и енергетске транзиције.</p>	<p>- Умањени, услед поделе трошкова са осталим учесницима заједничких подухвата везаних за енергетску транзицију и заштиту животне средине.</p>

<b>Политика 3:</b> Реновирање стамбених објеката како би били енергетски ефикаснији	<b>Опис:</b> Инсталација квалитетније изолације и пвц столарије путем субвенција
<b>Предности</b>	<b>Мане</b>
- Стварање свеобухватно бољих животних услова.	- Обиман подухват који захтева пуно уложених средстава.
<b>Потенцијал</b>	<b>Ризик</b>
- Умањивање утрошене енергије. - Смањена загађеност ваздуха.	- Злоупотреба субвенција намењених за дате сврхе.
<b>Добит</b>	<b>Трошкови</b>
- Ради се о једнократним субвенцијама које имају далекосежне ефекте на заштиту животне средине на локалном нивоу.	- Обимни, поготово у мање развијеним општинама и месним заједницама у којима је већина стамбених објеката стара.

<b>Политика 4:</b> Опремање домаћинства ефикаснијим и чистијим системима грејања	<b>Опис:</b> Instalacija efikasnijih i čistijih sistema grejanja putem subvencija
<b>Предности</b>	<b>Мане</b>
- Stvaranje sveobuhvatno boljih životnih uslova.	- Обиман подухват који захтева пуно уложених средстава.
<b>Потенцијал</b>	<b>Ризик</b>
- Умањивање утрошене енергије. - Смањена загађеност ваздуха.	- Злоупотреба субвенција намењених за дате сврхе.
<b>Добит</b>	<b>Трошкови</b>
- Ради се о једнократним субвенцијама које имају далекосежне ефекте на заштиту животне средине на локалном нивоу.	- Обимни, поготово у мање развијеним општинама и месним заједницама у којима се користе традиционални системи грејања.

<b>Политка 5:</b> Изградња инфраструктуре за зелени саобраћај	<b>Опис:</b> Изградња трамвајских шина и бициклических стаза
<b>Предности</b>	<b>Мане</b>
- Олакшавање транспорта грађанима.	- Доступно само великим општинама/градовима.
<b>Потенцијал</b>	<b>Ризик</b>
- Смањивање емисије угљен-мооксида. - Изградња инфраструктуре која ће убрзати одрживи развој општине/града.	- Злоупотреба средстава намењених за реализацију великих инфраструктурних пројеката. - Мањак воље за употребом јавног превоза и бицикала код грађана.
<b>Добит</b>	<b>Трошкови</b>
- Увећање капацитета саобраћајног система.	- Обимни, поготово у мање развијеним општинама и градовима.

Извор: Обрада аутора

## СЛУЧАЈ РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ

Иако чланица ЕУ још од 1. маја 2013. године, Хрватска има још много посла пред собом да би достигла опште еколошко-правне стандарде развијенијих чланица ЕУ, па, сходно томе, и очекивани ниво успешности енергетске транзиције. Разлог томе нису само релативно дуги прелазни оквири које је ова држава (успешно) договорила током преговора о чланству, већ и друга два фактора: релативно ниска полазна основа и релативно скроман *GDP per capita*. Ипак, и поред тога, Хрватска је значајно испред Србије у готово свим аспектима планирања, а нарочито спровођења политика везаних за енергетску транзицију. Међутим, ово не мора нужно да представља лошу вест, будући да Србија у много случајева може да, мало их прилагодивши, примени „сирова“ комшијска искуства (ово важи како у планирању јавних политика, тако и у законодавним реформама и праћењу њиховог учинка). Такво стање ствари је још значајније за прекограничну сарадњу *local-to-local*, где можда и најбољи пример представља сарадња града Осијека и општине Сремске Митровице у преносу искустава везаних за сакупљање, третман и рециклажу

отпада. Међутим, Хрватска има и пуно проблема у спровођењу своје енергетске транзиције, о чему је најновији доказ одлука Европске комисије од 15. фебруара 2023. године да је Суду правде ЕУ пријави (уз Португал и Мађарску) за неспровођење правила Уније о обновљивој енергији (Енергологија 2023).

У контексту спровођења циљева енергетске транзиције, важно је напоменути и то да Хрватска тренутно увози 53,6% својих укупних потреба електричне енергије, што је нешто ниже од просека ЕУ (57,5%) (Our World in Data 2022). Међутим, овај број донекле завањава услед чињенице да је Хрватска сувласник нуклеарне електране Кршко у Словенији (енергија која се тамо произведе рачуна се као увозна енергије). Хидроенергија чини скоро трећину снабдевања електричном енергијом у Хрватској, а природни гас је други највећи извор електричне енергије у Хрватској (19%). Нуклеарна електрана Кршко покрива 17% енергетских потреба Хрватске. Ветар чини 9,5%, угаљ 7%, биомаса 5,5%, а соларна енергија, геотермална енергија и нафта чине мање од 1% енергетских потреба. Дакле, док хидроенергија и ветар чине преко 40% укупне производње електричне енергије, соларна енергија је у великој мери недовољно искоришћена. Посебно је занимљиво да ће Хрватска највероватније престати да користи угаљ до краја деценије (до 2030.) јер једина електрана на угаљ у Хрватској, Пломин 2, која се налази у Истри, ради на увозни угаљ (па је, у овој тачки, разлика у односу на Србији драстична).

Хрватска има амбициозне циљеве у области енергетске транзиције и, шире посматрано, енергетских политика. У фебруару 2020. године, Хрватски сабор усвојио је Националну стратегију развоја енергетике за 2030. Поред тога, Хрватска има и шире постављени Национални енергетски и климатски план (нацрт), по коме је национални допринос постављен на амбициозан удео од 36,4% енергије из обновљивих извора у бруто финалној потрошњи енергије у 2030. Највећи део повећања производње обновљиве енергије очекује се у електричној енергији, док су потребни додатни напори у сектору грејања и хлађења али и у транспортног сектора, где на основу тренутно доступних информација, ова држава није на добром путу да испуни циљеве за 2030. годину (Šimić et al. 2021: 15).

Слично као што је то случај са Мађарском, Србија се са Хрватском граничи у делу своје територије који припада АП Војводини. Пограничне општине и градови (од севера ка југу) су

Сомбор, Апатин, Оџаци (Западно-бачки управни округ), Бач, Бачка Паланка (Јужно-бачки управни округ) и Шид (Сремски Управни округ). Но, као што показује пример сарадње између Осијека и Сремске Митровице у преносу искустава везаних за сакупљање, третман и рециклажу отпада, није неопходно да се две општине физички граниче да би оствариле значајнију сарадњу у области енергетске транзиције. Овај закључак стоји из следећих разлога. Управни округ као међуниво власти између општине/града и државе (и/или аутономне покрајине) у Србији нема законодавна овлашћења, нити органе локалне самоуправе, па стога нема значајне ефекте на локалне политике које утичу на грађане, односно на *bottom-up* спровођење циљева енергетске транзиције и заштите животне средине. Наиме, иако се по њиховој географској већини наизглед логично намеће сарадња на нивоу управни округ (Србија) и жупанија (Хрватска), овде су врло мале шансе да се равноправна сарадња заправо и оствари, услед њиховог различитог правно-политичког устројења.

Затим, веома често су различите и природе, величине и – донекле – проблеми и потребе локалних самоуправа из две државе које су географски најближе. На пример, уколико бисмо се водили географском блискошћу, требало би да град Осијек и град Сомбор остваре најближу сарадњу, али она се Осијеку прво десила са Сремском Митровицом. Коначно, тамо где се природно намеће сарадња баш оних локалних самоуправа са две стране границе које су физички најближе (услед, примера ради, речних капацитета Дунава, биомасе и томе слично), често су политички фактори ти који спречавају интензивнију прекограничну кооперацију, били они везани за мањак стручности и способности општинских/жупанијских лидера или за њихов антагонистички однос према суседној земљи.

Долеприказана *SWOT* анализа указује на предности и мане три кључне политике *bottom-up* енергетске транзиције идентификоване изучавањем примера Хрватске, уз осврт на потенцијалне ризике, трошкове и добити њихове примене у оквиру српско-хрватске прекограничне сарадње.

Табела 2.

<b>Политика 1:</b> Енергетска ефикасност у градовима и одржива урбана средина	<b>Опис:</b> Пројекат „Развој и промоција енергетске учинковитости и одрживог урбаног околиша у градовима прекограничне регије Хрватска-Србија“
<b>Предности</b>	<b>Мане</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Цео спектар искустава из једног већ реализованог пројекта могао би се пренети на нове пројекте.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Уско посматрано, у Србији би само Сомбор и Шид би били релевантни партнери хрватских општина.</li> </ul>
<b>Потенцијал</b>	<b>Ризик</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Прекогранична међуградска сарадња кроз преношење <i>know-how</i>.</li> <li>- Неслућене могућности за разраде, допуне и нова аплицирања.</li> <li>- Лакше је добити нови пројекат после једног већ реализованог.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Отпори са централног нивоа власти и локала.</li> <li>- Постојећи лобији у енергетици.</li> <li>- Превелико администрирање.</li> </ul>
<b>Добит</b>	<b>Трошкови</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Готови модели, често одмах примењиви.</li> <li>- ЕУ финансирање.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Финансијски трошкови би били релативно мали, али изискује велики рад на осмишљавању нових пројектних активности.</li> </ul>

<b>Политика 2:</b> Транзиција на соларну енергију помоћу субвенција	<b>Опис:</b> Уградња соларних панела у домаћинства
<b>Предности</b>	<b>Мане</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Демократизација зелене енергије (свако може да буде произвођач).</li> <li>- Мање коруптивна од других видова субвенција енергетске транзиције.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Мање поуздана од традиционалних начина производње енергије.</li> </ul>
<b>Потенцијал</b>	<b>Ризик</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Убрзавање енергетске транзиције ка чистим изворима енергије.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Отпор од стране традиционалних произвођача енергије.</li> </ul>
<b>Добит</b>	<b>Трошкови</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Готови модели, често одмах примењиви.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Релативно јефтина уградња гарантује минималне трошкове.</li> </ul>

<b>Политика 3:</b> Развој свести о рециклирању и покретање рециклажних центара	<b>Опис:</b> Прикупљање, поновна употреба, рециклажа и третман отпада
<b>Предности</b>	<b>Мане</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Пренос искуства из Републике Хрватске у Републику Србију.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Дуготрајан процес који се не може реализовати одједном.</li> </ul>
<b>Потенцијал</b>	<b>Ризик</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Заједнички пројекти у областима као што су биомаса, спалионице, водоприреда у Подунављу.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Недостатак стручног кадра на локалном нивоу који би био у стању да осмисли и реализује потенцијалне пројекте.</li> </ul>

Добит	Трошкови
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Европски прекогранични пројекти, уз одговарајуће адаптације у правном систему Србије, које би уклониле правне препреке, смањиле администрирање и редуковале могућности корупције, све ради лакшег конкурисања са партнерима из Хрватске.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Поприлични, будући да је потребно организовати и адекватном опремом снабдети читав рециклажни процес, од прикупљања до прераде отпадних материјала.</li> </ul>

Извор: Обрада аутора

## СЛУЧАЈ РУМУНИЈЕ

У Румунији се формирањем и имплементацијом политика везаних за одрживи развој примарно баве две институције. Прва је Одељење за одрживи развој, које се налази директно под ингеренцијом премијера Румуније и које је формирано у априлу 2017. године. Примарна одговорност овог одељења јесте имплементација Агенде 2030 (актуелне европске агенде за одрживи развој). У оквиру програма који Одељење за одрживи развој спроводи, до 2026. Планирана је обука од две хиљаде експерата за развој и примену политика одрживог развоја, 75% од којих би – по окончању програма обуке – требало да делује на нивоу локалних самоуправа, при чему је међуопштинска сарадња приликом имплементације политика одрживог развоја један од главних циљева програм, будући да ће се људи који прођу обуку познавати и бити међусобно умрежени, те ће заједно решавати и превазилазити проблеме на којима буду радили и који се буду тицали општина у којима буду активни (Voluntary National Reviews 2023). Развој оваквог тела на прекограничном међуопштинском нивоу јесте кључан за превазилажење проблема превише централизованог приступа државног апарата у домену спровођења циљева енергетске транзиције.

Друга институција је Међуминистарски комитет за координацију интеграције заштите животне средине у секторске политике и стратегије (Међуминистарски комитет), који руководи иницијативама одрживог развоја у Румунији. По природи ствари, на челу именованог Комитета налази се министар за заштиту животне

средине. Дакле, посвећеност циљевима енергетске транзиције може се мерити са посвећеношћу коју Република Србија пружа изазовима везаним за дигитализацију административне управе и других сродних области.

Румунија је усвојила своју Националну стратегију одрживог развоја 2008. године. Иако се са имплементацијом стратегије знатно касни, одређени помаци јесу остварени. Тренутно је у току процес мапирања организација које се баве одрживим развојом заштитом животне средине, што подразумева и подухват стварања услова за постизање синергије између тих организација. Једна од таквих организација је *ALEA*, која се бави пружањем оперативне и техничке подршке општинама које желе да спроведу политике одрживог развоја. *ALEA* учествује у развоју и спровођењу политика везаних за реновирање читавих стамбених насеља како би их претворила у дугорочно одржива и енергетски ефикаснија места за живот, док уједно опрема домаћинства ефикаснијим и чистијим системима грејања (*ALEA* 2023).

Долеприказана *SWOT* анализа указује на предности и мане две кључне политике *bottom-up* енергетске транзиције идентификоване изучавањем примера Румуније, уз осврт на потенцијалне ризике, трошкове и добити њихове примене у оквиру српско-румунске прекограничне сарадње.

Табела 3.

<p><b>Политика 1:</b> Обука експерата за развој и примену политика одрживог развоја</p>	<p><b>Опис:</b> Међуопштинска сарадња приликом имплементације политика одрживог развоја један од главних циљева програма обуке експерата</p>
<p><b>Предности</b></p>	<p><b>Мане</b></p>
<p>- Општински службеници који прођу обуку ће се међусобно познавати и биће међусобно умрежени, те ће заједно решавати и превазилазити проблеме на којима буду радили и који се буду тичали општина у којима су запослени.</p>	<p>- Мали или непостојећи капацитети појединих општина да реализују одређене политике енергетске транзиције могу учинити стечена знања општинских службеника непримењивима.</p>

<b>Потенцијал</b>	<b>Ризик</b>
- Организовање сличних обука на међудржавном нивоу ојачало би прекограничну међуопштинску сарадњу између општина Републике Србије и Румуније.	- Будући да већину општинских службеника у Републици Србији тренутно чине партијски а не професионални кадарови, постоји ризик од недовољне делотворности обука попут предложене.
<b>Добит</b>	<b>Трошкови</b>
- Јачање капацитета локалних самоуправа у погледу <i>bottom-up</i> решавања питања и проблема везаних за енергетску транзицију и заштиту животне средине.	- Трошкови обука ове врсте јесу обимни, али је улагање у људске ресурсе вишеструко исплативо на дуже стазе.

<b>Политка 2:</b> Развијање и подршка невладиних организација које се баве енергетском транзицијом на локалу	<b>Опис:</b> Пример румунске невладине организације <i>ALEA</i>
<b>Предности</b>	<b>Мане</b>
- Невладине организације демократизују процес енергетске транзиције кроз укључивање локалних заједница у активности које спроводе.	- Без спремности институција локалних самоуправа на сарадњу, невладине организације нису у могућности да имплементирају сопствене циљеве.
<b>Потенцијал</b>	<b>Ризик</b>
- Невладине организације подижу свест о важним проблемима везаним за енергетску транзицију и нуде иновативна решења за превазилажење проблема са којима се суочавају локалне самоуправе.	- Заступање политика енергетске транзиције које нису у интересу локалног становништва Колико у интересу великих донатора.

<b>Добит</b>	<b>Трошкови</b>
- Пројекти које реализују невладине организације доприносе читавој заједници унутар које су спроведени.	- Минимални, будући да невладине организације средства претежно обезбеђују путем донација и кроз конкурисање за пројектна средства.

Извор: Обрада аутора

## ЗАКЉУЧАК

Гореспроведена упоредна *SWOT* анализа *bottom-up* политика енергетске транзиције применених у Мађарској, Хрватској и Румунији сликовито је приказала предности и мане, потенцијале и ризике, као и добити и очекиване трошкове примене одређених у суседству већ имплементираних решења за превазилажење изазова везаних за енергетску транзицију локалних самоуправа Републике Србије. Потенцијал за имплементацију наведених политика енергетске транзиције у Србији је велики (при чему се неке од њих већ и спроводе), али највећу препреку у том погледу представља централизован однос државе према изазовима енергетске транзиције, што оставља недовољно простора локалним самоуправама да саме буду покретачи и главни реализатори пројеката који најбоље одговарају њиховим специфичностима. Но, позитивни примери у том погледу постоје, попут примера прекограничне међуопштинске сарадње која се одвија између Осијека и Сремске Митровице. Додатне кораке ка децентрализацији и деметрополизацији процеса енергетске транзиције треба чинити следећи пример Румуније, у којој су централне власти одлучиле да развију мрежу младих експерата за питања енергетске транзиције и запосле их у локалној администрацији, управо како би се читав процес децентрализовао.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Енергологија*. 2023. „Европска комисија шаље Хрватску, Мађарску и Португал пред Суд правде ЕУ“. *Energologija.com*. 5. jun 2023. <https://energologija.com/evropska-komisija-salje-hrvatsku-madjarsku-i-portugal-pred-sud-pravde-eu/>.
- Портал ЕУ у Србију*. 2022. „Наставак прекограничне сарадње Србије и Мађарске“.
- Europa.rs*. 12. jun 2023. <https://europa.rs/nastavak-prekogranicne-saradnje-srbije-i-madjarske/>.
- ALEA. 2023. “List of Active Projects”. *Fadarene.org*. June 12. 2023. <https://fedarene.org/projects/>.
- Armstrong, John. 2021. *The Future of Energy: The 2021 Guide to the Energy Transition – Renewable Rnergy, Rnergy Technology, Sustainability, Hydrogen and More*, London: Energy Technology Publishing.
- Duić, Dunja, i Uroš Čemalović, prir. 2022. *Zakonodavstvo zaštite okoliša i održivi ekonomski razvoj u EU*, Osijek: Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera – Pravni fakultet Osijek.
- Hafner, Manfred, and Simone Tagliapietra. 2020. *The Geopolitics of the Global Energy Transition*, Berlin: Springer.
- Heffron, Raphael. 2021. *Achieving a Just Transition to a Low-Carbon Economy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- IEA. 2022. “Hungary 2022 Energy Policy Review”. *International Energy Agency*. June 5, 2023 <https://iea.blob.core.windows.net/assets/9f137e48-13e4-4aab-b13a-dcc90adf7e38/Hungary2022.pdf>.
- Iwińska, Katarzyna, and Xymena Bukowska, eds. 2022. *Gender and Energy Transition: Case Studies from the Upper Silesia Coal-Mining Region*, Berlin: Springer.
- Milat, Andrea, ed. 2019. “Climate and Energy Transition in the Balkans”. *Udruženje za medijsku demokraciju i transform Europe*. 12. maj 2023. <https://rosalux.rs/rosa-publications/climate-and-energy-transition-in-the-balkans/&gt;>.

- Newell, Peter. 2021. *Power Shift: The Global Political Economy of Energy Transitions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Our World in Data. 2022. "Net Energy Imports". *Ourworldindata.org*. 14. jun 2023.  
<https://ourworldindata.org/grapher/net-electricity-imports>.
- Patkós, Csaba, et al. 2019. "Climate and Energy Governance Perspectives from a Municipal Point of View in Hungary", *Climate* 7(8): 1-18.
- Šimić, Ivan, et al. 2021. *Vodič za razvoj i provedbu projekata obnovljivih izvora energije u Hrvatskoj*. Zagreb: Obnovljivi izvori energije Hrvatske.
- Voluntary National Reviews. 2023. "Romania". *UN.org*. June 15. 2023.  
<https://hlpf.un.org/countries/romania/voluntary-national-reviews-2023>.
- Weijnen, Margot, Zofia Lukszo and Samira Farahani, eds. 2021, *Shaping an Inclusive Energy Transition*, Berlin: Springer.

**Jovica Pavlović\***

*Institute for european studies, Belgrade*

**Uroš Ćemalović\*\***

*Institute for european studies, Belgrade*

**ENERGY TRANSITION IN  
INNOVATIVE PUBLIC POLICIES  
IN SERBIA AND THE REGION  
– CHALLENGES OF  
DECENTRALIZATION AND  
DEMETROPOLIZATION\*\*\***

---

**Resume**

The Republic of Serbia, as a country with the status of a candidate for membership in the European Union, opened the 15th and 27th negotiation chapters (which deal with energy and environmental protection) at the end of 2021. On the way to successfully closing the mentioned chapters, Serbia can rely on the experiences of neighbouring EU member states; Croatia, Hungary, Romania and Bulgaria. Therefore, the primary goal of this paper is to carry out a comparative analysis of the energy transition policies implemented in those countries, while – in order to fulfil the secondary goal – it also strives to consider ways in which these policies could be implemented in Serbia itself, primarily through cross-border inter-municipal cooperation with the mentioned countries. In this respect, the paper concentrates on bottom-up energy

---

\* jovica.pavlovic@ies.rs

\*\* urke2626@yahoo.fr

\*\*\* The paper is a result of the project “Serbia and Global Challenges: Towards Just and Democratic Public Policies II”, which is implemented by the Institute for Philosophy and Social Theory, University of Belgrade with the support of the Open Society Foundation.

transition policies, since recent research (dealing with cross-border cooperation in the field of energy transition and ecology) indicates that there is a need to strengthen inter-municipal cooperation, that is, the need for greater decentralization and demetropolisation. In order to achieve the stated goals, an interdisciplinary approach is applied; one which relies on the methodology of legal, political and economic sciences. On the one hand, local energy transition policies implemented in neighbouring EU member states are subjected to SWOT analysis, while, on the other hand, potential models of experience exchange between local self-governments and possible ways of cross-border inter-municipal cooperation on joint projects are critically considered. The results indicate that there is large potential when it comes to cross-border inter-municipal cooperation in the form of achieving goals in the field of energy transition and environmental protection, but this potential remains unutilised. An obstacle in this regard is the centralized state apparatus of the Republic of Serbia and certain neighbouring EU members, while the Romanian example can serve as a roadmap for overcoming this problem.

**Keywords:** energy transition, environmental protection, public policy, decentralization, demetropolization.

---