



zbornici

IZAZOVI ODRŽIVOG RAZVOJA U SRBIJI I EVROPSKOJ UNIJI

UREDNICI

Predrag Jovanović

Sanja Stojković Zlatanović



IZAZOVI ODRŽIVOG RAZVOJA
U SRBIJI I EVROPSKOJ UNIJI

IZDAVAČ

Institut društvenih nauka
Beograd, 2020

ZA IZDAVAČA

dr Goran Bašić

RECENZENTI

dr Predrag Petrović
dr Vladimir Nikitović
dr Dejan Trifunović
dr Marta Sjeničić

EDICIJA

Zbornici

UREDNIKA EDICIJE

dr Mirjana Dokmanović

ISBN 978-86-7093-237-1

zbornici

IZAZOVI
ODRŽIVOG
RAZVOJA
**U SRBIJI I
EVROPSKOJ
UNIJI**

UREDNICI

dr Predrag Jovanović

dr Sanja Stojković Zlatanović



INSTITUT
DRUŠTVENIH NAUKA
BEOGRAD
INSTITUTE
OF SOCIAL SCIENCES
BELGRADE

SANJA STOJKOVIĆ ZLATANOVIĆ
Naučna saradnica
Institut društvenih nauka, Beograd
[sanjazlatanovic1@gmail.com](mailto:sanzlatanovic1@gmail.com)

Koncept „zelenog rada”, politika pravedne tranzicije i održivi ekonomsko-socijalni razvoj – (mogući) odgovor radnog prava na klimatske promene¹

Apstrakt

U radu se primenom normativnog i uporednopravnog metoda u kontekstu analize *Soft law* dokumenata međunarodnopravnog karaktera sagledavaju osnovni teorijski principi koncepta zelenog rada i pravedne, odnosno samotranzicije, a u okvirima opšte politike održivog ekonomskog, socijalnog i ekološkog razvoja, te, posebne, politike adaptacije i ublažavanja posledica klimatskih promena. Utvrđeno je da Republika Srbija, uz primetno definisan pravac razvoja politike i regulative u oblasti održivog razvoja i klimatskih promena, ne adresira na adekvatan način oblast rada i zapošljavanja, tako što mere za ublažavanje posledica sprovođenja politike odgovora na klimatske promene nisu detaljno analizirane, uz jasno izraženu nepotpunost sagledavanja mogućnosti i potreba tržišta rada u kontekstu tranzicije ka zelenoj ekonomiji i zelenom radu.

Ključne reči: zeleni rad, koncept samotranzicije, Međunarodna organizacija rada, klimatske promene, regulativa Srbije

Uvod

■ Kraj 20. i početak 21. veka obeležava, u međunarodnopravnom diskursu, specijalizacija prava, odnosno razvoj i postepeno izdvajanje posebnih ljudskih prava u specijalizovane pravne discipline. To je slučaj medicinskog, sportskog, prava prirodnih katastrofa, saobraćajnog, kao i ekološkog, odnosno prava zaštite životne sredine. Naime, tehnički i tehnološki napredak i ubrzani razvoj civilizacije usloveli su neophodnost priznavanja ljudskih potreba koje su zahtevale određen

¹ Rad je napisan u okviru Programa istraživanja Instituta društvenih nauka za 2020. godinu koji podržava Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS.

vid zaštite i njihovo „uzdizanje” na nivo prava, što uključuje kako one čiji je *ratio* bio, pretežno, zaštita individualnih potreba, odnosno prava tako i onih koje znače zaštitu kolektiva. Nastanak novih pravnih disciplina zasnovan je na integrativnom principu i holističkom shvatanju ljudskih prava. Tako su pojedine oblasti unutar tradicionalnih pravnih disciplina poput građanskog, krivičnog, te javnog prava sagledane parcijalno, a razlog je bio i osiguranje efikasnosti primene pravnih pravila u praksi sa fokusom na multisektorski i intersektorski pristup. Hronološki i istorijski gledano razvoj pravne nauke je i bio pretežno zasnovan na deduktivnom metodu, odnosno iz većih pravnih disciplina poput javnog prava razvile su se više specijalizovanih, odnosno upravno, ustavno, kao i radno koje je u godinama nakon Drugog svetskog rata dobilo na značaju dok se nastanak radnog prava, kao posebne naučne discipline, veže za prvu polovinu 20. veka (Lubarda, 2018, 3). Poseban deo radnog prava u kontekstu obezbeđenja, u početku obeleženim pridevom „pristojnih” a danas „dostojanstvenih” uslova rada, jeste zaštita zdravlja i bezbednosti radnika i trećih lica, odnosno osiguranje zdrave i bezbedne radne sredine. Ova oblast u međusobno uslovljenom je odnosu sa javnim zdravljem, ali i zdravom životnom sredinom. S tim u vezi je i nesporan uticaj rada i radne sredine na životnu sredinu i *vice versa*, zbog čega je to granična oblast izučavanja radnog i ekološkog prava, koje je pak kao posebna pravna disciplina nastala sedamdesetih godina 20. veka (Doorey, 2016, 203). Danas, kao najvažniji društveni, političko-ekonomski i pravni izazov savremenog društva ističu se klimatske promene i neophodnost utvrđivanja mera adaptacije i ublažavanja uticaja na globalnom i na nacionalnim nivoima.

Uticaj klimatskih promena na tržište rada, kao i na same uslove rada nezanemarljiv je, zbog čega su međunarodne i regionalne organizacije, naročito, Međunarodna organizacija rada, a pod uticajem svetskih federacija sindikata, ali i pokreta za zaštitu životne i radne sredine, tj. organizacija civilnog društva ukazale na posebnu važnost politike adaptacije i prilagođavanja mesta i uslova rada novim okolnostima. Koncept zelene ekonomije podrazumeva i osiguranje tzv. „zelenog rada” u okvirima politike održivog ekonomskog, socijalnog i ekološkog razvoja, te obezbeđenja dostojanstvenog rada utvrđenog Agendom UN o održivom ekonomskom i socijalnom razvoju do 2030. godine. Međutim, u naučnoj i stručnoj literaturi primetan je mali broj radova na ovu temu, a posebno nedostaju istraživanja vezana za

međusobni odnos javno-zdravstvenih, radnih i radno-zdravstvenih, kao i ekoloških politika i standarda (Barca, 2012, 61). No, poslednjih godina u naučnoj literaturi ističe se značaj sprovođenja istraživanja i u oblasti društvenih nauka koja se odnose na utvrđivanje strukturalnih okvira nacionalnih ekonomskih politika adaptacije na klimatske promene sa fokusom na važnost sagledavanja rada kao važnog elementa održivog razvoja (Fankhauser et al., 2008; Cock 2011, 2014; Barca, 2012; Doorey, 2017). Cilj rada je da se na osnovama interdisciplinarnog i specijalizovanog pristupa predmetu istraživanja, odnosno analizi koncepta tzv. „zelenog rada“ kao dela politike adaptacije tj. pravedne tranzicije (nacionalnog) ekonomsko-socijalnog sistema na promene klime, sagleda njegov značaj za sprovođenje politike održivog ekonomsko-socijalnog razvoja i obezbeđenja dostojanstvenog rada za sve kategorije radnika. U prvom delu sagledana su različita političko-teorijska stanovišta na kojima počiva ideja zelene ekonomije i tzv. zelenog rada, gde se posebno ukazuje na značaj uticaja država, socijalnih partnera, kao i socijalnih nevladinih organizacija na nastanak i razvoj. Nakon toga, pristupa se analizi koncepta pravedne tranzicije, odnosno samotranzicije (eng. *Just Transition*) u okvirima političko-teorijskog stanovišta eko-feminizma na čijim osnovama je razvijen savremeni tripartitni model, a koji se od strane Međunarodne organizacije rada promovise i predlaže kao adekvatan model za nacionalne politike u kontekstu ublažavanja uticaja politika klimatskih promena na rad i radne odnose. Primena predloženog koncepta pravedne tranzicije sa fokusom na nacionalnu politiku rada i zapošljavanja, kao i politiku u oblasti klimatskih promena u Republici Srbiji uvrđena je kao osnovno istraživačko pitanje, sa aspekta izazova sistema i normativnih rešenja domaćeg prava.

Političko-teorijska stanovišta koncepta zelene ekonomije i zelenog rada

Poslednja dekada obeležena je sve češćim istupanjem kreatora javnih politika i ukazivanjem na važnost holističkog pristupa razvoju ekonomije neokapitalističkog društva. Naime, značaj alternativnih oblika obavljanja ekonomskih aktivnosti koje nisu isključivo usmerene na sticanje profita, već imaju i šire socijalne ciljeve, zaštite ranjivih kategorija i ublažavanja siromaštva, ali i zaštite javnog dobra,

uključujući tu i zaštitu životne sredine posebno se ističu. S tim u vezi, 2015. godine usvojena je Agenda UN o održivom razvoju do 2030. godine, gde se definišu milenijumski ciljevi smanjenja siromaštva i nejednakosti uz istovremeno efikasno poslovanje i ostvarenje ekonomskih ciljeva, ali i ciljeva zaštite životne sredine (Transforming our World: The 2030 Agenda for sustainable development, United Nations, 2015). Godinu dana kasnije 2016. godine usvojen je Pariski sporazum na Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o klimatskim promjenama,² kao prvi međunarodni, pravnoobavezujući dokument koji predstavlja odgovor na klimatske promene, a odnosi se kako na razvijene tako i na zemlje u razvoju, i ukazuje na potrebu procene uticaja mera za ublažavanje klimatskih promena na javnopolitičke i pravne sisteme, posebno na ekonomsko-socijalni, što je od naročito značaja (Paris Agreement, United Nations, 2015). Ovim dokumentom se utvrđuje posvećenost država smanjenju globalnog zagrevanja i efekta staklene bašte u kontekstu održivog razvoja, odnosno prelazak na tzv. zelenu ekonomiju, tj. proizvodnju sa niskom emisijom ugljen-dioksida i to primenom mera i saradnjom na lokalnom, nacionalnom, i na međunarodnom nivou. Pariskim sporazumom se predviđa usvajanje nacionalnih akcionih planova o klimatskim promjenama koji uključuju i aspekt dostojanstvenog rada, smanjenja nejednakosti i siromaštva, a vezano za ekonomsku i sektorsku transformaciju u okvirima koncepta održivog razvoja (Just Transition, A Report for the OECD, Just Transition Centre, 2017, 1).

Međutim, bez obzira na načelnu saglasnost vezanu za postepeni prelazak na koncept tzv. zelene ekonomije, u ekološko-političkoj teoriji, prisutna su različita stanovišta predloženog modela, a posebno ona koje se tiču odnosa države i privatnog sektora prema tržištu rada, kao i implikacija po položaj radnika i uslove rada uopšte. Naime, mogu se okvirno diferencirati dva osnovna modela tranzicije liberalnog koncepta obavljanja ekonomskih aktivnosti ka zelenom konceptu – 1. model savremene ekosocijalističke teorije nastao u Sjedinjenim Američkim Državama, čiji je zastupnik kanadski ekonomista David

² Pariski sporazum je potpisan 11. aprila 2016. godine i ratifikovan od strane Evropske unije 5. oktobra iste godine Odlukom Saveta br. (EU) 2016/1841. Republika Srbija je potpisala Pariski sporazum 22. aprila 2016. godine i ratifikovala ga 25. jula 2017. godine Zakonom o potvrđivanju sporazuma iz Pariza, „Sl. glasnik RS – međunarodni ugovori“, br. 4/2017.

Schwartzman koji položaj radnika u novoj, zelenoj ekonomiji, koja znači smanjenje ukupne nezaposlenosti i dostojanstven i održiv rad u budućnosti, vidi kao rezultat savremene, nove borbe radničke klase, koja je rezultovala usvajanjem Zelenog novog dogovora (eng. *Green New Deal*), po ugledu na Kenzijansku ekonomsku teoriju, gde država usvaja programe oporavka ekonomije u smislu povećane javne potrošnje i ulaganja u energetske sektor i infrastrukturu na način da se istovremeno štiti životna sredina i obezbeđuje održivo zaposlenje (Schwartzman, 2011, 49); 2. model neoliberalnog ekonomskog razvoja, gde se koncept zelene ekonomije posmatra kao oblik privatnih inicijativa bez intervencije države koji se više oslanja na etiku poslovanja i rada samih proizvođača, odnosno poslodavaca (Barca, 2015, 388).

Na ovim osnovama, kao mešoviti model, razvila se tripartitna teorija zelene ekonomije koja počiva na tri elementa – 1. razvoju alternativne ekonomije koja poslovanje i finansije zasniva na ciljevima opšte, javne dobrobiti i na zaštiti životne sredine, a ne individualnoj koristi pojedinca, odnosno velikih korporacija; 2. reformi sistema u smislu aktivnog delovanja protiv ekološke degradacije, socijalne nejednakosti i siromaštva i 3. osiguranju socijalne inkluzije, odnosno sprečavanja svih oblika diskriminacije po različitim osnovama (Barca, 2015, 389). S tim u vezi je i model tzv. diverzne ekonomije, koji se može shvatiti kao polazni koncept za nastanak tripartitnog modela, razvijen u okvirima feminističkog koncepta političke ekonomije, a zasniva se na kritičkom pristupu prema kapitalizmu kao dominantnom sistemu i naglašavanju značaja nove alternativne ekonomije u periodu nakon „propasti“ evropskih nacionalnih socijalističkih političko-ekonomskih sistema u kasnim osamdesetim godinama 20. veka (Gibson-Graham, 2008, 614). Naime, empirijska istraživanja sprovedena u okvirima feminističkog ekonomskog koncepta u 12 država članica Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj ukazuju na značajan udeo izvantržišnih transakcija, a posebno neplaćenog kućnog rada žena³ u ekonomskoj aktivnosti kako razvijenih tako i slabo razvijenih država i to u odnosu 30–50% ukupne ekonomske aktivnosti (Ironmonger, 1996, 46). Tako, diverzna ekonomija podrazumeva koncept koji podržava sve oblike obavljanja ekonomskih aktivnosti koji se razlikuju po

³ Ubrajaju se aktivnosti poput pripremanja hrane i čišćenja, kupovine, čuvanja dece i starijih članova, baštovanstvo, neplaćen rad u zajednici, ali i samoobrazovanje, što se može smatrati produktivnim ulaganjem u razvoj veština i u usavršavanje (Ironmonger, 1996, 39).

svojoj prirodi osnivanja i delovanja, kao i ciljevima poslovanja, odnosno one koji se smatraju delom formalne, ali i neformalne ekonomije, tj. neplaćen kućni i rad u zajednici, zatim aktivnosti privrednih subjekta, kao što su dobrovoljne organizacije, fondacije, radne kooperative, kao i ostali oblici socijalnih preduzeća koji su organizovani na osnovama etike solidarnosti prema članovima, odnosno često ranjivim kategorijama i društvenoj zajednici, a čiji cilj poslovanja nije isključivo čisto ekonomske prirode sticanja profita, već i pomoć zajednici i ranjivim kategorijama radnika (tzv. socijalna ekonomija, odnosno treći sektor), zatim poslovanje pokreta koja su usmereni na brigu o životnoj sredini razvijeni u Americi u oblasti poljoprivrede, kao i neformalne međunarodne finansijske mreže koje daju direktne kredite i donacije državama u razvoju za zapošljavanje ranjivih kategorija, poput radnika migranata (Gibson–Graham, 2008, 623). Međutim, treba imati u vidu to da, razvoj tripartitnog modela zelene ekonomije podrazumeva učešće ne samo nacionalnih država, poslodavaca i sindikata, već i socijalnih nevladinih organizacija, ali i naučnih organizacija prilikom kreiranja ekonomskih politika i pratećih politika rada i zapošljavanja, što odgovara međunarodno promovisanom pristupu regulisanja rada i radnih odnosa iskazanom u načelu tripartizma plus. Tako pojedini autori ističu neophodnost snažnog podsticanja, u uslovima globalne promene klime, razvoja mreža transnacionalne solidarnosti koje uključuju delovanje aktivista u oblasti dostojanstvenog rada i zaštite životne sredine, jer je sam pojam zelene ekonomije često nejasan i vezuje se za određeni geografski prostor i za mogućnosti i snagu nacionalnih ekonomija, zbog čega se zahteva transnacionalno delovanje na globalnom nivou (Cock, 2014, 33).

Zelena ekonomija, u svom užem značenju, znači ekonomiju koja ima za cilj ne samo ostvarenje profita već i zaštitu životne sredine, u smislu obavljanja aktivnosti na način da se deluje ekološki odgovorno i da se smanji, odnosno svede na minimum emisija ugljen-dioksida u procesu proizvodnje, u delu koji se odnosi na sredstva i opremu za rad, dok u, širem značenju, uključuje i ulaganje u radnu snagu na način da se „brine” o zaposlenima u smislu obezbeđenja dostojanstvenog rada u uslovima tranzicije i adaptacije na klimatske promene (koncept pravedne tranzicije), kao i to da se deo profita ulaže u opšta dobra, odnosno u javne programe za ublažavanje posledica klimatskih promena i zaštitu životne sredine. Shodno tome, zelena ekonomija shvaćena u širem smislu uključuje tzv. zeleni rad, odnosno zelene poslove koji se definišu kao „oni poslovi

u postojećim i novim sektorima ekonomije koji procese, kao i samu proizvodnju dobara i usluga koriste na način da se smanje i neutrališu ekološki rizici” (Cock, 2011, 236). Kao najadekvatniji model zelene ekonomije predlaže se tripartitni model, naročito, zbog toga što isti podržava i prepoznaje zeleni rad u smislu reforme i postepene tranzicije sistema rada i zapošljavanja čiji je krajnji cilj smanjenje siromaštva i socijalne nejednakosti što pak uključuje elemente koncepta socijalne ekonomije, te znači obezbeđenje održivog ekonomskog, socijalnog i ekološkog razvoja uz oslanjanje i jednako promovisanje svih oblika obavljanja ekonomskih aktivnosti, onih zasnovanih na strogo kapitalističkim i liberalnim principima, ali i onih alternativnih, odnosno socijalnih i zelenih. Ovo podrazumeva saradnju države, socijalnih partnera, nevladinog sektora, ali i naučnih organizacija u kreiranju i vođenju javnih politika, tj. ekonomskih, radno-socijalnih i ekoloških, pri čemu se neizostavno mora primeniti holistički pristup u koncipiranju politika, te međusektorska saradnja u primeni. Usvajanje nacionalnih akcionih planova za klimatske promene shodno Pariskom sporazumu (2016) mora da uključuje učešće svih navedenih aktera i posebno targetovanje oblasti rada, naročito, strukturalna pitanja i procenu mogućnosti sistema za tranziciju, odnosno adaptaciju u smislu održivosti zaposlenja prilagođavanjem radne snage, ali i uslova rada novim ekološkim okolnostima.

Politika „pravedne tranzicije” (*Just transition policy*) i klimatske promene – međunarodnopravni okvir

Koncept pravedne, odnosno doslovno prevedeno „samotranzicije” (eng. *Just Transition*)⁴ nastao je u okvirima delovanja organizacija radnika, odnosno sindikata organizovanih na međunarodnom

⁴ Prvi put pojam „samotranzicija” je pomenut od strane sindikalnog vođe po imenu Tony Mazzocchi u Sjedinjenim Američkim Državama 1993. godine koji je zahtevao dodatno, odnosno „super” finansiranje radnika, kao i usavršavanje i obuku za sve one pogođene politikom u oblasti zaštite životne sredine. Nakon tog istupanja, predsednik sindikata zaposlenih u industriji nafte, hemijskoj i atomskoj industriji sačinio je tzv. superfinansijski, odnosno samotranzijski predlog 1995. godine, da bi do 1997. nekoliko američkih i kanadskih sindikata prihvatilo i usvojilo koncept samotranzicije (*Just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*, ILO, 2018, 1). Pojam je prihvaćen od strane Međunarodne konfederacije sindikata kada je 1997. godine uključen kao zahtev na Konferenciji u Kjotu.

nivou, a kao odgovor na implikacije politika u oblasti klimatskih promena na sektor rada i zapošljavanja. Tako, kao posledica politika klimatskih promena, te smanjenja emisije ugljen-dioksida utvrđena je neophodnost prelaska na tzv. zelenu ekonomiju i prateći zeleni rad, što će, zatim, imati značajan uticaj na oblast rada i zapošljavanja. Taj uticaj, tj. efekat može se sagledati kao kratkoročni, odnosno direktno-radni, a nastaje u slučaju kada dođe do gubitka posla u direktno pogođenim industrijama uz istovremeno stvaranje novih radnih mesta u alternativnim, odnosno industrijama zamene, zatim srednjoročni, gde se efekti sprovođenja politika klimatskih promena šire u određenom sektoru, tj. radna mesta se zatvaraju i otvaraju u okvirima određenog lanca proizvodnje „pogođene” industrijske oblasti i, na kraju, dugoročni kada inovacije i razvoj u novoosnovanim industrijama stvore priliku za dalji (održivi) rast i razvoj, tzv. dinamični efekat politike klimatskih promena (Fankhauser et al., 2008, 422).

Okvir utvrđivanja nacionalnih politika rada i zapošljavanja i odgovor na opštu međunarodnu politiku u oblasti adaptacije i ublažavanja posledica klimatskih promena sadržan je u prvom sveobuhvatnom dokumentu u ovoj oblasti, a koji je rezultat zajedničkog angažovanja u okvirima Programa Ujedinjenih nacija o zaštiti životne sredine, Međunarodne organizacije rada i Međunarodne konfederacije sindikata usvojenom 2008. godine pod nazivom “Zeleni poslovi: ka dostojanstvenom radu u održivom svetu, odnosno u svetu sa niskom emisijom ugljen-dioksida” (Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World, 2008). Koncept „samotranzicije”, shodno ovim dokumentom, u svojoj osnovi predstavlja socijalnu dimenziju ekonomske tranzicije ka ekološko održivoj ekonomiji, odnosno svojevrсни socijalni proces, gde se zahteva aktivno angažovanje poslodavaca, radnika, države, odnosno zajednice, kao i socijalnih pokreta, odnosno civilnog sektora, posebno u državama u razvoju i u targetovanim sektorima poljoprivrede i reciklaže. To znači adekvatno upravljanje nastalim socijalnim procesom sa fokusom na rad i zapošljavanje shodno principima socijalne pravde i jednakosti. Kako bi se obezbedila ravnoteža ekoloških, ekonomskih i socijalnih rizika predlaže se usvajanje sveobuhvatnih mera u oblasti socijalne zaštite, odnosno utvrđivanje naknada za nezaposlenost, nacionalnih programa podrške za zapošljavanje, te zaštite zdravlja i bezbednosti na radu, ali i organizovanja stručnog usavršavanja i obuka, kao i razvoja posebnih antidiskriminatorskih politika podrške ranjivim kategorijama radnika

(Olsen, 2009, 7). S tim u vezi, Međunarodna konfederacija sindikata je 2009. godine usvojila izveštaj pod nazivom „Jednakost, pravednost i solidarnost u borbi protiv klimatskih promena”, gde se ističe „neophodnost prelaska na zeleni rad, transformacijom postojećih poslova i uključivanjem vrednosti demokratije i socijalne pravde u proces donošenja odluka u oblasti zaštite životne sredine” dok se je sam koncept „samotranzicije” video kao sredstvo sindikata da delovanjem na međunarodnom nivou obezbede dostojanstven i održiv rad u uslovi- ma tranzicije ka zelenoj ekonomiji, što podrazumeva mere delovanja u okvirima sistema socijalne zaštite, mera ekonomske politike u smislu identifikacije prilika za zaposlenje, kao i utvrđivanjem programa obuke, prekvalifikacije i dokvalifikacije (Cock, 2011, 237).

Međunarodna organizacija rada oslanjajući se na Agendu UN o održivom razvoju do 2030, zatim na Pariski sporazum (2016), kao i Smernice o samotranziciji ka ekološko održivoj ekonomiji i društvu za sve⁵ koje je usvojila 2015. godine a vezano za implementaciju Agende UN i Pariskog sporazuma sačinila je 2018. godine *policy* dokument pod nazivom „Samotranzicija ka ekološki održivoj ekonomiji i društvu za sve”, gde su analizirani pozitivni i negativni primeri, kao i iskustva, te date preporuke za definisanje nacionalnih strategija u ovoj oblasti tj. utvrđivanje mera u okvirima implementacije koncepta samotranzicije, posebno strategija sindikata. Osnovni princip utvrđivanja nacionalnih strategija jeste *princip podeljene odgovornosti* svih aktera, posebno, države i socijalnih partnera, gde koncept „samotranzicije” mora da bude integralni deo nacionalnog političkog okvira održivog razvoja, koji je viđen dvodimenzionalno, u smislu ishoda, odnosno jasno definisanje novih oblika rada u zelenoj ekonomiji, i u smislu postupka, odnosno procesa, tj. definisanje mera za postizanje utvrđenih ciljeva na način koji uključuje obavezno sprovođenje socijalnog dijaloga na svim nivoima. Uloga država ogleda se u obezbeđenju sigurnog i sveobuhvatnog političkog okvira održivog razvoja preduzeća i obezbeđenja dostojanstvenog rada kroz učešće u socijalnom dijalogu na svim nivoima u saglasnosti sa međunarodnim standardima rada, dok se uloga socijalnih partnera ogleda u podizanju svesti među članovima i utvrđivanju smernica za implementaciju koncepta „samotranzicije”, te aktivnog učestvovanja u formulisanju, implementaciji i

⁵ Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for all, International Labour Organization, 2015.

nadzoru nad sprovođenjem nacionalnih politika održivog razvoja, podsticanju članstva da učestvuju u socijalnom dijalogu, kao i promovisanjem uključivanja odredbi o zaštiti životne sredine u kolektivne ugovore o radu na svim nivoima. Osim toga, smernicama se naglašava ekonomska, socijalna i ekološka dimenzija održivog razvoja, kao i neophodnost obezbeđenja socijalne sigurnosti licima pogođenim zelesnom tranzicijom pasivnim merama politike socijalne zaštite čija primena bi trebala da bude vremenski ograničena, kao i aktivnim merama politike rada i zapošljavanja, gde države treba da budu inkluzivne, a mere takve da obezbeđuju priliku za dostojanstven rad svima, ublažavanjem nejednakosti i efikasnim eliminisanjem siromaštva.

Implementacija smernica Međunarodne organizacije rada (2015) i koncepta „samotranzicije“ na nacionalnim nivoima započeta je pilot projektom Međunarodne organizacije rada u tri države u razvoju, Filipinima, Gani i Urugvaju 2016. godine dok se kao dobar primer „samotranzicije“ ka ekološki održivom radu navodi reforma proizvodnog i procesa rada u industriji čelika u nemačkoj regiji Rur koja je započeta još 1993. godine postepenim smanjenjem radne snage, da bi broj zaposlenih sa 473.000 od te godine, 2013. iznosio 11 448. (ILO – Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for all, 2018, 7). Ovdje je primenjen koncept restrukturisanja zasnovan na sveobuhvatnim, targetovanim i koordinisanim zakonskim, kolektivnim i ugovorenim merama uz aktivan doprinos svih aktera, odnosno regionalne vlasti, menadžmenta kompanije, saveta zaposlenih i socijalnih partnera, odnosno sindikata, udruženja poslodavaca u datom sektoru i centralne vlasti, tj. države. Mere su bile vremenski jasno utvrđene, gde je kao osnovna mera predstavljen program ranijeg ostvarivanja prava na starosnu penziju na osnovu posebno definisanog programa centralne vlasti koji se zasnivao na novčanoj isplati po osnovu tranzicije, a koji je započeo još 1972. godine. S tim u vezi, za one koji nisu ostvarili pravo na novčanu isplatu po programu iz 1972. Sporazumom o zatvaranju rurske industrije čelika zaključenom 2012. godine između Nemačkog udruženja poslodavaca u industriji čelika i sindikata zaposlenih u rudarstvu, hemijskoj i energetskejoj industriji predviđen je poseban plan socijalne kompenzacije, a osnovana je i rurska organizacija za profesionalnu obuku u industriji čelika, gde je za svakog radnika napravljen individualni plan ponovnog zapošljavanja, a na osnovu utvrđene mape postojećih i budućih potreba tržišta rada vezano za potrebne kvalifikacije i veštine (ILO – Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for all, 2018, 7).

Inkorporacija koncepta zelenog rada i pravedne tranzicije u okvire politike održivog ekonomsko-socijalnog razvoja Republike Srbije – stanje i značaj

Republika Srbija donela je, shodno politici pridruživanja Evropskoj uniji, počev od 2004. godine set zakona u oblasti zaštite životne sredine, gde je utvrđen normativni i institucionalni okvir integralnog upravljanja i zaštite životne sredine, principi, kao i prava i obaveze subjekta.⁶ Pitanja od važnosti u ovoj oblasti, a uzimajući u obzir kompleksnost, diverzitet i međuzavisnost, te nedovoljnu istraženost uticaja, ali i ekonomsko-finansijske i socijalne implikacije sprovođenja politika zaštite životne sredine i klimatskih promena u različitim oblastima i sektorima, dominantno je u međunarodnoj i uporednoj političkoj i pravnoj praksi, regulisanje istih pravnoneobavezujućim *Soft law* instrumentima, odnosno smernicama, strategijama, programima i planovima javnih institucija uz obavezno učešće zainteresovanih subjekata, tj. privatnog i civilnog sektora na osnovama načela demokratske participacije. Tako je u Srbiji upravljanje sistemom javnih politika regulisano Zakonom o planskom sistemu RS ("Službeni glasnik RS", br. 30/2018), te se razlikuju dokumenti razvojnog planiranja, dokumenti javnih politika i ostali planski dokumenti. U kategoriju dokumenata javnih politika svrstavaju se strategije, programi, koncepti i akcioni planovi kojima učesnici u planskom sistemu, u skladu sa svojim nadležnostima, utvrđuju ili razrađuju već utvrđene javne politike.

Za oblast radne, socijalne, ekološke i ekonomske tranzicije vezano za zaštitu životne sredine i klimatskih promena, a u kontekstu politike održivog razvoja od značaja su Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije (2008–2017), gde je koncept održivog razvoja bio zasnovan, između ostalog, na podsticanju čistije proizvodnje zbog čega je Vlada Republike Srbije 2009. godine

⁶ Zakon o zaštiti životne sredine ("Službeni glasnik RS", broj 135/04, 36/09, 36/09 - dr. zakon, 72/09, 43/11 - odluka US i 14/16), Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu ("Službeni glasnik RS", broj 135/04 i 36/09), Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu ("Službeni glasnik RS", broj 135/04 i 88/10), Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine ("Službeni glasnik RS", broj 135/04 i 25/15), Zakon o upravljanju otpadom ("Službeni glasnik RS", broj 36/09, 88/10 i 14/16), Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu ("Službeni glasnik RS", broj 36/09), Zakon o hemikalijama ("Službeni glasnik RS", broj 36/09, 88/10, 92/11, 93/12 i 25/15), Zakon o zaštiti vazduha ("Službeni glasnik RS", broj 36/09 i 10/13) i dr.

donela Strategiju uvođenja čistije proizvodnje, koja je pak bila osnov za izradu Programa uvođenja čistije proizvodnje 2019–2021. Nacionalnom strategijom održivog razvoja predviđa se uključivanje politike zaštite životne sredine u razvojne politike drugih sektora, zatim podsticanje strateške procene životne sredine zasnovane i na ekonomskom i socijalnom pristupu i analizama kroz razvoj socijalnog dijaloga, društveno odgovornog poslovanja i javno-privatnog partnerstva. U kontekstu promovisanja koncepta zelene ekonomije ukazuje se na važnost stimulativnih mera država za podsticanje proizvodnje zasnovane na široj upotrebi i potrošnji zelenih i ekološko podobnih materijala, kao i donošenje zakona kojima se reguliše ekološki štetna proizvodnja. Ovde se, naročito, naglašava neophodnost i veliki potencijal za poboljšanje energetske efikasnosti, te uvođenje zelene tehnologije u sektoru industrije, što ima važan uticaj na zaštitu životne sredine i održivi razvoj. Ovo je dalje konkretizovano Strategijom uvođenja čistije proizvodnje (2009) i pratećim Programom uvođenja čistije proizvodnje (2019–2021).

Program uvođenja čistije proizvodnje (2019–2021) definiše prioritetne sektore i oblasti, gde je potreban prelazak na čistiju proizvodnju, tj. sektor energetike, rudarstva, prerađivačke industrije i poljoprivrede, šumarstva i ribolova. Sektor rudarstva se posebno ističe u smislu velikog uticaja na životnu sredinu u vidu emisija zagađujućih materija u vodu i vazduh, te degradacije zemljišta zbog čega se ukazuje na neophodnost sagledavanja mogućnosti zamene proizvodnih sredstava manje štetnim i modernizaciju procesa proizvodnje. Na osnovu sprovedene analize stanja u industiji Srbije za period 2015. i 2016. godine posmatrano po broju registrovanih privrednih subjekata najveći rast je zabeležen baš u sektoru rudarstva, s tim da je u istom periodu, u ovom sektoru, zabeležen pad zaposlenosti (Program uvođenja čistije proizvodnje RS, 2019, 101–102). Ovde se, prema sprovedenim projekcijama, ukazuje na to da iako troškovi opreme, sirovine i radne snage mogu da se povećaju sa primenom čistije, zelene proizvodnje kvalitet uštede, odnosno koristi na drugim poljima (prirodni resursi, eliminacija i odlaganje otpada) garantuju poboljšanje poslovanja na duži rok, gde je za sektor rudarstva ukupna ekonomska korist (ušteda) iskazana u milionima dinara prema konstantnim cenama iz 2018. godine sa 3. 719 u 2019. porasla na 4 852 u 2028. godini. Osim toga, procena je i da je u sektoru rudarstva moguće

stvarenje najveće uštede, ali i da je ovaj sektor u mogućnosti da samostalno finansira investicije prelaska na čistiju proizvodnju.

Program uvođenja čistije proizvodnje (2019–2021) targetuje i posebno sagledava socioekonomski aspekt prelaska na čistiju proizvodnju, a na osnovu iskustva država Evropske unije, gde se ukazuje da istraživanja pokazuju da investicije u tehnologije zelene proizvodnje mogu da dovedu do povećanja zaposlenosti, ali da to zavisi od strukture radne snage, odnosno od stepena obrazovanja, gde je za tržišta sa pretežno nisko kvalifikovanom radnom snagom karakterističan pad zaposlenosti i *vice versa*. Osim toga, od uticaja su i mere države, odnosno do povećanja zaposlenosti dolazi ukoliko postoje intervencije države, odnosno utvrđeni javni programi podrške u vidu subvencija, poreskih olakšica, kredita i sl. S tim u vezi, predviđa se neophodnost definisanja mera ublažavanja socioekonomskih posledica prelaska na čistiju proizvodnju i to stvaranjem novih mogućnosti za zapošljavanje u manje razvijenim regionima Srbije u svim sektorima koji primenjuju zelene tehnologije sa ciljem zaustavljanja migracija, pružanjem finansijske podrške socijalno ranjivim kategorijama, direktno, povećanjem socijalne pomoći ili drugim merama kompenzacije, sprovođenjem programa obuke i obrazovanja u skladu sa novim potrebama tržišta rada, kao i intenziviranjem javnih kampanja.

S obzirom na to da je Srbija 2001. godine ratifikovala Okvirnu konvenciju UN o promeni klime a 2017. i Sporazum iz Pariza, u okvirima projekta započetog u septembru 2016. godine pod nazivom „Strategija klimatskih promena sa Akcionim planom” koji finansira EU, a sprovodi Ministarstvo za zaštitu životne sredine RS u januaru 2020. godine prezentovan je javnosti *Predlog strategije niskougljeničnog razvoja sa Akcionim planom*.⁷ Predlogom su adresirani uticaji klimatskih promena na infrastrukturu, poljoprivrednu proizvodnju, dostupnost vode i javno zdravlje, u kontekstu rizika po održivi razvoj. Naime, Srbija se ratifikacijom Sporazuma iz Pariza obavezala da će smanjiti emisiju ugljen-dioksida za 9,8% do 2030. godine u odnosu na nivo iz 1990. godine, dok se Strategijom niskougljeničnog razvoja utvrđuju aktivnosti, metode i rokovi sprovođenja. Predlog se zasniva na izradi scenarija emisije sa efektom staklene bašte u ključnim oblastima šumarstva, poljoprivrede, i vodoprivrede.

⁷ Dostupno na: https://www.ekologija.gov.rs/wpcontent/uploads/javne_rasprave/Strategija%20niskougljeni%C4%8Dnog%20razvoja%20sa%20akcionim%20planom_zajavnu%20raspravu.pdf

Poseban, mada nedovoljan fokus je usmeren i na identifikaciji socioekonomskih uticaja mera sprovođenja politike klimatskih promena. Kao socijalni uticaj analiziran je uticaj na zaposlenost po predloženom scenariju, odnosno broj neto radnih mesta (razlika između broja otvorenih i zatvorenih radnih mesta), sa zaključkom da je uticaj „beznačajan ili skoro beznačajan“, s tim da se najveće transformacije očekuju u sektoru rudarstva i energetike, gde će doći do zatvaranja radnih mesta uz istovremeni rast u sektoru poljoprivrede i šumarstva. Osim toga, očekuju se negativni uticaji na zaposlenost u sektorima gde dominiraju velike kompanije, a pozitivni u sektorima mikro i malih preduzeća. Pratećim Akcionim planom identifikovan je kao poseban cilj promovisanje prelaska na klimatski neutralnu ekonomiju i društvo otporno na klimatske promene, što se ima ostvariti merom obrazovanja, obuke i podizanja svesti o klimatskim promenama izradom Nacionalnog plana čija će izrada početi 2023. sa vremenom važenja do 2030. godine, a koji će se finansirati iz sredstava EU, i uključuje mere jačanja fleksibilnosti tržišta rada putem podizanja svesti, edukacije i obuke za nove zelene poslove.

Koncept pravedne, odnosno samotranzicije promovisan i utvrđen politikom Međunarodne organizacije rada kao okvir implementacije Sporazuma iz Pariza u oblasti rada i zapošljavanja, a koji je predviđen kao obavezni integralni deo nacionalnih politika odgovora na klimatske promene nije adresiran Predlogom strategije o niskougledničnom razvoju sa Akcionim planom RS, kao ni nedavno usvojenim Programom uvođenja čistije ekonomije (2019 — 2021). Preporuka Međunarodne organizacije rada jeste uključivanje koncepta zelenog rada u nacionalne strategije o klimatskim promenama, kao i u strategije koje se tiču prelaska na zelenu ekonomiju, što u Srbiji nije slučaj. Navedeni Predlog, kao i usvojeni Program samo na opštem, više deklarativnom nivou sagledavaju uticaj mera smanjenja emisije ugljen-dioksida na tržište rada, rad i radne odnose. Od mera politike rada i zapošljavanja identifikovana je jedino ona koja se odnosi na edukaciju i obuku, bez jasnog definisanja potrebnih znanja i veština, odnosno kvalifikacija u novoosnovanim industrijama, a na osnovu procene potreba i mogućnosti sistema, s tim da je predviđen rad na usvajanju nacionalnog plana obuke za 2023. godinu, dok ostale mere izostaju. Ovde je od naročitog značaja mogućnost, da se u prelaznom periodu, koriste mere vezane za radno vreme, odnosno moguće je uvođenje rada sa nepunim radnim vremenom u smislu “pripreme”

zaposlenih za zatvaranje određenih radnih mesta u pogođenim industrijama uz korišćenje ostatka vremena za ostvarivanje prava na obuku i usavršavanje po posebno utvrđenom javnom programu prelaska na zeleni rad. Preporukama Međunarodne organizacije rada jasno se ukazuje i na značajnu ulogu sistema socijalne zaštite, odnosno celokupnog sistema socijalne sigurnosti u smislu definisanja programa prevremenog ostvarivanja prava na starosnu penziju, i ostalih kompenzatorskih davanja u pogođenim sektorima, pri čemu je preporuka i povećanje naknada za slučaj nezaposlenosti za ovu kategoriju radnika u vremenski ograničenom periodu. Osim toga, procena treba da uključuje i utvrđivanje strukture radne snage u pogođenim sektorima, te, u skladu sa tim, i izradu posebnih programa za ranjive kategorije, kao što su žene i stariji radnici. Programom uvođenja čistije ekonomije samo se na jednom mestu ukazuje na značaj socijalnog dijaloga bez dalje konkretizacije dok Predlog strategije o niskougledničnom razvoju u jedinom delu koji se odnosi na oblast rada i zapošljavanja, tj. u delu obuke i obrazovanja, utvrđivanje i sprovođenje ove mere stavlja u nadležnost Ministarstva za zaštitu životne sredine, što ne odgovara međunarodnim, regionalnim i uporednopravnim rešenjima. Naime, ovde je, shodno holističkom i integralnom pristupu, neophodna saradnja sa drugim povezanim ministarstvima, pre svega, Ministarstvom za rad i socijalnu zaštitu, Ministarstvom zdravlja, ali i Ministarstvom prosvete, nauke i tehnološkog razvoja uz obaveznu participaciju sindikata, udruženja poslodavaca, socijalnih nevladinih organizacija, kao i naučnoistraživačkih organizacija.

Zaključak

Međunarodna politika i regulativa poslednjih godina, naročito, jeste usmerena ka utvrđivanju okvira i mera ublažavanja posledica i adaptaciji na globalnu promenu klime. Integralni deo te politike jeste i koncipiranje političkog i pravnog okvira uticaja sprovođenja politike klimatskih promena na ekonomsko-socijalni razvoj shodno principima koncepta održivog razvoja. S tim u vezi je Međunarodna organizacija rada donela Smernice o implementaciji Pariskog sporazuma i Okvirne konvencije UN o klimatskim promenama u oblasti rada i zapošljavanja. Ovim je promovisan koncept samotranzicije, odnosno postepenog prelaska na tzv. zelenu ekonomiju i zeleni rad, primenom

holističkog pristupa, dijalogom socijalnih partnera uz učešće civilnog sektora i naučnoistraživačkih organizacija, zatim javno-privatnim partnerstvom i korporativnom socijalnom odgovornošću. Kao adekvatan model samotranzicije utvrđen je model zasnovan na tripartitnoj teoriji koja podržava multidisciplinarni pristup i multisektorsku saradnju u smislu obezbeđenja održivosti sistema. Domaća politika i regulativa u ovoj oblasti ne adresira pitanja rada i zapošljavanja u potrebnoj meri, dok se sam koncept samotranzicije koncipiran od strane svetskih federacija sindikata, a kasnije uključen u politiku Međunarodne organizacije rada ne prepoznaje kao takav. Usvojeni i *soft law* dokumenti u proceduri o zelenoj ekonomiji i uticajima klimatskih promena na ekonomsko-socijalni sistem osim što nedovoljno targetuju uticaj na sistem rada i zapošljavanja ne prepoznaju ulogu sindikata u procesu donošenja i praćenja primene, koji su, shodno međunarodnim i uporednim rešenjima, viđeni kao bitan učesnik. Mere politike rada i zapošljavanja, kao i politike socijalne zaštite nisu identifikovane po sektorima gde se očekuje najveći uticaj na pad zaposlenosti. Osim toga, ne postoji vremenska ujednačenost uz evidentan nedostatak sistemskog pristupa u usvajanju dokumenata javnih politika, što podrazumeva prvo donošenje opšte nacionalne strategije o klimatskim promenama koja bi uključivala i deo o radu i zapošljavanju, a nakon toga i posebne strategije o zelenoj ekonomiji, kao i posebne strategije o zelenom radu sa pratećim akcionim planovima.

LITERATURA

- Barca, Stefania. 2012. „On working-class environmentalism: a historical and trans-national overview”, u: *Interface: A Journal for and about Social Movements*, 4 (2), 61–80.
- Barca, Stefania. 2015. „Greening the job: trade unions, climate change and the political ecology of labour”; u R. L. Bryant (ed.): *The International Handbook of Political Ecology*. Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited.
- Cock, Jacklyn. 2011. „Labour’s Response to Climate Change”, u: *Global Labour Journal*, 2(3), 235–242.
- Cock, Jacklyn. 2014. „The ‘Green Economy’: a just and sustainable development path or a “wolf in sheep’s clothing”?”, u: *Global Labour Journal*, 5, 23–44.
- Doorey, David J. 2017. „Just Transitions Law: Putting Labour Law to Work on Climate Change”, u: *Journal of Environmental Law and Practice*, 30 (2), 201–238.
- Fankhauser, Samuel, Sehlleier, Friedel, Stern, Nicholas. 2008. „Climate change, innovation and jobs” u: *Climate Policy*, 8, 421–429.
- Gibson-Graham, J.K. 2008. „Diverse Economies: Performative Practices for ‘Other Worlds’”, u: *Progress in Human Geography*, 32 (5), 613–632.
- International Labour Organization, 2015. *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*.
- International Labour Organization. 2018. *Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for all*, ILO ACTRAV Policy Brief.
- Ironmonger, D. 1996. „Counting outputs, capital inputs and caring labor: estimating gross household output”, u: *Feminist Economics*, 2(3), 37–64.
- Just Transition Centre. May 2017. *Just Transition, A Report for the OECD*.
- Lubarda, Branko. 2018. *Uvod u Radno pravo*, Beograd: Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu.
- Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 57/2008.
- Olsen, Lene. 2009. *Climate Change Effects: A role for International Labour Standards?*, Geneva: International Labour Organization.
- Predlog strategije niskougljeničnog razvoja Republike Srbije, preuzeto 02. maja 2020. godine sa https://www.ekologija.gov.rs/wpcontent/uploads/javne_rasprave/Strategija%20niskougljeni%C4%8Dnog%20razvoja%20sa%20akcionim%20planom_zajavnu%20raspravu.pdf
- Program uvođenja čistije ekonomije u Republici Srbiji sa Akcionim planom (2019–2021), preuzeto 02. 5. 2020 sa https://www.ekologija.gov.rs/wp-content/uploads/proцена_uticaja/Program_uvođenja_cistije_proizvodnje.pdf
- Schwartzman, David. 2011. „Green New Deal: An Ecosocialist Perspective”, u: *Capitalism Nature Socialism*, 22(3), 49–56.
- Strategija uvođenja čistije proizvodnje u Republici Srbiji, *Službeni glasnik RS*, br. 17/2009.

United Nations Environment Programme. September 2008. *Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World*.

United Nations, 2015. *Transforming our World: The 2030 Agenda for sustainable development*, A/RES/70/1.

United Nations, December 2015. *Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, Paris.

Sanja Stojković Zlatanović
GREEN LABOUR, JUST TRANSITION
POLICY AND SUSTAINABLE
DEVELOPMENT – LABOUR LAW
ASPECTS OF CLIMATE CHANGE
POLICY

Abstract:

The paper uses normative and comparative law methods in the context of analyzing the international soft legislation, considering the basic theoretical principles of the concept of green labor and just transition, within the context of the general policy of sustainable economic, social and environmental development, and more specifically, the policies of adaptation to

and mitigation of climate changes. It has been established that, in spite of the fact that the measures to mitigate the consequences of climate change policy are defined, the Republic of Serbia fails to adequately address the areas of labor and employment. This is the consequence of the incompleteness in the assessment of the possibilities and needs of the labor market in the context of the transition to a green economy and green labor. The role of social partners, particularly labor unions has been neglected and the public programs in the social security area have not been introduced.

Keywords: Green labor, Just Transition policy, International Labor Organization, Climate change, Serbian regulation