

# ВОСЕМЬ ШАГОВ К СПРАВЕДЛИВОМУ ПЕРЕХОДУ

Когда в 2015 году было подписано Парижское соглашение, шахтеров Европы – от западной Испании до восточной Польши – охватило ощущение обреченности. Это был очередной (и, видимо, последний) гвоздь в гробу отрасли, которая страдает в течение последних десятилетий. Документ, ратифицированный Румынией в 2017 году, стал фундаментом для совместных усилий всего мира, направленных на уменьшение парниковых выбросов, в том числе и через поэтапный отказ от угля.

Угольные регионы, которые когда-то считались основой экономики, так как обеспечивали целые страны средствами от зимнего холода или летней жары, теперь чувствуют себя заброшенными. Пока Европа обещает потратить миллиарды на компенсацию вреда от столетия неустойчивого развития, сообществам, которые добывали топливо для этого развития, остается только гадать, что с ними будет дальше.

С другой стороны, защитники окружающей среды, которые борются с такой, казалось бы, отдаленной и невидимой угрозой, как изменение климата, пытаются заставить гигантов угольной индустрии

уменьшить загрязнение окружающей среды. Эти организации слишком долго воспринимались, как вражеские в регионах, зависимых от гигантов искупаемого топлива. Компании угрожали своим сотрудникам сокращениями, утверждая, что давление со стороны НПО приводит к ужесточению правил, и что это, в свою очередь, удорожает производство.

Борьба за «справедливый переход» меняет эти предпосылки, потому что он должен начаться немедленно, независимо от того, как долго будет действовать доминирующая отрасль.

«Справедливый переход» – это модель развития, в основе которой лежит государственная политика, разработанная на местном уровне и благодаря которой создаются условия для честного заработка и достойной жизни для всех работников и сообществ, затронутых мерами по снижению загрязнения. Работа над «справедливым переходом» ставит всех участников этого процесса по одну сторону баррикад, собирает их вместе вокруг лучших решений для регионов и сообществ.

Это руководство было опубликовано при поддержке «Grassroots Foundation» и Европейского Климатического Фонда (ECF). Содержание данной публикации является исключительной ответственностью Ассоциации «Бенквач Румыния» и не обязательно отражает позицию «Grassroots Foundation» и ECF. Опубликовано Bankwatch Румыния, членом CEE Bankwatch Network.

Автор: Александру Мустата,  
Bankwatch Румыния.



1

## Понимание концепции

Определение понятия «справедливый переход» во вступительной части очерчивает его центральные элементы, такие как:

**Модель экономического развития.** «Справедливый переход» означает не только привлечение инвесторов, хотя это является центральным элементом. Тем не менее, требуется большее – комплексный подход, который будет учитывать все соответствующие компоненты для получения долгосрочных эффектов. Таким образом, речь идет о таких составляющих, как инфраструктура, общественная и социальная политика, налогообложение, образование и участие общественности.

**Разработка стратегии для конкретной местности.** В отличие от других стратегий развития, разработанных в Румынии, «справедливый переход» отличает тот факт, что он продуман, реализован и получил оценку на местах, на уровне снизу вверх. И хотя опыт из центра приветствуется, местный потенциал и потребности на местах лучше известны тем, кто ежедневно имеет дело с ними.

### Честный заработка и достойная жизнь.

Не все решения приемлемы. Сообщества в горнодобывающий регионах в течение десятилетий страдали от доминирующей отрасли, которая загрязняла окружающую среду. После того, как прекратилась добыча на этих территориях и они обнищали, а уровень загрязнения не становился меньше, такие условия оказались неприемлемы для людей, проживших там ранее. Большинство новых рабочих мест должны были соответствовать предыдущим, с точки зрения необходимого уровня квалификации и заработной платы.

**Меры по снижению загрязнения.** Не везде есть возможность для открытия завода по производству солнечных батарей или для установки ветряных турбин. Хотя такие решения для этих регионов являются идеальными, они не должны быть напрямую связаны с борьбой против изменения климата. В зависимости от потенциала территории любая идея приветствуется, если она дает значительно меньше загрязнений, чем отрасль, которая была прежде.

# 2

## Выбор территории

Концепция «справедливого перехода» предназначена для областей со следующими признаками:

- Наличие доминирующей отрасли, которая оказывает негативное влияние на окружающую среду;
- Значительная часть населения работает или работала в этой отрасли;
- Местная экономика прямо или косвенно зависит от этой отрасли.

Округ Горж в Румынии нуждается в «справедливом переходе», потому что:

- Примерно 80% электроэнергии на основе угля в Румынии вырабатывается энергетической компанией Ольтения (OZEK). Ежегодно в атмосферу попадают сотни тысяч тонн загрязняющих веществ, таких как оксиды азота или диоксид серы, а выбросы углекислого газа усиливают эффект изменения климата.

- В начале 1990-х годов 40 тысяч человек работали в сфере добычи полезных ископаемых и производства электроэнергии. На сегодняшний день в 10 шахтах и 4 электростанциях работают только 13 тысяч человек, половина из которых работает в соседнем округе Долж (Dolj). Руководство компании «OZEK» сократило 800 человек в 2016 году, 1 000 в 2017 году и планирует уволить еще 750 сотрудников в 2018 году.
- Другие крупные компании в округе зависят от компании «OZEK», предоставляя ей различные услуги и товары. Значительная часть сотрудников занята в государственном аппарате: в управлении, в сфере образования, здравоохранения и общественного порядка и т. д.

# 3



## Понимание своих возможностей

Чтобы найти правильные решения, необходимо хорошее знание своего региона. На начальном этапе это можно сделать путем централизации всех соответствующих данных, которые уже собраны разными национальными или местными учреждениями. Необходимая информация должна быть очень разнообразной и отвечать на такие вопросы, как:

- **Демографические данные.** Кто те люди, которые будут поддерживать этот процесс и получать выгоду от него? Какова возрастная структура населения? Сколько молодых людей осталось в регионе, а сколько мигрировали по стране или выехали за границу? Какие профессии здесь наиболее распространены?
  - **Инфраструктура.** Какие основные дороги в регионе? Как развита сеть коммунальных услуг? Где находятся действующие или выведенные из эксплуатации индустриальные парки?
- Насколько хорошо развита сеть коммунальных услуг?
  - **Деловая среда.** Какие еще предприятия созданы или были созданы за последние 20 лет? Каковы потребности этих компаний? Какие факторы влияют на их развитие и что необходимо для увеличения числа их сотрудников?
  - **География.** Где расположены наиболее плодородные почвы и какие земли более пригодны для конкретных видов сельского хозяйства? Какие регионы имеют наиболее высокий потенциал для туризма? Какая доля обедненных и деградированных почв может быть засажена лесом, где могут быть установлены ветровые турбины или высокоэффективные солнечные станции?

# 4

## **Согласование с ответственной стороной**

Концепция «справедливого перехода» может продвигаться одним субъектом, но сам процесс не может начинаться с индивидуальных усилий. Это зависит от принципа проведения консультаций, а также от амбиций проекта иметь влияние на региональном уровне. Основная роль, по многим причинам, принадлежит лидерам округа: значимым элементом их деятельности является понимание местных реалий; они наделены легитимностью, так как избраны или назначены, чтобы представлять интересы граждан; они имеют средства для внедрения мероприятий, согласованных с обществом; они обладают специальными знаниями в определенной конкретной области.

Для того, чтобы распространить эту концепцию «справедливого перехода» в округе Горж, Bankwatch Румынии и Greenpeace с конца 2016 года имели ряд встреч с лидерами профсоюзов и политических

партий, мэрами, префектами, а также с представителями местного совета, науки и бизнеса. Хотя не всегда цели, связанные с деятельностью компании «Oltenia Energy Complex», были общими, участники согласились с тем, что для округа Горж нужны экономические альтернативы. В апреле 2017 был организован круглый стол в Тыргу-Жиу (Târgu Jiu), на который пришло большое количество местных представителей. Они согласились проанализировать потребности округа до конца года, чтобы иметь возможность запустить процесс.

# 5



## Обсуждение с общественностью

Если у нас есть критическая масса активных местных представителей, готовых поддержать начало процесса «справедливого перехода», то следующим шагом является встреча с теми людьми, на которых вредная промышленность влияет непосредственно и ежедневно. Это может быть любой человек, живущий рядом с участком, на котором компании ведут свою деятельность, независимо от возраста, пола, занятости, политической и религиозной принадлежности и тому подобное. Все точки зрения приветствуются, ведь одним из определяющих принципов «справедливого перехода» является его развитие, начиная с низов. Безусловно, лидеры округа знают потребности и потенциал региона, который они представляют, однако некоторые аспекты более понятны тем, кто живет, например, рядом с угольными шахтами. Более того, мы можем, таким образом, услышать тех, кто не имел возможности выразить свои идеи или реализовать их.

Обсуждение с общинами, которые подвергаются воздействию, является вызовом,

если наличие инклюзивного процесса является целью. В идеальном случае должны быть местные организации, которые помогают в процессе консультаций, а также должна присутствовать культура этих обсуждений.

Общение с членами местных советов или представителями поселений, а также с людьми, которые контактируют с большей частью населения – учителями, врачами, владельцами магазинов и т.д. – является прекрасной альтернативой. Так как «справедливый переход» является обширным процессом, который служит целому округу или региону, – невозможно за короткое время встретиться со всеми людьми, на которых он повлияет.

Первая общественное событие, связанное с перспективой «справедливого перехода» в Румынии было организовано Bankwatch и Greenpeace в июне 2017 года в Ровинари – городе, который имеет угольную электростанцию и окружен шахтами Ровинари, Тисмана, Пиноаза и Росия.

# 6

## Истории успеха

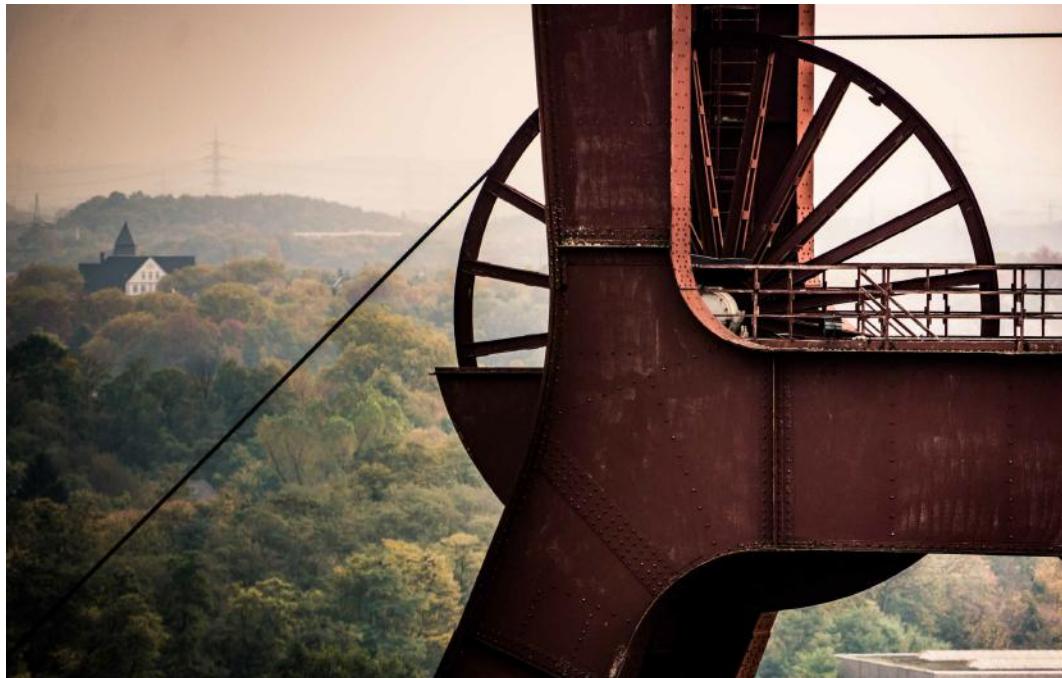
К счастью, мы не являемся первопроходцами в поиске решений для моно-промышленных районов. Хотя концепция «справедливого перехода» является новой, потребность в экономических альтернативах в регионах, опирающихся на подземные ресурсы, существовала и раньше. Мы хотим использовать то, что считаем полезным в примерах из других стран, а не изобретать заново велосипед.

Процесс де-индустриализации в Рурской области, в Германии, начался в 1950-х годах из-за роста цен на уголь. Через десять лет местное правительство вместе с горнодобывающими союзами, банками, торговыми палатами и малыми и средними предприятиями готовит серию мероприятий по реструктуризации и переподготовке рабочей силы, а также занимается продвижением технологических инноваций и перепланировкой жилых районов. В результате в этом регионе удалось развить новые отрасли экономи-

ческой деятельности, в основном ориентированные на информационные технологии, биомедицину или защиту окружающей среды. В Рурской области сложилась, таким образом, самая разветвленная сеть академических учреждений в Германии, куда вошло 5 университетов и 8 техникумов, а также более 600 предприятий.

В Корнуолле, в Великобритании, после 150 лет эксплуатации была закрыта шахта каолинита, имевшая большое значение. В 1995 году там началось строительство крупнейшей в стране коллекции оранжерей по проекту «Эден» (Eden), который сейчас также представляет собой исследовательский и научно-образовательный центр. Благодаря этому было создано около 400 рабочих мест, а прибыль компании за первый год деятельности составила около 190 миллионов евро.

Парк-Сити в штате Юта, США, был известен своим бурным развитием до 1950-х годов, когда цены на золото и серебро начали падать. В 1970-х годах, когда ос-



новная индустриальная деятельность общины – добыча полезных ископаемых – подошла к концу, Парк-Сити постепенно превратился в город-призрак. Благодаря небольшой арендной плате город стал привлекательным для организаторов кинофестиваля «Сандэнс» (Sundance), который теперь ежегодно приносит экономике около 80 млн долларов.

С 1850 года в регионе Лос-ан-Гоэль, на севере Франции, существуют угольные шахты. Под угрозой постепенного свертывания деятельности по добыче полезных ископаемых в регионе муниципальный совет в 1997 году принял решение о реализации политики устойчивого развития при активном участии граждан. Эта инициатива имела большой успех: муниципалитет построил бизнес-центр, который привнес экономическое разнобразие в этот регион, а также открыл центр исследований ресурсов устойчивого развития, который предоставил около 350 рабочих мест.

С 1996 года город Гельзенкирхен в Рурской области Германии постепенно начал переход от горнодобывающей промышленности к другим альтернативным видам деятельности. Был создан научный центр, специализирующийся на разработке новых технологий в области энергоэффективности, использования солнечной энергии и чистых видов топлива. Таким образом, было создано до 26 000 рабочих мест, и регион превратился в крупный студенческий и исследовательский центр.

# 7

## **Поддержка со стороны центра**

На предыдущих страницах мы подробно описали шаги, которые необходимо предпринять, начиная с нижнего уровня, так как «справедливый переход – это процесс действий снизу вверх». После того, как проект будет намечен, ему потребуется поддержка со стороны центра. И власть, и необходимые ресурсы – сосредоточены на национальном уровне. За последние 25 лет в Румынии было разработано несколько стратегий развития, большинство из которых содержат хорошие идеи. Однако без прозрачного сотрудничества между центром и местами реализации проекта возникает ряд проблем и конфликтов, которые еще больше усложняют движение к желаемым результатам.

Поддержка со стороны центра может принимать разные формы. Продвижение законопроекта требует усилий, времени и соответствующего давления со стороны всех местных представителей, но он

может содержать практически все необходимые меры, как только будет обнародован. Более быстрым способом продвижения является принятие пакета мер со стороны исполнительной власти, что приведет к необратимому процессу. Конкретные меры меньшего масштаба, такие, как запуск основных инвестиций или индивидуальные образовательные программы, также могут поступать из центра. И последнее, но не менее важное: поддержка «справедливого перехода» может быть реализована путем выделения финансирования на местном уровне.



# 8

## Определение финансовых инструментов

Поправка, принятая Европейским парламентом 15 февраля 2017 года в рамках пересмотра директивы о торговле выбросами углерода, предусматривает создание фонда «справедливого перехода», начиная с 1 января 2021 года. Фонд будет наполняться за счет поступлений 2% выручки от продажи этих сертификатов на аукционе. Доходы останутся на уровне Европейского Союза и будут использоваться для поддержки регионов с высокой долей работников в секторах, которые способствуют выбросу углерода, и ВВП на душу населения значительно ниже среднего по ЕС. Доходы, предназначенные для «справедливого перехода», будут использоваться различными способами, например такими, как:

- Обучающие / тренинговые инициативы для переквалификации работников;
- Поддержка в поисках работы;
- Развитие бизнеса;
- Мониторинг и профилактические мероприятия для предотвращения или

уменьшения негативного влияния реструктуризации на физическое и психическое здоровье людей.

Помимо планируемого фонда, уже существует европейское финансирование, которое можно использовать для этой цели.

Существует несколько Оперативных Программ, которые могут распределять ресурсы. У них есть для этого приоритетные направления, такие как: Региональное (повышение конкурентоспособности малых и средних предприятий, поддержка перехода к низкоуглеродной экономике, поддержка устойчивого развития городов), Людской капитал (рабочие места для всех, местное развитие в рамках ответственность сообществ), Большая инфраструктура (продвижение чистой энергии и энергоэффективности для поддержки низкоуглеродной экономики), Конкурентоспособность (исследования, развитие технологий и инноваций, поддерживающих экономическую конкурентоспособность и развитие бизнеса).

## **Что дальше?**

«Справедливый переход» подразумевает глубокие изменения, которые будут проникать на все уровни общества. Моногородско-индустриальные зоны были таковыми на протяжении десятилетий, и поэтому стали определяться такими, в большинстве своем негативными чертами, как – загрязненная окружающая среда, ограниченные возможности, низкое качество услуг и т. д.

Чтобы изменить эти аспекты, необходимы долгосрочные и непрерывные усилия.

Нет никакого рецепта для осуществления «справедливого перехода», потому что моногородско-промышленные регионы сильно отличаются друг от друга и определяются уникальными социальными, политическими, экономическими или культурными факторами. В то же время нет необходимости в революционных процедурах. Если мы будем следовать принципам, изложенным в начале этого руководства, то следующие шаги можно изъять. Для начала этого процесса необходимо будет установить рабочие группы.

Форма, в которой он будет продолжаться – ассоциации, правительственные учреждения или департаменты местного самоуправления, (этот список может быть продолжен) – остается на усмотрение бенефициариев. Этот орган будет иметь целый комплекс функций не только в реализации проектов, но и в постоянном консультировании населения, чтобы переход был действительно справедливым.

Таким образом, «справедливый переход» в угольных регионах, приемлемый и выгодный для всех – возможен. Именно от регионов зависит принимать ли им решение в пользу «справедливого перехода», а политикам – решать поддерживать его или нет. Действия в этом направлении будут полезны для сообществ и промышленности, которые оказалась под воздействием процесса реструктуризации. Они также будут содействовать безопасности энергетических систем, поскольку изменения будут происходить постепенно, в согласованном и ожидаемом для всех участников процесса формате.