

A Just Transition Fund

Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji –

W jaki sposób można najskuteczniej
wykorzystać budżet UE do wsparcia
niezbędnej transformacji
z paliw kopalnych na energię ze źródeł
odnawialnych



Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji –

W jaki sposób można najskuteczniej
wykorzystać budżet UE do wsparcia
niezbędnej transformacji
z paliw kopalnych na energię ze
źródeł odnawialnych

Treść

W dniu 14 stycznia 2020 r. Komisja Europejska opublikowała wniosek w sprawie mechanizmu sprawiedliwej transformacji, który ma na celu zapewnienie wsparcia terytoriom stojącym przed poważnymi wyzwaniami społeczno-gospodarczymi związanymi z transformacją służącą osiągnięciu neutralności klimatycznej. W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono kompleksową analizę sposobu, w jaki UE może najlepiej zapewnić sprawiedliwą transformację na wszystkich swoich terytoriach i względem wszystkich obywateli, korzystając z dostępnych narzędzi. Przedstawiono w nim zarys i krytyczną ocenę wniosku Komisji oraz zasugerowano możliwe zmiany w oparciu o najlepsze praktyki zaczerpnięte z innych inicjatyw dotyczących sprawiedliwej transformacji.

Niniejszy dokument został przygotowany na wniosek Komisji Budżetowej Parlamentu Europejskiego. Do jego prowadzenia wyznaczyła ona Eider GARDIAZABAL RUBIAL.

AUTORZY

Aliénor CAMERON, Bruegel
Dr Grégory CLAEYS, Bruegel
Catarina MIDÕES, Bruegel
Dr Simone TAGLIAPIETRA, Bruegel

WŁAŚCIWY ADMINISTRATOR

Kaare BARSLEV (oddelegowany ekspert krajowy)
Departament Tematyczny ds. Budżetu
Parlament Europejski
B-1047 Bruksela
e-mail: poldep-budg@europarl.europa.eu

WERSJE JĘZYKOWE

Oryginał: EN
Tłumaczenie: DE, ES, FR, IT, PL

O REDAKCJI

W celu skontaktowania się z departamentem tematycznym lub zaprenumerowania jego biuletynu prosimy pisać na adres:
poldep-budg@europarl.europa.eu

Dokument ukończony w kwietniu 2020 r.
Bruksela, © Unia Europejska, 2020 r.

Niniejszy dokument jest dostępny w internecie na stronie:
<https://www.europarl.europa.eu/committees/pl/supporting-analyses/sa-highlights>

ZASTRZEŻENIE PRAWNE

Opinie wyrażone w niniejszym dokumencie są jedynie opiniami autorów i niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne stanowisko Parlamentu Europejskiego.
Powielanie i tłumaczenie do celów niehandlowych jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła oraz wcześniejszego poinformowania Parlamentu Europejskiego i wysłania mu egzemplarza.
© Grafiki na okładce użyto na licencji Shutterstock.com

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW	7
WYKAZ TABEL	9
WYKAZ MAP	9
WYKAZ RYSUNKÓW	9
WYKAZ RAMEK	9
STRESZCZENIE	10
1. WPROWADZENIE	12
2. W JAKI SPOSÓB POWINIEN NAJLEPIEJ DZIAŁAĆ UNIJNY INSTRUMENT SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI?	15
2.1. Na jakie wyzwania powinien odpowiadać?	15
2.1.1. W których sektorach transformacja spowoduje największą utratę miejsc pracy?	15
2.1.2. Które regiony transformacja dotknie najbardziej?	16
2.1.3. Czy transformacja będzie miała większy wpływ na niektóre grupy kwalifikacji niż na inne pod względem utraty miejsc pracy?	20
2.2. Czego można się nauczyć na podstawie innych inicjatyw dotyczących sprawiedliwej transformacji?	22
2.2.1. Jak należy zarządzać inicjatywą dotyczącą sprawiedliwej transformacji?	22
2.2.2. Co sprawiedliwa transformacja powinna zapewnić podlegającym jej pracownikom i społecznościom?	24
2.2.3. W jaki sposób polityka gospodarcza może kształtować sprawiedliwą transformację?	27
2.2.4. Jak należy planować inicjatywę dotyczącą sprawiedliwej transformacji, monitorować jej postępy i dokonywać jej przeglądów?	29
2.3. W jaki sposób powinien być zorganizowany unijny instrument sprawiedliwej transformacji?	31
3. SPRAWIEDLIWA TRANSFORMACJA UE W PRAKTYCE	35
3.1. Czego można się dowiedzieć z unijnej platformy dla regionów górniczych w okresie transformacji?	35
3.1.1. Co zainteresowane strony uważają za mocne i słabe strony platformy?	35
3.1.2. Jakie są główne wyzwania, przed którymi muszą stanąć zainteresowane strony we własnych regionach w związku z transformacją?	36
3.1.3. Co zainteresowane strony sądzą na temat wniosku Komisji Europejskiej w sprawie FST? 37	37
3.2. Kontekst wniosku Komisji Europejskiej	38
3.3. Szczegóły dotyczące wniosku Komisji Europejskiej	39
3.3.1. Skąd będą pochodziły środki pieniężne?	40
3.3.2. Gdzie środki będą wydatkowane?	40

3.3.3. Jaki rodzaj projektów będzie podlegał finansowaniu?	41
3.3.4. Jakie będą warunki uzyskania dostępu do środków z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji?	41
4. ANALIZA WNIOSKU W SPRAWIE FST I MOŻLIWE ZMIANY	43
4.1. Zakres i wielkość FST	43
4.1.1. Dlaczego należy rozważyć zmiany?	43
4.1.2. W jaki sposób można zmienić wniosek?	45
4.2. Zgodność z funduszami spójności	48
4.2.1. Dlaczego należy rozważyć zmiany?	48
4.2.2. W jaki sposób można zmienić wniosek?	50
4.3. Metoda wstępnych alokacji	51
4.3.1. Dlaczego należy rozważyć zmiany?	51
4.3.2. W jaki sposób można zmienić wniosek?	56
4.4. Dane na poziomie NUTS 2 a dane na poziomie NUTS 3	58
4.4.1. Dlaczego należy rozważyć zmiany?	58
4.4.2. W jaki sposób można zmienić wniosek?	60
5. KONKLUZJE	62
BIBLIOGRAFIA	64
ZAŁĄCZNIKI	67
Załącznik 1: Analizy przykładów omawiane w sekcji 3.2	67
Załącznik 2: Wywiady z zainteresowanymi stronami z platformy dla regionów górniczych w okresie transformacji	71
Respondent 1	73
Respondent 2	78
Respondent 3	83
Respondent 4	86
Respondent 5	89
Respondent 6	94
Respondent 7	101
Respondent 8	104
Respondent 9	108
Respondent 10	113
Załącznik 3: Odtworzenie sposobu obliczania wstępnych alokacji – szczegóły	117
Odtworzenie sposobu obliczania: akceptacja surowych danych w otrzymanej formie	117
Pełne odtworzenie: ponowna ocena surowych danych	120
Pełne odtworzenie	126

WYKAZ SKRÓTÓW

- ACC** pomoc na rzecz społeczności zależnych od węgla
- ACEA** Europejskie Stowarzyszenie Producentów Samochodów (fr.: Association des Constructeurs Européens d'Automobiles)
- ARC** Appalachian Regional Commission
- CEF** instrument „Łącząc Europę”
- COP** Konferencja Stron
- CPR** rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów
- CRIT** regiony górnicze w okresie transformacji
- EFROW** Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
- EFRG** Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji
- KE** Komisja Europejska
- EFIS** Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych
- EGD** Europejski Zielony Ład
- EFG** Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji
- EBI** Europejski Bank Inwestycyjny
- PE** Parlament Europejski
- EPRS** Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego
- EFRR** Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
- EFS+** Europejski Fundusz Społeczny Plus
- fundusze** europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne
- ESI**
- EU ETS** unijny system handlu uprawnieniami do emisji
- PKB** produkt krajowy brutto
- GHG** gazy cieplarniane

GND	Zielony Nowy Ład
DNB	dochód narodowy brutto
GVA	wartość dodana brutto
GWP	współczynnik globalnego ocieplenia
HORECA	hotele, restauracje i catering
ICE	silnik spalinowy wewnętrznego spalania
IDDRI	Instytut Zrównoważonego Rozwoju i Stosunków Międzynarodowych (fr.: Institut pour le Développement Durable et les Relations Internationales)
MOP	Międzynarodowa Organizacja Pracy
IPCC	Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu
IRENA	Międzynarodowa Agencja Energii Odnawialnej
JASPERS	wspólna inicjatywa wsparcia projektów w regionach europejskich
JRC	Wspólne Centrum Badawcze
FST	Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji
MST	mechanizm sprawiedliwej transformacji
WRF	wieloletnie ramy finansowe
NECP	krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu
NGO	organizacja pozarządowa
NUTS	wspólna klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
POWER	Partnerstwo na rzecz szans, siły roboczej i ożywienia gospodarczego (ang. Partnerships for Opportunity and Workforce and Economic Revitalisation)
MŚP	małe i średnie przedsiębiorstwa
SRSP	program wspierania reform strukturalnych

WYKAZ TABEL

Tabela 1:	Przydział z FST i przesunięcia z funduszy EFRR i EFS+	42
Tabela 2:	Finansowanie innych programów w zakresie sprawiedliwej transformacji	45
Tabela 3:	Zbieżność między celami FST a istniejącymi funduszami i programami UE	49
Tabela 4:	Zmienność alokacji w odniesieniu do Hiszpanii dotycząca różnych szacunków intensywności emisji dwutlenku węgla na poziomie NUTS 2	53
Tabela 5:	Korelacja między pięcioma zmiennymi wykorzystanymi w celu alokacji FST	54
Tabela 6:	Wpływ zmian w zakresie wagi na wstępne alokacje (w mln EUR)	55
Tabela 7:	Różnice w alokacji między obliczeniami z wykorzystaniem danych na poziomie NUTS 2 i NUTS 3	61

WYKAZ MAP

Mapa 1:	Lokalizacja „zagrożonych” miejsc pracy w UE	17
Mapa 2:	Zatrudnienie w produkcji motoryzacyjnej w UE	18
Mapa 3:	Regiony zidentyfikowane jako najbardziej „zagrożone” w sprawozdaniach krajowych europejskiego semestru	19
Mapa 4:	Regiony o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla: poziom NUTS 2 względem poziomu NUTS 3	59

WYKAZ RYSUNKÓW

Rys. 1:	Niedopasowanie kwalifikacji między istniejącymi niezielonymi miejscami pracy a powstającymi zielonymi miejscami pracy w podziale na sektory (%)	21
Rys. 2:	Zalecane elementy unijnego instrumentu polityki sprawiedliwej transformacji	34
Rys. 3:	Jaki wpływ mają zmienne na końcowy wynik wstępnych alokacji?	52

WYKAZ RAMEK

Ramka 1:	Zarys historii koncepcji sprawiedliwej transformacji	13
Ramka 2:	Centra transformacji	23
Ramka 3:	Jaka jest skuteczność polityki dotyczącej przekwalifikowania?	26
Ramka 4:	W jaki sposób można opracować skuteczne strategie rewitalizacji regionu?	29
Ramka 5:	Przypadek Alberty, Kanada	30
Ramka 6:	Sprawozdanie końcowe niemieckiej Komisji Węglowej	32
Ramka 7:	Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji	56

STRESZCZENIE

Kontekst

Komisja pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen podjęła ambitne zobowiązanie, aby uczynić Europę pierwszym kontynentem neutralnym klimatycznie, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby przejście na taki nowy model zielonego wzrostu przebiegało w sposób sprawiedliwy względem wszystkich obywateli i terytoriów UE. Uchwalona przez UE polityka klimatyczna będzie miała nierówny wpływ na europejskie regiony, społeczności, sektory i na europejskich pracowników, dlatego też musi jej towarzyszyć polityka społeczna i gospodarcza, dzięki której nikt nie pozostanie w tyle.

Dnia 14 stycznia 2020 r. Komisja opublikowała wniosek w sprawie mechanizmu sprawiedliwej transformacji (MST) będącego częścią pakietu polityki Europejskiego Zielonego Ładu. Celem MST jest zapewnienie wsparcia terytoriom, które stoją przed poważnymi wyzwaniami społeczno-gospodarczymi związanymi z osiągnięciem neutralności klimatycznej. Inicjatywa ta składa się z trzech filarów: nowego Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), wykorzystania części finansowania w ramach InvestEU do celów związanych z klimatem oraz utworzenia instrumentu pożyczkowego Europejskiego Banku Inwestycyjnego dla sektora publicznego gwarantowanego częściowo przez budżet UE.

FST będzie dysponował kwotą 7,5 mld EUR „świeżych środków” z budżetu UE, które mają zostać uzupełnione transferami z puli środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) państw członkowskich oraz współfinansowaniem krajowym. Wszystkie państwa członkowskie kwalifikują się do uzyskania środków w ramach FST po zatwierdzeniu ich terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji przez Komisję. Po zatwierdzeniu planów środki zostaną wstępnie przydzielone na poziomie krajowym. Projekty, które kwalifikują się do objęcia finansowaniem, obejmują projekty ukierunkowane na wsparcie społeczne/przekwalifikowanie, ożywienie gospodarcze i renaturalizację terenu.

Cel

Celem niniejszego sprawozdania jest przedstawienie kompleksowej analizy jak najlepszego sposobu, w jaki UE może zapewnić sprawiedliwą transformację na wszystkich swoich terytoriach i względem wszystkich obywateli, korzystając z dostępnych narzędzi. Po pierwsze, opisano w nim, jaki powinien być najlepszy sposób działania unijnego instrumentu sprawiedliwej transformacji, przyglądając się wyzwaniom, na które powinien odpowiedzieć, najlepszymi praktykami wywodzącymi się z innych inicjatyw sprawiedliwej transformacji na świecie i kluczowymi instrumentami, które powinien obejmować. Po drugie, przedstawiono narzędzia, jakimi obecnie dysponuje UE, aby wspierać terytoria przechodzące transformację, i opisano wniosek Komisji w sprawie FST. Na koniec dokonano oceny przedmiotowego wniosku w oparciu o kluczowe cele polityki określone w pierwszej sekcji i zasugerowano zmiany we wniosku, dzięki którym skuteczniej osiągnie on swoje cele.

Główne wnioski

- Opierając się na najlepszych praktykach wywodzących się z innych inicjatyw sprawiedliwej transformacji, określono cztery kluczowe cechy charakterystyczne o największym znaczeniu dla sprawiedliwej transformacji: musi być prowadzona na szczeblu lokalnym, obejmować ukierunkowane strategie w zakresie opieki społecznej i pracy, stanowić część

długoterminowej strategii na rzecz obniżenia emisyjności i rozwoju lokalnych gospodarek oraz umożliwić prowadzenie regularnej oceny i dokonywanie zmian.

- W kontekście UE przekłada się to na trzy podstawowe cele instrumentu sprawiedliwej transformacji:
 1. Silne mechanizmy zapewniające dialog społeczny i zaangażowanie społeczności podczas całego procesu transformacji.
 2. Spójność z innymi programami i strategiami UE.
 3. Cały proces powinien być zbudowany w oparciu o jasne cele dotyczące stopniowego znoszenia węgla oraz ścieżek obniżenia emisyjności spójne z celem neutralności klimatycznej do 2050 r.
- Zaproponowane przez Komisję rozporządzenie w sprawie FST postrzega się co do zasady jako właściwy krok w kierunku zapewnienia sprawiedliwej transformacji dla wszystkich. W czwartej sekcji niniejszego sprawozdania przeanalizowano następujące kwestie ujęte w rozporządzeniu w sprawie FST i zasugerowano zmiany pod rozważenie decydentów:
 1. **Zakres i wielkość FST.** Z uwagi na nieznaczną wysokość środków, FST nie będzie w stanie realnie pomóc w realizacji wszystkich celów inicjatywy sprawiedliwej transformacji. Z tego względu być może warto rozważyć ograniczenie zakresu kwalifikowalnych działań, aby skupić się na wsparciu społecznym i przekwalifikowaniu.
 2. **Zgodność z funduszami spójności.** Omówiono możliwość usunięcia obowiązkowych transferów z EFRR i zmiany rozporządzenia tak, aby cele transformacji były szerzej ujęte w funduszach spójności.
 3. **Metoda wstępnych alokacji.** Dokonano ponownego obliczenia wstępnych alokacji wskazanych przez Komisję i omówiono niektóre elementy, które można poprawić, celem zapewnienia przejrzystości tego procesu, a także aby uwzględnić on rzeczywiste potrzeby.
 4. **Stopień szczegółowości danych.** Obecnie wstępna alokacja środków opiera się na danych klasyfikacji NUTS poziomu 2, warto może jednak rozważyć zastosowanie danych klasyfikacji NUTS poziomu 3, aby lepiej określić potrzeby terytorialne i zapewnić spójność z terytorialnymi planami sprawiedliwej transformacji.

1. WPROWADZENIE

Oprócz wyrażenia ambicji uczynienia Europy pierwszym neutralnym klimatycznie kontynentem do 2050 r. Komisja pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen jasno wyraziła również swój cel polegający na zapewnieniu wszystkim europejskim obywatelom i terytoriom *sprawiedliwej transformacji*. Wiceprzewodniczący Frans Timmermans wyraźnie stwierdził, że na UE spoczywa odpowiedzialność, aby w trakcie realizacji [...] nikt nie pozostał w tyle¹.

Dwa wymienione cele idą ze sobą w parze. UE musi w znaczny stopniu ograniczyć emisję gazów cieplarnianych, aby poradzić sobie z egzystencjalnym zagrożeniem w postaci zmiany klimatu spowodowanej działalnością człowieka i degradacji środowiska. Biorąc jednak pod uwagę, że polityka klimatyczna na szczęblu UE może mieć charakter regresywny (Claeys i in. 2018) i że transformacja może wpłynąć pod względem gospodarczym i społecznym na niektóre terytoria w większym stopniu niż na inne, UE musi również pracować na rzecz łagodzenia skutków ubocznych transformacji. Bez właściwej polityki społecznej i gospodarczej, która będzie towarzyszyć transformacji w kierunku neutralności klimatycznej, transformacja ta może zwiększyć, a nawet stworzyć nowe nierówności w obrębie UE.

Najwięcej wsparcia będą potrzebowały terytoria, których wzrost gospodarczy i zatrudnienie pracowników są silnie zależne od wysokoemisyjnych gałęzi przemysłu, przy czym pierwsze takie terytoria to pozostałe regiony górnicze UE. Terytoria te stoją przed zagrożeniami wzrostu bezrobocia strukturalnego i stagnacji wzrostu gospodarczego. Ponadto muszą one zarządzać oczyszczaniem i zmianą przeznaczenia miejsc wydobywania.

Ignorowanie tego problemu jest nie do przyjęcia: transformacja musi mieć inkluzywny charakter względem wszystkich ludzi i terytoriów. Jakiegokolwiek odstępstwo od tej reguły sprawi, że transformacja będzie społecznie nieakceptowalna, politycznie nieopłacalna i ostatecznie nieskuteczna. Ruch *gilets jaunes* jest niedawnym przykładem na to, w jaki sposób obywatele wyrażają swoje niezadowolenie względem rządu, który nie radzi sobie ze społeczno-gospodarczymi skutkami swojej polityki klimatycznej.

Koncepcja, zgodnie z którą dużej zmianie strukturalnej powinna towarzyszyć polityka społeczna, nie jest niczym nowym. Miała ona zasadnicze znaczenie przy pierwszej próbie stworzenia wspólnej europejskiej polityki społecznej i regionalnej. W ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali utworzono Fundusz na rzecz Przekwalifikowania i Przesiedlania Robotników w sektorach podlegających modernizacji, w tym w sektorze wydobywania węgla. Później, w latach 90. XX wieku, koncepcję sprawiedliwej transformacji połączonej konkretnie ze skutkami społeczno-gospodarczymi bardziej rygorystycznej polityki klimatycznej rozwinęły północnoamerykańskie związki pracowników. Od tamtej pory poszerzono jej zakres tak, aby odzwierciedlała celowe starania zmierzające do planowania przekształcania gospodarki na model zrównoważony pod względem środowiskowym i społecznym, inwestowania w takie przekształcanie i mu towarzyszące; uznano ją za zasadniczą kwestię w preambule do porozumienia paryskiego. W ramce 1 podano pełną definicję sprawiedliwej transformacji i wymieniono najważniejsze dokumenty, które ukształtowały tę koncepcję.

Pod koniec 2019 r., mając na celu osiągnięcie sprawiedliwej transformacji w Europie, Komisja pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen przedstawiła plan na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu. Jest to plan działania w zakresie polityki, w którym określono działania zmierzające do pchnięcia

¹ Przemówienie wygłoszone dnia 11 grudnia 2019 r. po prezentacji przewodniczącej Komisji Ursuli von der Leyen dotyczącej Europejskiego Zielonego Ładu. Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_19_6691.

Europejskiej gospodarki w kierunku neutralności klimatycznej przy jednoczesnym zapewnieniu włączenia społecznego i gospodarczego podczas tego procesu. Pierwszym konkretnym wnioskiem przedstawionym przez Komisję w ramach Europejskiego Zielonego Ładu w styczniu 2020 r. jest ustanowienie mechanizmu sprawiedliwej transformacji (Komisja Europejska 2020a, 2020b, 2020c), którego celem jest wsparcie terytoriów, na których transformacja spowoduje znaczne zakłócenia społeczno-gospodarcze. Inicjatywa ta składa się z trzech filarów: nowego Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), wykorzystania części finansowania w ramach InvestEU do celów związanych z klimatem oraz utworzenia instrumentu pożyczkowego Europejskiego Banku Inwestycyjnego dla sektora publicznego gwarantowanego częściowo przez budżet UE.

Niniejsze badanie ma na celu określenie głównych wyzwań, jakie stoją przed UE przy realizacji społecznie i gospodarczo sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej do 2050 r. Ma ono również na celu ocenę wniosku Komisji w sprawie Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji – najbardziej rozwiniętego instrumentu polityki w ramach wniosku Komisji w sprawie mechanizmu sprawiedliwej transformacji w momencie sporządzania niniejszego dokumentu.

Po pierwsze, opisano w nim, jaki powinien być najlepszy sposób działania unijnego instrumentu sprawiedliwej transformacji, przyglądając się wyzwaniom, na które powinien odpowiedzieć, najlepszym praktykom wywodzącym się z innych inicjatyw sprawiedliwej transformacji na świecie i kluczowym instrumentom, które powinien obejmować. Po drugie, przedstawiono narzędzia, jakimi obecnie dysponuje UE, aby wspierać terytoria przechodzące transformację, i opisano wniosek Komisji w sprawie FST. Na koniec dokonano oceny przedmiotowego wniosku w oparciu o kluczowe cele polityki określone w pierwszej sekcji i omówiono potencjalne zmiany.

Ramka 1: Zarys historii koncepcji sprawiedliwej transformacji

W latach 50. XX wieku ustanowiono Fundusz na rzecz Przekwalifikowania i Przesiedlania Robotników w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, aby ułatwić robotnikom sektora węgla i stali, którzy stracili pracę z powodu rozwoju nowych technologii, skorzystanie z możliwości przekwalifikowania. Chociaż nie istniał jeszcze wtedy termin sprawiedliwej transformacji, cele tego funduszu były uderzająco podobne do celów, które obecnie uważa się za cele sprawiedliwej transformacji: przekwalifikowanie pracowników, tak aby byli lepiej przystosowani do przemysłu po głębokiej transformacji, udzielanie im pomocy w znalezieniu zatrudnienia w innych gałęziach przemysłu oraz, jeżeli pozostałe środki zawiodą, sfinansowanie ich relokacji do regionu o większych możliwościach zatrudnienia. Fundusz ten stanowił pierwszą próbę stworzenia europejskiej polityki społecznej i regionalnej. W traktacie rzymskim (1957 r.) przekształcono go następnie w Europejski Fundusz Społeczny (EFS), który na wczesnych etapach był również wykorzystywany do wspierania pracowników, którzy stracili pracę w sektorach podlegających modernizacji, takich jak sektor wydobywania węgla (Komisja Europejska, 2007).

Terminu sprawiedliwa transformacja zaczęto używać w latach 90. XX wieku, a do debaty politycznej wprowadziły go północnoamerykańskie związki zawodowe. Wspomniane związki zawodowe skupiały się głównie na wspieraniu pracowników, którzy stracili pracę na skutek wprowadzenia bardziej restrykcyjnej polityki w zakresie ochrony środowiska. Skłoniło to Międzynarodową Konfederację Związków Zawodowych do dążenia do dyskusji na temat społecznego wymiaru transformacji podczas międzynarodowych negocjacji w sprawie klimatu, mianowicie podczas corocznej Konferencji Stron. Podczas przedmiotowych negocjacji związki zawodowe zaczęły wysuwać argument, że transformacja nie może się powieść bez zaangażowania pracowników i ich społeczności. Podkreślały również fakt, że jedynym sposobem, aby pracownicy czuli, że mogą się zaangażować w ten proces, nie ryzykując swojego źródła utrzymania, jest prowadzenie dialogu społecznego i polityki społecznej. Przedstawiły politykę dotyczącą sprawiedliwej transformacji jako

sposób stworzenia partnerstwa między władzami publicznymi z jednej strony a pracownikami i związkami zawodowymi z drugiej, aby osiągać cele związane z klimatem. Na początku XXI wieku wspomniane związki zawodowe opublikowały kilka badań, w których wykazały silny potencjał do tworzenia miejsc pracy w przypadku prawidłowego zarządzania polityką klimatyczną i włączenia do niej zasad sprawiedliwej transformacji (Renner i in. 2008).

W 2015 r. Międzynarodowa Organizacja Pracy opublikowała „Wytyczne dotyczące sprawiedliwej transformacji”, w których określiła następujący zestaw zasad, którymi należy kierować się podczas transformacji gospodarek i społeczeństw na model zrównoważony pod względem środowiskowym: (i) konieczność uzyskania silnej społecznej zgody w odniesieniu do celów zrównoważonego rozwoju i prowadzących do nich ścieżek; (ii) konieczność ustanowienia kompleksowych ram polityki zapewniających spójność pod względem gospodarczym, środowiskowym, społecznym, edukacyjnym/szkoleniowym i związanym z pracą; (iii) konieczność prowadzenia znaczącego i prawidłowo funkcjonującego dialogu społecznego podczas całego procesu i na wszystkich szczeblach zarządzania.

Starania te doprowadziły ostatecznie do włączenia koncepcji sprawiedliwej transformacji do preambuły porozumienia paryskiego w 2016 r., w której uznano „konieczność sprawiedliwej transformacji pracowników oraz tworzenia godnej pracy i wysokiej jakości miejsc pracy, zgodnie z priorytetami rozwoju określonymi na poziomie krajowym”. Podczas 24. Konferencji Stron (COP24) w 2019 r. szefowie państw przyjęli Śląską Deklarację na rzecz Solidarności i Sprawiedliwej Transformacji – dokument, w którym podkreślili konieczność prowadzenia dialogu społecznego, a także możliwości zatrudnienia, jakie niesie ze sobą transformacja. Włączenie do tych ram koncepcji sprawiedliwej transformacji wnosi do nich wymiar długoterminowego planowania. Sprawiedliwa transformacja powinna nie tylko zapewniać wsparcie społeczne na rzecz pracowników i społeczności najbardziej dotkniętych transformacją, lecz powinna być również częścią większych ram długoterminowego planowania transformacji regionów i państw w kierunku gospodarek neutralnych pod względem emisji dwutlenku węgla.

Na poziomie UE podstawą koncepcji sprawiedliwej transformacji jest szereg tekstów prawnych i strategii. Pierwszym z nich jest przyjęty w 2015 r. przez Komisję pod przewodnictwem Jeana-Claude'a Junckera pakiet dotyczący unii energetycznej, w którym uznano, że „[s]prawiedliwa i uczciwa transformacja energetyczna będzie wymagała przekwalifikowania zawodowego lub podwyższania kwalifikacji pracowników w niektórych sektorach oraz, w razie potrzeby, środków socjalnych na odpowiednim poziomie”. W rozporządzeniu z 2018 r., w którym określono mechanizmy zarządzania dotyczące tego pakietu, szerzej omówiono tę kwestię, wskazując zmiany w zachowaniach inwestycyjnych i we wprowadzaniu zachęt we wszystkich obszarach polityk jako niezbędne kroki, które należy podejmować w celu osiągnięcia społecznie akceptowalnej i sprawiedliwej transformacji.

Unia Europejska prowadzi również kilka inicjatyw służących wspieraniu sprawiedliwej transformacji w regionach górniczych. W ramach funduszu modernizacyjnego utworzonego na potrzeby czwartego etapu EU ETS projekty mające na celu sprawiedliwą transformację będą kwalifikowały się do finansowania. Będą to konkretnie projekty, które mają „ułatwić pracownikom zmianę miejsca zatrudnienia oraz zdobywanie nowych i specjalistycznych umiejętności, wspierać edukację, inicjatywy zatrudnieniowe i start-upy, utrzymując dialog z partnerami społecznymi”. Dodatkowo ustanowiono platformę dla regionów górniczych w okresie transformacji, aby mogły one korzystać z wymiany doświadczeń i dowiadywać się więcej na temat unijnych programów i dostępnej pomocy. Platforma ta stanowi działanie przygotowawcze przed ustanowieniem Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. W ramach przedmiotowego badania przeprowadzono wywiady z zainteresowanymi stronami korzystającymi z tej platformy, które można znaleźć w załączniku 2. W sekcji 3.2 podsumowano główne wnioski wyciągnięte na podstawie tych wywiadów.

2. W JAKI SPOSÓB POWINIEN NAJLEPIEJ DZIAŁAĆ UNIJNY INSTRUMENT SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI?

2.1. Na jakie wyzwania powinien odpowiadać?

Aby osiągnąć cel, jakim jest neutralność klimatyczna, wiele sektorów UE musi zmienić sposób swojej produkcji na bardziej zrównoważone praktyki. Zmiany, jakie pociąga to za sobą w przypadku różnych sektorów, rozciągają się od zastąpienia starego wyposażenia nowszym, bardziej energooszczędnym sprzętem, po bardziej zasadnicze zmiany, takie jak przejście z silników spalinowych wewnętrznego spalania na elektryczne akumulatory w produkcji motoryzacyjnej. Będą one wymagały dużych inwestycji zarówno ze strony podmiotów sektora publicznego, jak i prywatnego – o wiele większych niż obecne inwestycje.

Większość szacunków dotyczących niezbędnej średniej wysokości dodatkowych inwestycji dokonywanych każdego roku, aby osiągnąć cel UE do 2030 r., mieści się w zakresie od 175 mld EUR do 290 mld EUR, lecz ich realna wartość jest bliższa 300 mld EUR (Claeys i in. 2019). Własne szacunki Komisji sięgają 260 mld EUR rocznie, przy czym największe inwestycje konieczne są w sektorze mieszkaniowym (125 mld EUR), następnie w sektorze usługowym (71 mld EUR), sektorze transportu (21 mld EUR) i w sektorze energetycznym (34 mld EUR) (Komisja Europejska 2019).

Zmiany konieczne do przeprowadzenia transformacji spowodują również znaczną restrukturyzację unijnego rynku pracy. Nawet jeżeli skutki transformacji w ujęciu netto mogą być neutralne lub nieco dodatnie², niektóre miejsca pracy znikną, niektóre zostaną przekształcone, a jeszcze inne powstaną. Takie przetasowanie zatrudnienia będzie miało poważne następstwa natury społecznej i gospodarczej, które poszczególne sektory, regiony i siła robocza na różnych poziomach posiadanych kwalifikacji odczują w odmienny sposób. Takie efekty dystrybucyjne są dokładnie tym problemem, który powinien być przedmiotem działania instrumentu sprawiedliwej transformacji, poprzez zapewnianie, aby żadna społeczność ani żadne terytorium nie pozostały w tyle. W niniejszej sekcji przeanalizowano trzy główne aspekty tego problemu: 1) nierówny wpływ transformacji w poszczególnych sektorach; 2) regionalny wymiar wstrząsów społeczno-gospodarczych; oraz 3) wpływ transformacji na poziom kwalifikacji i edukacji wymagany na rynkach pracy UE.

2.1.1. W których sektorach transformacja spowoduje największą utratę miejsc pracy?

Z perspektywy sektorowej będzie można zaobserwować zwycięzców i przegranych transformacji. W sprawozdaniu Komisji Europejskiej w sprawie zatrudnienia i kwestii społecznych w Europie (Griffin i in. 2019) dość intuicyjnie określono, że w sektorze wydobywczym związanym z paliwami kopalnymi nastąpi największy spadek liczby miejsc pracy, ostrzegając jednocześnie, że sektory stali, cementu, chemikaliów i produkcji samochodów będą wymagały głębokiego przekształcenia, aby mogły stać się częścią gospodarki niskoemisyjnej.

Chociaż w wielu badaniach kładzie się nacisk na skutki transformacji w zakresie zatrudnienia w tych sektorach w ujęciu netto, szczególnie ważne jest, aby dokonać oceny wielkości utraty pracy w ujęciu

² Wyniki badań co do zasady wskazują, że transformacja będzie miała niewielki, lecz pozytywny wpływ netto na zatrudnienie w UE do 2050 r. (zob. np. Fragkos i Paroussos 2018, Griffin i in. 2019, IRENA 2018 i Eurofound 2019). Zasadniczo uważa się, że potencjał wzrostu w nowych zielonych gałęziach przemysłu, szczególnie w sektorze energii ze źródeł odnawialnych, zrekompensuje z nadwyżką likwidację miejsc pracy w gałęziach przemysłu o dużej intensywności emisji. W sprawozdaniu JRC (Kapetaki i in. 2020) stwierdzono ponadto, że tworzenie miejsc pracy związanych z czystymi technologiami energetycznymi może równoważyć utratę miejsc pracy w większości regionów UE najbardziej zależnych od węgla.

brutto – szczególnie utraty pracy wymagającej niskich kwalifikacji – gdyż to w tym zakresie potrzebne będzie wsparcie w ramach polityki sprawiedliwej transformacji. Oszacowanie wynikającej z transformacji likwidacji miejsc pracy w ujęciu brutto jest jednak szczególnie złożoną kwestią z dwóch powodów. Po pierwsze, trudno jest wyszczególnić skutki innych kluczowych czynników strukturalnych, takich jak zmiany zachowań czy zmiany technologiczne, które również będą miały w nadchodzących latach znaczący wpływ na europejskie rynki pracy. Po drugie, niektóre gałęzie przemysłu będą w stanie zaadaptować swoją produkcję, stosując procesy o mniejszej intensywności emisji, a więc przekształcając miejsca pracy od wewnątrz, nie zaś likwidując je. W związku z tym nie jest znana dokładna liczba miejsc pracy, które ulegną likwidacji na skutek tych procesów, szczególnie na szczeblu regionalnym i sektorowym.

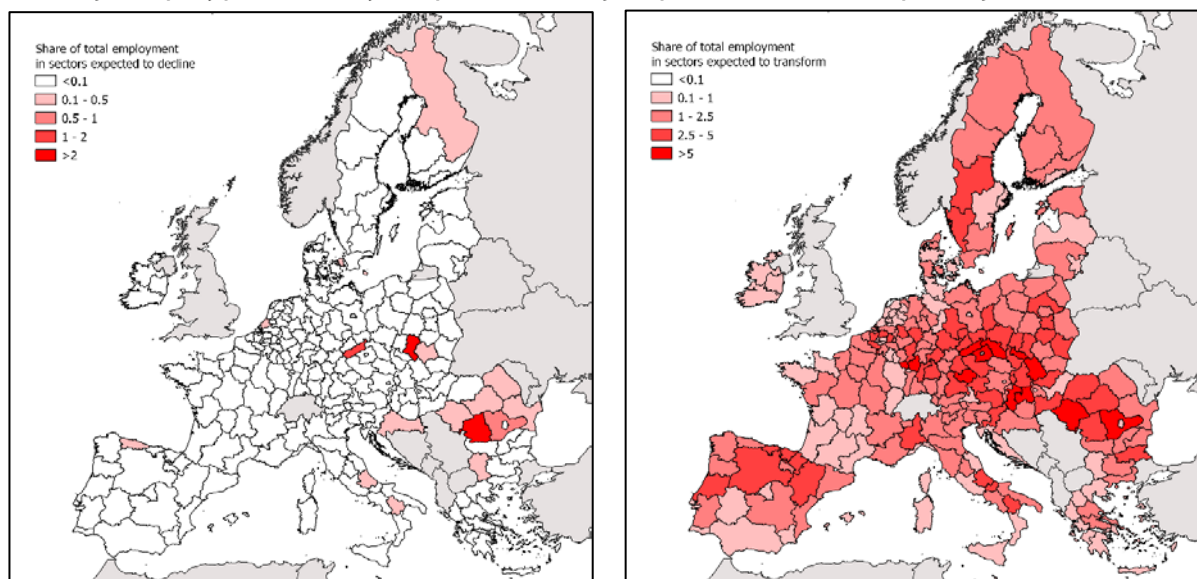
Możliwe jest jednak zmierzenie zatrudnienia w sektorach, w przypadku których transformacja stanowi „zagrożenie”: w sektorach, co do których istnieje prawdopodobieństwo, że znikną lub przejdą głęboką transformację. Komisja Europejska (2018) określiła trzy sektory, w przypadku których spodziewa się spadku wielkości, i cztery sektory, w przypadku których spodziewa się przekształcenia na skutek przejścia na gospodarkę niskoemisyjną. Sektory, w których spodziewany jest spadek wielkości, obejmują: 1) wydobywanie węgla i węgla brunatnego; 2) górnictwo ropy naftowej; oraz 3) gaz ziemny i działalność usługową wspomagającą górnictwo. Sektory te odpowiadają odpowiednio za ok. 237 000, 55 000 i 46 000 miejsc pracy w UE (Eurostat, statystyka strukturalna dotycząca przedsiębiorstw). Przeważająca większość tych miejsc pracy, o ile nie wszystkie z nich, zniknie podczas transformacji, co narazi pracowników tych sektorów na bezrobocie. Z drugiej strony sektory, w przypadku których spodziewane jest przekształcenie, obejmują: 1) produkcję chemikaliów i produktów chemicznych; 2) produkcję wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych; 3) produkcję metali; oraz 4) produkcję pojazdów silnikowych, przyczep i nacze. Chociaż w sektorach tych zatrudnionych jest znacznie więcej osób niż w sektorach, w których spodziewany jest spadek liczby pracowników – łącznie 19 mln miejsc pracy w całej Europie (Eurostat, statystyka strukturalna dotycząca przedsiębiorstw) – nie wszystkie z tych miejsc pracy znikną. Niektóre ulegną przekształceniu, co umożliwi pracownikom przejście w obrębie sektora, w którym są już zatrudnieni, z wykorzystaniem posiadanych już kwalifikacji.

2.1.2. Które regiony transformacja dotknie najbardziej?

Najważniejszą kwestią jest fakt, że wspomniane sektory, które ulegną zmniejszeniu lub przekształceniu, są rozłożone w europejskich regionach w nierówny sposób. Regiony, których wzrost gospodarczy i zatrudnienie są silnie zależne od tych sektorów, będą zatem nieproporcjonalnie negatywnie dotknięte wskutek transformacji. Regiony te będą silniej dotknięte utratą miejsc pracy i utracą główne czynniki wzrostu gospodarczego, jak również gałęzie przemysłu, które mogą stanowić ważną część ich regionalnej tożsamości kulturowej. Na mapie 1. wskazano rozłożenie zatrudnienia w tych sektorach według regionów określone przez Komisję Europejską.

Mapa 1: Lokalizacja „zagrożonych” miejsc pracy w UE

Udział zatrudnienia w sektorach, w przypadku których spodziewany jest spadek wielkości (z lewej) i w przypadku których spodziewane jest przekształcenie (z prawej)



Źródło: Bruegel na podstawie KE (2018) i Eurostat, statystyka strukturalna dotycząca przedsiębiorstw.

Uwaga: Jak określiła Komisja Europejska (2018), sektory, w których spodziewany jest spadek wielkości, obejmują: 1) wydobywanie węgla i węgla brunatnego; 2) górnictwo ropy naftowej; oraz 3) gaz ziemny, a sektory, w których spodziewane jest przekształcenie, obejmują: 1) produkcję chemikaliów i produktów chemicznych; 2) produkcję wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych; 3) produkcję metali; oraz 4) produkcję pojazdów silnikowych, przyczep i naczepek.

Sytuacja taka dotyczy w szczególności przemysłu wydobywania węgla, który będzie musiał ulec całkowitej likwidacji, aby UE mogła osiągnąć swoje cele klimatyczne. W 2018 r. wciąż istniało 207 elektrowni węglowych usytuowanych w 21 państwach członkowskich i 103 regionach NUTS 2, które odpowiadały za 15% zdolności wytwarzania energii elektrycznej w Europie. Dodatkowo wciąż eksploatowano 128 kopalń węgla w 12 państwach członkowskich i 41 regionach NUTS 2. Przemysł ten zapewnia 237 000 miejsc pracy, z czego 185 000 w wydobywaniu węgla. Dodatkowe 215 000 miejsc pracy jest pośrednio zależne od działalności węglowej. Na szczeblu krajowym Polska stoi przed największym zagrożeniem utraty miejsc pracy, zaraz po niej plasują się w kolejności Niemcy, Rumunia, Bułgaria i Hiszpania. Na szczeblu regionalnym największy odsetek zatrudnienia w tych sektorach znajduje się na Śląsku (Polska) i w Oltenii Południowo-Zachodniej (Rumunia). Na Śląsku może dojść do utraty do 40 000 miejsc pracy, co stanowi ok. połowę całkowitego zatrudnienia w tym regionie. Każdy z trzech innych regionów zlokalizowanych w Republice Czeskiej, Rumunii i Bułgarii mógłby stracić w ramach transformacji ponad 10 000 miejsc pracy, czyli ok. jedną trzecią całkowitego zatrudnienia w każdym z tych przypadków (Tzimas 2018)³.

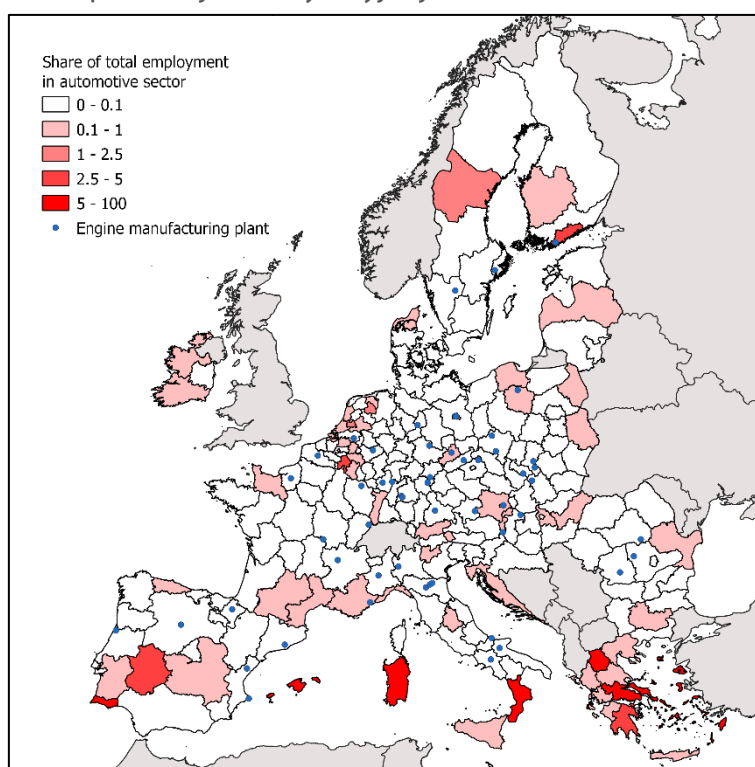
Jedną z gałęzi przemysłu najbardziej dotkniętych transformacją będzie również przemysł motoryzacyjny, gdyż aby osiągnąć cele klimatyczne, konieczne jest tu wprowadzenie dużych zmian w produkcji. Guga i Lefevre (2019) oszacowali, że chociaż może istnieć możliwość utrzymania wszystkich miejsc pracy w sektorze motoryzacji w UE, a nawet wygenerowania zysku netto w wielkości zatrudnienia, będzie to zależało od zdolności UE do stania się eksporterem netto pojazdów elektrycznych i utrzymania lokalnej produkcji baterii. Aby to osiągnąć konieczne będzie

³ Przedstawione dane liczbowe pochodzą ze sprawozdania z 2018 r., obejmują zatem Zjednoczone Królestwo.

porządne zaplanowanie przyszłych działań i realizowanie istotnych inwestycji, jak również wspieranie pracowników, którzy będą wymagali przekwalifikowania lub relokacji, aby mogli utrzymać swoje miejsca pracy.

Chociaż brzmi to zachęcająco, nie należy pomijać regionalnych efektów dystrybucyjnych. W 14 regionach UE udział zatrudnienia w przemyśle motoryzacyjnym w sektorze produkcji wynosi ponad 20%. Pięć z tych regionów znajduje się w Niemczech. Pozostałe znajdują się w Republice Czeskiej, we Włoszech, na Węgrzech, w Rumunii, na Słowacji i w Szwecji. Sytuacja taka stawia te regiony przed zagrożeniem utraty części miejsc pracy, szczególnie przy uwzględnieniu, że zakłady produkcji baterii mogą nie być zlokalizowane w tych samych regionach, co zamykane zakłady produkcji silników spalinowych. Na mapie 2. przedstawiono udział zatrudnienia w przemyśle motoryzacyjnym według regionów i lokalizację zakładów produkcji silników spalinowych wewnętrznego spalania w UE. Zakłady te albo będą musiały przestawić się na inną produkcję, albo zostaną zamknięte, gdyż silniki spalinowe wewnętrznego spalania nie mają przyszłości w neutralnej klimatycznie UE. Sytuacja taka sprawia, że regionom, w których znajdują się zakłady produkcji silników spalinowych wewnętrznego spalania, grozi większe ryzyko utraty znacznej liczby miejsc pracy.

Mapa 2: Zatrudnienie w produkcji motoryzacyjnej w UE



Źródło: Bruegel na podstawie ACEA4 i Eurostat, statystyka strukturalna dotycząca przedsiębiorstw.

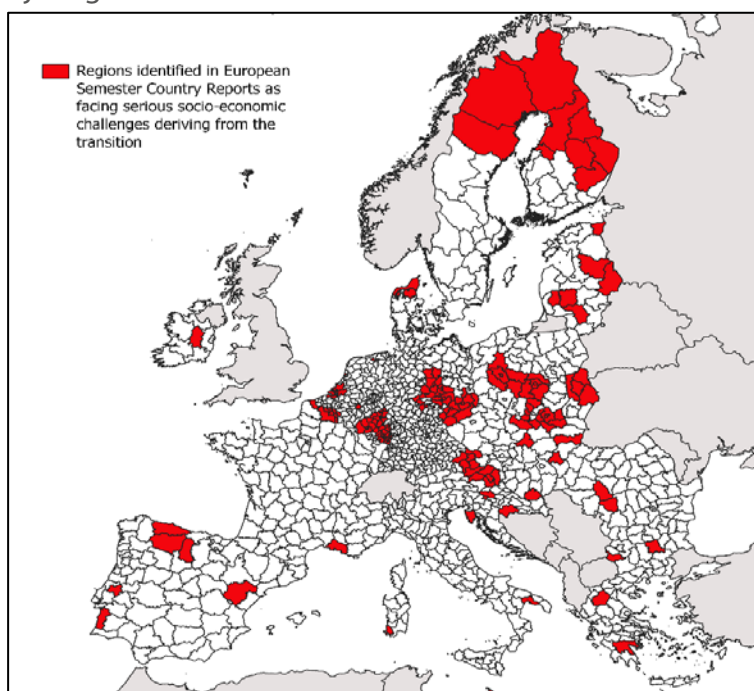
Wszystkie regiony UE stoją przed trudnym wyzwaniem przekształcenia swoich gospodarek na neutralność emisyjną. W perspektywie krótkoterminowej regiony, którym w największym stopniu zagrażają zakłócenia społeczno-gospodarcze, to unijne regiony górnicze, a mówiąc szerzej – regiony uzależnione od wydobywania i produkcji paliw kopalnych. W średniej i długiej perspektywie o wiele więcej regionów stanie jednak przed uderzająco podobnymi wyzwaniami, jak przekształcanie

⁴ Interaktywna mapa: Zakłady montażowe i zakłady produkcji silników w Europie. Zob.: <https://www.acea.be/statistics/article/automobile-assembly-engine-production-plants-in-europe>

sektorów motoryzacyjnego, stali, chemicznego i innych w kierunku procesów niskoemisyjnych. Określenie, które dokładnie regiony będą najciężej dotknięte, jest niezwykle złożoną kwestią ze względu na skalę i zakres niezbędnych zmian.

Opisane dotychczas podejścia identyfikacji regionów najsilniej narażonych na poważne wstrząsy społeczno-gospodarcze wywołane transformacją opierały się głównie na ocenach ilościowych. W sprawozdaniach krajowych europejskiego semestru przedstawiono bardziej jakościowe podejście opierające się na licznych kryteriach i informacjach dotyczących regionów, aby zidentyfikować szczególnie narażone regiony w każdym z państw. Zastosowane kryteria różnią się między poszczególnymi państwami: obejmują one takie statystyki, jak zatrudnienie w gałęziach przemysłu, które zgodnie z przewidywaniami ulegną zmniejszeniu, rozwój regionalny, stopa bezrobocia, stopa bezrobocia młodzieży oraz podział populacji według wieku i płci. Na mapie 3. zaznaczono regiony, które wyselekcjonowano zgodnie z tą metodyką.

Mapa 3: Regiony zidentyfikowane jako najbardziej „zagrożone” w sprawozdaniach krajowych europejskiego semestru



Źródło: Sprawozdania krajowe europejskiego semestru.

W sekcji tej uwypuklono wiele czynników warunkujących, które można zastosować do zidentyfikowania regionów szczególnie narażonych na społeczno-gospodarcze skutki transformacji. Chociaż niektóre działania w pewnym stopniu się pokrywają, ostatecznie wybrana metodyka w zakresie polityki transformacji wpłynie na to, które regiony będą traktowane priorytetowo względem innych.

2.1.3. Czy transformacja będzie miała większy wpływ na niektóre grupy kwalifikacji niż na inne pod względem utraty miejsc pracy?

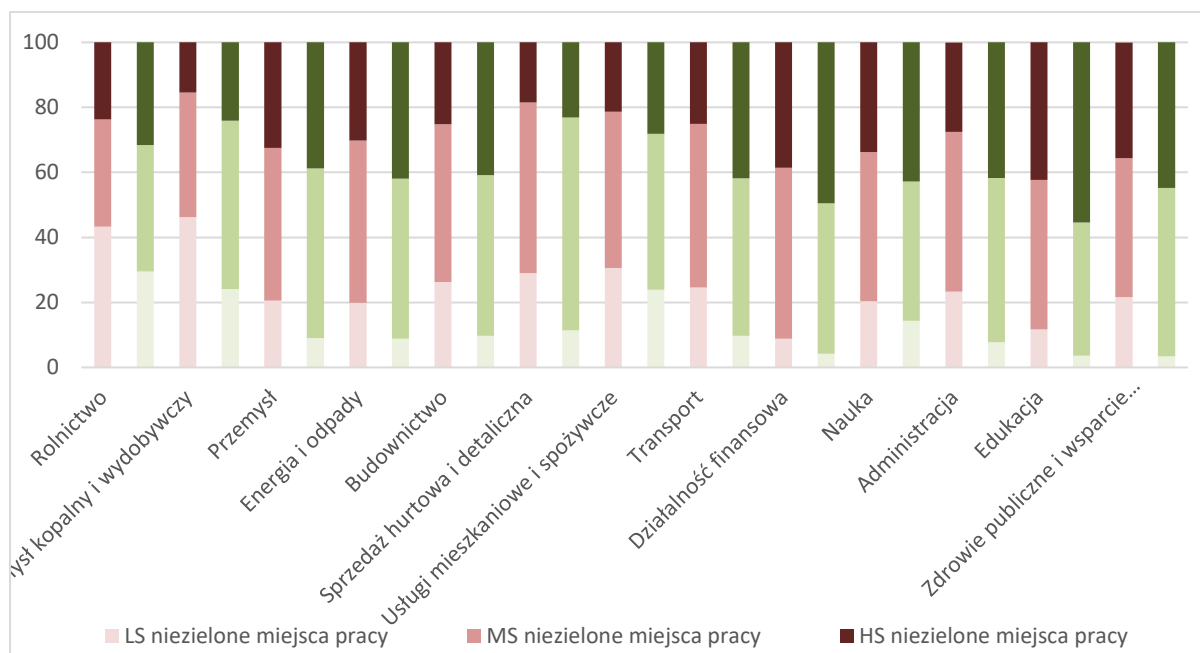
Oprócz wspomnianych regionalnych i sektorowych skutków polityki transformacji będzie ona miała również wpływ na rynki pracy, zmieniając możliwości zatrudnienia dostępne na poszczególnych poziomach kwalifikacji. Wydaje się, że wzrasta polaryzacja w zakresie kwalifikacji między niezielonymi miejscami pracy, które znikną wskutek transformacji, a zielonymi miejscami pracy, które zostaną utworzone.

Na rysunku 1. przedstawiono sektory, w których wystąpi największe niedopasowanie między poziomem kwalifikacji, na które istnieje obecnie zapotrzebowanie w ramach niezielonych miejsc pracy, a poziomem kwalifikacji potrzebnych w ramach powstających zielonych miejsc pracy. Szacunki te opierają się na modelu opracowanym przez Eurofound i przedstawionym w Griffin i in. (2019).

We wszystkich sektorach, w miarę zastępowania niezielonych miejsc pracy przez zielone zatrudnienie, odsetek stanowisk wymagających niższych kwalifikacji będzie spadał. Z drugiej strony wzrośnie odsetek zawodów wymagających wysokich i średnich kwalifikacji, choć stopień wzrostu będzie zależał od sektora. Sektory, w których wystąpi największy wzrost odsetka miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji, obejmują budownictwo, transport i administrację publiczną. Największy spadek odsetka dostępnych miejsc pracy wymagających niskich kwalifikacji wystąpi w górnictwie i wydobywaniu, handlu hurtowym i detalicznym oraz usługach w zakresie zdrowia ludzi i usługach socjalnych. W sektorach tych wystąpi jednak również największy wzrost odsetka dostępnych miejsc pracy wymagających średnich kwalifikacji.

Z punktu widzenia polityki oznacza to, że podnoszenie kwalifikacji/przekwalifikowanie i polityka społeczna będą szczególnie potrzebne w sektorach, w których występuje największe niedopasowanie. W sektorach, w których miejsca pracy wymagające niskich kwalifikacji są zastępowane w większości przez miejsca pracy wymagające średnich kwalifikacji, podnoszenie kwalifikacji/przekwalifikowanie może być skuteczne, jednak w sektorach, w których miejsca pracy wymagające niskich kwalifikacji są zastępowane przez miejsca pracy wymagające wyższych kwalifikacji, skuteczniejsza może być polityka wczesnych emerytur w połączeniu z działaniami szkoleniowymi dla młodych pracowników.

Rys. 1: Niedopasowanie kwalifikacji między istniejącymi niezielonymi miejscami pracy a powstającymi zielonymi miejscami pracy w podziale na sektory (%)



Źródło: Bruegel na podstawie Griffin i in. (2019).

Uwaga: LS, MS i HS oznaczają odpowiednio niskie kwalifikacje, średnie kwalifikacje i wysokie kwalifikacje.

Z szacunków przedstawionych w Griffin i in. (2019) wynika, że średnie wymogi w zakresie kwalifikacji i poziom edukacji są obecnie wyższe w przypadku zielonych miejsc pracy niż w przypadku niezielonych miejsc pracy, a różnica między nimi stale się pogłębia. Wymogi w zakresie kwalifikacji i edukacji dotyczące zielonych miejsc pracy rosną szybciej niż przeciętnie, co oznacza, że przekwalifikowanie pracowników, którzy utracili swoje miejsca pracy, będzie się stawało coraz bardziej kosztowne i będzie zajmowało coraz więcej czasu.

Taka sytuacja może jednak nie trwać wiecznie. W publikacji Griffin i in. (2019) wskazano również, że chociaż początkowo pracownicy o wyższych kwalifikacjach mogą odnieść większe korzyści z transformacji niż pracownicy o niższych kwalifikacjach, możliwości zatrudnienia dla niżej wykwalifikowanych pracowników prawdopodobnie również rozwiną się na późniejszych etapach transformacji – mianowicie przy gospodarowaniu odpadami i w sektorach związanych z gospodarką o obiegu zamkniętym. W perspektywie krótkoterminowej wystąpi jednak niedopasowanie kwalifikacji, szczególnie na szczeblu regionalnym, które będzie wymagało aktywnego planowania i interwencji ze strony władz publicznych.

Terytoria i populacje, które będą najbardziej narażone, to te, gdzie kilka z wymienionych efektów dystrybucyjnych pokrywa się, tj. terytoria w dużym stopniu zależne od sektorów, w których spodziewana jest największa utrata miejsc pracy i w których występuje duży odsetek niewykwalifikowanej siły roboczej. W ramach instrumentu sprawiedliwej transformacji konieczne będzie znalezienie rozwiązań odpowiadających na te wyzwania.

2.2. Czego można się nauczyć na podstawie innych inicjatyw dotyczących sprawiedliwej transformacji?

Aby stawić czoła tym wyzwaniom, warto przyjrzeć się wcześniejszym doświadczeniom z inicjatyw dotyczących sprawiedliwej transformacji, zarówno w państwach członkowskich UE, jak i w innych częściach świata. Celem niniejszej sekcji jest dokonanie przeglądu różnorodnych przypadków sprawiedliwej transformacji i wyłonienie z nich wytycznych dotyczących najlepszych praktyk. W załączniku 1. podano szczegółowy wykaz wszystkich przypadków ujętych w niniejszym przeglądzie wraz z krótkim opisem ich głównych cech. W niniejszej sekcji przeanalizowano inicjatywy krajowe, regionalne, inicjatywy prowadzone na poziomie miasta i przedsiębiorstwa, dokonując przeglądu ilościowych ocen skutków, pracy różnych grup eksperckich, inicjatyw dotyczących konsultacji na miejscu, dogłębnych jakościowych analiz przykładów oraz przeprowadzając wywiady z zainteresowanymi stronami z unijnej platformy dla regionów górniczych w okresie transformacji. Analizowane kwestie obejmują: 1) strukturę zarządzania inicjatywami dotyczącymi sprawiedliwej transformacji; 2) co taka inicjatywa powinna dostarczać pracownikom i społecznościom przechodzącym transformację; 3) co oznacza ona dla lokalnych gospodarek; oraz 4) procesy planowania, monitorowania i przeglądu, którym powinna podlegać. W przypadku każdej z tych kwestii przedstawiono odpowiednie przykłady i odniesienia z innych inicjatyw dotyczących sprawiedliwej transformacji.

2.2.1. Jak należy zarządzać inicjatywą dotyczącą sprawiedliwej transformacji?

Jednym z najczęściej powtarzających się przekazów w literaturze dotyczącej sprawiedliwej transformacji jest znaczenie **podjęcia przez decydentów dialogu z lokalnymi zainteresowanymi stronami przed rozpoczęciem procesu transformacji i podczas jego trwania**. Pozwala to nie tylko na opracowanie odpowiednio dostosowanej polityki uwzględniającej lokalne czynniki wzrostu, lecz stanowi również sposób na budowanie zaufania między poszczególnymi podmiotami transformacji. W związku z tym **należy co do zasady sprzyjać władzom lokalnym i regionalnym**, aby opracowywały strategie sprawiedliwej transformacji w ścisłej współpracy z pracownikami i społecznościami, których transformacja ta dotyczy.

Zrozumienie lokalnych warunków jest kwestią kluczową, gdyż lokalne problemy i wyzwania związane ze sprawiedliwą transformacją mogą na siebie wzajemnie oddziaływać. Na przykład 90% pracowników zwolnionych podczas zamykania kopalń w Zjednoczonym Królestwie w latach 60. i 70. XX wieku stanowili mężczyźni. Ze sprawozdań zdaje się wynikać, że wywołało to drugorzędne skutki względem rynków pracy kobiet, które na skutek takich masowych zwolnień dotknął efekt wypierania (Botta 2019). Aspekt płci może być mniej lub bardziej problematyczny w zależności od struktury rynków pracy obszaru, którego dotyczy transformacja, i należy go uwzględnić przy kształtowaniu polityki dotyczącej sprawiedliwej transformacji.

Inny przykład dotyczy Appalachii, jednego z regionów, który w największym stopniu dotknęło stopniowe znoszenie węgla w Stanach Zjednoczonych. Jest to również region dotknięty kryzysem opioidowym, w którym występuje silna korelacja między obszarami historycznie zależnymi od węgla a obszarami najsilniej dotkniętymi kryzysem. Appalachian Regional Commission (ARC) jest organem, który odpowiada za sprawiedliwą transformację względem pracowników sektora węglowego i społeczności w tym regionie. Ujęta w sprawozdaniu z 2018 r. kwestia przekształcania i rozwoju siły roboczej w regionie obejmuje dyskusje na temat stopniowego znoszenia węgla, pomocy społecznej dla pracowników objętych transformacją i programów szkoleniowych służących przekwalifikowaniu, lecz również na temat wyzwań w zakresie zdrowia i sposobów radzenia sobie z

uzależnieniem od opioidów na szczeblu systemowym (ARC 2018). Kwestie te są ze sobą w Appalachii nierozzerwalnie związane, a sprawiedliwa transformacja występuje dokładnie na ich przecięciu.

We wszystkich przeanalizowanych przykładach pojawia się zatem następujące pytanie: uwzględniając wagę lokalnych uwarunkowań w procesie sprawiedliwej transformacji, w jaki sposób decydenci mogą zapewnić zastosowanie w pełni oddolnego podejścia?

W procesie kształtowania polityki kwestię tę rozwiązuje się zazwyczaj, tworząc komisję lub grupę zadaniową, której zadanie polega na **spotykaniu się ze społecznościami, na które wpływ ma transformacja**, aby wysłuchać ich obaw, lepiej zrozumieć lokalną sytuację i ustanowić relacje między nimi a agencją odpowiedzialną za transformację. Przykładem takim jest grupa zadaniowa ds. sprawiedliwej transformacji na rzecz kanadyjskich pracowników i społeczności sektora energetyki węglowej (ang. *Task Force on just transition for Canadian Coal Power Workers and Communities*), jedna z pierwszych tego rodzaju, upoważniona do działania przez rząd Kanady w kwietniu 2018 r. Przedmiotowa grupa robocza odwiedziła piętnaście różnych społeczności w Albercie, Saskatchewan, Nowym Brunswiku i Nowej Szkocji, przeprowadziła wizyty w kopalniach i elektrowniach, spotkała się z pracownikami, przeprowadziła sesje partycypacji obywatelskiej i opracowała na koniec dwa sprawozdania, w których podsumowała swoje doświadczenia i sformułowała zalecenia dla decydentów dostosowane do poszczególnych regionów. W styczniu 2019 r. ustanowiono również szkocką komisję ds. sprawiedliwej transformacji, która prowadzi obecnie podobny proces w szkockich regionach w największym stopniu uzależnionych od węgla, aby opracować swoje pierwsze sprawozdanie w 2021 r.

Oprócz przeprowadzenia takiego początkowego przeglądu należy stale potwierdzać ustalenia i wzmacniać dialog między decydentami a lokalnymi zainteresowanymi stronami. Jak opisano w sprawozdaniu IDDR1 na temat wdrażania transformacji sektora węgla (Sartor 2018), rząd musi być w stanie udzielić odpowiedzi na wszystkie pytania, jakie mogą mieć pracownicy na temat swojej przyszłości, w tym na temat sposobu zapewnienia, aby mogli znaleźć alternatywne zatrudnienie lub skorzystać z emerytury pomostowej, sposobu zagwarantowania im źródła utrzymania podczas transformacji, tego, kto zapłaci za realizowane programy, a także przede wszystkim, dlaczego powinni zaufać organom zajmującym się transformacją. Jednym ze sposobów udzielenia odpowiedzi na te pytania i towarzyszenia pracownikom i społecznościom podczas transformacji jest ustanowienie **lokalnych centrów transformacji** wyposażonych w odpowiednie zasoby i zatrudniających wykwalifikowany personel, który rozumie lokalne warunki. Kanadyjska grupa zadaniowa ds. sprawiedliwej transformacji stwierdziła, że w Albercie, gdzie centra takie istnieją od 2017 r., są one wysoko cenione przez społeczności, w których działają. Funkcjonują jako platformy informacyjne między potencjalnymi pracodawcami a pracownikami, zapewniając pracownikom spersonalizowane poradnictwo zawodowe i szkolenia dotyczące poszukiwania zatrudnienia.

Ramka 2: Centra transformacji

W Kanadzie centra transformacji są co do zasady finansowane przez władze publiczne, lecz personel pochodzi z lokalnej społeczności albo z gałęzi przemysłu, na którą wpływa transformacja (np. przemysłu węglowego). Funkcjonują one jako centralny punkt informacji dla pracowników, którzy znajdują się już w ciężkiej sytuacji ze względu na możliwość utraty pracy, zapewniając im wsparcie w uzyskaniu dostępu do rządowych programów wsparcia społecznego, w znalezieniu sposobów przekwalifikowania i w poszukiwaniu możliwości zatrudnienia. Najlepiej, aby centra takie rozpoczynały działalność przed wystąpieniem poważnych zakłóceń na rynku pracy. Centra pozostają

otwarte przez średnio trzy do pięciu lat lub do momentu, w którym nie ma już na nie zapotrzebowania (Task Force on just transition for Canadian Coal Power Workers and Communities 2018).

Można oczywiście wdrażać inne strategie służące rozwijaniu współpracy między organami odpowiadającymi za sprawiedliwą transformację a lokalnymi społecznościami, pod warunkiem, że będą one stanowiły podstawę do „odpowiednich, świadomych i stałych konsultacji [...] ze wszystkimi stosownymi zainteresowanymi stronami” (MOP 2015), a także posłużą do stworzenia pracownikom i społecznościom możliwości, aby była to ich własna transformacja.

2.2.2. Co sprawiedliwa transformacja powinna zapewnić podlegającym jej pracownikom i społecznościom?

W 2015 r. Międzynarodowa Organizacja Pracy przedstawiła „Wytyczne dotyczące sprawiedliwej transformacji gospodarki i społeczeństwa na zrównoważone pod względem środowiska dla wszystkich”, w których wezwała do tworzenia **aktywnej polityki rynku pracy**, aby *pomóc przedsiębiorstwom i pracownikom pozostającym w oczekiwaniu na zmieniający się popyt na rynku pracy w kontekście transformacji*” oraz do tworzenia **strategii ochrony społecznej**, aby zwiększyć *odporność populacji na zagrożenia i wstrząsy w zakresie gospodarczym i środowiskowym i [zabezpieczyć] populację przed efektami podatności na zagrożenia i wstrząsów w tym zakresie*. Podstawą każdej sprawiedliwej transformacji jest posiadanie skutecznej i odpowiednio ukierunkowanej polityki w zakresie pracy i opieki społecznej, które wzajemnie się umacniają; wyzwaniem jest dostosowanie ich w taki sposób, aby służyły odpowiedniemu wsparciu pracowników i nie prowadziły do powielania ani do tworzenia nowych nierówności.

Kanadyjska grupa zadaniowa zaleca pakiet polityki w zakresie pracy obejmujący program emerytury pomostowej dla pracowników zbliżających się do wieku emerytalnego, wsparcie przychodu dla pracowników objętych transformacją do momentu znalezienia przez nich nowej pracy, dostępność usług edukacyjnych i podnoszących kwalifikacje oraz pomoc na rzecz ponownego zatrudniania i mobilności. Literatura na ten temat jest dosyć zgodna z tymi zaleceniami. W badaniu OECD (2012) stwierdzono, że udział starszych pracowników jest zasadniczo większy w gałęziach przemysłu emitujących więcej zanieczyszczeń niż w innych gałęziach, co sprawia, że przejście tych pracowników do innych miejsc pracy jest tym większym wyzwaniem, w związku z czym istotne znaczenie ma w tym wypadku potrzeba tworzenia programów emerytur pomostowych. W nowszym badaniu (Botta 2019) podkreślono również fakt, że skutki związane z zatrudnieniem wynikające z transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej mogą z dużym prawdopodobieństwem być skoncentrowane geograficznie, gdyż wysokoemisyjne sektory, takie jak wydobywanie węgla, są scentralizowane i skupione. W badaniu wskazano jednak również, że miejsca pracy utworzone wskutek transformacji nie będą zlokalizowane w tych samych regionach. W związku z tym pakiety mobilności pracowniczej są niezwykle istotne, aby pomóc pracownikom w przestawieniu się na nowe możliwości zatrudnienia.

Opierając się na przeglądzie programów szkoleń pracowniczych, w sprawozdaniu IDDRI zalecono, aby przedkładać programy transferu pracowników i przekwalifikowanie w trakcie pracy nad programy przekwalifikowania oraz aby w przypadkach, gdy konieczne jest zastosowanie programów przekwalifikowania, ukierunkować je na pracowników, co do których istnieje największe prawdopodobieństwo, że program będzie skuteczny – tj. co do zasady młodszych pracowników lub pracowników posiadających jakąś formę wykształcenia drugiego stopnia (Sartor 2018). Ponadto pracownicy powinni nie tylko otrzymywać rekompensatę wynagrodzenia w trakcie, gdy zdobywają nowe kwalifikacje lub szukają nowej pracy, lecz istotne jest również, aby byli w stanie utrzymać swoje świadczenia zdrowotne i emerytalne (Barrett 2001). Wszystkie te polityki pozwalają

na zapewnienie pracownikom silnej siatki bezpieczeństwa socjalnego dzięki wyposażeniu ich w narzędzia i daniu im wsparcia, które są potrzebne, aby odejść od ich wcześniejszego zatrudnienia do nowych, potencjalnie bardziej zielonych gałęzi przemysłu.

Wyzwaniem, które pojawia się w polityce dotyczącej pracy w ramach europejskiej sprawiedliwej transformacji, jest polaryzacja pracy. Zgodnie ze sprawozdaniem Komisji Europejskiej z 2019 r. w sprawie zatrudnienia i rozwoju społecznego w Europie luka między wymogami dotyczącymi kwalifikacji i poziomami edukacji w przypadku „zielonych” miejsc pracy a tymi aspektami w przypadku „niezielonych” miejsc pracy powiększa się w coraz szybszym tempie. Problem ten przedstawia się dosyć jasno: konieczne jest nie tylko szkolenie i przekwalifikowanie pracowników, których obejmuje transformacja, aby mogli podjąć pracę w innych rozwijających się gałęziach przemysłu, lecz co do zasady muszą oni również podnosić kwalifikacje, aby uczestniczyć w nowej zielonej gospodarce. Co więcej, europejskie regiony o najwyższym udziale zatrudnienia w sektorach energochłonnych i w produkcji motoryzacyjnej są zasadniczo również sektorami o najniższym wskaźniku szkolenia dorosłych i uczenia się przez całe życie, co czyni dla tych pracowników powrót do szkolenia i edukacji jeszcze trudniejszym.

Aby zaradzić temu zjawisku, należy równoległe prowadzić silną politykę w zakresie pracy i opieki społecznej i dbać o **publiczną dostępność i aktualizację danych dotyczących rynku pracy** na wszystkich obszarach objętych transformacją i w sąsiadujących z nimi regionach. Mając jasny obraz tego, jakie dokładnie kwalifikacje są potrzebne, można lepiej ukierunkować lokalne programy przekwalifikowania i regionalne pakiety mobilności. Szkockie partnerstwo na rzecz kontynuacji zatrudnienia (ang. *Partnership Action for Continuing Employment*) stanowi dobry przykład ukierunkowanego przekwalifikowania tego rodzaju. Program ten utworzono, aby pomóc w przekwalifikowaniu i przeszkoleniu pracowników dotkniętych skutkami zamknięcia zakładów naftowych i gazowych, i zaproponowano w jego ramach dwie możliwości szkolenia: „ścieżkę indywidualną” i „ścieżkę zgodną z zapotrzebowaniem”. W ramach „ścieżki indywidualnej” pracownicy mogą otrzymać finansowanie na jakiegokolwiek szkolenie swojego wyboru, pod warunkiem, że będą w aktywnym kontakcie z potencjalnymi przyszłymi pracodawcami, aby potwierdzić, że dzięki temu szkoleniu nabędą wymagane kwalifikacje; w ramach „ścieżki zgodnej z zapotrzebowaniem” finansuje się szkolenia dla pracowników w oparciu o wstępną ocenę możliwości i ewaluację potrzeb lokalnego rynku pracy. Ten rodzaj polityki wymaga inwestycji w celu budowania zdolności władz lokalnych do gromadzenia i rozpowszechniania danych, a także współpracy z sektorem prywatnym, który musi ujawniać szczegółowe dane na temat potrzeb w zakresie zatrudnienia i wymagań dotyczących kwalifikacji.

Interesującym przypadkiem w dyskusji na temat dostępności danych o zatrudnieniu jest przypadek Enel, największego włoskiego przedsiębiorstwa w sektorze elektrycznym i europejskiego lidera pod względem mocy zainstalowanej. Przedsiębiorstwo jasno określiło swój cel, którym jest osiągnięcie pozycji światowego lidera w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych, a nawet zobowiązało się do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. (Enel 2020). W przeszłości podejmowało również działania z partnerami społecznymi i związkami zawodowymi w okresach zmian organizacyjnych w celu zapewnienia, aby transformacje były nie tylko korzystne pod względem gospodarczym, lecz również sprawiedliwe społecznie. W 2015 r. przedsiębiorstwo Enel opracowało *projekt Futur-e*, który miał na celu zarządzanie zamknięciem i przebudową 23 elektrowni ciepłych oraz jednej kopalni. Strategia polegała na zaangażowaniu lokalnych zainteresowanych stron w celu zidentyfikowania unikalnych, zrównoważonych możliwości rozwoju w odniesieniu do każdego pojedynczego obiektu, ponownego wykorzystania istniejącej infrastruktury w możliwie największym stopniu oraz

przekwalifikowania i relokacji wszystkich pracowników byłego zakładu/byłej kopalni do innej jednostki na tym samym terenie lub do innej lokalizacji. Od 2019 r. wszyscy pracownicy z miejsc objętych transformacją byli przenoszeni na zasadzie dobrowolności (Galgóczy 2019). Było to możliwe dzięki dwóm czynnikom. Po pierwsze, przedsiębiorstwo zbudowało solidny system stosunków pracy ze swoimi pracownikami licznie zrzeszonymi w związkach dzięki regularnym konsultacjom i negocjacjom, jak również bezkonfliktowym stosunkom w przeszłości; po drugie, przekwalifikowanie i relokacja pracowników były w dużej mierze udane z tego względu, że przedsiębiorstwo ma otwarty dostęp do obszernych informacji na temat kwalifikacji i charakterystyki swoich pracowników, a także na temat własnych potrzeb produkcyjnych i możliwości zatrudnienia. Umożliwiło mu to stworzenie pewnego rodzaju idealnego wewnętrznego rynku pracy, który odpowiadałby na potrzeby poszczególnych jednostek, przy wsparciu w postaci możliwości przekwalifikowania i relokacji niektórych pracowników; związki zawodowe zgodziły się podczas negocjacji na pewną elastyczność w tej kwestii.

Przypadek Enel stanowi również ilustrację znaczącej roli, jaką mogą odegrać w tym procesie przedsiębiorstwa. Dzięki swojej pozycji i cechom charakterystycznym dysponują one unikalnymi sposobami na ułatwienie transformacji. Poza możliwościami zaprezentowanymi przez Enel w zakresie wewnętrznych odszkodowań dla pracowników, przekwalifikowania i relokacji, przedsiębiorstwa mogą również wdrażać preferencyjną politykę zatrudniania zwolnionych pracowników i wydawać formalne certyfikaty pracownikom, w przypadku których nie mogą uniknąć zwolnienia z pracy, dzięki czemu łatwiej będzie takim osobom znaleźć szkolenie lub kolejną możliwość zatrudnienia.

Zarówno w szkockim partnerstwie na rzecz kontynuacji zatrudnienia, jak i w projekcie Enel *Future* podkreślono znaczenie, jakie ma ustanowienie silnej polityki w zakresie pracy i opieki społecznej we współpracy ze wszystkimi partnerami społecznymi, a także w połączeniu z opracowaniem szczegółowej bazy danych o otwartym dostępie dotyczących rynku pracy. Informacje na temat zatrudnienia na szczeblu lokalnym stanowią potężną dźwignię do kształtowania skutecznej, ukierunkowanej polityki opieki społecznej i pracy. W ramach idealnej sprawiedliwej transformacji każdy objęty nią pracownik i członek społeczności otrzymuje zindywidualizowaną ścieżkę rozwoju w kierunku trwałego i godnego zatrudnienia, przy jednoczesnym zapewnieniu silnego wsparcia socjalnego i wsparcia w zakresie pracy w całym procesie transformacji.

Ramka 3: Jaka jest skuteczność polityki dotyczącej przekwalifikowania?

W przeglądzie systematycznym programów przekwalifikowania na świecie przeprowadzonym przez Kluge i in. (2016) szacuje się, że tylko około jedna trzecia programów przekwalifikowania zawodowego ma pozytywny wpływ na wyniki rynku pracy, zarówno pod względem wskaźników zatrudnienia, jak i zarobków. Ten niski wskaźnik skuteczności można wytłumaczyć brakiem możliwości zatrudnienia, niedopasowaniem nabywanych kwalifikacji do kwalifikacji potrzebnych lokalnym pracodawcom, nieodpowiednim monitorowaniem i przeglądem programów szkoleniowych oraz brakiem uzupełniających usług w zakresie poszukiwania pracy, takich jak poradnictwo zawodowe lub dopasowanie pracodawca-pracownik (Sartor 2018).

Istnieją pewne dowody na to, że najskuteczniejsze programy przekwalifikowania to te, które przechodzą okresowy przegląd i okresową aktualizację (Kluge i in. 2016), które są skierowane do konkretnych pracowników uznanych za mających największe szanse powodzenia (LaLonde i Sullivan 2010) i które stanowią odpowiedź na konkretne oferty pracy i na niedopasowanie kwalifikacji do lokalnego rynku pracy (Sartor 2018).

2.2.3. W jaki sposób polityka gospodarcza może kształtować sprawiedliwą transformację?

Pierwszym i najistotniejszym krokiem w kierunku obniżenia emisyjności i wprowadzenia dywersyfikacji gospodarek zależnych od paliw kopalnych jest **wstrzymanie wszelkich nowych inwestycji w infrastrukturę paliw kopalnych**, takich jak inwestycje w kopalnie węgla lub elektrownie węglowe. W związku z tym **należy całkowicie wycofać rządowe dopłaty do paliw kopalnych**, których wysokość w UE szacuje się na 39–200 mld EUR (Hayer 2017), ponieważ stanowią one zachętę do dalszych inwestycji w paliwa kopalne. Im więcej dokonuje się tego typu inwestycji, tym większe są szanse, że dojdzie do sytuacji „blokady technologicznej”, co oznacza, że decydenci i zainteresowane strony będą aktywnie działać przeciwko transformacji w swoim regionie.

Dobrym przykładem blokady polityki jest przypadek Zagłębia Ruhry w Niemczech w latach 60. i 70. XX wieku. W połowie lat 50. ubiegłego stulecia co dziesiąty mieszkaniec regionu był zatrudniony w przemyśle wydobywczym, ale w połowie lat 60. ze względu na zmiany strukturalne zredukowano miejsca pracy w górnictwie o połowę. W obliczu tak znaczących strat początkowo prowadzono politykę publiczną mającą na celu wspieranie istniejących przedsiębiorstw przemysłu węgla i stali, która utrzymywała się w tej formie do lat 70. Sytuacja taka była konsekwencją koalicji decydentów, inwestorów, liderów społeczności i pracowników, gdyż wszyscy oni mieli interes w utrzymaniu istniejącego stanu rzeczy, który od dziesięcioleci zapewniał im stabilne miejsca pracy, duży zwrot z inwestycji, a nawet poczucie tożsamości, dumy i wspólnoty. Dopiero w latach 80. XX wieku region ten zaczął być w mniejszym stopniu zależny od dużych korporacji, a zamiast tego zaczął skupiać się na przedsiębiorstwach typu start-up i przedsiębiorstwach technologicznych, inwestować w przemysł usługowy i tworzyć sieci kontaktów z uniwersytetami i instytutami badawczymi. Działania te wsparto polityką w zakresie pracy i opieki społecznej, która umożliwiała wcześniejsze przejście na emeryturę, przekwalifikowanie pracowników i mobilność. Chociaż złagodziło to znaczną część wstrząsu związanego z zamykaniem kopalń i stopniowym znoszeniem węgla, niektóre problemy pozostają w regionie do dziś, częściowo ze względu na lata blokady polityki, która uniemożliwiła prowadzenie zapobiegawczych strategii dotyczących transformacji; stopy bezrobocia i ubóstwa są nadal znacznie wyższe od średniej krajowej, istnieje silna fizyczna i społeczna segregacja pomiędzy biednymi i bogatymi obszarami, główne miasta regionu znajdują się w krytycznej sytuacji finansowej, a rzeka Emscher jest wciąż silnie zanieczyszczona po latach użytkowania jako otwarty ściek.

Chociaż podejmuje się taki pierwszy krok w kierunku obniżenia emisyjności lokalnej gospodarki, decydenci powinni również zastanowić się nad sposobami **rozwoju i dywersyfikacji gospodarek historycznie zależnych od paliw kopalnych**, aby zapewnić miejsca pracy i wzrost gospodarczy na obszarach, których dotyczy ten problem. W swoim sprawozdaniu końcowym niemiecka Komisja Węglowa zaleca kilka ścieżek polityki służących osiągnięciu tego celu: modernizację infrastruktury energetycznej, przyspieszenie procesów planowania, inwestycje w transport, infrastrukturę cyfrową i badania na poziomie lokalnym oraz rozwój „regionów modelowych” w celu przetestowania procesów i systemów przemysłowych, które można następnie odtworzyć w innych lokalizacjach, jeżeli okażą się one skuteczne (Komisja ds. Wzrostu Gospodarczego, Struktury i Zatrudnienia 2019). Podobnie kanadyjska grupa zadaniowa zaleca zidentyfikowanie lokalnych projektów infrastrukturalnych, nadanie im priorytetów i ich finansowanie w celu dywersyfikacji lokalnych gospodarek.

Jedną z dyskusji na ten temat dotyczy tego, czy regiony powinny „ponownie wyspecjalizować się” w jednej branży, aby zastąpić tę, którą utraciły, czy też zdywersyfikować swoją działalność na kilka innych branż, z których każda zatrudniałaby mniejszą liczbę pracowników. W niektórych przypadkach specjalizacja okazała się bardzo skuteczna, w innych zaś sprawdziła się dywersyfikacja. Miasto Bilbao w Hiszpanii oraz Centrum Historii Górnictwa w Lewarde we Francji są przykładami stosunkowo skutecznych transformacji, których dokonały, specjalizując się w sektorach kultury i turystyki. W okresie odchodzenia od przemysłu ciężkiego w latach 70. XX wieku urbaniści z Bilbao stworzyli korporację rozwoju miejskiego, która wykorzystwała środki publiczne do wprowadzenia w życie serii strategicznych operacji rewitalizacji miast. Dzięki temu miasto zyskało uznanie w dziedzinie kultury wynikające z utworzenia Muzeum Guggenheima oraz Pałacu Euskalduna mieszczącego centrum konferencyjne i centrum sztuk scenicznych. Choć „efekt Bilbao” wciąż wywołuje dyskusje wśród deweloperów miejskich – niektórzy uważają, że odmłodzenie miasta jest wynikiem serii szczęśliwych zbiegów okoliczności – to jednak stanowi on ilustrację możliwości odejścia od przemysłu ciężkiego poprzez sztukę i kulturę. Centrum Historii Górnictwa w Lewarde jest być może jeszcze lepszym przykładem takiego procesu. Po zamknięciu kopalni w 1971 r., została ona przekształcona w obecnie największe muzeum górnictwa we Francji, a w 2012 r. została wpisana na listę światowego dziedzictwa UNESCO. Byli górnicy pracują tam jako przewodnicy i poproszono ich o przekazanie swojego starego sprzętu górniczego, aby służył on jako eksponaty, co sprzyja postrzeganiu projektu jako lokalnej własności. Liczba utworzonych miejsc pracy była dość ograniczona, zwłaszcza w porównaniu z liczbą utraconych miejsc pracy w przeszłości, muzeum posłużyło jednak pewnemu ożywieniu gospodarki w regionie.

Mniej udana transformacja gospodarcza miała miejsce w Genk, w regionie Limburgii w Belgii. Po masowym zamknięciu kopalń węgla w latach 60. XX wieku Ford otworzył zakład produkcyjny, który przyciągał przedsiębiorstwa z wyższych i niższych szczebli łańcucha wartości, co doprowadziło do przekształcenia miasta w centrum produkcji samochodów. W ten sposób cała siła robocza miasta Genk znalazła ponowne zatrudnienie i przez pewien czas występował silny wzrost gospodarczy. Na początku drugiej dekady XXI wieku producenci samochodów zdecydowali się jednak na zamknięcie swoich zakładów w Genk ze względu na koszty, pozostawiając miasto ponownie w gospodarczym chaosie. Chociaż transformacja poprzez zmianę specjalizacji może wydawać się atrakcyjna, to jednak istnieje ryzyko, że przyniesie ona odwrotny skutek, jeżeli świeżo rozwijający się przemysł nie będzie trwał. Jest to szczególnie prawdziwe w przypadku działań na rzecz obniżania emisyjności lokalnych gospodarek; przemysły powstałe po wycofaniu się z przemysłu wysokoemisyjnego muszą być zrównoważone zarówno pod względem gospodarczym, jak i środowiskowym.

Ocena tego, które gałęzie przemysłu i które projekty z powodzeniem i trwale przyczynią się do stworzenia możliwości zatrudnienia i wzrostu gospodarczego w regionie, może stanowić pewne wyzwanie. W ciągu trzech lat ARC dokonywała takich ocen i przyznała 120 mln USD na rzecz 149 różnych projektów mających na celu pomoc społecznościom dotkniętym skutkami stopniowego znoszenia węgla w dywersyfikacji i rozwoju ich gospodarek, a także w budowaniu włączającej i konkurencyjnej siły roboczej (ARC 2018). Największe sukcesy odniosły te projekty, które były głęboko związane z lokalnymi społecznościami i w ramach których zapewniono znaczne zróżnicowanie gospodarcze, a także utworzono partnerstwa z lokalnymi instytucjami edukacyjnymi i innymi przedsiębiorstwami, oraz te, w ramach których zapewniono otwarte i przejrzyste środowisko pracy.

Ze wszystkich tych przypadków można wyciągnąć wnioski, że nie istnieje jedna uniwersalna ścieżka polityki obniżania emisyjności, dywersyfikacji i rozwoju gospodarek lokalnych. Najlepszym wskaźnikiem powodzenia projektu w zakresie rozwoju jest znaczące zaangażowanie lokalnych

podmiotów i jego potencjał do tego, aby był trwały zarówno pod względem gospodarczym i społecznym, jak i środowiskowym. Sprawiedliwa transformacja oznacza wreszcie zapewnienie, że obniżenie emisyjności, dywersyfikacja i rozwój gospodarki nastąpią.

Ramka 4: W jaki sposób można opracować skuteczne strategie rewitalizacji regionu?

Istnieje wiele ścieżek, które decydenci mogą obrać przy opracowywaniu strategii rewitalizacji regionów w okresie transformacji. W projekcie IDDRI dotyczącym transformacji sektora węgla określono niektóre z nich, mianowicie powiązaną dywersyfikację, inteligentną specjalizację, rozwijanie lokalnych sieci przedsiębiorczości, poprawę lokalnej infrastruktury lub miękkie czynniki atrakcyjności turystycznej oraz ustanowienie w regionie działalności sektora publicznego lub istotnych w skali krajowej innowacji lub projektów energetycznych.

Wyzwanie polega na tym, że nie istnieje jedna uniwersalna kombinacja strategii rewitalizacji, która jednoznacznie zapewniłaby udaną transformację w regionie; Tödtling i Trippel (2005) twierdzą nawet, że strategie w zakresie innowacji z regionów odnoszących sukcesy mają bardzo małe znaczenie dla regionów osiągających słabe wyniki, jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, że o sukcesie decyduje co do zasady istniejąca wcześniej baza wiedzy danego regionu oraz jego cechy organizacyjne i zarządcze. Zasadniczo niektórym regionom brakuje instytucji i otwartości na innowacje, które pozwoliłyby im na pomyślne przeprowadzenie transformacji, a nabycie tych cech jest kwestią niezwykle złożoną.

Można jednak wyciągnąć pewne wnioski z polityki spójności UE, w przypadku której pojawiają się te same problemy w dążeniu do wspierania harmonijnego rozwoju państw członkowskich i regionów UE. Oceniając tę politykę, Darvas i in. (2019) stwierdzili, że regiony, które osiągnęły najlepsze wyniki, to te, które realizowały projekty długoterminowe i bardziej ukierunkowane, o charakterze międzyregionalnym, niższym poziomie współfinansowania krajowego, większym stopniu zarządzania krajowego oraz większym odsetku beneficjentów sektora prywatnego nienastawionych na zysk. Chociaż strategie rewitalizacji należy przede wszystkim opracowywać zgodnie z charakterystyką regionu, wnioski te mogą być pomocne w ich kształtowaniu.

2.2.4. Jak należy planować inicjatywę dotyczącą sprawiedliwej transformacji, monitorować jej postępy i dokonywać jej przeglądów?

Ostatnią kwestią, która wyłania się z literatury dotyczącej sprawiedliwej transformacji, jest to, że władze publiczne powinny: 1) określić **jasny, długoterminowy i wiążący harmonogram stopniowego wycofywania sektorów wysokoemisyjnych w swoim kraju lub regionie**; 2) **odpowiednio monitorować i oceniać** prowadzone przez nie strategie sprawiedliwej transformacji w miarę ich wdrażania; 3) **udostępnić publicznie sprawozdania** z ich wdrażania; oraz 4) umożliwić wprowadzanie pewnych **zmian w trakcie realizacji** opartych na faktycznych, naukowych ocenach jasno zdefiniowanych wskaźników skuteczności.

Podstawowym argumentem przemawiającym za jasnym, długoterminowym i wiążącym harmonogramem stopniowego wycofywania określonym w wytycznych MOP dotyczących sprawiedliwej transformacji jest fakt, że stanowi on wyraźny sygnał polityczny dla inwestorów i zainteresowanych stron, dzięki czemu mają oni czas na opracowanie własnych planów dostosowania i transformacji. Umożliwia on również pracownikom planowanie kolejnych kroków w zakresie szkoleń i możliwości zatrudnienia. Niemiecka Komisja Węglowa zaleca podanie harmonogramu znoszenia węgla w oparciu o progi wydajności dotyczące wytwarzania energii. W przypadku Niemiec próg ten ustalono na 30 GW energii wytworzonej w elektrowniach węglowych w 2022 r. i 17 GW w 2030 r., przy czym najpóźniej do 2035 r. lub 2038 r. nastąpi całkowite zaprzestanie wytwarzania energii elektrycznej z węgla. Dzięki temu istnieją jasne ramy, w których można negocjować i planować sprawiedliwą transformację. Niemiecki rząd miał dzięki temu

możliwość zawarcia porozumienia z regionami zależnymi od węgla, zobowiązując się do przekazania do 2038 r. 40 mld EUR na rekompensaty i świadczenia z tytułu wcześniejszego zamknięcia elektrowni węglowych i kopalń węgla (Buck 2020). Nie ujawniono jeszcze szczegółów tego programu sprawiedliwej transformacji, ale należy zwrócić na niego szczególną uwagę, ponieważ może on stanowić cenny przykład dla innych europejskich regionów.

Jako uzupełnienie do ustanowienia harmonogramu znoszenia węgla IDDRI zaleca, aby rządy wymagały od przedsiębiorstw opracowania i przekazania planów zamknięcia aktywów i zarządzania pracą zgodnych z krajowym harmonogramem znoszenia węgla. Może to zachęcić przedsiębiorstwa do planowania wewnętrznych strategii relokacji i przekwalifikowania pracowników oraz do wczesnego podejmowania rozmów w tych kwestiach z partnerami społecznymi.

Istotną kwestią jest również ustanowienie wiążących celów, ponieważ tworzy to pewną formę zabezpieczenia przed potencjalnym wycofaniem się z polityki w trakcie cykli wyborczych. Bez tego programy społeczne i pracownicze mogą zostać zamknięte bez ostrzeżenia, co pozostawi pracowników i społeczności bez funduszy na pomoc w transformacji. Stało się tak w przypadku planu POWER+ administracji prezydenta Baracka Obamy, czyli inicjatywy obejmującej wiele agencji, która miała na celu rozwiązanie problemu upadku sektora węglowego poprzez finansowanie projektów stabilizacji gospodarczej, działań w zakresie opieki społecznej i ochrony środowiska na obszarach dotkniętych kryzysem, i którą administracja prezydenta Donalda Trumpa znacznie ograniczyła; pozostaje ona przez to jedynie programem ARC, a fundusze na jego realizację są prawdopodobnie niewystarczające (Congressional Research Service 2019).

Ponadto same programy sprawiedliwej transformacji muszą podlegać regularnej i rygorystycznej ocenie ze strony niezależnych naukowców i być dostosowywane zgodnie z wynikami tych ocen. Istnieją solidne dowody na to, że najskuteczniejsze są programy szkoleniowe wyposażone w systemy działań następczych służących ocenie ich wyników i z czasem podlegające usprawnianiu (Kluve i in. 2016). Publiczne udostępnienie danych na temat skuteczności strategii sprawiedliwej transformacji w różnych regionach Europy pomogłoby również w ogólnoregionalnej wymianie wiedzy. Ogólnie rzecz biorąc, dzięki jasnej komunikacji w sprawie długoterminowych celów oraz podpartej nauką ocenie programów sprawiedliwej transformacji możliwe jest usprawnienie polityki i lepsze ukierunkowanie funduszy.

Ramka 5: Przypadek Alberty, Kanada

Szczególnie interesującym przykładem sprawiedliwej transformacji jest kanadyjski region Alberta, który posiada jeden z najbardziej kompleksowych pakietów polityki i jako jeden z pierwszych na świecie wyraźnie dąży do osiągnięcia celu, jakim jest motywowane ochroną środowiska stopniowe znoszenie węgla.

Rząd prowincji Alberta opracował w 2016 r. program przekwalifikowania dla pracowników przemysłu węglowego, który zaczął obowiązywać w styczniu 2018 r. i obejmuje sześć strategii: dotację dla pracowników przemysłu węglowego na znalezienie innego zatrudnienia; dotację dla starszych pracowników, aby mogli skorzystać z emerytury pomostowej; zwrot kosztów przeprowadzki dla pracowników, którzy muszą się przenieść w celu podjęcia nowej pracy; bony na szkolenie mające na celu przekwalifikowanie; dostępność usług poradnictwa zawodowego i urzędów pracy; zapewnienie list wykwalifikowanych mediatorów, których można zatrudnić w celu pomocy pracodawcom, pracownikom i związkom zawodowym w tworzeniu planów dla poszczególnych miejsc pracy mających wspierać ich pracowników w okresie przekwalifikowywania. Rząd Alberty wdrożył również równoległe dwie inne strategie. Po pierwsze, zawarł porozumienia znane jako *Off-Coal Agreement* z przedsiębiorstwami, które były właścicielami jednostek węglowych w prowincji, zobowiązując się do wypłacenia im 1,1 mld CAD, aby uniknąć pozostawienia aktywów osieroconych. Po drugie, w

marcu 2018 r. utworzył fundusz na rzecz transformacji dla społeczności zależnych od węgla w wysokości 5 mln CAD, w ramach którego przeznaczył środki na projekty mające na celu zrównoważony rozwój gospodarki Alberta.

Ogólnie rzecz biorąc, mieszkańcy Alberta w większości zaakceptowali plan dotyczący sprawiedliwej transformacji, częściowo dlatego, że angażował on lokalne zainteresowane strony na każdym szczeblu w całym procesie tworzenia i wdrażania strategii. Dzięki temu możliwe było opracowanie i wdrożenie lokalnych strategii za pośrednictwem lokalnych centrów transformacji, podpisanie porozumień finansowych – tzw. *Off-Coal Agreement* – z lokalnymi przedsiębiorstwami energetycznymi i zaangażowanie rządu federalnego poprzez połączenie lokalnych regulacji z regulacjami stanowymi – np. dotyczącymi elastyczności w zakresie ubezpieczeń pracowniczych i wykorzystania programów departamentu ds. dywersyfikacji gospodarczej zachodniej Kanady. Ta strategia wielopoziomowego zarządzania okazała się wysoce skuteczna pod dwoma względami: posłużyła jako zabezpieczenie – w postaci omówionych powyżej porozumień *Off-Coal Agreement* – uniemożliwiający przyszłym rządowi powrót do mniej rygorystycznych regulacji dotyczących stopniowego znoszenia węgla i tym samym przyczyniła się do stworzenia formy długoterminowej pewności prawnej. Jest to kluczowa kwestia, dzięki której inwestorzy mogą chętniej rozwijać swój przemysł w tych przechodzących transformację gospodarkach lokalnych.

Chociaż Albertę przedstawia się na ogół jako wzorcowy model sprawiedliwej transformacji, a jej program obejmuje większość elementów zalecanych w literaturze, spotyka się ona również z pewną krytyką. Dotyczy ona między innymi harmonogramu wdrożenia programu przekwalifikowania dla pracowników przemysłu węglowego, który zaczął obowiązywać pełen rok po podpisaniu przez rząd Alberta porozumień *Off-Coal Agreement*. Wywołało to pewne początkowe niezadowolenie i brak zaufania w społecznościach zależnych od węgla, które czuły, że samorząd terytorialny stawia ich interesy poniżej interesów dużych koncernów energetycznych. Inną linią krytyki jest to, że ani Alberta, ani rząd federalny nie opracowały kompleksowej zielonej strategii przemysłowej w ramach planu sprawiedliwej transformacji, aby pomóc w absorpcji byłych pracowników przemysłu węglowego do sektorów niskoemisyjnych, takich jak energia ze źródeł odnawialnych (Hussey i Jackson 2019). W rezultacie pracownicy mogą być zmuszeni do przejścia z zatrudnienia w sektorze węglowym w oparciu o umowy długoterminowe, gdzie mogą być zrzeszeni w związkach zawodowych, do zatrudnienia w sektorze budownictwa w oparciu o umowy krótkoterminowe, gdzie pozostają niezrzeszeni.

W ten sposób udało się zidentyfikować cztery kluczowe cechy o największym znaczeniu dla przeprowadzenia skutecznej sprawiedliwej transformacji. Po pierwsze, sprawiedliwe transformacje należy **prowadzić na szczeblu lokalnym** i angażować zainteresowane strony na każdym szczeblu i na każdym etapie procesu. Po drugie, należy wdrożyć **ukierunkowaną politykę w zakresie opieki społecznej i pracy**, aby wspierać pracowników i społeczności na obszarach dotkniętych zmianami. Po trzecie, samorządy terytorialne powinny dysponować **długoterminową strategią obniżenia emisyjności, rozwoju i dywersyfikacji** swojej gospodarki. Ponadto należy ustanowić kompleksową i długoterminową **strategię komunikacji i oceny**.

2.3. W jaki sposób powinien być zorganizowany unijny instrument sprawiedliwej transformacji?

Uwzględniając wyzwania, na jakie powinien odpowiadać unijny instrument sprawiedliwej transformacji, i wskazane najlepsze praktyki, omówiono zalecaną organizację takiego instrumentu. Jako przydatne ramy koncepcyjne w tym zakresie uznaje się zalecenia niemieckiej Komisji Węglowej dotyczące sprawiedliwej transformacji w Niemczech (ramka 6). Na rys. 2. podsumowano

podstawową organizację i podstawowe cechy charakterystyczne zalecanej struktury sprawiedliwej transformacji w całej UE.

Ramka 6: Sprawozdanie końcowe niemieckiej Komisji Węglowej

W czerwcu 2018 r. rząd federalny Niemiec powołał Komisję ds. Wzrostu Gospodarczego, Zmiany Strukturalnej i Zatrudnienia, zwaną inaczej Komisją Węglową. W jej sprawozdaniu końcowym, przyjętym w 2019 r., przedstawiono najbardziej rozwiniętą jak dotąd strukturę koncepcyjną i polityczną sprawiedliwej transformacji dotyczącej regionów zależnych od węgla, stąd sprawozdanie jako takie zasługuje na szczególną uwagę. Komisja definiuje cel sprawiedliwej transformacji w regionach zależnych od węgla jako zastąpienie stopniowej utraty wartości dodanej i zatrudnienia nową wartością dodaną i nowym zatrudnieniem, szczególnie w sektorze przemysłowym. W tym celu Komisja zaleca wdrożenie planu działania opartego na czterech filarach:

Tworzenie nowych miejsc pracy i nowej wartości dodanej poprzez przekształcenie regionów w „regiony modelowe”, w których można testować i dalej rozwijać nowe procesy i systemy przemysłowe. W tym celu proponuje się trzy działania: (i) modernizację regionów dzięki zastąpieniu starych aktywów wytwórczych technologiami produkcji energii ze źródeł odnawialnych i jej składowania; (ii) przyspieszenie procesów planowania, inwestycji w infrastrukturę transportową i cyfrową, jak również w badania lokalne w celu zwiększenia konkurencyjności regionu; (iii) utworzenie w tych regionach nowych biur rządu federalnego.

Zabezpieczenie eksploatacji kopalń węgla za pomocą modeli ubezpieczeniowych. Ma to na celu ochronę władz regionalnych w regionach górnictwa węglowego przed potencjalną upadłością operatora kopalni odkrywkowej, co prowadziłoby do znacznych wydatków publicznych na rekultywację.

Złagodzenie trudności dla osób objętych tym procesem. W tym celu proponuje się pakiet środków wsparcia i rekompensat obejmujący przepisy dotyczące przekwalifikowania oraz środki umożliwiające relokację do nowych miejsc pracy. W przypadku pracowników powyżej 58. roku życia należy wykorzystać fundusze dostosowania, aby umożliwić im wcześniejsze przejście na emeryturę bez strat finansowych. Inne przepisy obejmują rekompensatę cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych, zaangażowanie w dialog między władzami regionalnymi a mieszkańcami okolic kopalń, a także rekompensaty finansowe dla operatorów elektrowni z tytułu wcześniejszego wyłączenia mocy wytwórczej w ramach przetargu konkurencyjnego.

Monitorowanie i prowadzenie regularnego przeglądu wdrażania środków. W tym celu należy określić szczegółowe kryteria, które następnie należy rejestrować w przedstawianych Parlamentowi sprawozdaniach z postępu prac, a niezależny zespół ekspertów powinien dokonywać ich oceny. W razie konieczności w przyszłości należy wprowadzić odpowiednie zmiany.

Należy zauważyć, że podczas sporządzania tego sprawozdania trwały konflikty i spory między zainteresowanymi stronami (Clean Energy Wire 2018). Po jego opublikowaniu nie wszystkie kraje związkowe Niemiec zaakceptowały je (Clean Energy Wire 2018), a nawet dwa lata później wciąż wywołuje ono gorące dyskusje (Clean Energy Wire 2020). Sytuacja ta stanowi odzwierciedlenie wysoce kontrowersyjnego charakteru tych procesów oraz czasu potrzebnego na osiągnięcie porozumienia między wszystkimi zainteresowanymi stronami.

W oparciu o najlepsze praktyki wyróżnione w sekcji 2.2. określono **trzy uzupełniające się – i zasadniczo wzajemnie wzmacniające się – cele** w ramach strategii sprawiedliwej transformacji: 1) wsparcie społeczne; 2) ożywienie gospodarcze; oraz 3) renaturalizacja terenu. Cele te należy uwzględnić w ogólnej strategii UE na rzecz sprawiedliwej transformacji, niekoniecznie jednak przy użyciu wspólnego instrumentu.

1) W ramach celu polegającego na „**wsparciu społecznym**” pracownicy zwolnieni na skutek transformacji uzyskają odpowiednie wsparcie, dzięki któremu oni i ich społeczności nie pozostaną

w tyle. Do osiągnięcia tego celu konieczne jest prowadzenie aktywnej polityki społecznej i polityki zatrudnienia. Praktycznie obejmuje to pomoc w poszukiwaniu pracy, wsparcie dochodu, programy emerytur pomostowych, pakiety mobilności i, w stosownych przypadkach, programy szkoleniowe i edukacyjne.

2) Celem „**ożywienia gospodarczego**” jest pomoc terytoriom w odejściu od uzależnienia od przemysłu paliw kopalnych. W ramce 4. opisano wyzwania związane z ustanowieniem skutecznej polityki ożywienia gospodarczego, gdyż nie istnieje jedno uniwersalne rozwiązanie dla wszystkich. Cel ten można realizować za pomocą strategii inwestycji publicznych i strategii terytorialnej polityki przemysłowej.

3) Ponadto cel „**renaturalizacji terenu**” można osiągnąć poprzez zapewnienie pomocy w zakresie dekontaminacji, rewitalizacji i ponownego zagospodarowania terenów. Nie powinno to jednak naruszać europejskiej zasady „zanieczyszczający płaci”, zgodnie z którą ci, którzy zanieczyścili dany teren, powinni zapewnić jego oczyszczenie. W praktyce cel ten może w pewien sposób pokrywać się z dwoma pozostałymi celami; na przykład w ramach projektu rekultywacji i ponownego zagospodarowania terenu byłej kopalni węgla można stworzyć możliwości zatrudnienia dla byłych górników. Jest to jednak odrębny cel w tej taksonomii, ponieważ należy go realizować niezależnie od celów społecznych i gospodarczych. Podstawowym celem jest usunięcie zanieczyszczeń spowodowanych przez wydobycie paliw kopalnych oraz zapewnienie społeczności mieszkającej w pobliżu tego terenu czystego i bezpiecznego środowiska.

Ponadto opierając się na wnioskach wyciągniętych z innych inicjatyw, określono **trzy cechy charakterystyczne** dotyczące opracowania skutecznego instrumentu polityki sprawiedliwej transformacji. Najlepszym wsparciem dla trzech określonych powyżej celów będzie instrument w zakresie polityki, który: 1) jest prowadzony na szczeblu lokalnym; 2) jest spójny z innymi programami i politykami UE; oraz 3) zawiera jasne cele stopniowego znoszenia węgla i ścieżki obniżenia emisyjności, wspierane solidnymi procesami przeglądu, monitorowania i zarządzania.

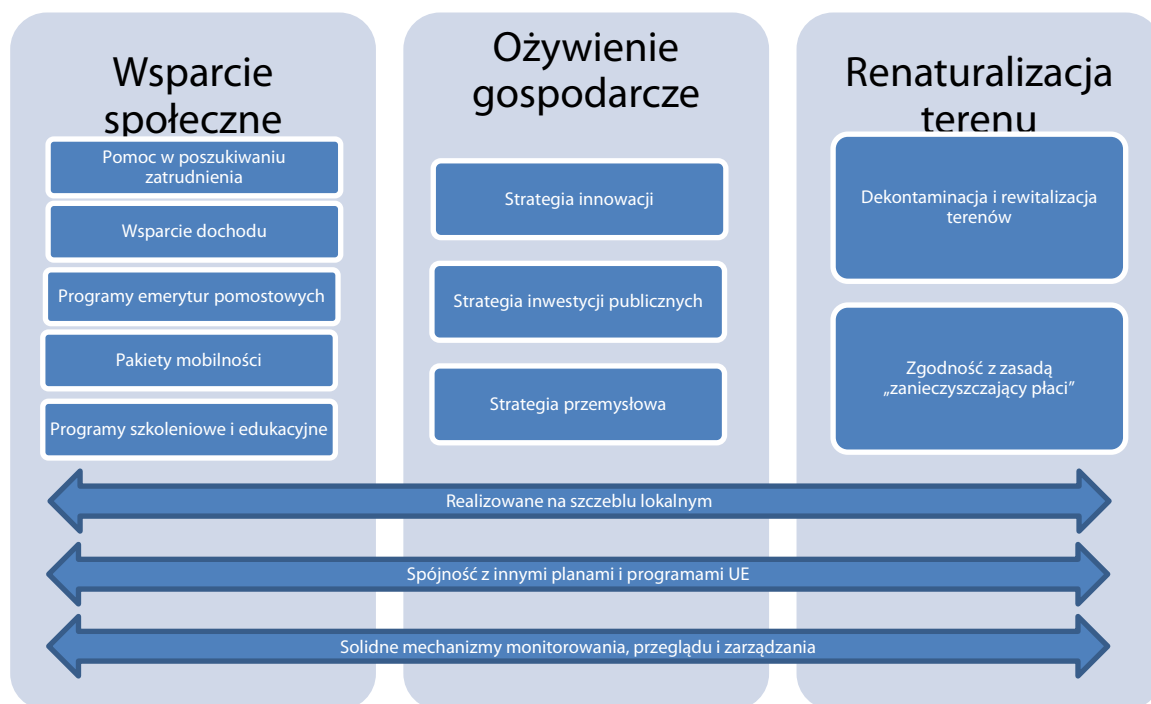
1) Inicjatywę dotyczącą sprawiedliwej transformacji należy **prowadzić na szczeblu lokalnym**. Jest to szczególnie prawdziwe na poziomie europejskim z uwagi na niezwykle zróżnicowane cechy regionów UE przechodzących transformację. Oznacza to konieczność ustanowienia mechanizmów zapewniających intensywny dialog społeczny i zaangażowanie społeczności mieszkających na tych terytoriach, zarówno przed procesem transformacji, jak i w trakcie tego procesu. Dodatkowo w ramach ogólnounijnego instrumentu należy umożliwić wysoki stopień szczegółowości w dystrybucji funduszy, ponieważ problemy społeczno-gospodarcze mogą dotyczyć bardzo konkretnych lokalizacji – na poziomie małego regionu lub nawet miasta.

2) Inicjatywa taka powinna być w pełni **spójna z innymi programami i politykami UE**. Oznacza to unikanie niespójności z innymi programami. Na przykład w regionach korzystających z unijnych funduszy na rzecz sprawiedliwej transformacji nie należy inwestować środków z innych funduszy UE w sektory wysokoemisyjne, takie jak wydobywanie i produkcja paliw kopalnych, gdyż całkowicie podważyłoby to cele instrumentu polityki sprawiedliwej transformacji. Oznacza to jednak również, że to nowe narzędzie nie powinno pokrywać się z istniejącymi programami o podobnych celach, mianowicie z istniejącymi funduszami spójności, takimi jak EFRR i EFS+.

3) Cały proces powinien być zbudowany w oparciu o jasne **cele dotyczące stopniowego znoszenia węgla oraz ścieżki obniżenia emisyjności, które są spójne z celem neutralności klimatycznej do 2050 r.** Wymaga to dogłębnego, długoterminowego planowania na szczeblu terytorialnym

i krajowym oraz prowadzenia rygorystycznych i regularnych procesów monitorowania wraz z przeglądami śródkresowymi mającymi na celu wzmocnienie tego procesu na przestrzeni czasu.

Rys. 2: Zalecane elementy unijnego instrumentu polityki sprawiedliwej transformacji



Źródło: Bruegel.

3. SPRAWIEDLIWA TRANSFORMACJA UE W PRAKTYCE

3.1. Czego można się dowiedzieć z unijnej platformy dla regionów górniczych w okresie transformacji?

Prace Komisji mające na celu zapewnienie sprawiedliwej transformacji na wszystkich jej terytoriach nie rozpoczęły się wraz ze złożonym w 2020 r. wnioskiem w sprawie mechanizmu sprawiedliwej transformacji. W ramach działania przygotowawczego ustanowiono platformę dla regionów górniczych w okresie transformacji (zwaną dalej „platformą”), która ma na celu zgromadzenie podmiotów z regionów podlegających transformacji w UE i zapewnienie im zinstytucjonalizowanych ram wymiany najlepszych praktyk, projektów i informacji. Aby wyciągnąć wnioski z tego cennego doświadczenia, przeprowadzono wywiady z głównymi zainteresowanymi stronami tej inicjatywy. Platforma działa od 2017 r.; od tego czasu odbyło się sześć posiedzeń grup roboczych i dwa doroczne dialogi polityczne. Zainteresowane strony zaangażowane w działalność tej platformy na zasadzie dobrowolności obejmują organy publiczne na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym, NGO, związki zawodowe, przemysł, grupy obywatelskie i środowiska akademickie.

Aby wyciągnąć wnioski z tego cennego doświadczenia, przeprowadzono wywiady z zainteresowanymi stronami zaangażowanymi w działalność tej platformy. W załączniku 2 szczegółowo przedstawiono ten proces, jak również otrzymane odpowiedzi. Celem niniejszej sekcji jest podsumowanie niektórych kluczowych wniosków, które należy wyciągnąć z tych wywiadów, ze szczególnym naciskiem na sposób, w jaki Komisja mogłaby poprawić swoje podejście do transformacji w regionach UE. Przyjrano się w szczególności trzem punktom:

- temu, co zainteresowane strony uważają za mocne i słabe strony platformy – może to pomóc w zwróceniu uwagi na procesy polityki, które są pomocne dla regionów podlegających transformacji;
- temu, jakie są główne wyzwania, przed którymi stoją zainteresowane strony we własnych regionach w związku z transformacją – może to pomóc w określeniu kluczowych problemów, których rozwiązanie powinien mieć na celu FST;
- temu, co zainteresowane strony sądzą o wniosku Komisji w sprawie FST – są to bezpośrednie informacje zwrotne od zainteresowanych stron, które najprawdopodobniej będą składać wnioski o przyznanie środków z tego funduszu.

3.1.1. Co zainteresowane strony uważają za mocne i słabe strony platformy?

Po pierwsze, platforma została bardzo przychylnie przyjęta przez wszystkich respondentów. Inicjatywę tę uznano za bardzo pozytywną pod względem wymiany wiedzy; zainteresowane strony mogły dzielić się wiedzą na temat najlepszych praktyk, pomysłów na projekty i możliwości finansowania, a także uzyskać aktualne informacje na temat kształtowania polityki UE w zakresie transformacji i stopniowego znoszenia węgla. Uznały one również, że jest to doskonała okazja do tworzenia sieci kontaktów, tak aby uczestnicy mogli kontaktować się z osobami pracującymi nad tymi samymi tematami co oni w różnych krajach i regionach, lecz również z urzędnikami UE odpowiedzialnymi za programy, które mogą wykorzystać w swoich projektach. Niektórzy uczestnicy zauważyli, że szczególnie doceniają dostępność wsparcia technicznego na rzecz swoich projektów

ze strony Komisji i w ramach wspólnej inicjatywy wsparcia projektów w regionach europejskich (JASPERS) EBI.

Zainteresowane strony bardzo doceniły możliwość przekazywania informacji zwrotnych, zwłaszcza że platforma aktywnie reagowała na ich potrzeby. Przykładem tego jest ustanowienie na początku 2019 r sekretariatu, co stanowiło odpowiedź na wnioski uczestników o bardziej zinstytucjonalizowane zarządzanie platformą. Obecnie sekretariat zarządza wszystkimi działaniami platformy, a prowadzi go Ecorys, ICLEI, Climate Strategies Europa oraz Instytut ds. Energii, Klimatu i Środowiska w Wuppertalu.

Ponadto uczestnicy pozytywnie odnieśli się do uznania dla innych inicjatyw w UE działających na rzecz transformacji na różnych terytoriach, takich jak Forum Burmistrzów na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

Z drugiej strony, uczestnicy uznali, że niektóre elementy platformy można by było ulepszyć. Oprócz regularnie zaplanowanych spotkań platformy, w których mogą uczestniczyć wszystkie zainteresowane strony, odbyły się również mniejsze spotkania krajowe. Kilku uczestników wywiadu uznało, że spotkania te, podczas których podejmowano pewne ważne decyzje, takie jak wybór projektów, charakteryzowały się niewystarczającym stopniem jasności lub przejrzystości. Zainteresowane strony, które nie należały do administracji danego państwa, nie mogły uczestniczyć w tych mniejszych spotkaniach bez zaproszenia ze strony tych administracji. Ogólnie rzecz biorąc, niektórzy uczestnicy uznali, że sposób na zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron nie jest wystarczająco usystematyzowany, a NGO, związki zawodowe i grupy obywatelskie były zaangażowane tylko w sposób doraźny. Niektórzy uczestnicy woleliby silniejszy mechanizm, który zapewniłby zaangażowanie tych podmiotów w przedmiotowych dyskusjach.

Kolejną kwestią, którą poruszyło kilku uczestników, był brak wyraźnego uznania przez platformę, że węgiel jest stopniowo znoszony w UE, i fakt, że nadal toczą się dyskusje na temat np. czystych technologii węglowych.

Podniesiono również bardziej strukturalny problem. Niektórzy uczestnicy wskazali na fakt, że można było usprawnić koordynację między DG ds. Energii i DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, szczególnie na początku istnienia platformy. Ponieważ DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej ma duże doświadczenie w skutecznej współpracy z administracjami regionalnymi, jej udział ma zasadnicze znaczenie dla tych procesów.

3.1.2. Jakie są główne wyzwania, przed którymi muszą stanąć zainteresowane strony we własnych regionach w związku z transformacją?

Najbardziej uderzającym wnioskiem wynikającym z udzielonych odpowiedzi na to pytanie jest fakt, że wyzwania stojące przed różnymi regionami – nawet tymi w obrębie jednego państwa – są bardzo zróżnicowane. Niemniej niektóre następujące tematy były wspólne w przypadku kilku regionów.

- **Schyłkowy charakter jedynej gałęzi przemysłu w regionie.** Istnieje silne regionalne zgrupowanie zatrudnienia w sektorze wydobywania paliw kopalnych i wytwarzania z nich energii, co doprowadziło do tego, że rozwój niektórych regionów opiera się prawie całkowicie na przemyśle paliw kopalnych. Obecnie, gdy te gałęzie przemysłu podupadają – zarówno z powodu dynamiki strukturalnej, takiej jak brak konkurencyjności ze strony alternatywnych rozwiązań, jak i z powodu prowadzonych strategii – regiony stoją przed ogromnym wyzwaniem konieczności zmiany głęboko zakorzenionych modeli społeczno-gospodarczych. W związku z tym borykają się one z takimi problemami, jak długotrwałe wyludnienie w miarę przemieszczania się ludności w poszukiwaniu lepszych możliwości,

wysoka stopa bezrobocia strukturalnego, zwłaszcza wśród osób młodych, utrata możliwości zatrudnienia i majątku.

- **Szkody w środowisku spowodowane długotrwałym wydobyciem paliw kopalnych.** Oprócz stawiania czoła problemom społeczno-gospodarczym, regiony te muszą poradzić sobie z degradacją swoich gruntów i jednolitej części wód, a także z wysokimi poziomami zanieczyszczenia powietrza.
- **Wstrząs kulturowy.** W wielu tym regionom przemysł, wokół którego się rozwijały, zapewniał stabilne i dobrze płatne zatrudnienie dla lokalnych pracowników, a także poczucie tożsamości, wspólnoty i dumy. Dla niektórych z nich transformacja jest szczególnie trudna, ponieważ uważają, że odbiera im ona tę podstawową część ich regionalnej tożsamości.
- **Bezpieczeństwo energetyczne.** W wielu państwach paliwa kopalne dostarczają energię po niskich cenach. Na szczeblu regionalnym wytwarzanie energii z paliw kopalnych jest na ogół bezpośrednio związane z systemem lokalnego ogrzewania. Z obu tych powodów natychmiastowe zamknięcie zwiększyłoby ryzyko ubóstwa energetycznego i potencjalnie wywołałoby niepokoje społeczne.
- **Czas i pieniądze.** W większości z tych regionów transformacja będzie wymagała wielu lat i znacznych środków finansowych. Im wcześniej rozpocznie się ten proces, tym bardziej można mu nadać stopniowy charakter, co zmniejszy niektóre z wywoływanych przez niego wstrząsów społeczno-gospodarczych.

Chociaż były to najczęściej powracające problemy wymieniane przez zainteresowane strony, niektóre regiony stoją przed szczególnymi wyzwaniami ze względu na bariery językowe, brak wsparcia ze strony władz krajowych, dynamikę płci i sceptycyzm wobec zmiany klimatu.

3.1.3. Co zainteresowane strony sądzą na temat wniosku Komisji Europejskiej w sprawie FST?

Większość zainteresowanych stron uznała FST za pozytywną inicjatywę, głównie w zakresie zdolności do pomocy państwom i regionom w planowaniu transformacji. Niektórzy respondenci bardzo pozytywnie odnieśli się do uznania w proponowanym rozporządzeniu w sprawie FST zobowiązania Rady Europejskiej do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz do wyraźnego wyłączenia paliw kopalnych z wykazu działań kwalifikujących się do finansowania. Ponadto doceniono fakt, że fundusz uwzględniał przekwalifikowanie jako główny filar kwalifikujących się działań, ponieważ środki związane z przekwalifikowaniem są niezbędne w przypadku każdej sprawiedliwej transformacji i jednocześnie stanowią duże wydatki dla regionów, które muszą je podjąć.

Następujące elementy proponowanego rozporządzenia spotkały się z mieszanymi uwagami uczestników:

- **Terytorialne plany sprawiedliwej transformacji.** Niektórzy respondenci bardzo pozytywnie wypowiadali się na temat tych planów, szczególnie dlatego, że umożliwiły one państwom zidentyfikowanie terytoriów podlegających transformacji z dużym stopniem szczegółowości. Ponadto postrzegano je jako sposób na zapewnienie dobrej zdolności planowania do celów FST pomimo ograniczonych środków finansowych przeznaczonych na ten cel. Niektórzy respondenci postrzegali fakt, że państwa wspólnie z Komisją określiły regiony kwalifikujące się do finansowania, jako pozytywny kompromis dla obu stron, inni

jednak uznali to za brak zaufania ze strony organów UE. Rzeczywiście, niektórzy respondenci uważali, że stworzenie tych planów wymaga od państw dość dużych zasobów i jest dosyć czasochłonne. W związku z tym uznali oni, że istnieją wysokie poziomy warunkowości związane z funduszem, co prawdopodobnie utrudniłoby krajom o mniejszej zdolności administracyjnej ubieganie się o środki.

- **Sposób obliczania wstępnych alokacji.** Niektórzy respondenci zauważyli, że sposób obliczania wstępnych alokacji nie odzwierciedla dokładnie potrzeb państw w zakresie transformacji terytorialnej.
- **Zakres interwencji.** Podczas gdy niektórzy respondenci odnieśli się bardzo pozytywnie do zakresu działań kwalifikujących się do finansowania, a nawet zalecali poszerzenie tego wykazu, aby jeszcze bardziej uelastyczyć strategię transformacji regionów, inni uważali, że biorąc pod uwagę poziom dostępnych środków, korzystniejsze mogłoby być zawężenie zakresu działań.
- **Uwzględnienie dużych przedsiębiorstw w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji.** Niektórzy respondenci uważali, że duże przedsiębiorstwa nie powinny być uwzględniane w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji, gdyż mogą one nie być w stanie lub nie chcieć ujawnić swoich strategii stopniowego znoszenia węgla z wieloletnim wyprzedzeniem. W związku z tym niektórzy uważali, że włączenie ich do planów jest nierealistyczne i uciążliwe z uwagi na krótki termin, jaki mieli na przedłożenie tych planów. Inni respondenci wyrazili opinię, że duże przedsiębiorstwa nie powinny w ogóle kwalifikować się do uzyskania środków z funduszu ze względu na ich znaczne zasoby własne oraz dostęp do krajowych programów i funduszy.

3.2. Kontekst wniosku Komisji Europejskiej

Przyznając, że wspieranie regionów charakteryzujących się dużą energochłonnością w transformacji w kierunku osiągnięcia neutralności klimatycznej jest konieczne, aby transformacja UE była społecznie opłacalna i politycznie wykonalna, Komisja pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen poczyniła pierwszy konkretny krok polityczny w ramach Europejskiego Zielonego Ładu, proponując mechanizm sprawiedliwej transformacji (MST). Przedmiotowy pakiet polityki, opublikowany w dniu 14 stycznia 2020 r., częściowo opiera się na doświadczeniach regionów górniczych w okresie transformacji i wyciągniętych przez nie wnioskach. Jego celem jest zapewnienie wsparcia finansowego na rzecz terytoriów stojących przed poważnymi wyzwaniami społeczno-gospodarczymi wynikającymi z transformacji w kierunku osiągnięcia neutralności klimatycznej, dzięki wykorzystaniu funduszy UE, a także dzięki pozyskiwaniu środków z sektora prywatnego.

Aby finansowanie na lata 2021–2027 osiągnęło obiecany przez przewodniczącą von der Leyen próg 100 mld EUR, inicjatywę oparto na trzech głównych filarach (Komisja Europejska 2020c):

1. Utworzeniu Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST): Komisja chce dodać do łącznej kwoty wnioskowanej w 2018 r. na wieloletnie ramy finansowe (WRF) na lata 2021–2027 „świeże środki” w wysokości 7,5 mld EUR. Dzięki temu regiony najbardziej dotknięte transformacją mają otrzymać od 30 do 50 mld EUR dodatkowych środków finansowych.
2. Wykorzystaniu części finansowania w ramach InvestEU przeznaczonego na cele związane z klimatem do uruchomienia łącznej kwoty 45 mld EUR na inwestycje w projekty dotyczące sprawiedliwej transformacji w latach 2021–2027.
3. Utworzeniu instrumentu pożyczkowego EBI dla sektora publicznego gwarantowanego częściowo przez budżet UE w celu uruchomienia od 25 do 30 mld EUR dodatkowych inwestycji publicznych w latach 2021–2027.

W momencie sporządzania niniejszego sprawozdania pierwszy filar MST, Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), jest najbardziej rozwiniętą polityką Komisji w tym zakresie. Chociaż w ocenie dotyczącej MST jako ogólnounijnego instrumentu polityki sprawiedliwej transformacji uznano adekwatność wszystkich trzech filarów łącznie, jest jeszcze zbyt wcześnie, aby konkretnie ocenić, czy drugi i trzeci filar będą skuteczne, gdyż szczegółowe informacje na ten temat nie są jeszcze dostępne. W związku z tym w zaleceniach skupiono się na FST, nie zapominając o jego roli w szerszych ramach MST.

Pierwszy oficjalny wniosek w sprawie europejskiego Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji wyszedł od parlamentarnej Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (ITRE) w październiku 2016 r. jako poprawka do reformy unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji po roku 2020⁵. ITRE zaleciła, aby fundusz ten był zasilany w wyniku przekazania 2% dochodów z aukcji w ramach systemu handlu emisjami – co odpowiada w przybliżeniu 79 mln EUR rocznie. We wniosku określono przeznaczenie funduszu na działania „w regionach o znacznym udziale pracowników zatrudnionych w sektorach uzależnionych od węgla, gdzie zarazem PKB na mieszkańca jest znacznie niższy od średniej UE” i ukierunkowano go prawie wyłącznie na aktywną politykę zatrudnienia i politykę społeczną.

Wniosek w sprawie utworzenia europejskiego Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji podniesiono ponownie podczas negocjacji w sprawie wieloletniego budżetu na okres po 2020 r. we wstępnym sprawozdaniu Parlamentu z dnia 7 listopada 2018 r.⁶ Zgodnie z tym nowym wnioskiem fundusz nie byłby już powiązany z uprawnieniami, lecz dysponowałby własnym przydziałem w kwocie 4,8 mld EUR. Komitet Regionów powtórzył to w swojej opinii z października 2019 r., zwracając się o ustanowienie „funduszu sprawiedliwej transformacji energetycznej” o takim samym przydziale, którego celem byłoby finansowanie działań „łagodzących skutki społeczne, socjoekonomiczne oraz środowiskowe przekształceń strukturalnych europejskich regionów górniczych”⁷.

Ponadto Rada poparła w swoich konkluzjach z dnia 12 grudnia 2019 r. utworzenie mechanizmu sprawiedliwej transformacji, wzywając do ułatwienia za pośrednictwem tego szerszego mechanizmu inwestycji wartych 100 mld EUR i mających na celu „dostosowane do potrzeb wsparcie” dla „regionów i sektorów najbardziej dotkniętych transformacją”⁸.

3.3. Szczegóły dotyczące wniosku Komisji Europejskiej

Zadeklarowanym przez Komisję Europejską celem wniosku w sprawie Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji⁹ jest *łagodzeni[e] skutków transformacji poprzez finansowanie dywersyfikacji i modernizacji lokalnej gospodarki oraz ograniczenie niekorzystnego wpływu na zatrudnienie*. W niniejszej sekcji opisano zwięźle wniosek w jego obecnym kształcie. W następnej sekcji przeanalizowano ten wniosek i zaproponowano możliwości zmiany.

⁵ Parlament Europejski (2017), *Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia racjonalnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych*.

⁶ Parlament Europejski (2018), *Wstępne sprawozdanie w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027*.

⁷ Europejski Komitet Regionów (2019), *Opinia w sprawie transformacji społeczno-gospodarczej regionów górniczych w Europie*.

⁸ Rada Europejska (2019), *Konkluzje Rady Europejskiej*.

⁹ Komisja Europejska (2020), *Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji* (COM(2020)0022 final). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/fs_20_50

3.3.1. Skąd będą pochodziły środki pieniężne?

We wniosku Komisji Europejskiej przewidziano, że FST będzie opierać się na kwocie 7,5 mld EUR „świeżych środków”, które mają stanowić uzupełnienie wniosku Komisji w sprawie WRF z maja 2018 r. (Komisja Europejska 2018). Oczekuje się, że początkowe 7,5 mld EUR z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji uzupełnią przesunięcia środków z innych programów UE oraz współfinansowanie krajowe.

W celu uruchomienia 1 EUR z FST państwa UE będą musiały na nowo przydzielić min. 1,5 EUR i maks. 3 EUR z puli środków przysługujących im w ramach EFRR lub EFS+ na projekty w ramach FST (w każdym przypadku z zachowaniem limitu 20%), a także bezpośrednio współfinansować projekty zgodnie z zasadami spójności. Dlatego też Komisja przewiduje, że ogólna zdolność finansowania FST wyniesie od 30 do 50 mld EUR. Należy zauważyć, że przesunięcia środków z EFRR i EFS+ nie będą pochodziły z puli środków danego państwa, lecz z puli środków odpowiadającej kategorii rozwoju każdego regionu. Fundusze spójności są rozdzielane pomiędzy regiony danego państwa na podstawie ich poziomu rozwoju, w ramach trzech kategorii: regiony lepiej rozwinięte, regiony w okresie przejściowym i regiony słabiej rozwinięte¹⁰. Regiony lepiej rozwinięte mają mniejszy udział w przydziale funduszy spójności niż regiony słabiej rozwinięte. Przesunięcia środków z EFRR i EFS+ do FST będą zgodne z tymi kategoriami. Oznacza to, że regiony sklasyfikowane w rozporządzeniu w sprawie spójności jako „rozwinięte” będą mogły czerpać środki z EFRR i EFS+ jedynie z funduszy przydzielonych innym „rozwiniętym” regionom w tym samym państwie. To samo będzie dotyczyło każdej z trzech kategorii rozwoju regionalnego.

W tabeli 1. przedstawiono minimalne i maksymalne kwoty z funduszy EFRR/EFS+ (w formie wartości i odsetka całości), które zostaną przesunięte do FST zgodnie z wnioskiem Komisji. W tabeli 1 podano również udział każdego z państw w przydziale z FST i w całości funduszy z EFRR i EFS+.

3.3.2. Gdzie środki będą wydatkowane?

Środki będą dostępne dla wszystkich państw UE. We wniosku Komisji (załącznik 1 do Komisja Europejska 2020b) przedstawiono, jak będzie dokonywany geograficzny podział środków na podstawie następujących kryteriów, z zastosowaniem wskazanej wagi:

- intensywność emisji dwutlenku węgla regionów na poziomie NUTS 2 (waga 49%);
- zatrudnienie w sektorze wydobywania węgla kamiennego i brunatnego (waga 25%);
- zatrudnienie w przemyśle (waga 25%);
- produkcja torfu (waga 0,95%);
- produkcja łupków bitumicznych (waga 0,05%).

Przydział dla danego państwa nie może przekraczać kwoty 2 mld EUR; jakkolwiek nadwyżka ponad tę kwotę byłaby rozdzielana pomiędzy wszystkie pozostałe państwa członkowskie proporcjonalnie do wysokości ich alokacji. W rozporządzeniu wymaga się również, aby wysokość alokacji odpowiadała w każdym państwie członkowskim co najmniej 6 EUR na mieszkańca (na podstawie całkowitej liczby ludności danego państwa członkowskiego) w całym okresie. W pierwszej kolumnie tabeli 1 podano przydział z FST na rzecz państw członkowskich zgodnie z tą metodyką, a w kolumnie siódmej podano odsetek łącznego przydziału przyznanego każdemu z państw.

¹⁰ W załączniku XXII do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów w ramach WRF na lata 2021–2027 sklasyfikowano regiony według następujących kryteriów:

- regiony lepiej rozwinięte: regiony, których PKB na mieszkańca jest wyższy niż 100% średniego PKB UE-27;
- regiony w okresie przejściowym: regiony, których PKB na mieszkańca wynosi między 75% a 100% średniego PKB UE-27;
- regiony słabiej rozwinięte: regiony, których PKB na mieszkańca jest niższy niż 75% średniego PKB UE-27.

3.3.3. Jaki rodzaj projektów będzie podlegał finansowaniu?

We wniosku dotyczącym rozporządzenia określono szczegółowo rodzaje projektów, na które zostaną wykorzystane środki. Część z nich zostanie wykorzystana na inwestycje w projekty prywatne, w szczególności w MŚP, ale państwa członkowskie będą mogły również wykorzystać te środki na inwestycje w kapitał ludzki. FST będzie wspierał łącznie 11 rodzajów działań, które można pogrupować (oprócz działania k), tj. pomocy technicznej) w trzy szerokie kategorie:

1. **ożywienie gospodarcze:** a) inwestycje produkcyjne w MŚP, w tym przedsiębiorstwa typu start-up, prowadzące do dywersyfikacji gospodarczej i restrukturyzacji ekonomicznej; b) inwestycje w tworzenie nowych przedsiębiorstw, w tym poprzez inkubatory przedsiębiorczości i usługi konsultingowe; c) inwestycje w działania badawcze i innowacyjne oraz wspieranie transferu zaawansowanych technologii; d) inwestycje we wdrażanie technologii i infrastruktur zapewniających przystępną cenowo czystą energię, w redukcję emisji gazów cieplarnianych, efektywność energetyczną i energię ze źródeł odnawialnych; e) inwestycje w cyfryzację i łączność cyfrową; g) inwestycje we wzmacnianie gospodarki o obiegu zamkniętym w tym poprzez zapobieganie powstawaniu odpadów i ograniczanie ich ilości, efektywne gospodarowanie zasobami, ponowne wykorzystywanie, naprawy oraz recykling;
2. **wsparcie społeczne:** h) podnoszenie i zmiana kwalifikacji pracowników; i) pomoc w znalezieniu pracy dla osób jej poszukujących; j) aktywne włączanie osób poszukujących pracy;
3. **renaturalizacja terenu:** f) inwestycje w regenerację, dekontaminację i renaturalizację terenów oraz projekty zmieniające ich przeznaczenie.

3.3.4. Jakie będą warunki uzyskania dostępu do środków z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji?

Oprócz wstępnego przydziału środków oraz obowiązku ponownego rozdzielenia środków z EFRR/EFSA+ i współfinansowania projektów na poziomie krajowym, istnieje szereg innych warunków, które państwa muszą spełnić, aby uzyskać dostęp do FST. Państwa będą musiały przedstawić „terytorialne plany sprawiedliwej transformacji”, aby wykazać, że środki są potrzebne, i wskazać, gdzie będą one wydatkowane. Państwa będą musiały również wykazać, w jaki sposób planują zrealizować swoje krajowe cele w dziedzinie klimatu, ponieważ we wniosku wspomniano też (dość niejasno), że ich proces transformacji musi być „zgodny z [...] krajowym planem w dziedzinie energii i klimatu oraz celem UE polegającym na osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 r.”, a także sterowany według zaleceń szczególnych dla danego państwa w ramach europejskiego semestru. Następujące elementy określono jako obowiązkowe w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji państw członkowskich:

- harmonogram głównych etapów transformacji na szczeblu krajowym;
- uzasadnienie, dlaczego dane terytoria wskazano jako najbardziej dotknięte negatywnymi skutkami procesu transformacji – terytoria te można uwzględnić na każdym poziomie, w tym NUTS 3;
- ocenę wyzwań, przed którymi stoją te terytoria (szacowana liczba utraconych miejsc pracy, potrzeby i cele w zakresie rozwoju);
- opis spodziewanego wkładu, jaki FST wniesie w łagodzenie tych wyzwań;
- ocenę spójności wsparcia z FST z innymi krajowymi planami na rzecz transformacji;

- opis mechanizmów zarządzania ustanowionych w celu wdrażania, monitorowania i oceny;
- opis planowanych operacji;
- w przypadku, gdy wsparcie będzie udzielane przedsiębiorstwom innym niż MŚP: wykaz wszystkich operacji i przedsiębiorstw, które będą nim objęte, oraz uzasadnienie ich włączenia;
- uzasadnienie wsparcia inwestycji udzielanego w celu osiągnięcia redukcji emisji gazów cieplarnianych pochodzących z konkretnych działań¹¹;
- synergie z innymi programami UE i filarami mechanizmu sprawiedliwej transformacji służące zaspokojeniu stwierdzonych potrzeb rozwojowych.

Dostęp do funduszy będzie zależał od zatwierdzenia tych planów przez Komisję, której ocena będzie się opierała na wszystkich powyższych elementach.

Tabela 1: Przydział z FST i przesunięcia z funduszy EFRR i EFS+

	FST 2021–2027 Przydział w mln EUR (1)	EFS+ 2021–2027 Przydział w mln EUR (2)	EFRR 2021–2027 Przydział w mln EUR (3)	Zakres przesunięć z EFS+/EFRR: w tym od 1,5 do 3 z FST i ograniczenie do 20% (4)	Zakres przesunięć z EFS+/EFRR do FST ko % całości środków z EF i EFS+ (5)	Udział środków z EFS+/EF (6)	Udział środków z FST (7)	Wpływ FST (8) = (7) – (6)
BE	68	1044	1027	102–204	4,9–9,8%	0,7%	0,9%	+
BG	458	2292	4998	687–1374	9,4–18,8%	2,6%	6,1%	++
CZ	581	2428	9338	872–1743	7,4–14,8%	4,2%	7,7%	++
DK	35	161	189	53–70	15,0–20,0%	0,1%	0,5%	+
DE	877	5506	9180	1316–2631	9,0–17,9%	5,3%	11,7%	++
EE	125	437	1465	188–375	9,9–19,7%	0,7%	1,7%	+
IE	30	514	399	45–90	4,9–9,9%	0,3%	0,4%	+
EL	294	5232	10 222	441–882	2,9–5,7%	5,5%	3,9%	-
ES	307	10 722	22 516	461–921	1,4–2,8%	11,9%	4,1%	--
FR	402	6383	8566	603–1206	4,0–8,1%	5,4%	5,4%	+
HR	66	1902	5122	99–198	1,4–2,8%	2,5%	0,9%	-
IT	364	13 319	24 321	546–1092	1,5–2,9%	13,5%	4,9%	--
CY	36	184	385	54–108	9,5–19,0%	0,2%	0,5%	+
LV	68	652	2279	102–204	3,5–7,0%	1,0%	0,9%	-
LT	97	913	2775	146–291	3,9–7,9%	1,3%	1,3%	-
LU	4	19	19	6–7	16,1–20,0%	0,0%	0,1%	+
HU	92	4257	10 296	138–276	0,9–1,9%	5,2%	1,2%	--
MT	8	81	306	12–24	3,1–6,2%	0,1%	0,1%	-
NL	220	490	597	217–217	20,0–20,0%	0,4%	2,9%	+
AT	53	453	617	80–159	7,4–14,9%	0,4%	0,7%	+
PL	2000	12 660	40 113	3000–6000	5,7–11,4%	18,9%	26,7%	++
PT	79	6725	10 273	119–237	0,7–1,4%	6,1%	1,1%	--
RO	757	7414	15 317	1136–2271	5,0–10,0%	8,1%	10,1%	+
SI	92	704	1484	138–276	6,3–12,6%	0,8%	1,2%	+
SK	162	2197	7388	243–486	2,5–5,1%	3,4%	2,2%	-
FI	165	643	838	248–296	16,7–20,0%	0,5%	2,2%	+
SE	61	839	995	92–183	5,0–10,0%	0,7%	0,8%	+
Ogółem	7501	88 168	191 024	11 139–21 822	4,0–7,8%	100%	100%	+

Źródło: Obliczenia Bruegel na podstawie Europejski Trybunał Obrachunkowy (2019), Komisja Europejska (2018) i Komisja Europejska (2020b).

Uwaga: Kwoty w EUR wyrażono w stałych cenach z 2018 r.

¹¹ Działania te są ujęte w wykazie zawartym w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE.

4. ANALIZA WNIOSKU W SPRAWIE FST I MOŻLIWE ZMIANY

W niniejszej sekcji przeanalizowano wniosek Komisji Europejskiej w sprawie FST i omówiono kilka możliwości wprowadzenia zmian. Analiza ta ma na celu podkreślenie kluczowych punktów z wnioskowanego rozporządzenia, które prawodawcy powinni mieć na uwadze i których wprowadzenie mogą chcieć rozważyć. W przypadku każdego z tych punktów omówiono jego znaczenie i powód, dla którego być może warto wprowadzić zmianę, przedstawiono możliwości zmian oraz zalety i wady każdej z tych możliwości.

4.1. Zakres i wielkość FST

Wniosek Komisji

- 7,5 mld EUR finansowania.
- Obejmuje trzy cele: wsparcie społeczne, ożywienie gospodarcze i renaturalizację terenu.

Omówione możliwości zmian

- Ukierunkowanie FST na wsparcie społeczne.
- Uzależnienie finansowania na podnoszenie/zmianę kwalifikacji od realnego zapotrzebowania na rynku pracy.
- Wspieranie działań podnoszących zdolność regionu do gromadzenia, ujednolicania i rozpowszechniania danych dotyczących zatrudnienia.
- Włączenie działań w zakresie wsparcia dochodu, takich jak programy emerytur pomostowych i dotacje na rzecz mobilności.
- Ograniczenie projektów dotyczących renaturalizacji terenu do przypadków, w których żadne przedsięwzięcie za nią nie zapłaci.

4.1.1. Dlaczego należy rozważyć zmiany?

Pierwszą kwestią, którą należy zauważyć, jest fakt, że nie udało się odnaleźć żadnego uzasadnienia wskazanej przez Komisję we wniosku kwoty 7,5 mld EUR. Nie istnieją szacunki potrzeb finansowych Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji opierające się na jego funkcjach. Ponadto, chociaż na pierwszy rzut oka wydaje się, że liczba ta jest znacznie wyższa niż 4,8 mld EUR, o które Parlament wnioskował w 2018 r., zakres wniosku Komisji w sprawie FST jest znacznie szerszy niż w pierwotnym wniosku Parlamentu i obejmuje on inne zadania niż tylko wsparcie społeczne dla pracowników, którzy stracili pracę w wyniku transformacji.

Warto również zastanowić się, czy wnioskowana kwota 7,5 mld EUR rzeczywiście stanowi „świeże środki”, jak twierdzi Komisja. Naszym zdaniem twierdzenie, że fundusze przeznaczone na FST będą stanowić uzupełnienie budżetu UE, jest naiwne, a nawet mylące, zważywszy że pierwszy etap negocjacji w sprawie WRF koncentruje się na uzgodnieniu ogólnej głównej kwoty. Oznacza to, że po osiągnięciu porozumienia FST będzie ujęty w tej łącznej kwocie, a zatem kwota przeznaczona na FST będzie mechanicznie zmniejszać środki przeznaczone na inne programy. Istotne będzie zatem sprawdzenie, na jakie inne programy będzie to miało wpływ i czy nie mogły one odegrać podobnej roli jak FST.

Mówiąc bardziej ogólnie, 7,5 mld EUR to bardzo mała kwota w porównaniu z tym, co podlega negocjacji w odniesieniu do ogólnej wielkości kolejnych WRF. Parlament zaproponował początkowo 1,30% unijnego DNB – tj. 1324 mld EUR (według cen z 2018 r.) – natomiast Komisja zaproponowała pułap zobowiązań równy 1,11% unijnego DNB – tj. 1135 mld EUR (według cen z 2018 r.). Prezydencja fińska zaproponowała pułap w wysokości 1,07% unijnego DNB – tj. 1087 mld EUR (według cen z 2018 r.), natomiast „oszczędna” czwórka, czyli Niderlandy, Dania, Austria i Szwecja, opowiada się za nie większym odsetkiem niż 1% unijnego DNB – tj. 1018 mld EUR (według cen z 2018 r.) (Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego 2019). Negocjowane kwoty wahają się zatem w granicach kilkuset miliardów euro. Pytanie, czy 7,5 mld EUR stanowi świeże środki, nie jest w tym kontekście szczególnie istotne.

Jak omówiono w pierwszej sekcji, kompleksowa strategia sprawiedliwej transformacji powinna osiągnąć trzy cele: wsparcie społeczne, ożywienie gospodarcze i renaturalizacja terenu. Biorąc jednak pod uwagę omawiane obecnie ograniczone środki finansowe przeznaczone na Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, nie będzie on w stanie umożliwić realistycznego zajęcia się wszystkimi trzema kwestiami, co przedstawiono poniżej. Jest to szczególnie ważne, jeżeli fundusz ma być dostępny dla wszystkich państw członkowskich, jak obecnie stwierdzono we wniosku.

Chociaż oszacowanie skali likwidacji miejsc pracy spowodowanej przejściem na gospodarkę niskoemisyjną jest szczególnie złożoną kwestią (i wszelkie szacunki należy zatem rozpatrywać z ostrożnością), według IRENA (2018) liczba miejsc pracy brutto zagrożonych z powodu samej transformacji sektora energetycznego może wynieść 1,6 mln w latach 2021–2027.

W tabeli 2 dla porównania przedstawiono finansowanie na rzecz dwóch innych programów sprawiedliwej transformacji, z których jeden realizowano w Kanadzie, a drugi w Szkocji. Koszty obu tych programów znacznie się różnią, nawet w przypadku podobnych strategii, takich jak bony na szkolenie. Pozwala to jeszcze lepiej dostrzec fakt, że koszty ponoszone przez terytoria w celu zapewnienia sprawiedliwej transformacji mogą się znacznie różnić w zależności od lokalnej charakterystyki i lokalnych potrzeb. Aby uzyskać dolną granicę szacunków dotyczących finansowania koniecznego w przypadku ogólnounijnego instrumentu sprawiedliwej transformacji, przyjęto średni szkocki przydział na beneficjenta, pomnożono go przez dwa¹², a następnie pomnożono wynik przez liczbę zagrożonych miejsc pracy w sektorze energetycznym oszacowaną w publikacji IRENA (2018). Łączna kwota wynosi ok. 10,8 mld EUR, co już przekracza wnioskowany przydział na rzecz FST w wysokości 7,5 mld EUR.

Chociaż są to tylko bardzo przybliżone szacunki koniecznego finansowania, stanowią one prawdopodobnie niższy próg potrzebnych środków. Wiele sektorów innych niż sektor energetyczny będzie wymagało głębokich przekształceń mających poważne konsekwencje dla ich siły roboczej, a istnieje wiele strategii innych niż przekwalifikowanie, których realizacja jest konieczna do osiągnięcia sprawiedliwej transformacji. W związku z tym zapewnienie odpowiedniej wysokości wsparcia społecznego dla najbardziej poszkodowanych obywateli pochłonie już większość, jeśli nie całość, funduszy przeznaczonych na FST.

¹² Szkocki średni przydział pomnożono przez dwa, gdyż szkocki program trwa trzy lata, a przydział na rzecz FST liczony jest na cały okres WRF, czyli na siedem lat.

Tabela 2: Finansowanie innych programów w zakresie sprawiedliwej transformacji

Fundusz	Łączny przydział	Czas trwania	Przydział na beneficjenta	Wykorzystanie
Program przekwalifikowania dla pracowników przemysłu węglowego w Albercie	27 mln EUR	Nie określono	Do 75% wcześniejszych zarobków Średnio ok. 3200 EUR miesięcznie	Rekompensata z tytułu ponownego zatrudnienia i emerytury
			Do 3420 EUR	Wydatki związane ze zmianą miejsca zamieszkania
			Do 8200 EUR	Bony na szkolenie
Szkocki fundusz szkoleniowy na rzecz transformacji sektora naftowego i gazowego	14 mln EUR	3 lata	Średnio 3400 EUR	Bony na szkolenie

Źródło: Bruegel na podstawie stron internetowych obu programów. Informacje na temat szkockiego funduszu szkoleniowego na rzecz transformacji sektora naftowego i gazowego są dostępne pod adresem: <https://transitiontrainingfund.co.uk/>, a informacje na temat programu przekwalifikowania dla pracowników przemysłu węglowego w Albercie są dostępne pod adresem: <https://www.alberta.ca/coal-community-transition-fund.aspx>.

Chociaż zgodnie ze wstępnymi szacunkami wydaje się, że 7,5 mld EUR nie wystarczy na odpowiednie wsparcie dla pracowników i społeczności objętych transformacją w całej UE – nawet w przypadku ukierunkowania FST wyłącznie na przekwalifikowanie – bardzo trudno jest oszacować, ile środków byłoby faktycznie potrzebnych. W związku z tym należy ściśle monitorować postępy na terytoriach podlegających transformacji, a Rada i Parlament powinny być gotowe do zwiększenia budżetu FST, jeżeli okaże się to konieczne – podobnie jak uczyniono to w 2016 r. w przypadku Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych¹³.

4.1.2. W jaki sposób można zmienić wnioski?

Przy takim poziomie finansowania być może warto byłoby rozważyć ukierunkowanie FST tylko na dwa z trzech celów instrumentu dotyczącego sprawiedliwej transformacji, mianowicie na wsparcie społeczne – jak pierwotnie proponował Parlament – oraz, w mniejszym stopniu, na renaturalizację terenu.

Aby to osiągnąć, można by było zmienić wykaz kwalifikujących się interwencji w ramach FST na następujące działania: h) podnoszenie i zmiana kwalifikacji pracowników; i) pomoc w znalezieniu zatrudnienia dla osób poszukujących pracy; j) aktywne włączanie osób poszukujących pracy; f) inwestycje w regenerację, dekontaminację i renaturalizację terenów oraz projekty zmieniające ich przeznaczenie, natomiast inne działania – od a) do e) i g) – można by było wyłączyć. Należy zauważyć, że działania wymienione we wniosku, które w niniejszej taksonomii zaklasyfikowano jako „wsparcie społeczne”, w dużej mierze koncentrują się na środkach przekwalifikowania. W obecnym kształcie wniosek nie obejmuje innych środków społecznych, takich jak wsparcie dochodów

¹³ Początkowo w WRF na lata 2014–2020 na Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych przydzielono budżet w wysokości 6,4 mld EUR, Komisja zwiększyła jednak tę kwotę o 2,4 mld EUR we wrześniu 2016 r. z uwagi na utrzymujące się wysokie poziomy bezrobocia młodzieży w UE.

pracowników. W dalszej części niniejszej sekcji omówiono dodanie takich działań do zakresu FST. Niektóre z zainteresowanych stron z platformy dla regionów górniczych w okresie transformacji, z którymi przeprowadzono wywiad, podkreśliły, że środki przekwalifikowania mają dla regionów objętych transformacją priorytetowe znaczenie i powinny bezwzględnie kwalifikować się do finansowania w ramach FST.

Pozwoliłoby to na lepsze ukierunkowanie ograniczonego budżetu FST, potencjalnie skuteczniejsze i bardziej widoczne z politycznej perspektywy. W obecnym wniosku nie ujęto mechanizmu gwarantującego, aby regiony nie wykorzystały wszystkich przyznanych im środków z FST wyłącznie na jeden cel. W obecnym brzmieniu rozporządzenia były region węglowy mógłby zdecydować się na wykorzystanie wszystkich przyznanych środków na projekt z zakresu żywienia gospodarczego, który przyciągałby siłę roboczą z innych terytoriów, bez zapewnienia byłym pracownikom sektora węglowego wsparcia społecznego lub możliwości przekwalifikowania. Istnieje ryzyko, że projekty przekwalifikowania zostaną odłożone na rzecz projektów żywienia gospodarczego, które mogą przynieść regionom natychmiastowe korzyści gospodarcze, będą jednak również wymagały wysokich kwot finansowania.

Z drugiej strony w przypadku zawężenia zakresu FST do celów dotyczących przekwalifikowania regiony będą miały mniejszą elastyczność w zakresie wyboru projektów, o których finansowanie mogą się ubiegać. Mogłoby to ograniczyć ich zdolność do ustanowienia kompleksowej strategii transformacji i łącznego osiągnięcia wszystkich trzech celów. Regiony miałyby możliwość wykorzystania innych funduszy i programów do celów żywienia gospodarczego; takie programy – jak np. InvestEU czy EFRR – różnią się jednak od FST priorytetami lub kryteriami. W związku z tym regiony mogą mieć większe trudności w ustanowieniu kompleksowej strategii sprawiedliwej transformacji, jeśli będą musiały uwzględnić w niej wymogi kilku różnych programów.

Niektórzy respondenci wywiadu wyrazili opinię, że należy rozszerzyć zakres wsparcia z FST, aby dać regionom jeszcze większą elastyczność w wyborze projektów, które realizują w ramach transformacji. Zwrócono uwagę, że wyraźne wyłączenie z FST takich technologii jak gaz ziemny może utrudnić realizację planów niektórych regionów dotyczących wykorzystania tych technologii w celu zmniejszenia przepaści między tradycyjnymi technologiami węglowymi a technologiami korzystającymi z energii ze źródeł odnawialnych. Jeden z respondentów zwrócił uwagę na fakt, że w wykazie kwalifikujących się działań projektowych można by położyć większy nacisk na nowe technologie. Inny respondent zauważył, że można by było zmienić rozporządzenie tak, aby FST służył wspieraniu działań dotyczących kwestii ubóstwa energetycznego, w szczególności w społecznościach, które opierają się na wytwarzaniu energii z paliw kopalnych do ogrzewania i izolacji budynków mieszkalnych. Jeden z respondentów, który stwierdził, że wykaz działań wspieranych w ramach FST jest odpowiedni, stwierdził również, że wykaz ten należy stale poddawać ponownej ocenie i modyfikować zgodnie z potrzebami regionów w celu zapewnienia elastyczności.

W dyskusji tej warto zwrócić uwagę na kilka dalszych punktów. Jeżeli chodzi o wsparcie socjalne, podnoszenie kwalifikacji i przekwalifikowanie mogłyby być uzależnione od udowodnienia, że zapewnione przekwalifikowanie jest zgodne z potrzebami regionalnego rynku pracy. Uczyniono tak w ramach szkockiego funduszu szkoleniowego na rzecz transformacji, w którym wymagano, aby wnioskodawcy ubiegali się wyłącznie o finansowanie szkoleń odpowiadających rzeczywistym potrzebom na lokalnym rynku pracy. W przeciwnym razie nie zatwierdzano ich wniosku o finansowanie. Celem takiego uwarunkowania jest zapewnienie, aby środki były kierowane konkretnie na programy przekwalifikowania dające pracownikom kwalifikacje, na które istnieje zapotrzebowanie na ich własnym rynku pracy.

W tym samym duchu w ramach FST można by było wspierać działania podnoszące zdolność regionu do gromadzenia, ujednolicania i rozpowszechniania danych dotyczących zatrudnienia – w szczególności danych o potrzebnych kwalifikacjach i miejscach, w których pracownicy objęci transformacją mogliby znaleźć alternatywne miejsca pracy. Dane te umożliwiłyby pracownikom lepsze poznanie programów szkoleniowych, które warto ukończyć, lub też miejsc, w których pracodawcy oczekują posiadanych już przez nich kwalifikacji.

Ponadto FST mógłby obejmować wsparcie dochodu dla pracowników objętych transformacją, mianowicie dotacje na emerytury pomostowe lub dotacje na wsparcie mobilności pracowników, którzy muszą zmienić miejsce zamieszkania w celu podjęcia nowej pracy. Biorąc pod uwagę zakres siatek bezpieczeństwa socjalnego w większości państw UE – zwłaszcza na zachodzie – działania takie stanowiłyby jedynie uzupełnienie krajowych sieci bezpieczeństwa tam, gdzie jest to konieczne. Sytuacja taka mogłaby jednak doprowadzić do powstania niepożądanego zachęty dla państw członkowskich, aby nie inwestowały we własne systemy wsparcia społecznego, jeżeli uznają one, że UE nadrobi ich braki. Należy zatem rozważyć ten wariant z pewną dozą ostrożności.

W odniesieniu do projektów dotyczących renaturalizacji terenu należy ściśle określić ich kwalifikowalność do finansowania w ramach FST, aby uniknąć naruszenia zasady „zanieczyszczający płaci”. Jeżeli przedsiębiorstwa nie ponoszą odpowiedzialności za szkody wyrządzone na eksploatowanych przez nie terenach, stanowi to dla nich niepożądaną zachętę, aby nie inwestować w regenerację terenów, gdy zamykają swoją działalność. Jeden z respondentów zwrócił uwagę na fakt, że zmiana przeznaczenia dawnych kopalń jest bardzo kosztownym procesem, który nie zapewnia lokalnym pracownikom długoterminowych miejsc pracy, może zatem nie być najlepszym sposobem przydzielenia środków z funduszu, który ma na celu złagodzenie negatywnych skutków społeczno-gospodarczych transformacji. W związku z tym można by było ograniczyć finansowanie z funduszu do przypadków, w których nie ma żadnego przedsiębiorstwa mogącego zapłacić za renaturalizację terenu.

Mogłoby to jednak stanowić problem w przypadkach, w których przedsiębiorstwa nie otrzymały jasno określonej daty zamknięcia lub w których data zamknięcia jest odległa. Regeneracja, renaturalizacja i ponowne wykorzystanie terenu to bardzo długie procesy, nad którymi władze publiczne mogą chcieć rozpocząć pracę jeszcze przed całkowitym zamknięciem przedsiębiorstwa. Jeden z respondentów wywiadu podał przykład zakładu przemysłowego w Dolnych Vítkovicach, który zamknięto w 1998 r. i 14 lat później otwarto ponownie dla przedsiębiorców i ogółu społeczeństwa jako miejsce imprez. Następnie stał się on drugą najczęściej odwiedzaną atrakcją w Republice Czeskiej, ale cały ten proces trwał prawie 20 lat. Chociaż nie należy zwalniać przedsiębiorstw z ich obowiązków, być może warto by było rozważyć możliwość przekazania funduszy władzom i lokalnym zainteresowanym stronom, które chcą rozpocząć ten proces jeszcze przed całkowitym zamknięciem przedsiębiorstwa i przyjęciem przez niego odpowiedzialności za ten proces.

4.2. Zgodność z funduszami spójności

Wniosek Komisji

- Za każde 1 EUR z FST występuje przesunięcie 1–3 EUR z EFRR i EFS+, które są w pełni zintegrowane z pulą środków FST.
- Terytorialne plany sprawiedliwej transformacji „muszą być spójne” z:
 - strategiami terytorialnymi określonymi w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów;
 - odpowiednimi strategiami inteligentnej specjalizacji;
 - krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu;
 - Europejskim filarem praw socjalnych.
- FST podlega dedykowanemu priorytetowi lub programowi w ramach celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” polityki spójności.

Omówione możliwości zmian

- Usunięcie obowiązkowych przesunięć z EFRR.
- Wymóg, aby korzystać z EFRR w regionach, które otrzymują finansowanie w ramach FST.
- Włączenie terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, być może jako obowiązkowej strategii terytorialnej.

4.2.1. Dlaczego należy rozważyć zmiany?

Chociaż należy rozważyć możliwość ukierunkowania FST na środki wsparcia społecznego, nie oznacza to, że ożywienie gospodarcze nie ma kluczowego znaczenia. Wręcz przeciwnie, jak już wcześniej omówiono, jest ono zasadniczym elementem każdej strategii sprawiedliwej transformacji. Powinno ono wraz ze wsparciem społecznym stanowić wspólny cel. Bez odpowiedniego ożywienia gospodarczego środki wsparcia społecznego mogą okazać się bezużyteczne. Niezależnie od kwoty przeznaczonej na przekwalifikowanie i wsparcie dochodów, jeśli nie ma żadnych możliwości zatrudnienia, pracownicy nie znajdą nowej pracy. Biorąc jednak pod uwagę ogromne potrzeby inwestycyjne związane z transformacją gospodarki UE w kierunku neutralności emisyjnej – szacowane na 250–300 mld EUR rocznie (Claeys i in. 2019) – 7,5 mld EUR ze środków FST prawdopodobnie odegrałoby marginalną, jeśli nie znikomą rolę w wypełnieniu tej luki.

Zgodnie z obecnym wnioskiem zasadniczo w ramach FST przeznaczona się 7,5 mld EUR z funduszy spójności i rozdziela się tę kwotę nie tylko w oparciu o poziom rozwoju gospodarczego, ale także o intensywność emisji dwutlenku węgla¹⁴. Kiedy państwa decydują, jaką część środków z EFRR i EFS+ chcą przesunąć do FST – w ograniczonym zakresie od 1,5 do 3 EUR na każde 1 EUR z FST – można to przyrównać do podjęcia przez nie decyzji o zastosowaniu kryterium intensywności emisji dwutlenku węgla w odniesieniu do większej części ich puli środków przeznaczonych na spójność. Im więcej środków przesuną one z EFRR i EFS+, tym więcej środków zostanie przydzielonych na podstawie tego kryterium, a nie na podstawie PKB na mieszkańca.

Ponadto jeśli pod koniec negocjacji w sprawie WRF środki na FST nie będą w rzeczywistości dodatkowymi środkami, lecz zostaną odliczone od innych funduszy spójności – co, jak już

¹⁴ Rozwój gospodarczy nadal odgrywa pewną rolę, jeśli wziąć pod uwagę dostosowanie udziałów w oparciu o DNB na mieszkańca, stawki współfinansowania i przesunięcia z EFRR/EFS+ pochodzące tylko z tej samej kategorii regionów.

wspomniano, jest całkiem prawdopodobne – przełożyłoby się to na częściowe przeniesienie 7,5 mld EUR z niektórych państw (głównie z Włoch, Hiszpanii, Portugalii i Węgier) do innych (głównie do Polski, Niemiec, Republiki Czeskiej i Bułgarii). Można to zaobserwować w kolumnie ósmej w tabeli 1. W obecnej formie wykaz interwencji kwalifikujących się do finansowania z FST (określony w art. 4 wniosku dotyczącego rozporządzenia) pokrywa się z celami polityki spójności i innymi programami UE: prawie wszystkie działania kwalifikujące się do finansowania z FST są już objęte celami szczegółowymi EFRR i EFS+, jak przedstawiono w tabeli 3. Wartość dodana FST względem tych programów polega na tym, że skupia się on wyłącznie na regionach objętych transformacją. Warto jednak zastanowić się, czy nie można by było ukierunkować tych innych programów tak, aby osiągnąć ten sam cel.

Tabela 3: Zbieżność między celami FST a istniejącymi funduszami i programami UE

	FST	EFRR	EFS+	ERDF i ERDF	LIFE	Instrument „Łącząc Europę” w sektorze energii	Instrument „Łącząc Europę” w sektorze technologii cyfrowych	Cyfrowa Europa	EFIS	Gwarancja dla młodziży (tylko dla osób < 25 lat)	„Horyzont 2020”
a) inwestycje w MŚP		x					x		x		x
b) inwestycje w nowe przedsiębiorstwa		x									
c) inwestycje w badania naukowe i innowacje		x			x				x		x
d) inwestycje w czystą energię		x		x		x			x		
e) inwestycje w sektory technologii cyfrowych		x					x	x	x		
f) inwestycje w regenerację i dekontaminację terenów					x				x		
g) inwestycje w gospodarkę o obiegu zamkniętym		x			x						
h) podnoszenie i zmiana kwalifikacji pracowników		x	x						x	x	
i) pomoc w znalezieniu zatrudnienia dla osób poszukujących pracy		x	x							x	
j) aktywne włączanie osób poszukujących pracy		x	x							x	
Finansowanie wskazane w WRF na lata 2014–2020 (UE27) – w mld EUR		196,6	96,2	382,9	3,2	4,2	1,0	0,2	8,5¹⁵	8,8	67,1
Wnioskowane finansowanie wskazane w WRF na lata 2021–2027 – w mld EUR	7,5	200,6	89,7	324,3	4,8	7,7	2,7	8,2	13,1¹⁶	Kwota, która ma zostać zintegrowana z EFS+	86,6

Źródło: Bruegel na podstawie EPRS (2018) i rozporządzenia ustanawiającego poszczególne programy.

¹⁵ W odniesieniu do UE-28.

¹⁶ Dawny EFIS zintegrowany z budżetem jako InvestEU.

4.2.2. W jaki sposób można zmienić wniosek?

W tej konkretnej kwestii istnieje dosyć ograniczone pole manewru, a każdy możliwy wariant wiąże się z dużymi kosztami. Jedną z możliwości byłoby usunięcie obowiązkowych przesunięć z EFRR. W przypadku uznania, że należy ukierunkować FST na cele wsparcia społecznego/przekwalifikowania, przedmiotowe fundusze rozwoju nie powinny być ujęte w tej samej puli środków. Nie mają one tego samego celu, co działania przekwalifikowania w ramach FST. Oznaczałoby to, że przydział środków z EFRR pozostaje bez zmian i nie jest rozdzielany między państwa w oparciu o kryterium regionalnej intensywności emisji dwutlenku węgla – jak przedstawiono w kolumnie trzeciej tabeli 1. Zaletą takiego wyboru polityki jest to, że regiony objęte transformacją skoncentrują się w ramach swojego przydziału z FST na wsparciu społecznym i środkach przekwalifikowania, a jednocześnie uruchomią więcej funduszy na projekty w zakresie ożywienia gospodarczego z wykorzystaniem innych funduszy – mianowicie EFRR. W obecnym wniosku nie ujęto mechanizmu gwarantującego, aby regiony realizowały zarówno strategie wsparcia społecznego, jak i strategie ożywienia gospodarczego; każdy z tych celów ma jednak kluczowe znaczenie w stosunku do drugiego, aby możliwe było zapewnienie sprawiedliwej transformacji.

Jednym ze sposobów zapewnienia, aby regiony wdrażały zarówno środki wsparcia społecznego, jak i środki ożywienia gospodarczego, byłaby zmiana rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów tak, aby regiony otrzymujące finansowanie w ramach FST miały pierwszeństwo w otrzymywaniu finansowania z EFRR. Rozwiązanie to nie zostanie tu jednak szczegółowo przeanalizowane, gdyż zmiana rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów wiąże się z dość znacznymi kosztami politycznymi, a zatem przeprowadzenie jej jest mało prawdopodobne. Możliwe może być jednak wprowadzenie niewielkiej zmiany; dodanie intensywności emisji dwutlenku węgla w regionie w procesie wyboru projektów mogłoby stanowić pewne rozwiązanie. Pomogłoby to nadać pierwszeństwo projektom w regionach objętych transformacją bez konieczności wprowadzania istotnych zmian do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

Kolejną obawą, na którą zwróciło uwagę kilku respondentów wywiadu, jest ryzyko pustynnienia regionów. W przypadku ukierunkowania FST na wsparcie społeczne, jeżeli koszty polityczne związane z nadaniem regionom objętym FST priorytetu w zakresie finansowania z EFRR byłyby zbyt wysokie, regiony mogą nie być w stanie zaplanować i sfinansować spójnej i kompleksowej strategii ożywienia gospodarczego. Może to prowadzić do sytuacji, w której pracownicy będą zmuszeni do opuszczenia regionów, w których nie znajdą żadnych możliwości zatrudnienia po odbyciu tam szkolenia. Ta kwestia regionalnego pustynnienia jest szczególnie powszechna na przykład w Rumunii.

4.3. Metoda wstępnych alokacji

Wniosek Komisji

- Metoda wstępnych alokacji opiera się na następujących kryteriach:
 - emisje gazów cieplarnianych w regionach na poziomie NUTS 2 danego państwa charakteryzują się dużą intensywnością emisji dwutlenku węgla (waga 49%);
 - zatrudnienie w sektorze wydobywania węgla kamiennego i brunatnego (waga 25%);
 - zatrudnienie w przemyśle w regionach na poziomie NUTS 2 charakteryzuje się dużą intensywnością emisji dwutlenku węgla (waga 25%);
 - produkcja torfu (waga 0,95%);
 - produkcja łupków bitumicznych (waga 0,05%).
- Takie wstępne alokacje przydziela się następnie między państwa na podstawie następujących ograniczeń:
 - państwa nie mogą otrzymać kwoty przekraczającej 2 mld EUR; jakkolwiek nadwyżka ponad tę kwotę jest rozdzielana pomiędzy wszystkie pozostałe państwa członkowskie proporcjonalnie do wysokości ich alokacji;
 - państwa muszą otrzymać co najmniej 6 EUR na mieszkańca.

Omówione możliwości zmian

- Usunięcie wstępnych alokacji i przydzielanie funduszy w oparciu o potrzeby.
- Uproszczenie alokacji tak, aby obejmowały tylko zatrudnienie w przemyśle w regionach o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla.
- Uproszczenie alokacji tak, aby uwzględniały średni poziom intensywności emisji dwutlenku węgla na szczeblu krajowym.
- Dodanie kryterium poziomu ambicji terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji do sposobu obliczania wstępnych alokacji.

4.3.1. Dlaczego należy rozważyć zmiany?

W obecnym kształcie wniosek w sprawie FST obejmuje wstępną alokację środków na poziomie krajowym, która częściowo opiera się na określeniu regionów na poziomie NUTS 2 o dużej intensywności emisji dwutlenku węgla, a częściowo na zatrudnieniu w sektorze wydobywania węgla kamiennego i brunatnego, zatrudnieniu w przemyśle w tych regionach, produkcji torfu i produkcji łupków bitumicznych. Taki sposób obliczania ma na celu pomiar potrzeb krajów w zakresie transformacji i odpowiedni podział środków.

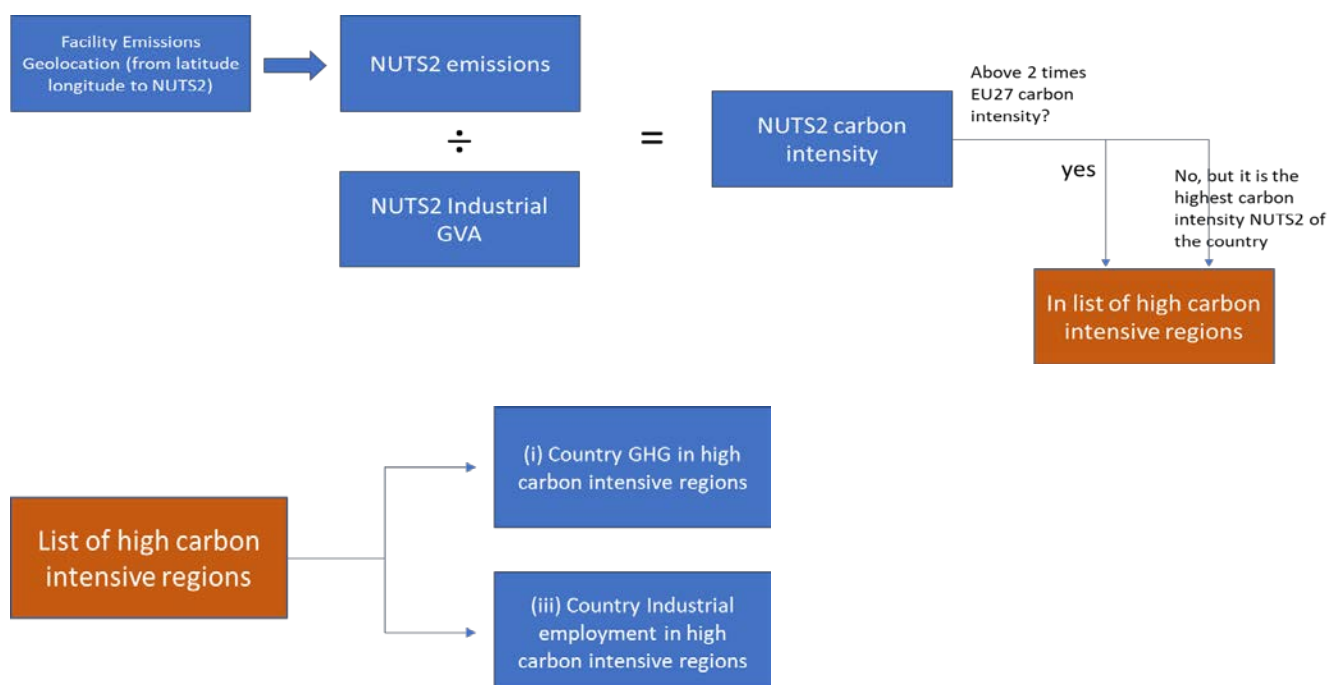
Sposób ten posiada jednak pewne ograniczenia i może nie odzwierciedlać dokładnie tych potrzeb. W niniejszej analizie odtworzono dokonane przez Komisję obliczenia wstępnych alokacji i znaleziono kilka punktów wartych podkreślenia. W załączniku 3 szczegółowo przedstawiono te obliczenia.

Po pierwsze, wyniki przeprowadzonych przez Komisję obliczeń wstępnych alokacji są bardzo zmienne z uwagi na dane, które okazały się być dość niestabilne. Odnosi się to w szczególności do danych dotyczących emisji gazów cieplarnianych na poziomie NUTS 2 oraz danych dotyczących wartości dodanej brutto na poziomie NUTS 2.

Pierwszym krokiem do odtworzenia sposobu obliczania jest określenie, które regiony na poziomie NUTS 2 są regionami o „wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla”. Dokonuje się tego poprzez podzielenie ich emisji gazów cieplarnianych przez ich wartość dodaną brutto wytworzoną przez przemysł i porównanie wyniku z progiem ustalonym na poziomie dwukrotnie wyższym od średniej UE. Wszystkie regiony na poziomie NUTS 2, których intensywność emisji dwutlenku węgla jest wyższa od tego progu, dodaje się do wykazu regionów o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla. Wyjątek stanowią regiony o najwyższej w swoim państwie intensywności emisji dwutlenku węgla i znajdujące się w państwie, w którym żaden region nie plasuje się powyżej tego progu; są one również automatycznie włączane do wykazu.

Gdy wykaz jest już gotowy, emisje gazów cieplarnianych i zatrudnienie w przemyśle w tych regionach wykorzystuje się jako parametry przy obliczaniu wstępnej alokacji dla danego państwa. Na rysunku 3 zilustrowano te dwa etapy. Oznacza to, że podstawą do dokonania znacznej części obliczeń wstępnych alokacji jest utworzenie tego wykazu.

Rys. 3: Jaki wpływ mają zmienne na końcowy wynik wstępnych alokacji?



Źródło: Bruegel.

Wspomniany próg ma charakter binarny; regiony znajdują się poniżej albo powyżej tego progu. Może to stanowić pewien problem, gdy wartości dotyczące danego regionu są bardzo zbliżone do jednej ze stron progu, ale zawierają pewien margines błędu. Może to prowadzić do błędów w klasyfikacji, na przykład w sytuacji, gdy region, którego intensywność emisji dwutlenku węgla plasuje się tuż poniżej progu, ma drobne błędy w zgłoszonej przez niego wartości dodanej brutto, która, w przypadku jej korekty, zadecyduje o miejscu regionu powyżej progu.

Problem w tym przypadku polega na tym, że zarówno dane dotyczące emisji gazów cieplarnianych, jak i dane dotyczące wartości dodanej brutto podlegają istotnym marginesom błędów i wahaniom. Solidna metoda, pomimo zastosowania różnych serii danych dotyczących tego samego środka, powinna dawać podobne wyniki; nie ma to miejsca w tym przypadku.

W tabeli 4 przedstawiono przykład Hiszpanii, aby zilustrować ten punkt w odniesieniu do wartości dodanej brutto. Ponieważ na podstawie udostępnionych dokumentów nie było możliwe określenie,

które serie wartości dodanej brutto wykorzystwała Komisja, w kolumnach drugiej i trzeciej wykorzystano dane Eurostatu dotyczące wartości dodanej brutto, odpowiednio za styczeń 2016 r. i marzec 2016 r.¹⁷, w celu ustalenia wykazu regionów o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla (aby uzyskać szczegółowe wyjaśnienie na temat wykorzystanych serii oraz wyjaśnienie uzgodnienia wyników dotyczących Hiszpanii, zob. załącznik techniczny).

Uzyskane rezultaty wskazują, że zastosowanie różnych pomiarów wartości dodanej brutto daje bardzo różne wyniki w ostatecznym obliczeniu wstępnych alokacji. Wynika to z faktu, że włączenie niektórych regionów do wykazu regionów o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla lub wyłączenie ich z tego wykazu znacznie zmienia ostateczną wartość stosowaną w odniesieniu do emisji gazów cieplarnianych i zatrudnienia w przemyśle w danym państwie – ponieważ zgodnie z tą metodą sumuje się jedynie wartości dotyczące tych regionów, które znajdują się w wykazie. Zauważono tu, że włączenie lub wyłączenie Galicji było uzależnione od zastosowanej serii wartości dodanej brutto, ponieważ jej wartości były bardzo zbliżone do prognozy. Sam ten region jest jednym z czynników wpływających na znaczne różnice w wynikach przedstawionych w tabeli 4.

Tabela 4: Zmienność alokacji w odniesieniu do Hiszpanii dotycząca różnych szacunków intensywności emisji dwutlenku węgla na poziomie NUTS 2

	Szacunki KE (Galicja jest regionem o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla)	Szacunki Bruegel (Galicja nie jest regionem o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla)	Szacunki Bruegel z zastosowaniem serii wartości dodanej brutto według danych z marca
(i) Gazy cieplarniane	42 768	28 501	66 557
(ii) Zatrudnienie w przemyśle	276	134,3	707,8
Ostateczna alokacja	307 mln EUR	280 mln EUR	510 mln EUR

Źródło: Bruegel.

Wykorzystaną przez Bruegel „Tabelę alokacji w ramach MST i FST”, w której przedstawiono pięć zmiennych, a także pośrednie wyniki dotyczące sposobu obliczania alokacji, powielono w całości i umieszczono na końcu załącznika 3.

Po drugie, należy podkreślić, że wagi nadane zgodnie z metodą obliczania wstępnych alokacji nie odzwierciedlają w rzeczywistości względnego znaczenia kryterium, do którego są przypisane. Przeprowadzono analizę wrażliwości wag dotyczącą kryteriów podanych we wniosku w sprawie rozporządzenia, aby lepiej zrozumieć, w jaki sposób każda z części sposobu obliczania wstępnych alokacji wpływa na wyniki obliczeń.

Nie należy łączyć wag przypisanych poszczególnym zmiennym z ich „znaczeniem” przy określaniu ostatecznej wersji wstępnych alokacji. Wynika to z faktu, że gdy wybrane zmienne są silnie skorelowane, nadanie wagi jednej lub drugiej z nich może być ostatecznie obojętne.

Podana przez KE korelacja pomiędzy emisjami gazów cieplarnianych a zatrudnieniem w przemyśle w regionach o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla wynosi 86,1% – jest to szczególnie wysoka korelacja. Zatrudnienie w przemyśle jest również silnie skorelowane z zatrudnieniem

¹⁷ Za ten rok są dostępne najnowsze dane dotyczące emisji gazów cieplarnianych.

w sektorze węglowym i wynosi 85,9%. W tabeli 5 podsumowano korelacje pomiędzy wszystkimi pięcioma zmiennymi.

Tabela 5: Korelacja między pięcioma zmiennymi wykorzystanymi w celu alokacji FST

	Gazy ciepłarniane	Zatrudnienie w przemyśle	Zatrudnienie w sektorze wydobycia węgla kamiennego i brunatnego	Produkcja torfu	Produkcja łupków i piasków bitumicznych
Gazy ciepłarniane	100,0%	86,1%	51,5%	-9,3%	-7,5%
Zatrudnienie w przemyśle	86,1%	100,0%	85,9%	-10,2%	-6,4%
Zatrudnienie w sektorze wydobycia węgla kamiennego i brunatnego	51,5%	85,9%	100,0%	-10,3%	-6,6%
Produkcja torfu	-9,3%	-10,2%	-10,3%	100,0%	-5,3%
Produkcja łupków i piasków bitumicznych	-7,5%	-6,4%	-6,6%	-5,3%	100,0%

Źródło: Bruegel.

Wynika z tego, że nawet jeśli waga różnych parametrów ulegnie znacznej zmianie, mogą pojawić się jedynie niewielkie różnice w ostatecznej alokacji.

W tabeli 6 zilustrowano tę kwestię, przedstawiając ostateczną alokację z (i) domyślnymi wagami, (ii) 74% wagą gazów ciepłarnianych i 0% wagą zatrudnienia w przemyśle (pozostałe wagi nie uległy zmianie) oraz (iii) 100% wagą zatrudnienia w przemyśle.

Tabela 6: Wpływ zmian w zakresie wagi na wstępne alokacje (w mln EUR)

	(1) Alokacje przy zwykłej wadze (obliczenia Bruegel) ¹⁸	(2) 74% gazy ciepłarniane, 0% zatrudnienie w przemyśle	(3) 100% zatrudnienie w przemyśle
AT	52,93	52,93	67,36
BE	68,39	66,09	69,94
BG	458,11	453,33	325,62
CY	35,36	35,77	44,65
CZ	578,71	574,86	454,75
DE	890,31	1013,92	781,67
DK	34,69	34,69	34,69
EE	124,88	113,35	183,84
EL	293,89	360,84	142,01
ES	304,20	320,32	318,68
FI	163,73	178,48	141,73
FR	401,51	401,51	401,51
HR	65,02	43,70	139,58
HU	91,08	78,39	150,41
IE	30,89	28,98	38,45
IT	361,57	380,30	422,24
LT	96,07	43,19	262,12
LU	3,61	3,61	3,61
LV	67,40	16,28	221,17
MT	8,29	2,85	30,10
NL	221,48	274,19	165,70
PL	2000,00	2000,00	2000,00
PT	78,70	95,34	61,75
RO	755,41	661,06	623,83
SE	60,72	60,72	60,72
SI	87,23	56,33	167,81
SK	165,83	148,95	186,05

Źródło: Bruegel.

Ważne jest, aby zwrócić uwagę na inne nieintuicyjne efekty nadawania wagi. Niektóre państwa, które produkują torf, uzyskują jednak wyższą alokację przy sposobie obliczania, zgodnie z którym waga nadana torfowi jest równa zero. Jest tak na przykład w przypadku Estonii i Litwy. W intuicyjnym odczuciu przedmiotowe państwa produkujące torf powinny uzyskać większą alokację w przypadku uwzględnienia kryterium torfu, ale nie ma to miejsca. Stanowi to ilustrację istotnego problemu w nadawaniu wagi parametrom w sposobie obliczania wstępnej alokacji, który nie odzwierciedla potrzeb państw w zakresie transformacji.

Kolejną kwestią, którą należy wziąć pod uwagę, rozważając kryteria Komisji w zakresie wstępnych alokacji, jest fakt, że, jak omówiono to w sekcji 2.1., niezwykle trudno jest dokładnie określić, gdzie pojawiają się problemy. Różne regiony, społeczności, grupy kwalifikacji i państwa głębokie przemiany,

¹⁸ Należy zauważyć, że alokacje te różnią się nieznacznie od alokacji przedstawionych przez Komisję, co może wynikać z kwestii interpretacji kroku 1c) metody alokacji określonej w załączniku I do rozporządzenia w sprawie FST. Pełne wyjaśnienie tej kwestii można znaleźć w sekcji 2 w załączniku 3.

przez które będzie musiała przejść większość gałęzi przemysłu, odczują w sposób nierównomierny. Wstępne alokacje w ramach FST opierają się na niewielkim zestawie kryteriów, które, jak przed chwilą wykazano, można w większości przypadków podsumować w jednym, nieuwzględniającym złożonego charakteru przyszłej transformacji.

4.3.2. W jaki sposób można zmienić wniosek?

Biorąc pod uwagę dużą niepewność co do szacunków dotyczących regionalnych skutków transformacji, lepiej byłoby nie dokonywać wstępnej alokacji geograficznej FST *ex ante*, lecz przydzielać środki w przypadku wystąpienia problemów, jak ma to miejsce w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EFG), opisanego w ramce 7.

Ramka 7: Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji

EFG jest narzędziem instytucjonalnym o dosyć długiej historii, wykorzystywanym w przypadkach podobnych do tych, które kwalifikują się do FST. EFG, utworzony w 2006 r. w celu wspierania pracowników, którzy stracili pracę w wyniku poważnych zmian strukturalnych, można uruchomić w przypadku zwolnienia co najmniej 500 pracowników przez jedno przedsiębiorstwo lub zwolnienia dużej liczby pracowników w danym sektorze w jednym lub kilku sąsiednich regionach. Wówczas w ramach EFG zapewnia się do 60% środków na projekty trwające do dwóch lat, aby pomóc pracownikom, którzy stracili pracę, w znalezieniu nowej pracy lub założeniu własnej działalności. Państwa UE ubiegają się o finansowanie z EFG, a władze krajowe lub regionalne nadzorują wykorzystanie środków na projekty.

Początkowo zmiany strukturalne kwalifikujące się do finansowania z EFG ograniczały się do zmian w światowej strukturze handlu wynikających z globalizacji. Z czasem uległy one jednak aktualizacji. W 2009 r. rozszerzono zakres EFG, obejmując nim również osoby, które straciły pracę w wyniku światowego kryzysu finansowego i gospodarczego. W 2014 r. rozszerzono kategorie pracowników kwalifikujących się do wsparcia, tak aby obejmowały również osoby młode pozostające bez pracy, wykształcenia czy szkoleń (NEETs)¹⁹.

Z czasem dostosowywano EFG tak, aby można było reagować na nowe wyzwania gospodarcze i społeczne pojawiające się w UE. Możliwe było zatem jego rozszerzenie na osoby, które utraciły pracę w wyniku procesu transformacji. W 2017 r. z EFG istotnie sfinansowano projekt stopniowego znoszenia węgla w celu wsparcia hiszpańskiego regionu górnictwa węglowego Kastylia i Leon. Aby uzyskać finansowanie z EFG, Hiszpania musiała ustalić związek między zwolnieniami a poważnymi zmianami strukturalnymi w światowej strukturze handlu wynikającymi z globalizacji. Hiszpania skutecznie uargumentowała, że europejski przemysł węglowy coraz bardziej cierpi z powodu konkurencji ze strony tańszego węgla spoza Europy.

Wzorowanie FST na tym rodzaju funduszu jest jednak mało prawdopodobne – i istnieją pewne minusy takiej zmiany. Biorąc pod uwagę postęp w negocjacjach w sprawie proponowanego rozporządzenia, koszty polityczne zastosowania takiego modelu byłyby bardzo wysokie. Ponadto fundusz typu EFG nie pozwoliłby na długoterminowe planowanie transformacji terytorialnych. W momencie pojawienia się problemów regiony ubiegałyby się o finansowanie, bez konieczności bardziej długofalowego myślenia o strategiach przestawienia swoich gospodarek na neutralność emisyjną. Nie istniałaby żadna zachęta do opracowywania ambitnych strategii terytorialnych.

Bez całkowitego wyeliminowania wstępnej alokacji, która w tym momencie może nie być najlepszym rozwiązaniem, metodę tę można by było nadal znacznie uprościć. Po pierwsze, można

¹⁹ Zob. Claeys i Sapir (2018), aby uzyskać więcej informacji na temat funkcjonowania EFG, zmian, jakie zaszły od czasu jego utworzenia, oraz sposobów jego usprawnienia dla lepszej realizacji celów.

by było zwrócić się do Komisji o wyjaśnienia dotyczące tej metody i zapewnić pełną powtarzalność wyników²⁰. Posiadając bardziej przejrzyste i stabilne źródła danych można by było wyeliminować część zmienności w szacunkach.

Inną możliwością byłoby uwzględnienie tylko jednej zmiennej: zatrudnienia w przemyśle w regionach o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla. Pozwoliłoby to wyeliminować niepotrzebnie skomplikowaną metodę alokacji, która prawdopodobnie nie pozwala na osiągnięcie celu, jakim jest zrekompensowanie państwom ich spodziewanych wysiłków związanych z transformacją. W tabeli 6 powyżej pokazano różnicę w alokacji w przypadku zastosowania tylko tego kryterium w porównaniu z obecnie proponowanymi kryteriami FST.

Inna możliwość polegająca na wyeliminowaniu zmienności przedmiotowych szacunków polegałaby na zniesieniu pięciu kryteriów i uwzględnieniu intensywności emisji dwutlenku węgla na poziomie krajowym. Takie podejście jeszcze bardziej uprościłoby sposób obliczania i znacznie zmniejszyłoby zmienność, ponieważ proces identyfikacji regionów o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla jest u jego podstaw. Szacunki na poziomie krajowym są również mniej podatne na istotne zmiany statystyczne.

Wadą takiej metody alokacji jest to, że nie nadaje ona priorytetu regionom o największych potrzebach. Obecnie identyfikacja regionów otrzymujących pomoc również nie odbywa się jednak za pomocą metody alokacji, lecz za pomocą planów sprawiedliwej transformacji dostarczanych przez państwa członkowskie.

Jednym z kryteriów, które można wziąć pod uwagę przy dokonywaniu wstępnych alokacji, jest poziom ambicji danego państwa w jego terytorialnym planie sprawiedliwej transformacji. Chociaż jest to z oczywistych względów środek subiektywny, służyłby nagradzaniu państw posiadających jasną i ambitną strategię transformacji. Jeden z respondentów wywiadu zaproponował, aby mierzyć ambicje w oparciu o to, czy regiony danego państwa zamknęły kopalnię węgla lub elektrownię węglową w ciągu ostatnich trzech lat lub czy zamkną taką kopalnię lub elektrownię w ciągu najbliższych trzech lat.

Obecna metoda wstępnej alokacji służy pomiarowi możliwości wystąpienia zakłóceń społeczno-gospodarczych w regionach na skutek transformacji, ale nie tego, czy regiony te rzeczywiście planują transformację. W związku z tym być może warto byłoby rozważyć faworyzowanie regionów, które już aktywnie uczestniczą w unijnej platformie dla regionów górniczych w okresie transformacji, ponieważ rozpoczęły one już planowanie transformacji i opracowywanie strategii jej

²⁰ Przy powielaniu wyników KE dotyczących wstępnej alokacji obliczanej według sposobu przedstawionego w załączniku I do wniosku w sprawie rozporządzenia kilka punktów było niejasnych. Wyjaśnienie tych punktów mogłoby uprościć dokonanie wstępnej alokacji i uczynić ten proces bardziej przejrzystym. Jak wyszczególniono w sekcji 1 załącznika 3, można by było wyjaśnić następujące elementy:

- informacje na temat gazów cieplarnianych:
 - o konkretne wybrane gazy cieplarniane i ich współczynnik globalnego ocieplenia;
 - o dokładną procedurę w zakresie geolokalizacji, szczególnie dotyczącą przypadków, gdy w europejskim PRTR widnieją sprzeczne informacje lub nie ma żadnych informacji w tym zakresie oraz gdy granice NUTS uległy przesunięciu od czasu ostatniego zgłoszenia poziomu emisji;
- informacje na temat dokładnych serii wartości dodanej brutto wytworzonej przez przemysł stosowanej do określenia intensywności emisji dwutlenku węgla dostępnych w Eurostacie;
- informacje na temat dokładnych serii w zakresie zatrudnienia w przemyśle, zatrudnienia w sektorze wydobywania węgla kamiennego i brunatnego, produkcji torfu i produkcji łupków i piasków bitumicznych dostępnych w Eurostacie;
- informacje na temat roku, z którego pochodzą dane dotyczące całkowitej liczby ludności wykorzystane do oszacowania intensywności pomocy z FST na mieszkańca w kroku d) metody alokacji, określonym w załączniku I do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie FST;
- informacje na temat korekty DNB na mieszkańca określonej w kroku c).

wdrażania. Jest to wariant, który kilku respondentów uwzględniło w swojej ocenie FST, argumentując, że ograniczone fundusze FST należy ukierunkować na regiony, które udowodniły swoją gotowość do planowania transformacji i prowadzenia prac w tym kierunku i które mogą sobie pozwolić na jej natychmiastowe wdrożenie.

Chociaż stworzyłyby to pozytywną zachętę do opracowywania strategii w zakresie transformacji i sprzyjałyby ich poziomowi ambicji, z pewnością opóźniłoby również wdrożenie FST, gdyż jest to łagodniejszy środek, którego ocena wymagałaby więcej czasu i wiedzy fachowej. Mogłoby to jednak być dobrym sposobem na rozwijanie zdolności państw i UE do pomiaru ambicji polityki klimatycznej.

Respondenci wywiadu uznali potrzebę zarówno długoterminowego planowania polityki w zakresie transformacji, jak i reaktywnej polityki, która może pomóc terytoriom stawić czoła nieoczekiwanym wstrząsom. Warto byłoby się zastanowić, czy można wykorzystać FST jako hybrydowy instrument, który odpowiadałby na obie te potrzeby. Pośrednie rozwiązanie między utrzymaniem i usunięciem metody wstępnej alokacji mogłoby jedynie polegać na wstępnej alokacji części puli środków FST i pozostawieniu pozostałej części do wykorzystania jako fundusz reagowania w oparciu o potrzeby.

4.4. Dane na poziomie NUTS 2 a dane na poziomie NUTS 3

Wniosek Komisji

- Sposób obliczania wstępnych alokacji opiera się na danych na poziomie NUTS 2.

Omówiona możliwość zmiany

- Zmiana sposobu obliczania tak, aby zamiast danych na poziomie NUTS 2 wykorzystywać dane na poziomie NUTS 3.

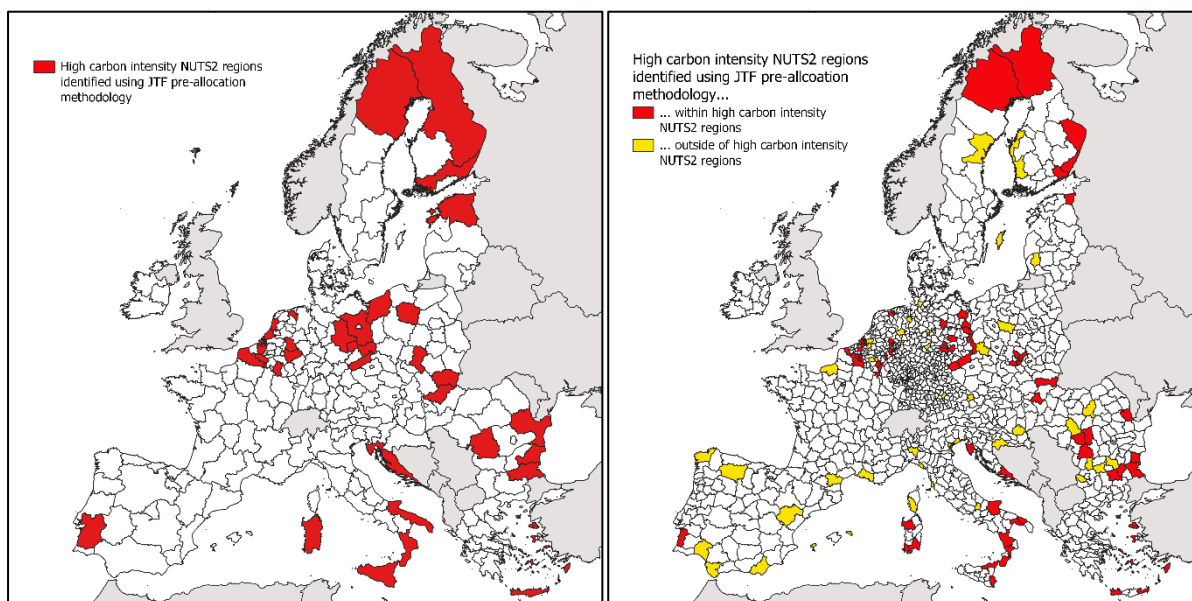
4.4.1. Dlaczego należy rozważyć zmiany?

Wykorzystanie danych na poziomie NUTS 2 przy obliczaniu wstępnych alokacji jest niespójne z terytorialnymi planami sprawiedliwej transformacji, w których definiuje się terytoria odpowiadające poziomowi NUTS 3 lub bardziej szczegółowemu poziomowi i określa się ostateczny regionalny przydział środków danego państwa. Respondenci wywiadu docenili wysoki stopień szczegółowości zawarty w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji, który ich zdaniem stanowi najbardziej odpowiedni poziom analizy do określenia problemów związanych z intensywnością emisji dwutlenku węgla. Regiony na poziomie NUTS 3 charakteryzujące się wysoką intensywnością emisji dwutlenku węgla i wymagające funduszy, mogą nie być brane pod uwagę, jeśli znajdują się w szerszym regionie na poziomie NUTS 2, który nie ma tego problemu. Respondent z Estonii podał przykład prowincji Ida-Viru, północno-wschodniego regionu na poziomie NUTS 3 będącego niemal wyłączną lokalizacją przemysłu łupkowego, który to region znajduje się w obrębie większego regionu na poziomie NUTS 2 o znacznie niższej intensywności emisji dwutlenku węgla. Patrząc z perspektywy klasyfikacji NUTS 2, w takiej sytuacji w konsekwencji minimalizuje się wyzwanie, przed którym stoi taki mniejszy region.

Na mapach 4 zilustrowano rozbieżności w identyfikacji regionów o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla na poziomie NUTS 2 i NUTS 3. Chociaż przeprowadzone obliczenia są obarczone pewnym stopniem niepewności ze względu na brak szczegółów w metodzie alokacji FST, mianowicie trudności w geolokalizacji obiektów przemysłowych (zob. załącznik 3), dają one jednak wyobrażenie o rozbieżności, która może wystąpić przy określaniu regionów o wysokiej

intensywności emisji dwutlenku węgla w zależności od wybranego poziomu szczegółowości. W bieżących obliczeniach Komisji nie uwzględniono w ramach sposobu obliczania alokacji FST niektórych regionów na poziomie NUTS 3 o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla tylko dlatego, że znajdują się one w regionie na poziomie NUTS 2, którego nie uznaje się za region o wysokiej intensywności. Oznacza to, że metoda alokacji może dyskryminować niektóre państwa, które otrzymają mniej pieniędzy, niż w rzeczywistości potrzebują.

Mapa 4: Regiony o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla: poziom NUTS 2 względem poziomu NUTS 3



Źródło: Bruegel na podstawie Komisji Europejskiej (2020b), załącznik I.

Jest to również istotne, ponieważ zgodnie z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia stopę współfinansowania ustala się zgodnie z poziomem rozwoju regionów na poziomie NUTS 2. Oznacza to, że obszary na poziomie NUTS 3 słabiej rozwinięte niż regiony na poziomie NUTS 2, w których się znajdują, będą miały niższą stopę współfinansowania, niż miałyby to miejsce, gdyby stawka ta została ustalona na poziomie NUTS 3. W związku z tym wybór wykorzystania danych na poziomie NUTS 2 jest niekorzystny dla państw, których problemy mają wysoce lokalny charakter, jak również dla regionów na poziomie NUTS 3 znajdujących się w obrębie regionów na poziomie NUTS 2, których nie uznaje się za regiony o wysokim poziomie emisji dwutlenku węgla.

Ponadto przewidywane obecnie przesunięcia z EFS+ i EFRR zależą również od poziomu rozwoju regionów na poziomie NUTS 2. Oznacza to, że region na poziomie NUTS 3 potrzebujący finansowania z FST, położony w „bardziej rozwiniętych” regionach na poziomie NUTS 2, może otrzymać jedynie przesunięcie z alokacji EFRR/EFS+ przyznanej „bardziej rozwiniętym” regionom na poziomie NUTS 2.

Komisja sama uznała konieczność zachowania szczegółowości, ponieważ we wniosku dotyczącym rozporządzenia stwierdziła, że „[a]by zapewnić skuteczność Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, udzielane wsparcie musi być skoncentrowane. Wskazane terytoria będą zatem odpowiadać regionom NUTS 3 albo mogą być częściami tych regionów”. W terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji, które państwa muszą przedłożyć w celu uzyskania dostępu do finansowania z FST, pozwala się na bardzo wysoki poziom szczegółowości – jest to bardzo

pozytywny aspekt rozporządzenia w sprawie FST. Państwa mogą określić terytoria nawet mniejsze niż regiony na poziomie NUTS 3 na podstawie skutków, jakie ich zdaniem będą odczuwalne w wyniku transformacji.

Logiki tej nie przeniesiono jednak na metodę wstępnej alokacji. Co ważne, wstępna alokacja, w ramach której identyfikuje się regiony o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla, nie jest powiązana z ostatecznym wykazem terytoriów, które otrzymują finansowanie z FST. Istnieje zatem niespójność pomiędzy kwotą otrzymywaną przez państwo – obliczaną na podstawie metody wstępnej alokacji – a kwotą potrzebną państwu – określaną na bardzo szczegółowym poziomie w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji.

Jeżeli przyjrzyć się załącznikowi D do sprawozdań krajowych europejskiego semestru, widać, że państwa niekoniecznie określają te same regiony, co do których uważają, że powinny otrzymać finansowanie priorytetowe z FST, jak ma to miejsce w przypadku metody wstępnej alokacji. Na mapie 1 przedstawiono regiony określone zgodnie z metodą Komisji, natomiast na mapie 3 przedstawiono regiony określone przez same państwa w ramach europejskiego semestru. Chociaż mapy te pokrywają się w pewnym stopniu, rozbieżności między nimi uwidaczniają fakt, że regiony określone zgodnie z metodą Komisji nie reprezentują regionów, które same państwa uważają za najbardziej „zagrożone” w wyniku transformacji.

4.4.2. W jaki sposób można zmienić wniosek?

Załącznik do wniosku dotyczącego rozporządzenia można zmienić w taki sposób, aby przy obliczaniu wstępnej alokacji dla danego państwa korzystać z danych na poziomie NUTS 3 zamiast z danych na poziomie NUTS 2. Dzięki temu wstępne alokacje odzwierciedlałyby potrzeby państw w zakresie transformacji na bardziej szczegółowym poziomie. Możliwe byłoby uwzględnienie mniejszych obszarów geograficznych narażonych na ryzyko związane z transformacją, co zwiększyłoby spójność wstępnego przydziału z terytorialnymi planami sprawiedliwej transformacji poszczególnych państw. W ramach tych planów możliwe jest przydzielanie środków finansowych na rzecz terytoriów na poziomie NUTS 3 lub nawet na bardziej szczegółowym poziomie. Powiązanie wstępnej alokacji z faktycznym przydziałem środków wzmocniłoby polityczną wykonalność tego funduszu.

Potencjalną wadą takiej zmiany jest fakt, że dane na poziomie NUTS 3 mogą nie być łatwo dostępne, co oznacza dodatkowe opóźnienie przed wdrożeniem w celu ich zebrania i ujednoczenia między państwami. Aby dostosować sposób obliczania na poziomie NUTS 3, potrzebne są trzy zmienne na tym poziomie: wartość dodana brutto, emisje gazów cieplarnianych z obiektów przemysłowych i zatrudnienie w przemyśle. Wartość dodaną brutto i emisje gazów cieplarnianych z obiektów przemysłowych wykorzystuje się do obliczania intensywności emisji dwutlenku węgla w danym regionie. Aby określić, w jakim stopniu ograniczona jest dostępność danych na poziomie NUTS 3, zbadano dostępne zbiory danych i możliwe przybliżenia, które można by było wykorzystać w odniesieniu do każdej z tych trzech zmiennych.

Dane Eurostatu dotyczące wartości dodanej brutto na poziomie NUTS 3 dostępne są w serii [nama_10r_3gva]. W przypadku zatrudnienia w przemyśle w najbardziej kompletnych seriach danych, jakie Bruegel znalazł w EUROSTACIE – [nama_10r_3empers] – brakuje jednak danych dotyczących francuskich regionów na poziomie NUTS 3. Bardziej kompletną bazą danych jest baza DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej ARDECO dotycząca zatrudnienia (dane regionalne), która zawiera dane dotyczące zatrudnienia według sektorów w odniesieniu do wszystkich państw, w tym Francji.

Dane dotyczące emisji gazów cieplarnianych z obiektów przemysłowych nie są dostępne na poziomie NUTS3; zgromadzenie tych danych zajmie trochę czasu. W międzyczasie możliwe jest przybliżenie tych danych przy użyciu Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń

(europejski PRTR) Europejskiej Agencji Środowiska. Jak opisano w załączniku 3, przedmiotowa baza danych obejmuje dane na temat emisji z poszczególnych zakładów przemysłowych i geolokalizację każdego z nich. Wykorzystanie tych danych w analizie przestrzennej umożliwia ustalenie związku między kodami geolokalizacyjnymi zakładów przemysłowych a regionami na poziomie NUTS 3 w oparciu o pliki shape Eurostatu dotyczące NUTS 3²¹.

Aby zrozumieć wpływ, jaki ma zmiana tej metody, wykorzystano wspomniane powyżej serie danych dotyczących wartości dodanej brutto i zatrudnienia w przemyśle na poziomie NUTS 3 oraz, jak opisano, przybliżone dane dotyczące emisji gazów cieplarnianych z obiektów przemysłowych na poziomie NUTS 3 w celu odtworzenia sposobu obliczania przez KE wstępnej alokacji na poziomie NUTS 3. W tabeli 7 zilustrowano zmiany, jakie pociągnęłyby to za sobą w ostatecznej wstępnej alokacji według państw.

Tabela 7: Różnice w alokacji między obliczeniami z wykorzystaniem danych na poziomie NUTS 2 i NUTS 3

	Alokacja na poziomie NUTS 3 wg Bruegel (mld EUR)	Alokacja na poziomie NUTS 2 wg Bruegel (mld EUR)
AT	52,93	65,95
BE	129,32	106,84
BG	564,79	530,54
CY	34,92	36,65
CZ	742,15	644,16
DE	1013,41	1067,31
DK	34,69	34,69
EE	80,36	138,57
EL	300,44	262,13
ES	428,92	279,95
FI	162,07	177,32
FR	401,51	401,51
HR	68,77	63,74
HU	84,41	120,40
IE	28,98	35,30
IT	439,46	405,29
LT	25,59	99,42
LU	3,61	3,61
LV	16,23	66,67
MT	12,87	9,67
NL	208,14	248,84
PL	2000,00	2000,00
PT	127,00	86,59
RO	343,84	340,64
SE	60,72	60,72
SI	40,46	80,60
SK	94,37	132,89

Źródło: Bruegel na podstawie Eurostatu i europejskiego PRTR.

²¹ Szczegółowe informacje na temat tych obliczeń znajdują się również w załączniku 3.

5. KONKLUZJE

Podsumowując, warto powrócić do najlepszych praktyk określonych w badaniu i zapytać, czy wnioski Komisji odpowiednio je odzwierciedla, a także w jakim stopniu ewentualne zmiany w prawodawstwie omówione w sekcji 4 przyczyniłyby się do poprawy wniosku Komisji w tym zakresie.

W odniesieniu do **zarządzania** określono następujące najlepsze praktyki zaczerpnięte z innych inicjatyw dotyczących sprawiedliwej transformacji:

- współpraca z lokalnymi zainteresowanymi stronami przed rozpoczęciem transformacji i przez cały okres jej trwania;
- faworyzowanie władz lokalnych i regionalnych.

Biorąc pod uwagę, że FST jest polityką ogólnounijną, istotną kwestią w odniesieniu do zarządzania jest ustalenie, czy w ramach tej polityki ustanowiono odpowiednie ramy, aby państwa członkowskie mogły podejmować współpracę z zainteresowanymi stronami na szczeblu lokalnym oraz włączyć do prac władze lokalne i regionalne. Warto zwrócić uwagę na następujące dwie kwestie w tym zakresie.

1. Państwa członkowskie wraz ze swoimi terytoriami opracowują wspólnie terytorialne plany sprawiedliwej transformacji w celu określenia potrzeb i strategii związanych z transformacją, a następnie przedkładają je do zatwierdzenia przez Komisję. Współpraca władz lokalnych i regionalnych będzie zależeć od gotowości państw członkowskich do zaangażowania ich w ten proces oraz od tego, jak krytyczna w ocenie tego procesu będzie Komisja.
2. Zawarty w obecnym wniosku sposób obliczania wstępnej alokacji nie uwzględnia tego samego poziomu szczegółowości co terytorialne plany sprawiedliwej transformacji, a zatem nie odzwierciedla dokładnie lokalnych potrzeb w zakresie finansowania. W związku z tym warto byłoby rozważyć zmianę tego sposobu tak, aby wykorzystywać w nim dane na poziomie NUTS 3 zamiast danych na poziomie NUTS 2.

Jeśli chodzi o **wsparcie społeczne**, strategia sprawiedliwej transformacji powinna obejmować ukierunkowane strategie w zakresie pracy i opieki społecznej. Biorąc pod uwagę ograniczone zasoby finansowe FST, można by było ukierunkować go na te rodzaje polityki. Istotną cechą charakterystyczną skutecznej polityki zatrudnienia jest jej odpowiednie ukierunkowanie; aby lepiej to zapewnić, finansowanie z FST mogłoby być uzależnione od określenia rzeczywistych potrzeb rynku pracy w regionach ustanawiających programy przekwalifikowania zawodowego. Ponadto w ramach funduszu można by wspierać projekty mające na celu rozwijanie zdolności regionów do gromadzenia, ujednolicania i rozpowszechniania danych dotyczących zatrudnienia.

Sprawiedliwa transformacja oznacza również wdrożenie silnej **polityki gospodarczej** w celu rozwoju i dywersyfikacji gospodarek regionalnych, które w przeszłości opierały się na paliwach kopalnych, w zakresie wzrostu i zatrudnienia. Obecny wniosek dotyczący rozporządzenia nie gwarantuje wdrożenia przez regiony ani polityki wsparcia społecznego, ani polityki gospodarczej. Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być usunięcie obowiązkowych przesunięć z EFRR do FST i dostosowanie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów tak, aby regiony korzystające z finansowania z FST miały również pierwszeństwo w dostępie do finansowania z EFRR i mogły wprowadzić kompleksowe strategie w zakresie transformacji.

Ponadto skuteczną sprawiedliwą transformację należy odpowiednio **zaplanować, monitorować jej postępy i dokonywać jej przeglądów**. Terytorialne plany sprawiedliwej transformacji i wstępna

alokacja powinny przyczynić się do zapewnienia odpowiedniego planowania na szczeblu państw członkowskich i regionów. Należy jednak zauważyć, że plany te nie wymagają od państw członkowskich określenia jasnych i długoterminowych celów w zakresie stopniowego znoszenia paliw kopalnych, co może utrudnić wysiłki w zakresie planowania transformacji. W przypadku braku takiego obowiązku, jako dodatkowe kryterium w sposobie obliczania wstępnej alokacji można wykorzystać stopień ambicji w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji danego państwa członkowskiego, wprowadzając w ten sposób zachętę do realizacji ambitnych celów w zakresie transformacji. Mówiąc ogólniej, można uprościć ten sposób obliczania, aby lepiej odzwierciedlał potrzeby regionów, które chcą przejść na gospodarkę niskoemisyjną i są na to gotowe. W odniesieniu do monitorowania i przeglądu, kwestie te będą szczególnie ważne w przypadku FST ze względu na niepewność związaną z szacowaniem skutków społeczno-gospodarczych, jakie przyniesie polityka w zakresie transformacji.

BIBLIOGRAFIA

- Appalachian Regional Commission (2018), *Performance and Accountability Report: Fiscal Year 2018*, s. 89.
- Barrett, J. (2001), *Worker transition & Global climate change*, Pew Centre on Global Climate Change, s. 42.
- Botta, E. (2019), *A review of „Transition Management” strategies: Lessons for advancing the green low-carbon transition* (dokument tematyczny w sprawie zielonego wzrostu), OECD, s. 64.
- Buck, T. (16 stycznia 2020 r.), „Germany strikes €44bn deal to phase out coal use in energy supply”, *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/0e26b798-3848-11ea-a6d3-9a26f8c3cba4>
- Claeys, G., Fredriksson, G. i Zachmann, G. (2018), „The Distributional Effects of Climate Policies”, *Blueprint Series*, nr 28, Bruegel, s. 110.
- Claeys, G., Tagliapietra, S. i Zachmann, G. (2019), „How to make the European Green Deal work”, *Policy Contribution*, nr 13, Bruegel, s. 21. https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/11/PC-13_2019-151119.pdf
- Clean Energy Wire (19 października 2018a), „Pro-coal protesters besiege private home of German coal commission member”, *Clean Energy Wire*. <https://www.cleanenergywire.org/news/squandering-germanys-role-climate-pioneer-weak-wind-tender/pro-coal-protesters-besiege-private-home-german-coal-commission-member>
- Clean Energy Wire (19 listopada 2018b), „Eastern German states reject coal commission’s proposals, renew 60 billion euro-demand”, *Clean Energy Wire*. <https://www.cleanenergywire.org/news/grid-expansion-impasse-bavaria-coal-states-reject-commission-draft/eastern-german-states-reject-coal-commissions-proposals-renew-60-billion-euro-demand>
- Clean Energy Wire (21 stycznia 2020), „Former coal commission members say German government breached landmark exit compromise”, *Clean Energy Wire*. <https://www.cleanenergywire.org/news/former-coal-commission-members-say-german-government-breached-landmark-exit-compromise>
- Congressional Research Service (2019), „The POWER Initiative: Energy Transition as Economic Development”, *Congressional Research Service*, nr R46015, s. 17.
- Rada Unii Europejskiej (2019), *Zaktualizowany projekt schematu negocjacyjnego*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2019-REV-1/pl/pdf>
- Enel (2020), *Corporate vision*. <https://www.enel.com/aboutus/vision>
- Eurofound (2019), *Energy Scenario: Employment implications of the Paris Climate Agreement*, Eurofound, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, s. 32.
- Komisja Europejska (2018a), *Czysta planeta dla wszystkich. Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki* (COM(2018)0773 final).
- Komisja Europejska (2018b), *Szczegółowa analiza uzupełniająca komunikat Komisji* (COM(2018)0773). https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_analysis_in_support_en_0.pdf
- Komisja Europejska (2019), *Zjednoczeni w realizacji unii energetycznej i działań w dziedzinie klimatu – Przygotowanie fundamentów w celu zapewnienia udanego przejścia na czystą energię* (COM(2019)0285 final).

- Komisja Europejska (2020a), *Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy* (COM(2020)0023 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1592781243396&uri=CELEX:52020PC0023>
- Komisja Europejska (2020b), *Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji* (COM(2020)0022 final). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/fs_20_50
- Komisja Europejska (2020c), *Plan inwestycyjny na rzecz zrównoważonej Europy, komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów* (COM(2020)0021 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1592780432835&uri=CELEX:52020DC0021>
- Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego (2019), *Wnioski z nadzwyczajnego szczytu Rady Europejskiej, 20–21 lutego 2020 r.*
- Fragkos, P. i Paroussos, L. (2018), „Employment creation in EU related to renewables expansion”, *Applied Energy*, 230, 935–945.
- Galgóczi, B. (2019), *Towards a just transition: Coal, cars and the world of work*, ETIU aisbl.
- Griffin, M., György, E., Jakšič, K. i Siebern-Thomas, F. (2019), „Towards a greener future: Employment and social impacts of climate change policies”, *Sustainable growth for all: Choices for the future of Social Europe*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, s. 332.
- Komisja ds. Wzrostu Gospodarczego, Struktury i Zatrudnienia (2019), *Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung”: Abschlussbericht*, Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii, s. 278. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung.pdf?__blob=publicationFile
- Guga, Ş. i Lefevre, A.-G. (2019), „Trouble waters ahead: What’s next for the European automobile industry and jobs?”, *Towards a just transition: Coal, cars and the world of work*, ETIU aisbl., s. 276.
- Hayer, S. (2017), *Fossil Fuel Subsidies*, Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, s. 27. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/595372/IPOL_IDA\(2017\)595372_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/595372/IPOL_IDA(2017)595372_EN.pdf)
- Hussey, I. i Jackson, E. (2019), *Alberta’s Coal Phase-Out: A Just Transition?*, Parkland Institute, s. 88.
- Międzynarodowa Organizacja Pracy (2015), *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*, s. 23.
- IRENA (2018), *Global Energy Transformation: A roadmap to 2050*, Międzynarodowa Agencja Energii Odnawialnej, s. 76.
- Kapetaki, Z., Ruiz, P. i Scarlat, N. (2020), *Clean energy technologies in coal regions: Opportunities for jobs and growth*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, s. 201.
- Kluge, J., Puerto, S., Robalino, D., Romero, J. M., Rother, F., Stöterau, J., Weidenkaff, F. i Witte, M. (2016), „Do Youth Employment Programmes Improve Labour Market Outcomes? A Systematic Review”, *Institute for the Study of Labour*, 10263, s. 66.
- Platforma dla regionów górniczych w okresie transformacji (2019), *Studium przypadku: Oil and Gas Transition Training Fund, Scotland*, Komisja Europejska, s. 6.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia

rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Tekst mający znaczenie dla EOG.), Pub. L. nr 32018R1999, Dz.U. L 328 z 21.12.2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1592784309300&uri=CELEX:32018R1999>

- Sartor, O. (2018), *Implementing Coal Transitions: Insights from case studies of major coal-consuming economies* (sprawozdanie podsumowujące projektu dotyczącego transformacji sektora węgla), IDDRI i Climate Strategies, s. 42.
- Task Force on Just Transition for Canadian Coal Power Workers and Communities (2018), *A Just and Fair Transition for Canadian Coal Power Workers and Communities*, Rząd Kanady, s. 41. <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/task-force-just-transition/final-report-complete.html>
- Tzimas, E. (2018), *EU coal regions: Opportunities and challenges ahead* (sprawozdanie JRC „Nauka dla polityki”), Komisja Europejska, Wspólne Centrum Badawcze, s. 189.

ZAŁĄCZNIKI

ZAŁĄCZNIK 1: ANALIZY PRZYKŁADÓW OMAWIANE W SEKCJI 3.2

Nazwa	Data	Lokalizacja	Rodzaj inicjatywy	Opis	Ocena
Appalachian Regional Commission	2016 – do chwili obecnej	Appalachia, Stany Zjednoczone	Federalny fundusz na rzecz projektów w zakresie dywersyfikacji gospodarczej, rekultywacji gruntów i ponownego zatrudnienia siły roboczej w regionie węglowym Appalachii	<ul style="list-style-type: none"> – Wprowadzona w 2016 r. przez administrację Obamy Pan-agencyjny plan mający na celu zapewnienie opieki społecznej i dywersyfikacji gospodarczej na rzecz społeczności sektora węglowego oraz zachęt podatkowych służących rozwojowi technologii wychwytywania, wykorzystania i składowania dwutlenku węgla – Zobowiązanie się do przekazania 55 mln USD na rzecz siedmiu agencji rządowych na realizację tych celów – Pod rządami administracji Trumpa plan został wycofany i obecnie funkcjonuje jedynie jako program finansowany przez ARC, przy czym kilka dotychczasowych programów nadal istnieje pod różnymi nazwami (ACC) 	<ul style="list-style-type: none"> – 600 mln USD we wnioskach o finansowanie – 150 mln USD przyznane w latach 2016–2019 – 772 mln USD dzwigni finansowej z prywatnych inwestycji – Niewystarczające finansowanie – Wycofanie polityki przez administrację Trumpa osłabiło inicjatywę – Byli pracownicy przemysłu węglowego z powodzeniem zatrudnieni ponownie w ramach lokalnych projektów – Zbyt wcześnie, aby stwierdzić, czy będzie to trwały sukces
Program Enel Futur-e	2015	Włochy	Plan zamknięcia i przebudowy 23 elektrowni ciepłych oraz jednej kopalni w zrównoważony i sprawiedliwy społecznie sposób	<ul style="list-style-type: none"> – Projekt dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym – Zaangażowanie lokalnych zainteresowanych stron w celu zidentyfikowania unikalnych, zrównoważonych możliwości rozwoju dla poszczególnych obiektów – Ponowne wykorzystanie w jak największym stopniu istniejącej infrastruktury – Przekwalifikowanie i przeniesienie wszystkich pracowników byłego zakładu/byłej kopalni 	<ul style="list-style-type: none"> – Od 2019 r. wszyscy pracownicy z zamykanych zakładów zostali przeniesieni lub poddani relokacji na zasadzie dobrowolności – Istniejące wcześniej bezkonfliktowe stosunki z pracownikami silnie zrzeszonymi w związkach zawodowych pomogły we wspólnym opracowaniu planu transformacji – Dostępność kompleksowej wewnętrznej bazy danych dotyczącej siły roboczej umożliwiła przedsiębiorstwu zrównoważenie potrzeb w zakresie przenoszenia – 150 000 zwiedzających rocznie – 50% samowystarczalności finansowej – niski poziom tworzenia nowych miejsc pracy, ale uzyskanie wzrostu gospodarczego
Centrum Historii Górnictwa w Lewarde	Lata 70. XX wieku	Lewarde, Francja	Przekształcenie starej kopalni w Centrum Historii Górnictwa	<ul style="list-style-type: none"> – Partnerstwo między dawnym przedsiębiorstwem górniczym a regionalnymi i krajowymi zainteresowanymi stronami w celu finansowania projektu – Niektórzy byli górnicy zostali zatrudnieni jako przewodnicy wycieczek, a niektórzy przekazali sprzęt górniczy na wystawę – W 2012 r. sklasyfikowany jako obiekt światowego dziedzictwa UNESCO 	

Nazwa	Data	Lokalizacja	Rodzaj inicjatywy	Opis	Ocena
Task Force on just transition for Canadian Coal Power Workers and Communities	2018	Alberta, Saskatchewan, Nowy Brunzwik i Nowa Szkocja, Kanada	Grupa zadaniowa, której zadaniem jest spotkanie się z pracownikami i społecznościami dotkniętymi stopniowym znośzeniem węgla i przygotowaniem zaleceń w sprawie polityki dla rządu dotyczących strategii sprawiedliwej transformacji	– Wizyta w 15 społecznościach sektora węglowego i przedstawienie 10 następujących zaleceń: 1. Należy posiadać solidną strategię w zakresie ewaluacji, komunikacji i sprawozdawczości dotyczącej sprawiedliwej transformacji; 2. Należy uwzględnić przepisy dotyczące sprawiedliwej transformacji we wszystkich innych przepisach prawa i regulacjach; 3. Należy finansować długofalowe badania na temat wpływu stopniowego znośzenia węgla; 4. Należy finansować ustanawianie i funkcjonowanie zarządzanych lokalnie centrów transformacji na obszarach zależnych od węgla objętych transformacją; 5. Należy stworzyć programy emerytur pomostowych; 6. Należy usprawnić gromadzenie danych na temat profili kwalifikacji pracowników, demografii, lokalizacji, obecnych i potencjalnych miejsc pracy i udostępnić je publicznie; 7. Należy stworzyć kompleksowy pakiet finansowania dla pracowników sektora węglowego obejmujący kształcenie, wsparcie dochodu, zdobywanie kwalifikacji, ponowne zatrudnienie i mobilność; 8. Należy finansować lokalną infrastrukturę w społecznościach objętych transformacją; 9. Należy ustanowić dedykowane, kompleksowe, włączające i elastyczne programy finansowania sprawiedliwej transformacji dla społeczności, których to dotyczy; 10. Należy spotykać się bezpośrednio ze społecznościami objętymi transformacją, aby uzyskać informacje na temat ich lokalnych priorytetów, oraz aby zapanować im doświadczenia	– Rząd Kanady zobowiązał się do przekazania 35 mln CAD, ale szacowane zapotrzebowanie wynosi setki milionów dolarów – Przedstawienie szczegółowych i specyficznych dla danego regionu zaleceń w zakresie polityki, dotyczących prowadzonej lokalnie sprawiedliwej transformacji – Zapewnienie wglądu w kwestie świadczących zdrowotnych, historii węgla w Kanadzie, wkładu węgla w gospodarkę kanadyjską, obowiązujące regulacje i plany stopniowego znośzenia węgla w każdym regionie, dogłębne analizy przykładów o różnych profilach
Transformacja, specjalizacja i dywersyfikacja Genk	Lata 60. XX wieku	Genk, Limburgia, Belgia	Odsunięcie się od górnictwa węglowego początkowo za sprawą specjalizacji, następnie za sprawą dywersyfikacji	– Po zamknięciu większości kopalń w latach 60. XX wieku Ford stworzył zakład produkcji i stworzył centrum przemysłu motoryzacyjnego, w którym wszyscy pracownicy znaleźli ponowne zatrudnienie – Na początku drugiej dekady XXI wieku Ford zamknął swój zakład – Specjalizacja była nietrwała i obecnie miasto stara się zdywersyfikować gospodarkę w kilku innych gałęziach przemysłu	– Przez lata specjalizacja sprzyjała wzrostowi i ponownemu zatrudnianiu pracowników – Nie była jednak zrównoważona pod względem gospodarczym – Istnieje pewien element ryzyka w przechodzeniu na nowe gałęzie przemysłu – czasami dywersyfikacja jest bezpieczniejszym rozwiązaniem

Nazwa	Data	Lokalizacja	Rodzaj inicjatywy	Opis	Ocena
Transformacja Zagłębia Ruhry	Lata 60. i 70. XX wieku	Zagłębie Ruhry, Niemcy	Zarządzanie zmianą strukturalną przez 50 lat w celu transformacji regionów zależnych od węgla i stali	<ul style="list-style-type: none"> – W latach 60. i 70. XX wieku: blokada technologiczna, strategię skierowane głównie na ożywianie istniejących gałęzi przemysłu – Wciąż jednak zamykano kopalnie i zakłady. Rząd zapewnił dopłaty do wynagrodzeń i wcześniejsze emerytury pomostowe – Lata 80. XX wieku: aktywniejsza polityka przemysłowa mająca na celu rozwój przemysłu energii ze źródeł odnawialnych i uczelni/centrów badawczych – Oddolne podejście do rozwoju obejmujące planowanie na szczeblu regionalnym – Obecnie region w większości odszedł od węgla i stali, wciąż jeszcze jest strukturalnie słabszy niż średnia w Niemczech 	<ul style="list-style-type: none"> – Koalicja decydentów, inwestorów, liderów społeczności i pracowników, którzy byli żywotnie zainteresowani utrzymaniem przemysłu węgla i stali, stworzyła sytuację „blokady technologicznej” – Część wstrząsu wywołanego zamknięciem kopalni i zakładów złagodzono dzięki polityce społecznej i polityce zatrudnienia – Region pozostaje jednak biedniejszy niż przeciętnie, występuje w nim wysoki poziom bezrobocia i zanieczyszczenia
Niemiecka Komisja Węglowa	2019	Niemcy	Komisja składająca się z liderów przemysłu, związków zawodowych, przedstawicieli regionu zależnego od węgla, NGO zajmujących się tematyką środowiska, instytutów badawczych i osób indywidualnych ze społeczności objętych transformacją mająca na celu opracowanie planu dotyczącego stopniowego	<ul style="list-style-type: none"> – Po ośmiu miesiącach negocjacji i kilku przypadkach poważnych nieporozumień, w ostatecznym sprawozdaniu znalazły się następujące zalecenia: <ol style="list-style-type: none"> 1. Opracowanie jasnego harmonogramu stopniowego znoszenia węgla 2. Wspieranie transformacji regionu o tradycjach górniczych poprzez rozwój regionalny 3. Modernizacja systemu energetycznego poprzez korzystanie w większym stopniu z energii ze źródeł odnawialnych 4. Złagodzenie trudności dla osób objętych tym procesem i zapewnienie sprawiedliwej transformacji 5. Stosowanie środków monitorowania i dostosowania co trzy lata 	<ul style="list-style-type: none"> – Rezultaty działania tej komisji krajowej składającej się z wielu zainteresowanych stron stanowią silny sygnał zarówno dla decydentów, jak i dla obywateli – Zróżnicowany charakter członkostwa podsyła debatę publiczną, zamiast ją uspokoić, i nieco osłabił zdolność do formułowania zaleceń dotyczących transformacji w sprawozdaniu – Regionalne plany transformacji powinny być traktowane priorytetowo w stosunku do planów krajowych

Nazwa	Data	Lokalizacja	Rodzaj inicjatywy	Opis	Ocena
Strategiczna transformacja Bilbao	Lata 80. i 90. XX wieku	Bilbao, Hiszpania	Strategiczny plan rewitalizacji Bilbao z uwagi na silną tendencję spadkową przemysłu ciężkiego spowodowaną zmianami strukturalnymi	<ul style="list-style-type: none"> - Stworzenie korporacji rozwoju miejskiego, która wykorzystwała środki publiczne do celów strategicznego rozwoju miejskiego - Wybudowanie Muzeum Guggenheima oraz Pałacu Euskalduna - Duże inwestycje w kapitał ludzki (uczelnie, centra badawcze itp.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Miasto skutecznie zaplanowało swoje przekształcenie w kulturalną atrakcję dzięki realizacji kilku istotnych projektów - Niektórzy uważają jednak, że stało się tak za sprawą szeregu pomyślnych sytuacji - Transformacji brakowało odpowiednich ram planowania terytorialnego, a kompetencje licznych władz pokrywały się, co sprawiło, że działania były nieefektywne
Program transformacji dla pracowników sektora węglowego	2018	Alberta, Kanada	Pakiet polityki dla pracowników i społeczności sektora węglowego w ramach stopniowego znoszenia węgla	<ul style="list-style-type: none"> - Dotacja pomostowa do ponownego zatrudnienia - Dotacja do emerytury pomostowej - Pomoc na rzecz mobilności - Bony na szkolenie mające na celu przekwalifikowanie - Poradnictwo zawodowe i pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia - Dostępność mediatorów do celów dostosowania siły roboczej w poszczególnych miejscach - Porozumienia <i>Off-Coal Agreement</i> z przedsiębiorstwami energetycznymi będącymi właścicielami lokalnych zakładów i kopalń - Włączenie programów i regulacji rządu federalnego 	<ul style="list-style-type: none"> - Dzięki zaangażowaniu zainteresowanych stron program został dość dobrze przyjęty - Lokalne centra transformacji miały szczególne znaczenie - Utworzono zabezpieczenia dzięki umowom finansowym z prywatnymi przedsiębiorstwami energetycznymi i dzięki zaangażowaniu rządu federalnego - Dzięki solidnym strategiom pomocy społecznej pracownicy objęci transformacją mieli zapewnioną pomoc - Nie opracowano jednak dla regionu żadnej kompleksowej zielonej strategii przemysłowej, która pomogłaby w przejściu byłych pracowników przemysłu węglowego do sektorów niskoemisyjnych

Załącznik 2: Wywiady z zainteresowanymi stronami z platformy dla regionów górniczych w okresie transformacji

Przedstawione poniżej wywiady mają charakter wyłącznie informacyjny i nie powinny być traktowane jako odzwierciedlenie poglądów organizacji, do których należą uczestnicy.

Proces kwalifikacji

Aby wybrać uczestników do tych wywiadów, skontaktowano się z sekretariatem platformy dla regionów górniczych w okresie transformacji i przekazano mu pytania i kwestie, które stanowiły przedmiot zainteresowania i co do których chciano uzyskać informacje od uczestników. Na tej podstawie sekretariat skontaktował się z zainteresowanymi stronami, które określił jako najbardziej zainteresowane przedstawieniem uwag do tych zagadnień. W sumie na udział w wywiadach zgodziło się 15 osób.

Po uzyskaniu przez sekretariat zgody tych osób, skontaktowano się bezpośrednio z zainteresowanymi stronami, przekazując im szczegółowy kwestionariusz, na który osoby te mogły odpowiedzieć w formie pisemnej, telefonicznej albo w formie wywiadu osobistego. Wszystkie wywiady, które były prowadzone telefonicznie lub osobiście, były następnie spisywane i odsyłane do uczestników w celu dokonania ostatecznego przeglądu. Następnie uczestnicy mieli możliwość anonimizacji swoich wypowiedzi w tej publikacji. Jeden z uczestników poprosił, aby jego odpowiedzi nie publikować w formie załącznika, ale aby nadal uwzględnić je w podsumowaniu odpowiedzi, które znajduje się na początku sekcji 3. Niektórzy z uczestników, którzy należeli do tej samej organizacji lub agencji, udzielili wspólnej odpowiedzi. Należy zauważyć, że proces przeprowadzania wywiadów odbył się w początkowym okresie kryzysu związanego z COVID-19 (luty–marzec 2020 r.), co oznaczało, że dwie z osób, które początkowo zgodziły się na wywiad, nie mogły już w nim uczestniczyć, ponieważ musiały skupić się na natychmiastowych skutkach kryzysu.

W sumie otrzymano 11 wypowiedzi, z których jedna nie została uwzględniona w niniejszym załączniku.

Kwestionariusz

Poniżej przedstawiono szczegółowe pytania, jakie zadano uczestnikom. Odpowiedzi są odpowiednio ponumerowane w przypadku każdego z uczestników.

Pytanie 1: W jakim charakterze uczestniczyli Państwo w unijnej platformie dla regionów górniczych w okresie transformacji? Co określiliby Państwo jako mocne i słabe strony platformy dla regionów górniczych w okresie transformacji? Czy inicjatywa ta pomogła Państwu w opracowaniu projektów w Państwa regionie/państwie [*proszę wybrać w oparciu o Państwa wiedzę fachową*]? W jaki sposób?

Pytanie 2: Proszę zwięźle opisać wyzwania, przed jakimi stoi Państwa region/państwo [*proszę wybrać w oparciu o Państwa wiedzę fachową*], związane z zamykaniem kopalń węgla lub elektrowni węglowych.

Wypowiedź powinna zawierać odpowiedzi na następujące pytania, a także inne istotne informacje: Które zakłady są zamykane? Ile osób, według Państwa szacunków, stoi przed zagrożeniem utraty pracy/utraciło już pracę? Na które grupy ludności sytuacja ta ma lub będzie miała największy wpływ? Czy istnieją jakieś lokalne czynniki, które sprawiają, że transformacja jest jeszcze większym wyzwaniem (np.: wysoka stopa bezrobocia, brak innych gałęzi przemysłu w regionie, starzenie się społeczeństwa,

wyludnianie się regionu, wysokie poziomy zanieczyszczenia na niektórych obszarach itp.)? Jakie według Państwa są najistotniejsze kroki w przeprowadzeniu skutecznej transformacji?

Pytanie 3: Jaki szczególny wpływ ma zamykanie kopalń lub elektrowni węglowych na Państwa biuro/organizację/przedsiębiorstwo? Czy ustanowili Państwo w odpowiedzi na tę sytuację jakiegokolwiek programy/projekty lub byli w takie programy/projekty zaangażowani? Jeżeli tak, proszę je zwięźle opisać.

Pytanie 4: Jeżeli posiadają Państwo wiedzę na temat wykorzystania funduszy spójności UE w Państwa regionie/państwie [proszę wybrać w oparciu o Państwa wiedzę fachową], proszę opisać, w jaki sposób można Państwa zdaniem zwiększyć ich skuteczność.

Odpowiedzi mogą zawierać omówienie następujących tematów lub jakichkolwiek innych tematów, które uznają Państwo za istotne: Jakie występują trudności i korzyści związane z zarządzaniem dzielonym? Czy istnieją jakieś kwestie finansowe (np. finansowanie dotacji lub instrument finansowy), zarządcze (np. zarządzanie centralne lub lokalne) lub jakiegokolwiek kwestie operacyjne, które miały istotne znaczenie dla skuteczności działania? Czy stopa współfinansowania ma znaczenie?

Pytanie 5: Czy słyszeli Państwo o FST? Jeżeli tak, jaka jest Państwa opinia na temat wniosku w jego obecnym brzmieniu?

Pytanie 6: Czy według Państwa FST może i powinien odgrywać rolę w tworzeniu zachęt dla regionów, aby myślały one o swoich strategiach transformacji w perspektywie długoterminowej, czy zamiast tego powinien być on wykorzystywany jako fundusz reagowania służący odpowiadaniu na wstrząsy społeczno-gospodarcze wywołane przez transformację?

Pytanie 7: Jakie jest Państwa zdanie na temat wykorzystywania Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji do finansowania wsparcia społecznego (np. środków przekwalifikowania), ożywienia gospodarczego (np. inwestycji w MŚP i cyfryzacji) i renaturalizacji terenu (np. zmiany przeznaczenia starych kopalń)? Czy Państwa zdaniem należy zawęzić zakres kwalifikowalności projektów lub – wręcz przeciwnie – istnieją dodatkowe cele, które Państwa zdaniem powinny znaleźć się w tym zakresie?

Pytanie 8: Czego konkretnie Państwa region/państwo [proszę wybrać w oparciu o Państwa wiedzę fachową] potrzebowałyby ze strony takiego funduszu? Tj. jakiego rodzaju projekty/wsparcie społeczne należy finansować? Jak wysokie finansowanie byłoby, według Państwa szacunków, potrzebne w Państwa regionie/państwie [proszę wybrać w oparciu o Państwa wiedzę fachową]?

Pytanie 9: W jaki sposób, z administracyjnego punktu widzenia, należałoby Państwa zdaniem najlepiej zorganizować fundusz? Tj. na którym szczeblu administracyjnym należy przydzielać finansowanie i podejmować decyzje dotyczące wdrażanych projektów? Które kryteria należy uwzględnić/z których kryteriów należy zrezygnować przy wyborze regionu, który powinien uzyskać finansowanie?

Pytanie 10: Jakiego rodzaju wsparcia oczekivaliby/potrzebowałiby Państwo względem Państwa biura/organizacji/przedsiębiorstwa? Które elementy byłyby Państwa zdaniem najistotniejsze, aby wsparcie takie było skuteczne, efektywne i sprawiedliwe?

Respondent 1

Region: Europa

Pytanie 1

Od czasu powstania platformy w grudniu 2017 r. znacznie usprawniono jej działanie. Mocne strony równoważy jednak nadal szereg słabych punktów, które podważają zdolność platformy do stymulowania transformacji, a w najgorszych przypadkach ułatwiają jej dalsze opóźnienia. Niektóre pozytywne kwestie nie są na tyle silne, aby wyraźnie wskazać je jako mocne strony, choć warto zauważyć pozytywne postępy, jakie poczyniono dzięki zapewnieniu wsparcia ze strony sekretariatu.

Mocne strony platformy obejmują:

- Jej **otwartość podczas spotkań na wnoszenie wkładu przez wszystkie zainteresowane strony**, w szczególności w kontekście pracy w grupach.
- Zdolność zainteresowanych stron do przekazywania informacji zwrotnych na temat platformy i proponowania sesji na przyszłe spotkania platformy – należy jednak zauważyć, że kwestię tę podważa słabsza strona dotycząca procesów w państwach powiązanych z platformą.

Słabsze strony:

- **Brak wyraźnego uznania, że węgiel jest stopniowo znoszony, oraz ciągła dyskusja na temat technologii czystego spalania węgla** (które pozostają w zakresie zadań) hamują postęp w dyskusjach. Technologie czystego spalania węgla są mitem: żadne stosowanie węgla, z redukcją czy bez redukcji, nie będzie spójne z unikaniem katastrofalnych zmian klimatu (które z kolei dotyczą proporcjonalnie najbardziej zagrożonych grup w społeczeństwie) i utrzymaniem globalnego wzrostu temperatury poniżej 1,5°C. Wskutek takiego podejścia niektóre regiony pokładają nadzieję w zwykłej zmianie sposobu wykorzystania węgla. Co więcej, utrzymująca się tolerancja dla dyskusji na temat technologii czystego spalania węgla (nawet jeśli są one w mniejszości) stoi w sprzeczności z dynamiką finansowania i wsparcia odchodzącą od wspierania paliw kopalnych, czego dowodem jest przełomowa decyzja Europejskiego Banku Inwestycyjnego w zakresie polityki kredytowania energetyki, mająca na celu zakończenie finansowania projektów dotyczących energii z paliw kopalnych do końca 2021 r. oraz wyłączenie paliw kopalnych z funduszy polityki spójności, w tym z nowego Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Trzymanie się węgla grozi tym, że regiony będą coraz bardziej wykluczone z możliwości inwestycyjnych.
- **Główna słabość platformy dla regionów górniczych leży w procesach prowadzonych w poszczególnych państwach.** Spotkania zespołów krajowych, których celem jest opracowanie strategii transformacji w regionach i wybór projektów, są tworzone przez rząd krajowy albo na szczeblu krajowym, albo w regionach w okresie transformacji. W praktyce brak jasnej struktury takich spotkań i ich zakresu zadań oznacza, że komunikacja z zainteresowanymi stronami jest czasem ograniczona, a proces jest nieprzejrzysty dla wszystkich, którzy nie są bezpośrednio zaangażowani. Wykazy wybranych projektów rzadko kiedy są dostępne ze względu na „tajemnicę przedsiębiorstwa”, a kryteria wyboru są niepewne. „Wybrane” projekty uzyskują pomoc w znalezieniu funduszy europejskich. Sytuacja ta może się zmienić wraz z pojawieniem się wsparcia ze strony dedykowanego sekretariatu pomocy technicznej dla regionów w okresie transformacji (START), jest jeszcze jednak zbyt wcześnie na takie stwierdzenie.

- **Brak przejrzystości i dostępności informacji**

Głównym czynnikiem odpowiadającym za słabości platformy jest wahanie Komisji w kwestii jednoznacznego uznania, że transformacja wiąże się ze stopniowym znoszeniem paliw kopalnych, w tym z szybkim znoszeniem węgla. Wynika to z faktu, że **Komisja nie chce zagrażać „suwerenności energetycznej”** państw członkowskich zapisanej w TFUE, ale również z **braku bezpośredniego zarządzania przez Komisję funduszami przekazanymi regionom w okresie transformacji** – co oznacza, że platforma i Komisja mogą pomagać tylko państwom członkowskim, które dobrowolnie angażują się w proces transformacji. Państwa, które nie zwracają się o pomoc, nie otrzymują jej. Sprawia to, że regiony pozbawione są zdolności do przejścia inicjatywy i planowania sprawiedliwej transformacji, a także może ograniczać postęp ze względu na politykę wewnętrzną państw, w których dyskusja na temat wycofania węgla na szczeblu krajowym stanowi tabu (jak w Polsce i Bułgarii). Ponadto, ponieważ państwa członkowskie decydują o strukturach – a decyzje na temat kryteriów wyboru projektów zapadają na spotkaniach zespołów krajowych (na które zainteresowane strony są zapraszane przez państwo członkowskie) – procesom brakuje przejrzystości, a zatem również kontroli.

Pytanie 2

Największe wyzwania w regionach wynikają często z problemów w trzech głównych obszarach:

- Wyzwania wynikające z gospodarki opartej na jednej gałęzi przemysłu, która już podupada: wyludnienie się, starzenie się społeczeństwa, bezrobocie strukturalne itp., jak również wpływ na kulturę.
- Szkody w środowisku spowodowane długotrwałym wydobywaniem zasobów, które same w sobie stanowią przeszkodę dla przyszłych inwestycji.
- Polityka: brak chęci uznania, że stopniowe znoszenie węgla/paliw kopalnych i koniec przemysłu węglowego/paliw kopalnych są nieuniknione, uniemożliwia planowanie i sprawia, że dwa pierwsze obszary wyzwań są bardziej problematyczne. Dzięki ustaleniu jasnego harmonogramu inwestorzy zyskują pewność; pozwala to na uniknięcie tworzenia aktywów osieroconych i obniżenie ogólnych kosztów transformacji.

Bazując na wnioskach z dokumentu programowego na temat sprawiedliwej transformacji w polityce Europy Południowej i Wschodniej finansowanego przez EUKI WWF, niechęć władz krajowych do wyznaczenia terminu stopniowego znoszenia węgla i wpływ interesów wynikających z inwestycji mogą przyczyniać się do blokowania transformacji regionów. Z zaleceń wynikających z czterech analiz przykładów zawartych w przedmiotowym dokumencie wyłania się pięć głównych, ogólnych zaleceń politycznych mających na celu zapewnienie sprawiedliwej transformacji:

1. Ustalenie daty stopniowego znoszenia węgla na jak najwcześniejszym etapie, a następnie uzgodnienie opartej na konsensusie strategii transformacji opierającej się na harmonogramie.
2. Zapewnienie, aby ramy czasowe i strategie opierały się na wysokiej jakości analizie ilościowej, opartej na zobowiązaniu do zrównoważonego rozwoju.
3. Zapewnienie odpowiedniego ukierunkowanego wsparcia finansowego i politycznego na rzecz transformacji przy wykorzystaniu funduszy unijnych i krajowych.
4. Dążenie do rzeczywistej dywersyfikacji gospodarczej.
5. Zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron w trwający proces, szczególnie na szczeblu lokalnym.

Każdy region ma jednak do czynienia ze specyficznymi wyzwaniami i warto również wskazać na takie obszary, jak np. obszary w południowo-zachodniej Bułgarii (Pernik i Bobov Dol w obwodzie Kiustendił), gdzie brak działań na Bałkanach Zachodnich może po prostu prowadzić do eksportu zanieczyszczeń przez granicę.

Pytanie 3

[zanonimizowane]

Pytanie 4

Najskuteczniejsze byłoby bezpośrednie zarządzanie funduszami, gdyż możliwe by było kierowanie ich bezpośrednio do regionów, które ich potrzebują, co ograniczyłoby liczbę pośredników. Do takiego rozwiązania wezwało w niedawnym piśmie 15 burmistrzów dużych miast europejskich, wzywały do tego również inne gminy, jak na przykład podczas wydarzenia WWF-u dotyczącego sprawiedliwej transformacji, które odbyło się w lutym.

Pytanie 5

Z ostrożnym zadowoleniem przyjmujemy nowy wniosek, zwracamy jednak uwagę, że w kluczowych obszarach istnieją znaczne możliwości poprawy. Jest to krok we właściwym kierunku, współprawodawcy muszą jednak teraz zapewnić wystarczające ambicje oraz szczelność mechanizmu na wszelkie inwestycje w paliwa kopalne. Dobrze jest widzieć:

- ✓ uwzględnienie wymogu sporządzania terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji na poziomie NUTS 3;

stanowi to realny krok naprzód, plany takie powinny być jednak zgodne z zasadą neutralności klimatycznej, wykluczać inwestycje w paliwa kopalne i zawierać harmonogram stopniowego znoszenia paliw kopalnych;
- ✓ uznanie zaangażowania Rady Europejskiej na rzecz neutralności klimatycznej do 2050 r. w motywach rozporządzenia i w jego zakresie (art. 1);
- ✓ wyłączenie paliw kopalnych (ale tylko z funduszu – gaz może być wyraźnie dozwolony w ramach filaru InvestEU);
- ✓ decyzje w sprawie regionów kwalifikujących się do funduszu należy podejmować wspólnie przez Komisję i państwa członkowskie; jest to nowy proces i wzywamy Komisję do zapewnienia jego przejrzystości.

Aby jednak zapewnić prawdziwą sprawiedliwą transformację:

- **Terytorialne plany sprawiedliwej transformacji powinny opierać się na bardziej ambitnych założeniach i zawierać harmonogram stopniowego znoszenia paliw kopalnych**
Daty stopniowego znoszenia węgla przed 2030 r. w regionach zależnych od węgla mają zasadnicze znaczenie i wszystkie plany powinny je zawierać; należy również do nich włączyć harmonogram znoszenia innych paliw kopalnych i transformacji przemysłu węglowego.
- **Należy uznać zobowiązanie do stopniowego znoszenia oraz ambitny harmonogram stopniowego znoszenia paliw kopalnych w kryteriach przydziału środków w ramach funduszu**

Chociaż fundusz powinien być otwarty dla wszystkich państw członkowskich i wszystkie regiony, które stoją w obliczu szczególnie trudnych przemian, powinny się do niego kwalifikować, niektóre regiony dążą do szybszej transformacji. Należy do tego zachęcać i wspierać je, aby podnosić poziom ambicji i wspierać ambitne plany.

- **U podstaw mechanizmu muszą leżeć przejrzystość i zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron**

Planowanie i wdrażanie musi obejmować wszystkie zainteresowane strony, w tym przedstawicieli społeczności lokalnych i społeczeństwo obywatelskie, z uwzględnieniem ryzyka związanego z konfliktami interesów. Wsparcie na rzecz tego procesu musi wykraczać poza wsparcie przewidziane w obecnych przepisach dotyczących polityki spójności. WWF zaleca Siedem Złotych Zasad dotyczących planowania sprawiedliwej transformacji jako podstawę do projektowania formalnych struktur.

- **Należy wyłączyć inwestycje w paliwa kopalne ze wszystkich trzech filarów mechanizmu**

Osiągnięcie sprawiedliwej transformacji nie będzie możliwe, jeśli regiony pozostaną w tyle w zakresie technologii paliw kopalnych. WWF z zadowoleniem przyjmuje wyraźne wyłączenie inwestycji w paliwa kopalne z proponowanego Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Centralnym elementem funduszu musi być zrównoważona dywersyfikacja gospodarcza.

Z zadowoleniem przyjmujemy fakt, że finansowanie to będzie miało charakter uzupełniający i dodatkowy w stosunku do głównego celu klimatycznego wynoszącego 25% w budżecie UE.

Pytanie 6

Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji powinien służyć regionom jako ułatwienie i zachęcać je do wzajemnego wspierania i motywowania się w celu wdrożenia sprawiedliwej transformacji. Nieplanowana transformacja jest najprawdopodobniej niesprawiedliwą transformacją. Dlatego też najbardziej wartościowym elementem funduszu są terytorialne plany sprawiedliwej transformacji, o ile są one szczegółowe, spójne z osiągnięciem neutralności klimatycznej zgodnie z celami UE i porozumienia paryskiego, niezbędne do uzyskania dostępu do funduszu i są opracowywane przy znaczącym zaangażowaniu wszystkich zainteresowanych stron i wiodącej roli lokalnych gmin.

Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji służy reagowaniu. Powinien on stanowić uzupełnienie długoterminowego planowania, ale nie zastępować go. Sprawiedliwa transformacja wymaga planowania długoterminowego (w przeciwnym razie inwestycje zostaną wstrzymane, gdy zastrzyki gotówkowe ustną, a region podupadnie).

Pytanie 7

Należy pamiętać, że Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i mechanizm jako całość nie są jedynymi źródłami wsparcia na rzecz sprawiedliwej transformacji – ani na szczeblu UE, ani w przypadku uwzględnienia krajowych i innych źródeł finansowania.

Fundusze polityki spójności (EFRR) i EFS+ odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu wsparcia społecznego i w ożywianiu gospodarczym.

W ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji należy koncentrować się na kluczowych kwestiach związanych ze sprawiedliwą transformacją, w tym na ubóstwie energetycznym, i wspierać tylko te inwestycje, które mają rzeczywiście zrównoważony charakter. Powinien on funkcjonować w połączeniu z innymi, istniejącymi funduszami. Podobnie jak wcześniej, najważniejszym

elementem tego funduszu jest uwzględnienie terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji – w których należy kierować się względami zrównoważonego rozwoju, a plany te, aby były skuteczne, same w sobie muszą wykluczać inwestycje w paliwa kopalne, i które mogą obejmować wszystkie niezbędne elementy i środki służące sprawiedliwej transformacji.

Należy bardzo dokładnie przeanalizować, czy duże inwestycje powinny uzyskiwać wsparcie w ramach funduszu, i w żadnym wypadku nie należy przeznaczać funduszy na instalacje paliw kopalnych – w tym na poprawę wyników w zakresie emisji, chyba że są one zgodne z neutralnością emisyjną. Większość takich inwestycji w duże przedsiębiorstwa lub infrastrukturę można by lepiej zrealizować poprzez finansowanie prywatne przy wsparciu obligacji ekologicznych itp. Natomiast Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, który zapewnia dotacje, może koncentrować się na społecznościach i rozwiązywaniu problemu ubóstwa energetycznego; na przykład w dziedzinie ogrzewania i izolacji budynków mieszkalnych.

Pytanie 8

Nie dotyczy.

Warto jednak ponownie podkreślić, że nie jest to jedyny dostępny fundusz na potrzeby transformacji. Istnieją inne fundusze unijne, które można wykorzystać, ale także wiele funduszy krajowych – w tym w państwach, które otrzymują duże kwoty finansowania w ramach polityki spójności. W opublikowanym niedawno przez WWF dokumencie „Poles apart” wskazano, że w latach 2005–2016 Polska zainwestowała 18,8 mld EUR w przemysł węglowy, podczas gdy tylko 5,42 mld EUR w energię ze źródeł odnawialnych. Szacuje się, że transformacja systemu energetycznego do 2050 r. będzie kosztować maksymalnie o 18 mld EUR więcej w porównaniu z dotychczasowym funkcjonowaniem, ale bezpośrednie oszczędności energii mogą wynieść 55 mld EUR, a dalsze oszczędności w wysokości 200 mld EUR będą wynikać z uniknięcia szkód i kosztów zdrowotnych.

Przy obliczaniu kosztów transformacji należy wziąć pod uwagę oszczędności wynikające z kosztów energii i uniknięcia szkód, jak również wykorzystanie istniejących funduszy publicznych.

Pytanie 9

Sprawiedliwa transformacja odbywa się na szczeblu lokalnym i wymaga indywidualnych rozwiązań, osadzonych w szerszym kontekście. W związku z tym dystrybucja i programowanie powinny odbywać się na poziomie NUTS 3 (lub w niektórych przypadkach na jeszcze bardziej szczegółowych poziomach). Terytoria powinny mieć możliwość ustalenia dat stopniowego znoszenia węgla niezależnie od swoich rządów krajowych i powinny odgrywać wiodącą rolę w planowaniu, aby zarówno uniknąć politycznej rozgrywki o finansowanie, jak i poprawić wydajność i wyeliminować pośredników.

Pytanie 10

Aby wsparcie było skuteczne i sprawiedliwe, powinno uwzględniać skalę wyzwania, ale także ambicje danego regionu/państwa. Należy na przykład wziąć pod uwagę fakt, że Grecja ogłosiła datę stopniowego wycofywania stosowania węgla (brunatnego) do 2028 r., gdzie w zachodniej Macedonii branża ta odpowiada za 5522 miejsca pracy, a stopa bezrobocia wynosi już 27%; w Niemczech tymczasem ustalona data 2038 r. jest mało ambitna i stanowi jedynie niewielką zmianę w stosunku do dotychczasowego stanu rzeczy przez pierwsze 10 lat, jeśli chodzi o zamykanie zakładów.

Respondent 2

Imię i nazwisko: Maria Belarmina Diaz Aguado i Javier Vila Ferrero

Organizacja: Zarząd regionalny Principado de Asturias

Stanowisko: Dyrekcja Generalna ds. Energii, Górnictwa i Ponownego Zagospodarowania // Dyrekcja Generalna ds. Europejskich

Państwo: Hiszpania

Region: Asturias

Pytanie 1

Dołączyliśmy do „unijnej platformy dla regionów górniczych w okresie transformacji” podczas spotkania inauguracyjnego w Strasburgu w dniu 11 grudnia 2017 r. i od tego czasu uczestniczyliśmy we wszystkich spotkaniach w Brukseli (z wyjątkiem spotkania w lipcu 2019 r., ze względu na okres przejściowy w rządzie regionalnym), jak również w drugim rocznym dialogu politycznym w Gorlitz. Odbyliśmy także spotkania dwustronne z Komisją Europejską i ECORYS w Brukseli, Madrycie i Oviedo. Uczestniczyliśmy w kilku panelach i obradach okrągłego stołu podczas różnych spotkań, które odbyły się do tej pory. W różnych spotkaniach, w których uczestniczyliśmy, towarzyszyli nam również inni członkowie rządu regionalnego: w inicjatywie tej uczestniczyło także dwóch różnych regionalnych ministrów przemysłu oraz dyrektor generalny ds. europejskich.

Wśród mocnych stron platformy jest to, że przyczyniła się ona do zjednoczenia różnych regionów Europy borykających się z podobnymi problemami, które to regiony wkrótce staną w obliczu trudnych przemian. Służy ona jako dobre narzędzie wymiany doświadczeń i dobrych praktyk oraz do tworzenia sieci kontaktów. Początkowo platformę tworzyło 41 regionów znajdujących się w okresie transformacji sektora węglowego w Europie, a następnie wybrano około 20 regionów pilotażowych o gospodarce silnie uzależnionej od węgla, aby wesprzeć ich transformację. Z naszego punktu widzenia koncepcja platformy jest znakomita, a dokonany wybór regionów pilotażowych jest również pozytywny, gdyż pozwala na skoncentrowanie wysiłków tam, gdzie są one potrzebne na szczeblu regionalnym.

Słabą stroną może być przede wszystkim fakt, że do chwili obecnej nie podjęto żadnych działań przynoszących wymierne rezultaty, nawet w przypadku tych regionów pilotażowych. Regiony potrzebują szybkich działań, a my także potrzebujemy pomocy w tej transformacji. Doszło do ogromnego rozczarowania i zawodu, jeżeli chodzi o wskaźniki Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i włączenie wszystkich krajów należących do UE, bez uwzględnienia regionów w okresie transformacji: ani stopnia, w jakim dotyka je transformacja energetyczna, jej tempa i wpływu; ani też stopnia ich zaangażowania w platformę, ich zaangażowania na rzecz przejścia na czystsze i bardziej ekologiczne systemy energetyczne.

Inicjatywa ta przyczyniła się do przygotowania regionalnych grup roboczych, zarówno w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, jak i w ramach współpracy między różnymi departamentami władz regionalnych. W ramach tych grup roboczych, których strategię oddolną włączono również do równoczesnego opracowywania strategii regionalnej, udało nam się zidentyfikować i zaproponować UE nowe projekty. Wciąż jednak brakuje nam narzędzi, które pomogłyby nam w opracowaniu mechanizmów finansowania tych projektów. Nie tylko mechanizmów finansowania, ale także funduszy europejskich na te projekty, które są oczywiście potrzebne do zapewnienia sprawiedliwej transformacji.

Pytanie 2

Księstwo Asturii posiada silną bazę przemysłową, od której nie możemy odstąpić i którą musimy wzmacniać zgodnie z europejskimi celami. Statystycznie rzecz biorąc, waga przemysłu w 2016 r. wynosiła 21% regionalnego PKB, przekraczając próg 20% ustalony jako statystyczna granica służąca określeniu danego regionu regionem przemysłowym. Aby zilustrować znaczenie sektora przemysłowego i energetycznego, możemy po prostu wyjaśnić, że Asturia reprezentuje 4,2% hiszpańskiego zapotrzebowania na energię elektryczną przy mniej niż 2% jej PKB. W tym kontekście Asturia jest regionem węglowym od 1593 r., kiedy to król Filip II wydał pierwszą koncesję na kopalnię węgla, a w latach 70. XX wieku mieliśmy ponad 50 000 górników. Ponadto przemysł w Asturii (produkujący stal, cynk, aluminium i cement, a także chemikalia, nawozy itp.) charakteryzuje się intensywnym zużyciem energii (co wymaga bezpieczeństwa i jakości dostaw) oraz wysokim poziomem zanieczyszczeń. Przemysł stoi również w obliczu własnego przejścia na bardziej zieloną gospodarkę.

W ramach decyzji 2010/787 sześć kopalń węgla zakończyło działalność górnictwem w dniu 31 grudnia 2018 r., a tylko jedna kopalnia pozostaje obecnie otwarta, przy czym termin jej zamknięcia zaplanowano na 2021 r. Tak więc w regionie jest tylko 1000 górników węgla. Skutki w naszym regionie są większe ze względu na przyspieszone zamykanie elektrowni węglowych: zdolność wytwarzania elektrowni węglowych podlega szybkemu zmniejszaniu. Dwie elektrownie węglowe zostaną zamknięte w 2020 r., trzecia ulegnie przekształceniu do poziomu 1/3 zdolności (i innej paliwa), tak że do 2021 r. będą działać maksymalnie dwa bloki elektrowni węglowych (oznacza to 40% obecnej zdolności w elektrowniach węglowych). Zamknięcie tych dwóch pozostałych bloków ma nastąpić najpóźniej do 2030 r. Wcześniejsze zamknięcie jest jednak możliwe, a jeden z bloków może nie zakończyć funkcjonowania przed 2025 r. Należy zauważyć, że energia elektryczna z węgla stanowi prawie 50% całkowitej mocy dostępnej w Asturii.

Większość górników węglowych straciła już miejsca pracy w latach 2007–2017, więc wpływ ostatnich zamknięć w 2018 r. nie jest tak duży w ujęciu liczbowym (1500 miejsc pracy), ale jest niemierzalny pod względem jakości. To samo dzieje się w przypadku elektrowni węglowych, gdzie zagrożonych jest około 1500 miejsc pracy. Te dwa rodzaje działalności są jednak siłą napędową i jedynym dobrym jakościowo zatrudnieniem w niektórych gminach Asturii, zwłaszcza na słabo skomunikowanych obszarach południowo-zachodnich. W związku z tym utraty działalności związanej z kopalniami nie można odzyskać w innych sektorach na obszarach o dodatkowych problemach: wyludnianie się i starzenie się pozostałej ludności. Ze względu na te obszary Asturia plasuje się jako drugi region w Hiszpanii o najstarszej populacji.

Europa musi teraz wykazać się zaangażowaniem, aby nie pozostawić w tyle żadnego regionu, żadnej jednostki administracyjnej, żadnego obywatela, aby stawić czoła niepewności i nieufności tych terytoriów.

Główne wyzwania są następujące:

- zmiana modelu społeczno-gospodarczego;
- delokalizacje przemysłu;
- utrata zatrudnienia i opieki społecznej na dotkniętych obszarach, którą w przypadku Asturii mogą pogłębić straty środowiskowe związane z wyludnianiem się;
- wcześniejsze niefortunne doświadczenia;

- bezpieczeństwo energetyczne i jakość dostaw.

Dążymy do transformacji, która jest harmonijna z ewolucją technologiczną i wyważona w swoich celach w zakresie zrównoważonego rozwoju technicznego, gospodarczego, środowiskowego i społecznego. W przeprowadzeniu takiej transformacji pomogą posiadane przez nas mocne strony:

- głęboko zakorzeniona kultura górnicza i przemysłowa; w konsekwencji kapitał ludzki o wysokim poziomie doświadczenia i kwalifikacji;
- silny sektor przemysłu usługowego, inżynieryjnego i przedsiębiorstw ciągników przemysłowych, które tworzą zróżnicowaną strukturę przemysłową o krajowym i międzynarodowym doświadczeniu zawodowym;
- dostępność surowców, w szczególności metali (stali, aluminium i cynku);
- potężna sieć infrastruktur ułatwiających komunikację wewnętrzną i zewnętrzną, która obejmuje: międzynarodowy port lotniczy i dwa porty, zamknięte dla obszarów górniczych;
- instytucje i organizacje badawcze, takie jak Uniwersytet w Oviedo, sieć ośrodków technologicznych wyspecjalizowanych w kwestiach związanych z RIS3 oraz inne instytucje szkoleniowe lub badawczo-rozwojowe, takie jak znany Krajowy Instytut Węgla, CSIC-INCAR, gdzie można by przydzielać środki;
- klastry specjalizujące się w materiałach, energii i środowisku;
- aktywa związane z działalnością górniczą;
- chronione środowisko naturalne z licznymi zasobami i rozległymi możliwościami zrównoważonej eksploatacji;
- centralny obszar metropolitalny ułatwiający realizację projektów, w tym obszary górnicze w promieniu 20 km. Potencjał w zakresie zrównoważonej mobilności.

Pytanie 3

Nasz region dotkliwie odczuł zamykanie kopalń węgla i elektrowni węglowych. Zamknięcia te miały też zatem również wpływ na rząd regionalny.

Walczymy o pozycję Asturii w tym ważnym okresie, kiedy w UE omawiane są wszystkie strategie, warunki podstawowe i środki finansowania, tak aby uwzględnić szczególne trudności i możliwości.

W ramach „unijnej platformy dla regionów górniczych w okresie transformacji” ściśle współpracujemy z Sekretariatem i otrzymujemy od niego pomoc za pośrednictwem sekretariatu pomocy technicznej dla regionów w okresie transformacji (START). Wybrano nas również do programu wspierania reform strukturalnych DG REFORM i pracujemy nad wstępnymi dokumentami.

Na szczeblu regionalnym pracujemy nad własną strategią transformacji, a także utworzyliśmy Komitet ds. Skutków Transformacji w Asturii składający się z przedstawicieli władz krajowych, regionalnych i lokalnych wraz z przedstawicielami przedsiębiorców i związków zawodowych.

Pytanie 4

Region Asturii ma duże doświadczenie w zarządzaniu różnymi rodzajami funduszy spójności i ich wdrażaniu, z których wszystkie podlegają procedurom zarządzania dzielonego. W ostatnim okresie największe kwoty przeznaczono na EFRROW, EFRR i EFS.

Główne trudności związane z wdrażaniem tych funduszy są związane z ograniczeniami budżetowymi i nadmierną biurokracją:

1. Ograniczenia budżetowe wynikają z regulacji uwarunkowań makroekonomicznych, ustalonych w pakcie stabilności, gdzie państwa członkowskie, a zatem i regiony, mają trzy główne ograniczenia: wydatki publiczne, deficyt i dług publiczny. Fundusze strukturalne są funduszami wstępnie alokowanymi, co oznacza, że państwa członkowskie i regiony muszą najpierw przydzielić projekty w swoim własnym budżecie, wdrożyć je i opłacić, a dopiero potem mogą otrzymać współfinansowaną część z UE. Nadzwyczajnym pozytywnym środkiem ułatwiającym wdrażanie funduszy strukturalnych byłoby uwzględnienie funduszy poza uwarunkowaniami makroekonomicznymi, dzięki czemu państwa członkowskie i regiony mogłyby zwiększyć swoje własne zadłużenie, aby móc wdrożyć fundusze, które następnie zostaną odzyskane w ramach płatności UE.
2. Biurokracja związana z wdrażaniem funduszy, odpowiedzialnością, identyfikowalnością itd. przekracza średnie możliwości administracji publicznej. Chociaż wszyscy zgadzają się, że każde publiczne euro musi być wydane zgodnie z otwartymi, skutecznymi, obiektywnymi i odpowiedzialnymi kryteriami, należy podjąć należyte starania w celu maksymalnego uproszczenia biurokracji systemu.

Jeśli chodzi o stopę współfinansowania, jest to oczywiście ogromny problem dla wszystkich państw członkowskich i regionów o większych ograniczeniach gospodarczych. Niska stopa współfinansowania z pewnością może być powodem braku możliwości realizacji niektórych projektów, jeżeli budżet publiczny jest ograniczony i musi być wykorzystywany do zaspokojenia pilniejszych potrzeb, mianowicie w zakresie opieki zdrowotnej, pomocy społecznej, infrastruktury krytycznej itd.

Pytanie 5

Oczekiwaliśmy, że FST będzie bardzo ważną inicjatywą, i byliśmy przekonani, że będzie to mechanizm sprawiedliwej transformacji w tych regionach, które już odczuwają jej skutki i które przewidują ciężkie czasy w kolejnych latach. Po przeanalizowaniu projektu możemy być jedynie zawiedzeni i rozczarowani, głównie z następujących powodów:

- Został on opracowany w ramach „jednego uniwersalnego podejścia”, również w państwach dystrybucji, które obecnie nie znajdują się w okresie transformacji. Niektóre z tych państw hipotetycznie otrzymają więcej pieniędzy niż Hiszpania, nie będąc w okresie transformacji węglowej, energetycznej i przemysłowej.
- Podział FST pomiędzy różne państwa ustalono w oparciu o trzy główne kryteria: redukcję emisji gazów cieplarnianych, zatrudnienie w górnictwie węglowym oraz zatrudnienie w przemyśle opartym na węglu. Po zastosowaniu tych wskaźników wprowadzono dwie korekty, jedną dotyczącą PKB – którą uważamy za bardzo lekką – oraz ograniczenie z góry i z dołu. Górne ograniczenie w wysokości 2000 mln EUR to maksymalna kwota, jaką państwo członkowskie może otrzymać. Dolne ograniczenie to gwarantowana minimalna kwota 6 EUR na osobę w każdym państwie członkowskim, licząc całkowitą liczbę ludności kraju, a nie

liczbę ludności zamieszkującej dotknięte regiony. W związku z tą korektą początkowe kryteria dotyczące emisji gazów cieplarnianych i zatrudnienia zostały całkowicie zniekształcone, co doprowadziło do niewłaściwej alokacji środków, w ramach której kraje takie jak Francja i Włochy, gdzie znajduje się bardzo niewiele dotkniętych regionów, otrzymują znacznie więcej środków niż na przykład Hiszpania, gdzie znajduje się znacznie więcej dotkniętych regionów. Sytuacja ta jest nie tylko niesprawiedliwa, ale i nielogiczna, ponieważ środki przeznacza się na inne kryteria niż główny cel funduszu. Błąd jest już odkryty od czasu opublikowania przez KE pierwszych danych dotyczących europejskiego semestru, w ramach których określono wszystkie regiony w UE, które mogą być beneficjentami FST. Nadal nie jest jasne, dlaczego zaproponowano podział FST między państwa członkowskie, zanim regiony te zostały właściwie określone.

- Z drugiej strony, ogólnego bezrobocia – w szczególności bezrobocia młodzieży – nie uznano za kryterium podziału środków z funduszu między państwa członkowskie, co z pewnością nie jest zrozumiałe, biorąc pod uwagę nacisk w oświadczeniach Komisji, aby nikogo nie zostawiać w tyle. Oczywiście jest, że regiony o wyższym wskaźniku bezrobocia będą miały znacznie większe trudności z wdrożeniem transformacji, dlatego też logiczne wydaje się przeznaczenie na nie większej ilości środków.
- Co więcej, korekta z użyciem PKB nie jest wystarczająco rozsądna i nie jest odpowiednio dostosowana do polityki spójności, w której stwierdza się, że biedniejsze regiony powinny korzystać z wyższych kwot funduszy, ponieważ ich zdolności w zakresie wdrażania skutecznej transformacji są znacznie bardziej ograniczone.

Pytanie 6

Uważamy, że powinien on być wykorzystywany jako fundusz reagowania na wstrząsy społeczno-gospodarcze spowodowane transformacją, a także powinien uwzględniać harmonogram i zaangażowanie w transformację. Oznacza to, że w odniesieniu do wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027 fundusz ten powinien koncentrować się na tej grupie państw, które dokonują natychmiastowej transformacji i mają większe zobowiązania w zakresie obniżenia emisyjności, pozostawiając drugi etap dla tych państw, które rozpoczną późniejszą transformację. W ten sposób sukces tych pierwszych państw mógłby służyć za przykład i odbicie dla państw, które wdrażają późniejszą transformację, a także sukces ten mógłby przyczynić się do pobudzenia i przyspieszenia przyszłych transformacji w wahających się wciąż regionach.

Pytanie 7

Zakres kwalifikowalnych projektów jest dobry, ale nadal uważamy, że ponowne wykorzystanie starych kopalń jest bardzo wymagające pod względem finansowym, a rezultaty nie zapewniają długoterminowych miejsc pracy. Skupilibyśmy się głównie na ożywieniu gospodarczym i działaniach tworzących długoterminowe miejsca pracy.

Należy również uwzględnić duże przedsiębiorstwa, ponieważ mogą one stać się siłą napędową transformacji w regionach, w których są zlokalizowane. Wszystkie rodzaje przedsiębiorstw mogłyby przyczynić się do sprawiedliwej transformacji i powinny się do niej kwalifikować, dlatego też przepisy w zakresie pomocy państwa powinny być elastyczniejsze w tych regionach.

Pytanie 8

Nasz region szczególnie potrzebowałby pieniędzy, które powinny mieć formę zaliczki.

Finansowane powinny być projekty przyczyniające się do tworzenia miejsc pracy, głównie w dziedzinie energetyki i działalności przemysłowej, a także projekty umożliwiające ustalenie liczby ludności w radach węglowych i wnoszące wartość dodaną dla środowiska. Na przykład w takich sektorach, jak: magazynowanie energii, zrównoważona mobilność, ogrzewanie miejskie, efektywność energetyczna, wydajność w przemyśle, energia ze źródeł odnawialnych (morska energia wiatrowa, biomasa, energia geotermalna), gospodarka o obiegu zamkniętym itp.

Fundusze i finansowanie muszą być dobrze ukierunkowanymi, skutecznymi instrumentami i należy w ich ramach również doceniać zaangażowanie regionów. Uważamy również, że fundusz ten powinien być zdolny do finansowania dużych projektów, gdyż małe kwoty mogłyby być finansowane na szczeblu regionalnym/krajowym.

Pytanie 9

Należy rozważyć administrację regionalną na poziomie NUTS 3 w celu podziału środków pomiędzy różne regiony w każdym państwie członkowskim. W celu ułatwienia wdrażania wydaje się jednak, że najlepszym podejściem, dostosowanym do kryteriów innych funduszy strukturalnych, mogłoby być podejście na poziomie NUTS 2, gdyż wykorzystano by w ten sposób doświadczenia administracji publicznej państw członkowskich i regionów w zarządzaniu tymi funduszami. Nawet jeśli biurokracja zostałaby uproszczona, nadal potrzebny będzie wysoki poziom wiedzy specjalistycznej w zakresie zarządzania funduszami strukturalnymi UE w celu zagwarantowania wdrożenia.

W pełni zgadzamy się z kryteriami ustalonymi przez KE we wstępnych sprawozdaniach europejskiego semestru, uwzględniającymi jedynie te regiony, które posiadają obecnie aktywne kopalnie lub elektrownie węglowe.

Jednym z kryteriów, które należy uwzględnić, powinno być zamknięcie kopalni węgla lub elektrowni węglowych w ciągu ostatnich trzech lat i kolejnych trzech lat, aby udowodnić pełne zaangażowanie w realizację celu funduszu.

Pytanie 10

Wsparcie ze strony platformy jest naprawdę istotne i skuteczne i odbywa się w ścisłej współpracy.

Potrzebowałibyśmy teraz jasnych kryteriów dystrybucji wewnątrz krajów oraz kryteriów kwalifikowalności projektów, aby móc wstępnie wybrać nasze lepsze projekty i być bardziej konkurencyjnymi.

Wysoko cenimy również wsparcie ze strony Dyrekcji Generalnej ds. Wspierania Reform Strukturalnych w ramach programu wspierania reform strukturalnych, ponieważ może ono zapewnić pełną perspektywę w zakresie globalnych potrzeb rynkowych oraz dogłębną analizę aktywów regionów, pomagając im w określeniu najlepszych polityk do wdrożenia w zakresie polityki krótko-, średnio- i długoterminowej.

Wymiana najlepszych praktyk między regionami jest niezbędna. Bardzo potrzebne jest, aby każdy region mógł korzystać z wiedzy i doświadczenia innych regionów, tworząc sieć kontaktów, która będzie znajdowała najskuteczniejsze rozwiązania i dzieliła się nimi.

Respondent 3

Państwo: Niemcy

Region: Łużyce (Brandenburgia/kraj związkowy Saksonii)

Pytanie 1

Region Łużyce uczestniczył do tej pory we wszystkich spotkaniach grup roboczych i dorocznych dialogach politycznych platformy.

Mocną stroną platformy jest to, że pomaga ona spotkać się podmiotom odpowiedzialnym za pomoc w stopniowym znoszeniu węgla w swoich regionach, które to podmioty pochodzą z regionów zależnych od węgla położonych w całej Europie, aby poznać się nawzajem i uczyć się na podstawie ich doświadczeń oraz dobrych i złych praktyk.

Słabym punktem jest to, że podczas spotkań grup roboczych nie było jak dotychczas wystarczająco dużo czasu i przestrzeni na spotkania mniejszych grup, aby dać możliwość szczegółowego omówienia konkretnych tematów.

Inicjatywa ta nie przyczyniła się jeszcze do opracowania projektów; dzięki niej udało nam się jednak doprowadzić do tego, aby podmioty z przedsiębiorstw działających w regionach w okresie transformacji nawiązały kontakt z innymi podmiotami z takich regionów w celu dopasowania swoich projektów, oraz nakłonić je do opracowania dalszych wspólnych projektów.

Dzięki platformie łatwiej jest znaleźć wspólne argumenty dotyczące tego, dlaczego stopniowe znoszenie węgla w sprawiedliwy sposób jest wyzwaniem europejskim i regiony muszą współpracować ponad granicami. Pomaga to w lepszym zrozumieniu tej kwestii, co przekłada się na lepsze zrozumienie w regionie.

Pytanie 2

Obszarem, który najbardziej ucierpi w wyniku stopniowego zaprzestania wydobycia węgla do wytwarzania energii elektrycznej i strukturalnej transformacji w kierunku gospodarki neutralnej klimatycznie i o obiegu zamkniętym, jest Zagłębie Łużyckie, które znajduje się we wschodnich Niemczech. Składa się ono z siedmiu regionów (Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz, Dahme-Spreewald, Spree-Neiße, Chociebuż w Brandenburgii oraz Budziszyn i Görlitz w Saksonii). W regionach tych około 8300 osób jest bezpośrednio zatrudnionych w górnictwie węgla brunatnego. Spośród osób zatrudnionych w regionie 1,24% (4900 osób w 2016 r.) może być pośrednio dotkniętych zmianami strukturalnymi.

Pytanie 3

Kraj związkowy Saksonia i kraj związkowy Brandenburgia utworzyły wspólny projekt nazwany „Zukunftswerkstatt Lausitz”, za który odpowiada region Łużyce. W ramach projektu regionowi udzielana jest pomoc w opracowaniu oddolnej strategii rozwoju strukturalnego w okresie stopniowego znoszenia węgla, aby przygotować się na przyszłość. Projekt realizowany jest od 2018 roku i zakończy się jesienią tego roku.

Pytanie 4

Fundusze spójności UE – w teorii – zapewniają Łużycom dużo pieniędzy. Jednak największym problemem, spowodowanym przez drenaż mózgow w ostatnim czasie, jest duży brak zdolności do opracowywania projektów, które stanowią wartość dodaną dla regionu. W szczególności jeśli chodzi o projekty w zakresie badań i rozwoju, widzimy jedynie niewielkie efekty korzystania z funduszy spójności, co jest również spowodowane brakiem zdolności. Obecnie region nie jest w stanie wykorzystać oferowanych środków. Jednym z wyzwań jest poprawa w zakresie budowania potencjału w następnym okresie.

Pytanie 5

Tak, słyszeliśmy o FST i byliśmy zaangażowani w proces dyskusji od czasu pierwszego wniosku PE w 2018 r. Moja opinia jest taka: regiony, które muszą zmienić swój system gospodarczy z powodów głównie zewnętrznych (np. decyzje polityczne na szczeblu UE), muszą otrzymać wsparcie, aby znaleźć sprawiedliwy i dobry sposób na przewycięzenie największych wyzwań, przed którymi stoją. Oznacza to, że regiony, na które osiągnięcie celów Europejskiego Zielonego Ładu ma największy wpływ, czyli regiony górnicze w okresie transformacji, muszą uzyskać wsparcie w szczególnej formie – świeżych i „łatwych środków”, tak aby UE mogła zapewnić większą akceptację społeczeństwa obywatelskiego względem realizacji ich celów. W przeciwnym razie regiony te pozostaną w tyle, a populizm i wizja strat wzmocnią się.

Pytanie 6

Myślę, że fundusz może i powinien stanowić połączenie obu tych rozwiązań. Będą regiony, które będą musiały zareagować bardzo szybko, ponieważ staną w obliczu wewnętrznego wstrząsu spowodowanego decyzjami dotyczącymi polityki zewnętrznej. Inne stopniowo znoszą węgiel w ramach wyzwania długoterminowego i będą mogły zastanowić się nad swoją strategią. Muszą one zaangażować społeczeństwo obywatelskie w proces opracowywania akceptowalnych strategii stopniowego znoszenia węgla, a z mojego doświadczenia wynika, że zajmuje to dużo czasu! Podsumowując, FST powinien być przynajmniej elastycznym instrumentem.

Pytanie 7

Z mojego punktu widzenia najważniejsze jest wspieranie ożywienia gospodarczego i wsparcia społecznego, a także budowanie potencjału (cel dodatkowy) w regionach. W odniesieniu do renaturalizacji terenu: w Niemczech przedsiębiorstwa węglowe odpowiadają za renaturalizację terenu, więc mamy duże doświadczenie w tym zakresie i wiemy, że jest to bardzo kosztowny proces. Dzięki otwarciu FST nie tylko na tworzenie koncepcji, ale również na samą renaturalizację, wydatkowanie otrzymanych środków nastąpi w krótkim czasie. Cel ten nie wydaje się celem kwalifikowalnym w przypadku regionu Łużyce.

Pytanie 8

Na podstawie moich doświadczeń wydaje się, że konieczne jest finansowanie projektów, które wnoszą wartość dodaną do regionalnego systemu gospodarczego i do życia społecznego w regionach, aby rozwijać je jako miejsca, w których młodzi ludzie i pracownicy, jak również właściciele przedsiębiorstw/założyciele przedsiębiorstw typu start-up „chcieliby przebywać”. Dążenie takie można usprawnić poprzez wzmocnienie budowania potencjału np. w samorządach lokalnych lub przedsiębiorstwach, aby pomóc w opracowywaniu kwalifikujących się projektów.

Pytanie 9

Fundusz powinien być rozdzielany na poziomie regionalnym. Każdy region (w przypadku Łużyc: Brandenburgia i Saksonia – NUTS 2) powinien utworzyć administrację, działającą w sposób elastyczny (w przypadku innych regionów górniczych poziom NUTS 3 może być nawet lepszy) w zależności od szczególnych potrzeb regionu, ale z uwzględnieniem szczególnych regionalnych programów/strategii dotyczących stopniowego znoszenia węgla, na szczeblu regionalnym (w przypadku Łużyc – poziom miasta na prawach powiatu), na poziomie regionów górniczych. Wspólna administracja na szczeblu państwowym nie jest ani koniecznym, ani odpowiednim rozwiązaniem.

Pytanie 10

Dla regionu Łużyce pomocne będzie omówienie skuteczności i potrzeb dotyczących FST podczas spotkania grup roboczych platformy dla regionów górniczych w okresie transformacji w najbliższym czasie. Będzie to proces ciągły i wszyscy będziemy musieli dokładnie przemyśleć i przedyskutować skuteczność działań i nadchodzące problemy podczas spotkań platformy. Tak więc jednym ze sposobów wsparcia może być ustanowienie platformy dla regionów górniczych w okresie transformacji w najbliższych latach jako platformy dla regionów górniczych.

Wydaje się, że dalsza wymiana wiedzy i doświadczeń, bliski, regionalny punkt widzenia i włączanie społeczeństwa obywatelskiego do procesu zwiększania akceptacji stanowią najważniejsze kwestie służące zapewnianiu skuteczności i uczciwości procesu transformacji.

Respondent 4

Imię i nazwisko: Karel Tichý

Organizacja: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Państwo: Republika Czeska

Pytanie 1

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego koordynuje udział Republiki Czeskiej i jej regionów górniczych w transformacji (NUTS 2 północny-zachód = region Karlowe Wary i Ústí oraz NUTS 2 kraj morawsko-śląski = region morawsko-śląski) w platformie dla regionów górniczych w okresie transformacji i za pośrednictwem swojego działu RE:START jest aktywnym uczestnikiem wszystkich dotychczasowych sesji. Uważamy platformę za przydatną przede wszystkim ze względu na możliwość uzyskania najbardziej aktualnych informacji na temat ram polityki stopniowego znoszenia węgla na szczeblu przedstawicieli Komisji Europejskiej. Jej znaczenie wynika również z faktu, że platforma dla regionów górniczych w okresie transformacji służy jako miejsce wymiany doświadczeń pomiędzy regionami górniczymi i doceniamy ją jako miejsce, w którym regiony mogą nawiązać lub pogłębić współpracę bądź uzyskać profesjonalną pomoc w procesach transformacji/przejścia oraz w opracowywaniu konkretnych projektów dotyczących transformacji/przejścia.

Pytanie 2

W Republice Czeskiej działa sześć kopalń odkrywkowych i trzy głębokie kopalnie w trzech regionach górniczych znajdujących się na obszarze dwóch regionów na poziomie NUTS 2 oraz 13 elektrowni węglowych w pięciu regionach na poziomie NUTS 2. Około 18 000 osób pracuje bezpośrednio w górnictwie węglowym. Oczekuje się, że proces transformacji będzie miał wpływ na społeczności lokalne zależne od górnictwa węglowego i sektora energetyki węglowej, które zatrudniają ponad 21 000 osób i stanowią ponad 19 000 pośrednich miejsc pracy w kraju (w północno-zachodniej części regionu na poziomie NUTS 2 istnieje ponad 10 000 pośrednich miejsc pracy w działalności związanej z węglem, około 4000 w regionie morawsko-śląskim na poziomie NUTS 2 i ponad 5000 w innych czeskich regionach). Wszystkie trzy regiony górnicze są regionami dotkniętymi problemami strukturalnymi, które borykają się z ryzykiem wysokiej stopy bezrobocia, długotrwałym wyludnianiem się, wysokim poziomem zanieczyszczenia powietrza i ogólnie niskim poziomem spójności. Aby systematycznie i strategicznie zajmować się tymi kwestiami, rząd opracował i zatwierdził pod koniec 2015 r. strategię RE:START (rządową strategię restrukturyzacji gospodarczej regionów uściańskiego, morawsko-śląskiego i karlowarskiego). Jest ona częścią Strategii Rozwoju Regionalnego Republiki Czeskiej i stanowi odpowiedź na długotrwałe złe wyniki gospodarcze

i sytuację społeczną w trzech regionach górniczych. Wdrożone środki nie stanowią jedynie odpowiedzi na spowolnienie gospodarcze w górnictwie, lecz dotyczą całości rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym przyciągania nowych inwestycji, wspierania edukacji, badań naukowych itp. Ramy strategiczne strategii RE:START są obecnie aktualizowane, aby umożliwić ściślejsze powiązanie jej celów z wyzwaniami w zakresie stopniowego znoszenia węgla i transformacji energetycznej. Centralny punkt realizacji strategii RE:START jest osadzony w rozwoju i realizacji dużych projektów strategicznych, które stwarzają możliwości dla osób dotkniętych zamknięciem kopalń węgla, jak również dla całej dywersyfikacji gospodarczej regionów.

Pytanie 3

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jako centralny organ rządowy nie jest bezpośrednio dotknięte zamykaniem kopalń węgla lub elektrowni węglowych, ale – ze względu na swoją rolę w administracji państwowej – jest jednym z najważniejszych organów zarządzających działaniami rozwojowymi dotyczącymi wszystkich regionów Republiki Czeskiej, w tym regionów górniczych w okresie transformacji i ułatwiających im te działania. Ministerstwo jest ważnym członkiem Czeskiej Komisji Węglowej – organu doradczego rządu czeskiego, którego zadaniem jest rekomendowanie, kiedy i w jakich okolicznościach Republika Czeska powinna zaprzestać wydobycia węgla i produkcji energii poprzez spalanie węgla. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego prowadzi podgrupę roboczą tej komisji, której zadaniem jest określenie społecznych i gospodarczych skutków spadku wydobycia węgla w dotkniętych regionach. Zadanie to będzie ściśle związane z wyżej wspomnianą istniejącą strategią rządową RE:START, której realizacja odbywa się poprzez tzw. plany działania zawierające 97 działań wspierających takie obszary, jak rozwój biznesu, badania i innowacje, zasoby ludzkie, stabilizacja społeczna, infrastruktura transportowa czy środowisko.

Pytanie 4

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego posiada kompetencje Krajowej Instytucji Koordynującej, co oznacza, że jest centralnym organem metodycznym i koordynującym realizację programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w Republice Czeskiej. Istnieje szereg kwestii mających wpływ na sukces wdrażania funduszy ESI i instytucja ta stale przekazuje je Komisji Europejskiej, która jest centralnym partnerem Krajowej Instytucji Koordynującej w zakresie wdrażania polityki spójności w Republice Czeskiej. Można uznać, że pomyślna realizacja polityki spójności na rzecz transformacji regionów węglowych (dotyczy to również FST) wymaga ciągłej, intensywnej komunikacji z zainteresowanymi stronami z regionów górniczych bezpośrednio zaangażowanymi w procesy transformacji i związane z nią projekty. Odnosi się to również do wspierania odpowiednich zdolności wykorzystania środków w regionach. Poziom współfinansowania jest bezpośrednio związany ze zdolnością wykorzystania środków w regionach – oczywiste jest, że w dotkniętych strukturalnie/górnictwem regionach Republiki Czeskiej potencjał transformacji z FST może być zagrożony, jeśli poziom współfinansowania wymagany do realizacji projektów przez potencjalnych beneficjentów wzrośnie i jeśli zasady staną się zbyt skomplikowane.

Pytanie 5

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego dobrze zna treść wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie FST i we współpracy z innymi ministerstwami było częścią zespołu przygotowującego stanowisko ramowe Republiki Czeskiej w sprawie ww. wniosku. Stanowisko ramowe zawiera ważne zalecenia dotyczące dostosowania rozporządzenia, których przykłady podano poniżej.

Przepisy dotyczące pomocy państwa

Zasady wsparcia ze strony państwa nie mogą podważać wysiłków na rzecz osiągnięcia neutralności emisyjnej do 2050 r. Pożądana jest zmiana tych zasad, tak aby wsparcie na rzecz interwencji służących osiągnięciu tych celów, w tym finansowanie z FST, miało jak największy wpływ na dane terytoria i państwa członkowskie.

Wsparcie dla dużych przedsiębiorstw

Stworzenie i wyjaśnienie warunków umożliwiających wspieranie dużych firm. Nie byłoby konieczności wymienia w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji dużych przedsiębiorstw przewidzianych do wsparcia, biorąc pod uwagę, że plany te mają być zatwierdzone jako część programu lub priorytetu wdrażającego FST. Ten wymóg KE uznaje się za mikrozarządzanie i ingerencję w kompetencje państw członkowskich w zakresie zarządzania dzielonego i pomocniczości.

Terytorialne plany sprawiedliwej transformacji

Zatwierdzenie planów powinno następować dopiero po zatwierdzeniu programu(-ów) operacyjnego(-ych) właściwego(-ych) dla realizacji FST w samej Republice Czeskiej. Pojawia się pytanie, dlaczego te terytorialne plany sprawiedliwej transformacji miałyby w ogóle podlegać zatwierdzeniu KE. Dotyczy to w szczególności przypadku, gdy konkretny priorytet byłby skoncentrowany na FST jako na części programu operacyjnego. Zatwierdzenie tych planów w tym samym czasie co programu operacyjnego mogłoby spowodować znaczne opóźnienie realizacji. Biorąc pod uwagę fakt, że znajdujemy się obecnie w pierwszym kwartale 2020 r., czas ten ma naprawdę zasadnicze znaczenie.

Pytanie 6

Obecnie cały proces transformacji związany ze stopniowym znoszeniem węgla znajduje się w początkowej fazie w większości państw europejskich – w związku z tym przypuszczamy, że FST odegra głównie rolę jako narzędzie proaktywnego myślenia regionów w opracowywaniu projektów, które pomogą im kształtować procesy transformacji i zarządzać nimi. W pewnych szczególnych sytuacjach FST może również odgrywać ważną rolę w zakresie reagowania – zwłaszcza w przypadku regionów, które będą starały się odpowiedzieć na potrzeby związane z transformacją pojawiające się (nieoczekiwanie) w miarę rozwoju całego procesu transformacji.

Pytanie 7

Proponowana skala wspieranych działań wydaje się wystarczająca; wspierane działania powinny jednak podlegać stałej ocenie, a następnie dostosowaniu w zależności od potrzeb regionów objętych transformacją. W perspektywie długoterminowej konieczne może okazać się po prostu wspieranie działań, które nie wchodzą w zakres wniosku dotyczącego rozporządzenia, a FST będzie wymagał poddania przeglądowi. Prowadzimy obecnie ożywione dyskusje na temat gotowości i wpływu projektów, które przyniosłyby pożądane zmiany.

Pytanie 8

Zakres działań proponowanych do wsparcia w ramach FST jest stosunkowo szeroki i obecnie sprawdzamy, czy taka skala wsparcia może umożliwić realizację szeregu istotnych projektów w zakresie transformacji w regionach górniczych Republiki Czeskiej, np. w zakresie ochrony środowiska, gdzie działania dotyczące przystosowania się do zmiany klimatu mogłyby być również przydatne. W związku z tym uważamy, że ważne jest, aby wyjaśnić potencjalne przypadki pokrywania się działań, które mogą się pojawić w związku z FST, z treścią działań, które uzyskują

wsparcie w ramach „standardowych” programów operacyjnych w następnym okresie programowania, tak aby ukierunkowanie środków było jak najsilniejsze.

Pytanie 9

W Republice Czeskiej trwa obecnie ocena optymalnego mechanizmu wdrażania wsparcia w ramach FST i w tej chwili jest jeszcze zbyt wcześnie na przedstawianie konkretnych stanowisk, ponieważ istnieje szereg możliwości.

Wsparcie ze strony FST powinno być skierowane przede wszystkim do regionów górniczych najbardziej dotkniętych transformacją w kierunku gospodarki niskoemisyjnej – przede wszystkim w odniesieniu do (oczekiwanego) wpływu na zatrudnienie lub jego brak, wyniki gospodarcze regionów itp.

Pytanie 10

Z punktu widzenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i jego pozycji w ramach polityki wdrażania polityki spójności Unii Europejskiej w Republice Czeskiej stała komunikacja i współpraca z Komisją Europejską ma kluczowe znaczenie również w przypadku FST. Ponadto należy uznać, że sytuacja w poszczególnych państwach członkowskich może się różnić, co pozwala nam wierzyć, że wyższy poziom ogólnej elastyczności przyniesie korzyści wszystkim zainteresowanym stronom, w tym KE. Jest to podstawowy warunek wstępny skutecznego wdrożenia FST, niezależnie od tego, jaki konkretny mechanizm wdrażania FST zostanie wybrany.

Respondent 5

Państwo: Republika Czeska

Pytanie 1

[zanonimizowane]

Platforma jest bardzo pożądaną i użyteczną inicjatywą. Istotnie to właśnie regiony najbardziej dotknięte stopniowym znoszeniem węgla doprowadziły do udziału Republiki Czeskiej w platformie. To właśnie te regiony muszą bezpośrednio zająć się kwestią stopniowego znoszenia węgla, dlatego też postrzegają one platformę jako doskonałą okazję do dzielenia się wiedzą z innymi regionami stojącymi przed tym samym wyzwaniem oraz do uzyskania rzetelniejszych informacji i dostępu do funduszy i programów UE.

Mocne strony platformy: dostarcza szczegółowych informacji na temat kwestii stopniowego znoszenia węgla oraz istotnych możliwości tworzenia sieci kontaktów dla regionów, aby mogły nawiązać kontakt z terytoriami i organami administracji zajmującymi się tego rodzaju problemami.

Słabe strony platformy: mogła istnieć lepsza koordynacja między DG ds. Energii i DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, szczególnie na początku. DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej posiada wiele informacji i wiedzę fachową na temat skutecznej współpracy z administracjami regionalnymi, co jest niezwykle przydatne w przypadku tego projektu. W związku z tym dyrekcje te mogłyby w znacznie większym stopniu zaangażować się w działalność platformy, aby pomóc w kwestiach związanych z zarządzaniem, w szczególności zarządzaniem dzielonym między władzami krajowymi i regionalnymi.

Pytanie 2

Republika Czeska jest trzecim krajem w UE, który najbardziej ucierpiał w wyniku stopniowego znoszenia węgla; występuje tu trzecie co do wielkości zatrudnienie w sektorze węgla i sektorach związanych z węglem, jak również w produkcji węgla w UE. Nie jest ono jednak tak duże, jak np. w podobnie dotkniętych tą sytuacją Polsce czy Niemczech, trzeba więc było podjąć duży wysiłek w celu uznania trudnej sytuacji Republiki Czeskiej na szczeblu europejskim.

W Republice Czeskiej istnieją trzy regiony na poziomie NUTS 3, na które stopniowe znoszenie węgla ma szczególny wpływ – karlowarski, uściański i morawsko-śląski. Regiony te należą również do najsłabiej rozwiniętych w kraju i w największym stopniu potrzebują inwestycji we włączenie społeczne. W kraju karlowarskim jako jedynym regionie w Republice Czeskiej wskaźniki pokazują nawet, że poziom rozwoju pogarsza się z czasem. Niektóre problemy obejmują degradację środowiska spowodowaną wieloletnią działalnością górnictwem i niski poziom wykształcenia ludności.

Zachodnie regiony górnicze w Republice Czeskiej, tj. regiony karlowarski i uściański, gdzie wydobywa się węgiel brunatny, nadal odczuwają skutki zmiany instytucji i dynamiki po II wojnie światowej. W czasie wojny w regionach tych zamieszkiwała liczna mniejszość niemiecka, która po zakończeniu wojny wyjechała i przesiedliła się do Niemiec lub Austrii. W konsekwencji na tereny tych regionów zachodnich przeniosło się wielu nowych ludzi. Doprowadziło to do zerwania więzi z ziemią, którą mogła odczuwać ludność, i do zmniejszenia poczucia własności w regionie. Regionami zachodnimi o największej aktywności w zakresie węgla są regiony uściański i karlowarski. Wydobywa się w nich głównie węgiel brunatny.

Region morawsko-śląski na północnym wschodzie jest inny. Od ponad 200 lat jest to ważny region przemysłowy, z silnymi tradycjami w wydobywaniu węgla kamiennego i związkiem między ludźmi a ziemią. Jest kulturowym i społecznym „tygłem” Republiki Czeskiej, gdzie zamieszkują mniejszości z Polski i Ukrainy, ale także z Niemiec, Grecji i Włoch. Ludzie ci przenieśli się tu kilkadziesiąt lat temu, aby skorzystać z rozwoju przemysłu i wydobywania węgla kamiennego. Wydaje się, że ludziom tym łatwiej jest inwestować w wysiłki na rzecz zmiany marki ich regionu, biorąc pod uwagę ich silne poczucie własności i dumy z regionu.

Pytanie 3

Republika Czeska opracowała i przyjęła nową strategię rozwoju pod nazwą RE:START ukierunkowaną na trzy słabo rozwinięte regiony, które są jednocześnie regionami górniczymi. W 2013 r. rząd zatwierdził tę strategię i od tego czasu korzysta ona głównie z funduszy krajowych i częściowo – w sposób rozproszony – z funduszy UE.

Inicjatywą tą początkowo kierowały trzy wspomniane powyżej najsłabiej rozwinięte i najbardziej dotknięte regiony kraju. Należało w sposób skoordynowany zająć się kwestią międzysektorową i regionalną, w związku z którą utworzono organ międzyagencyjny skupiający Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Ministerstwo Środowiska i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Ma on na celu usprawnienie koordynacji i tworzenia sieci kontaktów między tymi ministerstwami, aby mogły one pracować nad osiągnięciem celu, jakim jest stopniowe znoszenie węgla.

W strategii przedstawiono w zarysie, co powinno się wydarzyć w trzech wyżej wymienionych regionach. Ich potrzeby są różne, nie tylko ze względu na ich odmienne cechy kulturowe, społeczne i gospodarcze, ale także dlatego, że górnictwa węgla brunatnego (wydobywanie powierzchniowe) i węgla kamiennego (wydobywanie podziemne) nie można traktować w ten sam sposób. Chociaż projekty w tych regionach się różnią, podejście jest jednak podobne.

W strategii przedstawiono następujące priorytety:

- przedsiębiorczość i innowacje (gospodarka);
- bezpośrednie inwestycje zagraniczne;
- badania i rozwój;
- kapitał ludzki; tworzenie lepszych miejsc pracy, zapewnienie długoterminowej edukacji w celu rozwiązania problemu nisko wykwalifikowanej siły roboczej oraz zwiększenie motywacji i umiejętności w zakresie przedsiębiorczości;
- stabilizacja społeczna: zmniejszenie różnic społecznych między regionami i resztą państwa, zwiększenie różnorodności i atrakcyjności mieszkalnictwa, zwiększenie własności ziemi i wzrost postaw patriotycznych, rozwój infrastruktury i administracji publicznej w celu połączenia regionów z kapitałem;
- środowisko.

Wraz z uruchomieniem platformy dla regionów górniczych w okresie transformacji i inicjatywy na rzecz Zielonego Ładu na szczeblu UE strategia RE:START bardzo dobrze wpisała się w ogólne krajowe i europejskie ramy polityki w zakresie funduszy UE, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. Opisane regiony uwzględniono również w środkach krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu, uwzględniła je także Komisja w załączniku D do sprawozdania krajowego w ramach europejskiego semestru. Regiony objęte programem RE:START będą również kwalifikowały się do wsparcia w ramach FST.

Pytanie 4

Zarządzanie dzielone, które stosuje się przy interwencjach w ramach polityki spójności, jest bardzo dobrym sposobem na osiągnięcie rzeczywistych zmian na podstawowym poziomie. Choć mogą wystąpić pewne braki w efektywności wynikające z popełnianych błędów, korzyści z zaangażowania ludzi na poziomie lokalnym są znacznie większe. Należy również podkreślić, że nauka zawsze wiąże się z pewnymi kosztami, które są częścią procesu. Centralne kierownictwo nie jest w stanie zapewnić wyników w terenie i zaangażowania lokalnych podmiotów. Bardzo mały odsetek środków przeznaczonych na spójność może zostać utracony z powodu błędów, nie należy mieć jednak zbyt wielkich obaw przed niewłaściwym wykorzystaniem środków, gdyż zdecydowaną większość wykorzystuje się w sposób efektywny na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Komisja i władze krajowe i regionalne powinny ufać sobie w większym stopniu w kwestii odpowiedniego wykorzystania funduszy.

Zarządzanie dzielone angażuje cały łańcuch ludzi, od UE aż po szczebel lokalny. W ten sposób pozyskuje się najwięcej wiedzy i informacji umożliwiających odpowiednie wykorzystanie funduszy. Ważne jest, aby zrozumieć kulturę i społeczeństwo poszczególnych państw członkowskich. Na szczeblu Komisji wiedza ta koncentruje się w DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej.

W odniesieniu do kwestii długiego czasu odpowiedzi wymaganego w ramach zarządzania dzielonego, jest to całkiem normalne, biorąc pod uwagę fakt, że strategie i projekty muszą być dostosowane do specyfiki przepisów krajowych i są przygotowane na długi okres.

Jeżeli chodzi o kwestię większej skuteczności polityki spójności, ograniczenie liczby przepisów dotyczących wdrażania i uproszczenia z pewnością odciążałoby wiele instytucji zarządzających. Nadmierny nacisk na pieniądze prowadzi niekiedy do przeprowadzania zbyt wielu kontroli, a przy systemie kontroli krajowych często są one przeprowadzane wielokrotnie. Jest to uciążliwe dla beneficjentów. Ponadto administratorzy i audytorzy czasami nie mają praktycznego doświadczenia

w realizacji projektów. W związku z tym kontrole mogą przynosić efekt przeciwny do zamierzonego, jeżeli prowadzi się je jedynie wskutek niezamierzonych błędów, gdyż mogą szkodzić wizerunkowi UE.

Pytanie 5

Zgodnie z wnioskiem FST nie ma stanowić dużej części polityki spójności – jedynie około 3% wszystkich środków przydzielonych w ramach polityki spójności w kolejnych WRF, tak samo w Republice Czeskiej – ale przykuwa on obecnie całą uwagę. W rezultacie opracowano projekt nowego rozporządzenia, mimo że obecny wniosek zawiera podobne inwestycje jak w przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego (z pewnymi wyjątkami) (zwanymi dalej EFRR i EFS). Zawiera on jednak również stosunkowo wysoki poziom uwarunkowania. Dostęp do funduszu będzie potencjalnie dość skomplikowany i wymagający od państw członkowskich dużych nakładów finansowych. W przypadku braku zaufania między Komisją a władzami lokalnymi co do wykorzystania tych funduszy oraz wysokiego poziomu związanych z nimi uwarunkowań, fundusz prawdopodobnie nie będzie skuteczny.

Na przykład dosyć uciążliwe jest sporządzenie terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji, zwłaszcza wykazu wszystkich dużych przedsiębiorstw, które będą miały dostęp do funduszu, ponieważ w planie wymaga się wymienienia ich do poziomu operacji/projektów lub projektów mających na celu wyeliminowanie emisji gazów cieplarnianych wymienionych również w dyrektywie 2003/87/WE. Przedsiębiorstwa nie tylko nie wiedzą, jakie projekty i strategie będą realizowały za kilka lat, ale mogą również nie być skłonne do ujawnienia ich ze względów strategicznych. Pojawia się zatem pytanie, czy ilość środków dostępnych dla państw zrównoważy wysiłki, które trzeba będzie podjąć, aby zrealizować przedmiotowe terytorialne plany sprawiedliwej transformacji.

Pomocne byłoby usunięcie niektórych przeszkód i warunków zawartych obecnie w rozporządzeniu oraz wzmocnienie zaufania między władzami europejskimi, krajowymi i regionalnymi co do tego, że dotknięte regiony i rządy krajowe wiedzą, co powinno być dla nich najlepsze i w jaki sposób dokonać transformacji regionu.

Kolejna kwestia wynika z faktu, że FST czerpie środki z EFRR i EFS w celu zwielokrotnienia zasobów. Oznacza to, że regiony niekwalifikujące się do finansowania z FST będą miały mniejszy udział w dostępnych dla nich środkach z EFRR i EFS, co może okazać się źródłem napięć między regionami i przynieść efekt przeciwny do zamierzonego. Chociaż koncentracja zasobów jest zrozumiała, to jeśli UE rzeczywiście chce dokonać zmiany, powinna przeznaczyć więcej środków na samą transformację, które powinny wykraczać poza przydział w ramach polityki spójności, aby pomóc dotkniętym terytoriom.

Pytanie 6

Gdyby FST stał się on funduszem reagowania, jego obsługa musiałaby się odbywać poza polityką spójności. Fundusz ten nie nadaje się do tego i powinien być raczej postrzegany jako instrument długoterminowy. W każdym razie w kolejnych WRF (na lata 2021–2027) w ramach EFG możliwe będzie rozwiązywanie doraźnych problemów związanych ze zmianami klimatu.

Pytanie 7

Zdecydowanie nie należy zawężać zakresu kwalifikowalności, lecz zamiast tego należy umożliwić regionom elastyczność w realizacji tej strategii, która jest najbardziej dostosowana do ich specyficznych warunków i strategii. W art. 4 należy usunąć termin „wyłącznie”, a treść powinna być bardziej otwarta na regenerację terenów zdegradowanych w wyniku działalności górniczej. Obecnie

jest to uwarunkowane zasadą „zanieczyszczający płaci”, ale w praktyce bardzo trudno jest stwierdzić, czy jest ona przestrzegana. Stopniowe znoszenie węgla zajmie dużo czasu, ale grunty powinny podlegać renaturalizacji i rewitalizacji już teraz. Regiony powinny być w stanie rozpocząć proces renaturalizacji – który jest bardzo długi – zanim zdecyduje się na to prywatne przedsiębiorstwo w momencie, gdy może już być zbyt późno.

Na przykład w 1998 r. oficjalnie zamknięto zakład przemysłowy Dolní Vítkovice (DOV), w skład którego wchodziły kopalnia węgla i zakład metalurgiczny produkujący stal surową. Znajduje się on w pobliżu centrum Ostrawy, stolicy regionu morawsko-śląskiego, i jest własnością prywatnej spółki. Przed wdrożeniem jakichkolwiek projektów w zakresie restrukturyzacji konieczne było osiągnięcie porozumienia między regionem a prywatnym inwestorem. Rozważono trzy możliwości: po prostu zamknąć zakład i rozebrać fabrykę i budynki, przekształcić go w muzeum lub mądrze zagospodarować. Wybrano trzeci wariant i z pomocą jednego z najbardziej znanych architektów Republiki Czeskiej przekształcono starą kopalnię i fabrykę przemysłową w miejsce imprez, atrakcję turystyczną i miejsce związane z przedsiębiorczością. W 2012 r. otwarto je dla przedsiębiorców i ogółu społeczeństwa i od tego czasu stało się ono drugim po Zamku na Hradczanach najczęściej odwiedzanym miejscem w Republice Czeskiej. Chociaż był to niewątpliwie sukces, to jednak na ukończenie przebudowy trzeba było czekać całe 20 lat, konieczna była zdolność regionu i inwestora do współpracy, a środki trzeba było czerpać z funduszy prywatnych, krajowych i europejskich.

Ze strony rządu bardzo trudno jest ustalić jasną datę wycofania węgla, ponieważ może to zwiększyć ubóstwo energetyczne w państwie, a także zagrozić bezpieczeństwu energetycznemu państwa. Niewielkie kwoty finansowe w FST prawdopodobnie nie zmotywują przedsiębiorstw do poważnego rozważenia zamknięcia swojej działalności wydobywczej, więc będzie istniała silna potrzeba miękkich negocjacji na tym froncie.

Pytanie 8

W badaniu JRC dotyczącym potencjału czystej energii w regionach górniczych UE²² wskazano te trzy regiony górnicze w Republice Czeskiej jako jedne z tych, które mają najmniejszy potencjał w zakresie przejścia na energię ze źródeł odnawialnych. Z geograficznego punktu widzenia nie ma morza, jest mało wiatru i znacznie mniej słońca niż w krajach Europy Południowej. Dlatego też ważne jest, aby kraj ten polegał na energii jądrowej.

Co więcej, dystrybucja energii w Republice Czeskiej jest bardzo skoncentrowana, więc każda zmiana byłaby bardzo kosztowna.

Można również rozważyć szczególne wsparcie np. w celu zrekompensowania zamykania przedsiębiorstw z powodu przyspieszonej transformacji.

Jeśli chodzi o koszty do 2050 r., Republika Czeska nadal jest w trakcie oceny skutków gospodarczych transformacji. Z przybliżonych szacunków wynika, że będą one dwa razy poważniejsze niż średnia ze spodziewanych kosztów UE mierzonych w PKB.

Pytanie 9

Zobacz odpowiedź na pytanie 4 w odniesieniu do dyskusji na temat zarządzania dzielonego.

W Republice Czeskiej zarządzanie funduszem będzie odbywało się na poziomie krajowym, natomiast przygotowanie planu i jego realizacja będzie wspólnym zadaniem krajowym i regionalnym.

²² <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/clean-energy-technologies-coal-regions>

Pytanie 10

Nie dotyczy.

Dodatkowe uwagi

Przy właściwym wykorzystaniu polityka spójności może być całkiem skutecznym instrumentem w odniesieniu do FST, szczególnie biorąc pod uwagę, że państwa i regiony mają już doświadczenie w korzystaniu z tych funduszy. W przypadku FST regionom należy zapewnić dużą elastyczność w zakresie sposobów, dzięki którym mogą one dokonać transformacji. Nie wszystkie regiony mogą stać się ośrodkami badawczymi i uniwersyteckimi; zamiast tego każdy z nich ma swoją specyfikę, którą należy uszanować. W związku z tym wszelkie fundusze na rzecz transformacji powinny wspierać różnorodne działania, w tym turystykę, kulturę, działalność rekreacyjną i usługi, realizowane w sposób skoncentrowany i strategiczny, ale dostosowany do potrzeb.

Respondent 6

Państwo: Polska

Region: Śląsk

Pytanie 1

Województwo śląskie jest zaangażowane w działania w ramach platformy dla regionów górniczych w okresie transformacji od momentu jej powstania w grudniu 2017 r. jako jeden z regionów pilotażowych i największy region górniczy UE.

Region śląski uczestniczył do tej pory we wszystkich spotkaniach grup roboczych oraz w spotkaniach dwustronnych z przedstawicielami Komisji Europejskiej. Śląsk zaprezentował również na forum grup roboczych wybrane projekty regionalne zgłoszone jako projekty pilotażowe platformy oraz swoje doświadczenia ze współpracy z partnerami społecznymi. Śląsk korzystał ze wsparcia ekspertów z DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz inicjatywy JASPERS w zakresie wydawania opinii i zgłaszania sugestii dotyczących projektów pilotażowych. Wiosną 2019 r. Śląsk został wybrany jako jeden z siedmiu europejskich regionów, które uzyskają wsparcie sekretariatu platformy (inicjatywa START) w opracowywaniu dalszych projektów w zakresie transformacji w regionie. Siłą platformy jest możliwość wymiany wiedzy i doświadczeń między różnymi regionami górniczymi w UE, w tym inkubacji projektów międzynarodowych i transgranicznych, a także wsparcie eksperckie w procesie transformacji. Słabą stroną jest brak środków własnych na finansowanie/współfinansowanie projektów w zakresie transformacji i projektów współpracy oraz formalnej legitymacji platformy, np. w procesie podejmowania decyzji o wyborze projektów do wsparcia w ramach różnych programów finansowanych ze środków KE.

Pytanie 2

Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego nie jest bezpośrednio zaangażowany w realizację polityki energetycznej i surowcowej, ponieważ leżą one w kompetencji rządu. Nie istnieją żadne oficjalne plany dalszego zamykania kopalń na Śląsku. Na terenie województwa śląskiego w górnictwie zatrudnionych jest około 75,5 tys. osób (KE wskazuje 78 tys. osób w 18 kopalniach). Obecnie w likwidacji znajduje się 14 nierentownych zakładów/ruchów, w których wydobywanie węgla zostało zakończone lub wkrótce się zakończy i na których likwidację Komisja Europejska zgodziła się na przyznanie środków w ramach pomocy publicznej (2016, 2018). Proces likwidacji kopalń/szybów ma się odbywać w sposób systematyczny i zakończy się do końca 2023 r. Górnicy mają w większości zostać przeniesieni do innych kopalń.

Nie są znane dokładne plany rządu dotyczące zamykania kopalń i zwolnień, prawdopodobnie będą one związane z wynikami ustaleń dotyczących tempa i narzędzi wdrażania Europejskiego Zielonego Ładu w Polsce. W oficjalnym dokumencie rządu z dnia 23 stycznia 2018 r. (Programie dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce przyjętym przez Radę Ministrów) nie przewiduje się obecnie zamykania kopalń.

Odnosząc się do prac niezależnych ekspertów, np. Instytutu Badań Strukturalnych z 2018 r., połowa górników w Polsce to osoby poniżej 39. roku życia (49%). Dużą reprezentację stanowią osoby w wieku 40–49 lat (33%); 90% osób zatrudnionych w górnictwie to mężczyźni, którzy często są głównymi/jedynymi żywicielami rodzin. Linki do publikacji Instytutu Badań Strukturalnych:

https://ibs.org.pl/app/uploads/2018/10/IBS_Research_Report_04_2018.pdf

https://ibs.org.pl/app/uploads/2019/05/IBS_Research_Report_02_2019.pdf

Wyzwania związane z transformacją dotyczą nie tylko górników, ale także około 200 000 osób pracujących w gałęziach przemysłu wspomagających górnictwo. Jak wynika z analizy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, prawie cała centralna i południowo-zachodnia część województwa śląskiego może być dotknięta utratą miejsc pracy w sektorze górniczym. Ponadto, jak pokazują wcześniejsze doświadczenia (np. w przypadku Bytomia), gminy, w których kopalnie były/są zamykane, borykają się z problemami degradacji środowiska, dekapitalizacji infrastruktury, szkód górniczych, erozji struktur społecznych, wyludnienia i migracji. Z badań Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego wynika, że do 2030 r. szacowany spadek liczby ludności Śląska wyniesie – 5,7%, w tym gmin górniczych: –8,5% oraz gmin niegórniczych: –2,7%.

Choć województwo śląskie jest regionem stosunkowo silnym gospodarczo, to w statystykach dotyczących PKB coraz wyraźniej widać, że potrzebuje znacznego dodatkowego wsparcia. Dynamika wzrostu gospodarczego województwa śląskiego z roku na rok słabnie, a koszty i korzyści transformacji nie rozkładają się równomiernie w obrębie regionu.

Struktura śląskiej gospodarki jest dość zróżnicowana. W 2017 r. górnictwo stanowiło ok. 7% PKB wytworzonego w regionie, przemysł – 35,5% PKB, a usługi – 56,8% PKB. Śląsk jest drugim największym konsumentem energii w Polsce (16,3%), a udział wytwarzania energii z OZE jest najniższy w kraju (3,1%). Ponieważ wytwarzanie energii elektrycznej w Polsce jest tak silnie uzależnione od konwencjonalnych źródeł energii, w szczególności od węgla kamiennego, koszt obniżenia emisyjności przemysłu energetycznego może mieć negatywny wpływ na pozostałe gałęzie przemysłu na Śląsku.

Stopa bezrobocia w regionie jest raczej niska (4,3%), ale Śląsk charakteryzuje się niską aktywnością zawodową ludności. W 2018 r. liczba osób biernych zawodowo w regionie wynosiła 1,7 mln, co dało najwyższy w kraju odsetek ludności biernej zawodowo w wieku powyżej 15. roku życia (44%). Zdecydowaną większość osób biernych zawodowo, bo aż 71,9%, stanowiły osoby w wieku powyżej 50 lat. Ponadto w regionie występują silne wyludnianie i odpływy migracyjne ludności, jedne z najwyższych w kraju (trzeci co do wielkości spadek w ujęciu procentowym, pierwszy w wartościach bezwzględnych), oraz starzenie się społeczeństwa. Co więcej, województwo śląskie charakteryzuje się jednym z największych strumieni odpływu ludności z miast na obszary wiejskie.

Region zmagają się z największym zanieczyszczeniem powietrza w kraju – aż 13 gmin z tego regionu znajduje się na listach Światowej Organizacji Zdrowia o największym zanieczyszczeniu powietrza w UE. Jak wynika ze wskazań europejskiego Wskaźnika Rozwoju Społecznego opracowanego przez Komisję Europejską, Śląsk zajmuje dopiero 250. miejsce w rankingu jakości życia (na 272 regiony UE,

najgorszy wynik w kraju). Istnieje duże ryzyko, że w przyszłości stosunkowo wysoki rozwój gospodarczy nie będzie w stanie zrekomensować niskiej jakości życia, co przełoży się na nasilenie istniejących zjawisk wyludnienia.

Należy poczynić następujące kroki:

- opracowanie złożonego, lecz realistycznego i adekwatnego do celów FST terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji;
- zapewnienie wielopoziomowego i wielosektorowego dialogu i współpracy od szczebla Unii Europejskiej do szczebla lokalnego;
- przyjęcie narzędzi i udogodnień prawnych, które zapewnią maksymalne skutki interwencji w ramach FST, tj. uproszczone i elastyczne przepisy europejskie i krajowe, które przyspieszą i ułatwią proces inwestycyjny, np. dodatkowa pomoc państwa, która sprawi, że inwestycje po zakończeniu wydobywania staną się atrakcyjną możliwością dla przedsiębiorców; przepisy, które uproszczą i usprawnią procesy inwestycyjne na terenach pozostałych po zamknięciu kopalń, np. w zakresie odnawialnych źródeł energii; przepisy, które wyjaśnią kwestię własności gruntów;
- zaangażowanie obywateli w proces transformacji, tj. działania edukacyjne, informacyjne i zwiększające świadomość oraz lokalne inwestycje angażujące mieszkańców regionu w przygotowanie ludzi do nieuchronnych zmian;
- zapewnienie komplementarności i pełnej dostępności (działania informacyjne, atrakcyjna, kompleksowa oferta, działania związane z listą przygotowywanych projektów) finansowania w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji dla regionów górniczych (finansowanie w ramach InvestEU, EBI);
- przyjęcie elastycznych zasad polityki spójności, tak aby możliwe było reagowanie na specyficzne potrzeby i problemy regionów górniczych.

Pytanie 3

Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego odpowiada za planowanie i realizację polityki rozwoju regionalnego. Polityka krajowa dotycząca energii i klimatu ma bezpośredni wpływ na politykę regionalną. Samorząd regionalny koncentruje się na długoterminowej polityce strukturalnej dotyczącej regionalnej gospodarki i społeczeństwa regionalnego, dlatego jego głównym zadaniem jest przewidywanie wyzwań związanych z transformacją i przygotowanie na nie regionu oraz pomoc gminom i ludziom w radzeniu sobie z negatywnymi skutkami transformacji w dłuższej perspektywie czasowej. Wyzwaniem dla Śląska jest nie tylko zamykanie kopalń węgla, ale także transformacja systemu energetycznego, która wpłynie na konkurencyjność regionalnego przemysłu i ceny energii dla ludzi i podmiotów publicznych.

Polityka rozwoju regionalnego jest silnie uzależniona od finansowania w ramach polityki spójności. Samorząd regionalny województwa śląskiego zarządza największym regionalnym programem operacyjnym w UE opiewającym na 3,5 mld EUR. Ponad ¼ alokacji programu przeznaczono na transformację gospodarki w kierunku niskoemisyjności.

W lipcu 2019 r. Zarząd Województwa Śląskiego przyjął Plan działań transformacji regionu dotyczący Śląska będący podstawą i punktem wyjścia dla dalszych działań w zakresie transformacji. W marcu 2019 r. powołano zespół regionalny dla inicjatywy regionów górniczych w okresie transformacji związany z uczestnictwem regionu w platformie, w ramach którego samorząd regionalny

współpracuje z rządem krajowym, samorządami lokalnymi, organizacjami pozarządowymi, partnerami społecznymi i gospodarczymi, związkami zawodowymi. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego jest beneficjentem, współbeneficjentem lub animatorem 14 regionalnych projektów pilotażowych poświęconych transformacji gospodarczej, społecznej i środowiskowej. Do tej pory region przekierował 120 mln EUR z alokacji regionalnego programu operacyjnego na projekty z zakresu transformacji.

Pytanie 4

Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego jest doświadczoną instytucją zarządzającą programami polityki spójności. W ciągu 13 lat samorząd regionalny zarządzał lub współzarządzał programami o wartości 6 mld EUR finansowanymi zarówno ze środków EFRR, jak i EFS. Region posiada odpowiedni potencjał instytucjonalny, kompetencje i ramy współpracy niezbędne do zarządzania procesem transformacji. Korzyści płynące z zarządzania funduszami regionalnymi obejmują: dobre rozpoznanie lokalnych i regionalnych uwarunkowań i specyfiki, ramy polityki rozwoju długoterminowego, dobrze rozwinięte, długoterminowe ramy współpracy z samorządami lokalnymi w ramach instrumentów terytorialnych (zintegrowane instrumenty terytorialne), dobrze rozwiniętą współpracę z partnerami społecznymi i biznesowymi, zasoby regionalne, które można łączyć z zasobami europejskimi i krajowymi, tj. nowo utworzony fundusz rozwoju regionalnego. Trudności obejmują: ograniczony zakres elastyczności w zarządzaniu środkami z budżetu europejskiego i krajowego, nadmiernie uregulowany proces przeprogramowania, ograniczony wpływ na tworzenie regulacyjnych i strategicznych warunków osiągnięcia wyników (przypadek uwarunkowań *ex ante* w ramach polityki spójności na lata 2014–2020). Fundusze podlegające centralnemu zarządzaniu pozostają daleko od osób i od gmin, których dotyczą. Istnieje ryzyko przyjęcia bardziej sektorowego podejścia zamiast podejścia złożonego, jak również ograniczenia własności i odpowiedzialności za osiągnięte wyniki [proces przebiegający od góry zamiast podejścia oddolnego].

W ramach śląskiego regionalnego programu operacyjnego dotacje wykorzystuje się głównie jako środek wsparcia, ale instrumenty finansowe są wykorzystywane do wspierania konkurencyjności MŚP, efektywności energetycznej MŚP, ożywiania gospodarczego i zakładania działalności gospodarczej. Ważne jest, aby utrzymać dotacje jako główne narzędzie wspierania inwestycji publicznych, zwłaszcza na zdegradowanych, problematycznych obszarach, również przy zastosowaniu wyższych niż średnie stóp współfinansowania. W odniesieniu do przedsiębiorstw ważne są zarówno stosowanie wyższych stawek pomocy państwa w celu zachęcenia do inwestowania na terenach pozostałych po zamkniętych kopalniach/terenach przemysłowych, jak i krajowe lub regionalne gwarancje dla przedsiębiorstw inwestujących na obszarach zdegradowanych.

Pytanie 5

Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego ma duże nadzieje związane z rozporządzeniem w sprawie FST i jego wpływem na przyspieszenie procesu transformacji Śląska oraz złagodzenie społecznych i gospodarczych konsekwencji tego procesu. Główne obawy związane są z następującymi zagadnieniami:

Katalog obszarów interwencji powinien być otwarty i bardziej elastyczny, aby lepiej dostosować się do specyfiki regionu, powinna istnieć możliwość wskazania w terytorialnym planie sprawiedliwej transformacji kilku dodatkowych interwencji w celu sprostania specyficznym wyzwaniom regionu.

Nie powinno być obowiązku przedstawiania w planach sprawiedliwej transformacji wyczerpujących wykazów dużych przedsięwzięciach lub operacji, które mogą potencjalnie uzyskać wsparcie, ponieważ taki wymóg mógłby spowodować opóźnienia w przyjmowaniu planów i stworzyć niepotrzebne obciążenia administracyjne dla instytucji zarządzających.

Państwa członkowskie powinny mieć większą elastyczność w podejmowaniu decyzji o kwotach, które mają zostać przeniesione z EFRR i EFS+ do FST; ograniczyłoby to również wszelkie wykupy w przypadku niskiej zdolności wykorzystania środków na obszarach najbardziej dotkniętych transformacją.

- Plany sprawiedliwej transformacji powinny mieć charakter regionalny, a określone w nich zobowiązania powinny być rozsądne, osiągalne i adekwatne do poziomu programowania (deklaracja/odniesienie do neutralności klimatycznej wydaje się mieć inny poziom i obszar zobowiązań niż zakres i cel FST, który dotyczy społecznego i gospodarczego łagodzenia skutków transformacji).
- Należy przewidzieć możliwość płynnego i szybkiego przesunięcia innych funduszy na rzecz FST w perspektywie bez nadmiernych procedur i obciążeń administracyjnych.
- Należy włączyć przydział i przesuwanie środków w ramach FST do koncentracji tematycznej w ramach polityki spójności.

Należy uprościć zasady wdrażania i sprawić, by były korzystniejsze w odniesieniu do zasady n+3, wyższej stopy współfinansowania inwestycji na obszarach po zamykanych kopalniach.

Zasady pomocy państwa UE muszą umożliwiać większą elastyczność w przypadku, gdy kwalifikujące się regiony w okresie transformacji chcą przyciągnąć inwestycje prywatne.

Pytanie 6

Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji powinien przede wszystkim służyć zachęcaniu do długoterminowego planowania procesu transformacji, ale powinien być na tyle prosty i elastyczny, aby umożliwić podjęcie natychmiastowych działań.

Pytanie 7

W ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji należy zająć się wyzwaniem społecznym, gospodarczym i środowiskowym w regionach górniczych odpowiednio do bieżącej sytuacji regionu i jego wyzwań w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej. Istotne jest, aby w rozporządzeniu w sprawie FST ująć bardziej otwarty katalog interwencji, aby zawęzić lub rozszerzyć jego zakres w ramach terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji zgodnie z oceną postępów w perspektywie na lata 2021–2027 (2030).

Regiony górnicze UE znajdują się często na różnych etapach transformacji i stoją przed różnymi wyzwaniami. Na Śląsku wielu górników (33%) ma ponad 40 lat i niskie lub średnie wykształcenie, co może wiązać się z ich ograniczoną chęcią do przekwalifikowania się lub podniesienia poziomu wykształcenia. Niejasna jest również polityka krajowa w zakresie zamykania kopalń. Dlatego konieczne byłoby zaplanowanie innych środków społecznych, takich jak dopłaty wyrównawcze, gwarancje emerytalne i inne. Warto rozważyć bardziej kompleksowe wsparcie dla rodzin górniczych (praca w niepełnym wymiarze godzin dla żon, stypendia dla dzieci).

W odniesieniu do transformacji gospodarczej istotne jest również inwestowanie w innowacje i transfer technologii, współpracę publiczno-prywatną w zakresie aktywizacji gospodarczej obszarów zdegradowanych, a także przyspieszenie innowacyjności lokalnych przedsiębiorstw.

Jeżeli chodzi o renaturalizację terenu, jest to bardzo wąska interwencja środowiskowa. Na Śląsku znajduje się ogromny obszar terenów zdegradowanych, a w centrach miast stoi wiele zdewastowanych budynków. Konieczna jest zatem znacznie bardziej kompleksowa rewitalizacja społeczna i fizyczna obszarów miejskich, okręgów i dzielnic.

Pytanie 8

Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego jest na wstępnym etapie wyznaczania kierunków transformacji do roku 2030. Właśnie opracowaliśmy projekt nowej, zaktualizowanej strategii rozwoju regionalnego. Pracujemy również nad wstępnym projektem przyszłego regionalnego programu operacyjnego. W bieżącym Planie działań transformacji regionu dotyczącym Śląska wskazano trzy cele: I. Wysoką jakość życia w regionie; II. Konkurencyjność gospodarki opartej na nowoczesnych technologiach środowiskowych; III. Rozwój przemysłów kreatywnych i czasu wolnego. Urząd marszałkowski jest również w trakcie aktualizacji strategii inteligentnej specjalizacji województwa śląskiego. Wniosek dotyczący Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji zmusza nas do przyjęcia pewnej perspektywy myślenia o przyszłej interwencji w latach 2021–2027. Wstępny zakres interwencji zgodnie z naszą diagnozą i naszym doświadczeniem może obejmować:

- kompleksowe wsparcie na rzecz rozwoju nowych przedsiębiorstw generujących wartościowe miejsca pracy „od pomysłu do przemysłu”;
- kompleksowe wsparcie na rzecz rozwoju istniejących przedsiębiorstw generujących wartościowe miejsca pracy: inwestycje, doradztwo, szkolenia, staże, promocja;
- kompleksowe wsparcie na rzecz podmiotów zajmujących się transferem innowacji (parków technologicznych, akceleratorów innowacji);
- kompleksowe wsparcie gospodarcze na rzecz gmin w okresie transformacji (infrastruktura biznesowa, zaawansowane usługi doradcze, promocja);
- kompleksowe wsparcie środowiskowe na rzecz gmin w okresie transformacji (wsparcie w zakresie wykorzystania terenów poprzemysłowych na cele przyrodnicze, budowy zielono-niebieskiej infrastruktury i zwiększenia różnorodności biologicznej, poprawy efektywności energetycznej i zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych, rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym, rekultywacji, remediacji terenów zdegradowanych);
- kompleksowe wsparcie społeczne gmin w okresie transformacji (rozwój dedykowanych instrumentów wsparcia na rzecz orientacji zawodowej górników, opracowanie wymagającego systemu edukacji dla górników, wsparcie na rzecz podnoszenia jakości i dostępności usług społecznych i edukacyjnych skierowanych do rodzin górniczych, wzmocnienie integracji społeczno-gospodarczej skierowanej do rodzin górniczych).

Ostateczny zakres interwencji zostanie opisany w terytorialnym planie sprawiedliwej transformacji.

Pytanie 9

Zdaniem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego Funduszem na rzecz Sprawiedliwej Transformacji należy zarządzać na szczeblu regionalnym, tak aby był blisko osób dotkniętych skutkami transformacji. Proces planowania transformacji powinien być włączony do bardziej złożonego procesu planowania polityki rozwoju regionalnego regionu. Samorząd regionalny jest naturalnym partnerem dla samorządów lokalnych, przedsiębiorstw i organizacji społecznych w regionie.

Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego posiada bogate doświadczenie w programowaniu i wdrażaniu programu opartego na dwóch funduszach (EFRR, EFS w perspektywie na lata 2014–2020), które umożliwi wykorzystanie obecnego potencjału instytucjonalnego i płynne przejście do programu opartego na trzech funduszach (EFRR, EFS+, FST w perspektywie na lata 2021–2027) bez konieczności kosztownego i długotrwałego procesu budowy i nowego systemu zarządzania akredytacją.

Regionalizacja FST znacznie ułatwia komplementarność z EFRR i EFS+, a także rozgraniczenie wsparcia i zapobieganie pokrywaniu się interwencji publicznych; umożliwia również skuteczną i równoległą mobilizację funduszy (co jest istotne w kontekście zasady n+2, „zabezpieczenia” funduszy z FST przez EFRR i EFS+).

Kryteria (adekwatne do zakresu FST), które należy uwzględnić przy wyborze regionu do interwencji:

- liczba miejsc pracy w górnictwie węglowym;
- liczba czynnych kopalń;
- wskaźnik przedsiębiorczości;
- obszar zdewastowanych, nie w pełni wykorzystywanych gruntów (hałdy górnicze).

Pytanie 10

Elementy mające istotne znaczenie dla osiągnięcia udanej, skutecznej i sprawiedliwej transformacji obejmują:

- zapewnienie formalnego włączenia szczebla regionalnego w zarządzanie FST;
- zapewnienie oddolnego i dostosowanego do potrzeb podejścia do procesu transformacji i należytego dialogu społecznego;
- oczekiwanie ambitnego, lecz rozsądnego, adekwatnego i osiągalnego planu sprawiedliwej transformacji;
- ułatwianie współpracy międzyregionalnej i wymiana doświadczeń między regionami górniczymi;
- umożliwienie dostosowania zakresu interwencji do specyfiki regionu (równowaga pomiędzy odpowiadaniem na wyzwania gospodarcze, społeczne i środowiskowe, rzeczywistymi kosztami procesu inwestycyjnego, wiekiem i kwalifikacjami osób objętych transformacją, ogólną sytuacją ludności i sytuacją demograficzną, bieżącą sytuacją społeczną, w tym wskaźnikami wykluczenia społecznego, potrzebami w zakresie rewitalizacji, ogólną sytuacją i strukturą gospodarki);
- zapewnienie kompleksowego i komplementarnego wsparcia w celu maksymalizacji wyników FST (środki finansowe, prawne, zarządcze, np: bezpośrednie fundusze na projekty, dodatkowe zachęty, takie jak wyższe stawki współfinansowania/pomocy państwa, gwarancje rządowe dla inwestorów, uproszczenie i przyspieszenie procesu inwestycyjnego w transformacji gospodarki niskoemisyjnej, lepsze zarządzanie i kształtowanie polityki na poziomie lokalnym);
- doradztwo, wsparcie eksperckie ze strony platformy na rzecz sprawiedliwej transformacji, KE, inicjatywy JASPERS, OECD, Banku Światowego.

Respondent 7

Państwo: Rumunia

Pytanie 1

Z zadowoleniem przyjmujemy inicjatywę platformy jako środka oceny potencjału regionów górniczych w zakresie opracowywania alternatywnych rozwiązań gospodarczych, które są odpowiedniejsze i bardziej zrównoważone niż radykalne zamykanie kopalń i ochrona społeczna pracowników kopalń i lokalnych obywateli.

Rumunia uruchomiła już projekt pilotażowy dla doliny Jiu (okręg Hunedoara) i włączy do platformy również region górnictwa węglowego z Oltenii (okręgi Gorj, Mehedinți i Vâlcea).

Mocne strony:

Prawdziwe problemy i obawy stają się widoczne i jest mniej prawdopodobne, że będą dalej ignorowane.

Udostępnia się najlepsze praktyki wszystkim zainteresowanym podmiotom.

Ułatwia wymianę pomysłów i uczenie się na podstawie doświadczeń innych osób.

Rozwiązania w zakresie finansowania stają się bardziej widoczne.

Słabe strony:

Inicjatywa nie należała w pełni do rządu rumuńskiego. Po dwóch latach spotkań i rozmów inicjatywa platformy w Rumunii nadal jest tylko teorią.

Bogatsze państwa o zdrowszej gospodarce w większym stopniu na niej skorzystają. Problemy w regionach węglowych w całej Europie mogą być podobne, ale ich rozwiązania różnią się w zależności od możliwości finansowych danego państwa.

Inicjatywa była pomocna, ale nie w takim stopniu, w jakim byśmy sobie tego życzyli. Region doliny Jiu opiera się na jednej gałęzi przemysłu i brakuje mu atrakcyjności. Obecnie pracujemy z konsultantem nad strategią rozwoju tego obszaru opartą na wizji władz lokalnych i obywateli, ale naszym zdaniem pomocne byłoby, gdyby rząd centralny przedstawił zintegrowaną strategię.

Faktem jest, że Rumunia nadal pozostaje daleko w tyle za innymi europejskimi państwami, i naszym zdaniem najlepszym rozwiązaniem dla tego kraju byłoby posiadanie wysokich oczekiwań i skupienie się na nowoczesnych technologiach w celu zniwelowania istniejącej luki. Wymagałoby to jednak posiadania odważnej wizji, zaangażowania specjalistów i dysponowania dużymi nakładami finansowymi.

Pytanie 2

Regiony górnicze to głównie regiony oparte na jednej gałęzi przemysłu. Wydobycie węgla jest główną działalnością gospodarczą, a pozostała działalność ściśle się z nim wiąże. Całe regiony zawdzięczają mu swój rozwój, a teraz również fakt, że zaczęły się kurczyć.

Po 1989 r. liczba pracowników kopalni w dolinie Jiu zmniejszyła się z 54 000 do 3000, głównie ze względu na wysokie koszty wydobycia węgla kamiennego pod ziemią, zarówno ludzkie (wypadki), jak i finansowe.

W latach 2000–2016 w okręgu Hunedoara w stabilnych osiedlach mieszkało średnio 530 601 osób. 30% ludności okręgu Hunedoara mieszka w dolinie Jiu.

W regionie Oltenia w działalności związanej z węglem (górnictwo i energetyka) zatrudnionych jest obecnie 13 000 osób. Udział energii produkowanej na bazie węgla w rynku w regionie Oltenia wynosi 25% (35% w zimnych lub suchych porach roku).

Stopa bezrobocia wynosi ponad 5%, istnieje jednak również kategoria osób niezarejestrowanych, które prawdopodobnie pracują za granicą. Nie należy także zapominać o skutku horyzontalnym.

Wszystkie wspomniane czynniki mają zastosowanie w tych regionach górniczych i naszym zdaniem, aby przeprowadzić skuteczną transformację, musimy stworzyć zrównoważone alternatywy gospodarcze, zapewnić szkolenia dla pracowników pozwalające na znalezienie wysokiej jakości miejsc pracy i umożliwiające podniesienie umiejętności w zakresie przedsiębiorczości.

Pytanie 3

Zamknięcie kopalni węgla jest złożonym procesem, który rozpoczął się w Rumunii w 1997 r., głównie z powodu nieefektywności ekonomicznej.

Wiele kopalń zamknięto w dolinie Jiu, w Oltenii, w zagłębiach węglowych okręgu Prahova. Ponieważ przedsiębiorstwa były własnością państwa, prace związane z zamknięciem finansowano z budżetu państwa za pośrednictwem właściwego ministerstwa. Środki związane z zamknięciem kopalń obejmowały prawo do odszkodowania z tytułu utraty wynagrodzenia po zwolnieniach grupowych, programy szkoleniowe i inne środki ochrony społecznej na rzecz byłych pracowników.

Mimo to reintegracja zwolnionych pracowników nie powiodła się, gdyż nie utworzono miejsc nowej działalności gospodarczej zdolnych do przyjęcia dostępnej siły roboczej.

Obecnie w dolinie Jiu znajduje się pięć kopalń węgla, które są w mniej lub bardziej zaawansowanym procesie zamykania na mocy przepisów decyzji 2010/787/UE dotyczącej zamykania niekonkurencyjnych kopalń węgla.

Pytanie 4

Nie jesteśmy zbyt dobrze zaznajomieni z tym tematem, ale naszym zdaniem, aby były one skuteczne, należy przewidzieć w ich ramach tworzenie nowych gałęzi przemysłu, a co za tym idzie, nowych miejsc pracy. Nie powinniśmy koncentrować się na usługach. W biednych regionach jest bardzo mało przystępnych cenowo usług, a usługi branży HORECA nie sprawdzają się w nieatrakcyjnych regionach przemysłowych o wysokiej stopie bezrobocia.

Ponadto powszechnie wiadomo, że wskaźnik wykorzystania funduszy UE jest w Rumunii niski głównie ze względu na skomplikowany proces i wysoki poziom współfinansowania.

Pytanie 5

Tak. Należy traktować FST jako szansę na rozwój gospodarczy regionów, których dotyczą ambitne cele Zielonego Ładu w zakresie neutralności klimatycznej.

Pytanie 6

Zdecydowanie powinien on, dzięki swojemu trzeciemu filarowi finansowania, odgrywać istotną rolę w pobudzaniu regionów do myślenia o długoterminowych zintegrowanych strategiach rozwoju gospodarczego, przekształcaniach przemysłowych i zawodowych.

Pytanie 7

Priorytetowe kwestie muszą naszym zdaniem obejmować:

- odnowę/ożywienie gospodarki poprzez inwestycje w przemysł, infrastrukturę, małe i średnie przedsiębiorstwa oraz cyfryzację;
- kompetentne szkolenie dostępnej siły roboczej w celu ułatwienia jej absorpcji przez działalność związaną z nowymi technologiami;
- przywrócenie do pierwotnego stanu terenów dotkniętych przez górnictwo węglowe i przemysł energetyczny.

Każde z tych działań można realizować z wykorzystaniem funduszy strukturalnych, operacyjnych programów środowiskowych i dostępnego kapitału ludzkiego.

Mechanizmy finansowania FST muszą być powiązane z osiami finansowania funduszy strukturalnych.

Aby wywrzeć rzeczywisty wpływ, należy skoncentrować się na nowych i zaawansowanych technologiach, na tyle odważnie, aby ponownie wprowadzić nasz kraj na mapę konkurencyjnego przemysłu (centrum wodorowe lub magazynowanie energii).

Pytanie 8

Po pierwsze, Rumunia potrzebuje wizji i strategii.

Strategia ta musi być dobrze ukierunkowana na konkretne możliwości oraz tendencje gospodarcze i przemysłowe. Przyszłość leży w zielonych gałęziach przemysłu, więc kierunek jest wyznaczony. Jest wiele do zrobienia w zakresie efektywności energetycznej, więc finansowanie projektów inwestycyjnych w zakresie systemów energetycznych i infrastruktury (sieci transportowych i dystrybucyjnych) jest koniecznością.

Ale, jak już wskazano, aby zniwelować obecną lukę technologiczną, należy skupić się na technologiach innowacyjnych.

Nie ustalono jeszcze finansowania koniecznego do stopniowego znoszenia węgla. Krajowy system energetyczny w dalszym ciągu opiera się na elektrowniach opalanych paliwami kopalnymi i należy ustanowić środki przejściowe, które zostaną wdrożone w procesie transformacji.

Pytanie 9

Rząd i władze regionalne muszą określić średnio- i długoterminowe strategie rozwoju na szczeblu krajowym i regionalnym. Finansowanie i konkretne wdrażanie mogłoby odbywać się na szczeblu regionalnym, ale przy ścisłym nadzorze nad wskaźnikami wydajności na szczeblu centralnym.

Regiony, które należy włączyć do programów finansowania, muszą być:

- regionami górnictwa węglowego;
- regionami, w których działają elektrownie węglowe.

Kryteria wyboru muszą uwzględniać następujące kwestie:

- specyfikę opartą na jednej gałęzi przemysłu;
- regionalny PKB (im niższy, tym większe zapotrzebowanie);
- zagrożenie wyludnieniem się;

- wskaźniki zanieczyszczenia.

Pytanie 10

Potrzebujemy pomocy technicznej w obmyślaniu i finansowaniu krajowych planów transformacji, w określaniu najlepszych alternatywnych rozwiązań gospodarczych w oparciu o specyfikę i potencjał regionów.

Jako organ odpowiedzialny za FST wyznaczono Ministerstwo Funduszy Europejskich podlegające koordynacji Sekretarza Generalnego Rządu; naszym zdaniem wymaga to ścisłego ukierunkowania na jak najlepsze wykorzystanie dostępnych mechanizmów finansowania.

Respondent 8

Imię i nazwisko: Corinna Zierold i Benjamin Denis

Organizacja: IndustriALL

Stanowisko: Doradcy ds. polityki

Państwo: Europa

Zastrzeżenie: Poniższe odpowiedzi mają wstępny charakter i nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska IndustriALL.

Pytanie 1

IndustriALL uczestniczy w platformie we współpracy z ETUC jako federacja związków zawodowych sektora. Był to jeden z niewielu związków zawodowych mających swoją reprezentację w platformie.

Członkowie IndustriALL doceniają platformę, ponieważ zgromadziła wiele różnych zainteresowanych stron w ramach jednej przestrzeni, aby rozmawiać o sprawiedliwej transformacji. Platforma, stworzona i uruchomiona w 2016 r., stanowiła odpowiedź na postulaty, które związki zawodowe wysuwały przez lata, aby włączyć wymiar społeczny do debaty na temat klimatu i obniżenia emisyjności. W niektórych regionach uzależnionych od węgla i paliw kopalnych obniżenie emisyjności nie jest nawet tematem dyskusji, nie ma tam zatem miejsca na planowanie polityki czy przewidywania dotyczące transformacji. Brakowało zinstytucjonalizowanej przestrzeni, w której różne zainteresowane strony mogłyby się zaangażować i dyskutować na ten temat. Platforma jest zatem bardzo pożądaną odpowiedzią na te potrzeby.

Brakuje jej jednak nieco przejrzystości w sposobie funkcjonowania. Działania platformy są dwutorowe: po pierwsze, każdego roku odbywają się 2–3 większe spotkania grupy roboczej, w których uczestniczą wszystkie zainteresowane strony; a po drugie, istnieją mniejsze zespoły krajowe, w skład których wchodzi organy krajowe zainteresowane uczestnictwem.

Najważniejsze decyzje zapadają w ramach tej drugiej formuły. Jest to jednak również miejsce, w którym proces jest najmniej przejrzysty. Władze krajowe decydują, czy chcą zaangażować inne zainteresowane strony, dlatego też związki zawodowe nie zostały automatycznie włączone do tych mniejszych grup roboczych. Ponadto niektóre lokalne związki zawodowe nie były szczególnie zainteresowane uczestnictwem w tym procesie, co również ograniczyło zaangażowanie lokalnych partnerów społecznych w zespołach krajowych.

Pytanie 2

ETUC przeprowadził projekt w siedmiu regionach zależnych od wysokoemisyjnego przemysłu (w Antwerpii, Asturii, Nadrenii Północnej-Westfalii, na Śląsku, w Starej Zagorze, regionie Yorkshire

i Humber oraz hrabstwie Norrbotten). W każdym z tych regionów ETUC przeprowadził wywiady z lokalnymi zainteresowanymi stronami, aby zrozumieć ich stanowisko w kwestii przejścia na gospodarkę niskoemisyjną. Stwierdził, że w niektórych z tych regionów zdecydowanie brakuje zaangażowania lokalnych związków zawodowych w obniżenie emisyjności i kwestie środowiskowe.

Jednym ze szczególnie uderzających przypadków jest region Starej Zagory w Bułgarii, który jest oddalony od wszystkich głównych regionów turystycznych Bułgarii i posiada jedynie przemysł: bardzo duże odkrywkowe pole węgla brunatnego i trzy elektrownie węglowe. Region ten charakteryzuje się również niekorzystnym trendem demograficznym. Kopalnie są jednym z niewielu atutów dostępnych w regionie, tworzącym możliwości zatrudnienia, jak również dostarczającym reszcie państwa tanią energią elektryczną.

Przedmiotowe analizy przykładów podkreślają znaczenie zaangażowania lokalnych zainteresowanych stron w celu zrozumienia, z czym w rzeczywistości wiąże się transformacja na poziomie lokalnym oraz jakie liczne wyzwania mogą istnieć w danym regionie.

Państwa pytają, skąd będą pochodzić pieniądze i inwestycje dla ich regionów, aby mogły przejść transformację, i jakie konsekwencje będą miały dla nich w zakresie zatrudnienia i cen energii elektrycznej. Zamieszki w Bułgarii w 2014 r., spowodowane nagłym wzrostem cen energii elektrycznej, dobrze odzwierciedlają większe skutki społeczne, jakie może mieć transformacja. Należy je uwzględnić w rozporządzeniu dotyczącym sprawiedliwej transformacji.

IndustriALL prowadzi projekt, w ramach którego bada transformacje dokonywane w krajach Europy Południowo-Wschodniej (Bułgarii i Rumunii). Podstawowe problemy wynikają z praworządności i zdolności państw do kształtowania polityki przemysłowej z faktycznymi środkami na jej wspieranie. W niektórych z tych państw wciąż funkcjonuje dosyć znaczna szara strefa. Zarówno ta kwestia, jak i brak planowania przemysłowego stwarzają niepewność, która stoi na przeszkodzie przyciąganiu nowych inwestycji do kraju. Przyczynia się to do pogłębienia problemu zmian strukturalnych (przejście na gospodarkę niskoemisyjną) i demograficznych (młodzi ludzie znajdują zatrudnienie w innych krajach).

Pytanie 3

Nie dotyczy.

Pytanie 4

Nie dotyczy.

Pytanie 5

IndustriALL przeprowadził ze swoimi członkami na ten temat jedynie wstępne rozmowy. Po pierwsze, istnieje silne poczucie, że jest to pozytywny krok naprzód; fakt, że MST jest pierwszym wnioskiem, który ma zostać opublikowany w ramach Zielonego Nowego Ładu, wydaje się świadczyć o uznaniu roli UE w łagodzeniu potencjalnie negatywnych skutków transformacji.

Należy jednak podkreślić pewne kwestie, co do których członkowie mają wątpliwości:

1) Negocjacje w sprawie kolejnych WRF jeszcze się nie zakończyły, nie ma więc pewności, że przedmiotowe 7,5 mld EUR będzie rzeczywiście stanowiło świeże środki. Chociaż proponowany budżet jest wyższy od pierwotnej propozycji Parlamentu dotyczącej FST, nie wystarczy on, aby zająć się całym zakresem FST. We wniosku Parlamentu jedynie regiony górnicze UE kwalifikowały się do otrzymania funduszy, we wniosku Komisji natomiast kryteria kwalifikowalności regionów są znacznie

szersze („intensywność emisji dwutlenku węgla”). Oznacza to, że znacznie więcej regionów może uzyskać dostęp do tych funduszy, są one jednak zbyt małe, by zaspokoić wszystkie ich potrzeby i realnie wspierać je w dążeniu do osiągnięcia neutralności emisyjnej.

2) Jeżeli przyjrzeć się szerszej strukturze MST, dwa pozostałe filary (InvestEU i instrument pożyczkowy EBI) stanowią bardziej prognozy niż zobowiązania polityczne, ponieważ mają one na celu głównie pozyskanie prywatnych środków i inwestycji.

3) Zakres FST wciąż jest na tym etapie nie do końca jasny. Niektórzy członkowie zastanawiają się, czy finansowanie w ramach FST projektów przemysłowych, takich jak modernizacja hut stali (która na przykład wymagałaby wykorzystania prawie całego rocznego finansowania w ramach filaru 1 na potrzeby jednego zakładu) jest rzeczywiście rozsądne, gdy do celów takich dostępne są inne fundusze (np. fundusz na rzecz modernizacji), a środków wyraźnie nie wystarczy dla wszystkich regionów o wysokiej emisji dwutlenku węgla, które wymagają transformacji.

4) W kwestii uzależnienia dostępu do FST od wyraźnego zaangażowania państw w realizację celów neutralności klimatycznej → jeśli celem jest zainicjowanie zmian w zakresie obniżenia emisyjności w regionach silnie zależnych od działalności zanieczyszczającej środowisko, lepiej jest zabezpieczyć maksymalną kwotę pieniędzy i pracować nad kwestią jakości projektów poprzez prowadzenie ocen technicznych. Poziom ambicji regionów może różnić się od poziomu ambicji rządów krajowych, a uwarunkowania makroekonomiczne sprawiają tylko, że kolejny poziom oddala regiony od zarządzania funduszem. Aby uniknąć jednak powierzenia środków bez wyraźnego przeznaczenia, w rozporządzeniu w sprawie FST należy zawrzeć ambitne kryteria wyboru projektów.

Pytanie 6

FST charakteryzuje się podejściem antycypacyjnym, pojawia się zatem pytanie, w jaki sposób zniwelować lukę między udostępnionymi funduszami a potrzebami regionów w okresie transformacji. Będzie to możliwe dzięki dwóm czynnikom, mianowicie pomocy technicznej udostępnionej przez EBI i inne organy oraz podnoszeniu świadomości i dzieleniu się najlepszymi praktykami za pośrednictwem platformy.

Terytorialne plany sprawiedliwej transformacji będą miały do odegrania kluczową rolę w opracowywaniu niskoemisyjnych strategii przemysłowych dotyczących tych regionów, jednak ich poziom ambicji będzie zależał wyłącznie od państw członkowskich i władz lokalnych. Nie osiągną one niczego znaczącego, jeśli nie włożą realnej pracy w zaangażowanie lokalnych zainteresowanych stron.

Ponadto istotną rolę przy tworzeniu terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji powinien odgrywać dialog społeczny. To przedsiębiorstwa staną przed problemem aktywów osieroconych, a pracownicy stracą zatrudnienie, dlatego ważne jest zinstytucjonalizowanie dialogu społecznego w strukturze FST.

Pytanie 7

Wszystkie trzy filary są ważne, ich wdrażanie wymagałoby jednak znacznie większych nakładów finansowych niż te, które są dostępne w ramach FST zgodnie z wnioskiem w jego obecnym kształcie. Tylko w przypadku wsparcia społecznego (które należy rozszerzyć o wsparcie dochodu i emerytury pomostowe) 7,5 mld EUR po prostu nie wystarczy na wsparcie wszystkich regionów UE objętych transformacją.

W odniesieniu do renaturalizacji terenu przedsiębiorstwa są odpowiedzialne za spowodowane przez nie zanieczyszczenia i szkody. Finansując te działania w ramach FST, nie należy zwalniać ich z tej

odpowiedzialności, lecz ograniczyć takie wykorzystanie do przypadków, gdy nie ma żadnego przedsiębiorstwa, które można namierzyć, lub gdy proces ten jest zbyt długi.

Jeśli chodzi o zasięg geograficzny i zakres wsparcia, dokument jest niejednoznaczny, co wynika z kompromisu politycznego osiągniętego między państwami członkowskimi będącymi producentami węgla i państwami członkowskimi niebędącymi jego producentami. W preambule skupiono się wyłącznie na regionach górniczych, lecz w metodzie alokacji przyjęto inne podejście. Jako kryterium przyjęto zamiast tego „wysoką intensywność emisji dwutlenku węgla”. Skutkiem takiej niejednoznaczności jest szeroki zakres działań kwalifikujących się do finansowania i bardzo rozległe kryteria kwalifikowalności regionów, co utrudnia zrozumienie, na czym dokładnie polega wartość dodana FST w porównaniu z innymi istniejącymi funduszami i programami.

Na tym etapie można zaproponować dwa podejścia: 1) zawężenie listy działań w taki sposób, aby skupiały się one głównie na inwestycjach w energię (przejście z paliw kopalnych na odnawialne źródła energii); 2) pozostawienie decyzji o dywersyfikacji gospodarczej samym regionom i umożliwienie im wyboru działań, które chcą finansować.

Pytanie 8

W tym obszarze toczą się dwie dyskusje. Jedna dotyczy odpowiedzialności przedsiębiorstwa, która zależy od przepisów prawa Unii i prawa krajowego, co do tego, jakie powinno ono ponieść koszty w przypadku konieczności przeprowadzenia znacznej restrukturyzacji, druga zaś dotyczy wysokości wsparcia publicznego, jakie należy przeznaczyć na taką restrukturyzację.

Nie należy wykorzystywać FST do zwalniania przedsiębiorstw ze spoczywającej na nich odpowiedzialności.

Pytanie 9

Nie dotyczy.

Pytanie 10

Nie dotyczy.

Dodatkowe uwagi

Załącznik I do wniosku dotyczącego rozporządzenia zawiera szereg wskaźników i kryteriów. Nie jest do końca jasne, dlaczego wybrano te konkretne wskaźniki i kryteria. Na przykład: W przeważającej części rozporządzenia stosuje się kwalifikację regionów na poziomie NUTS 3, ale do celów metody wstępnych alokacji zastosowano kwalifikację regionów na poziomie NUTS 2. Jest to problematyczna kwestia dla regionów na poziomie NUTS 3 o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla, które nie są zlokalizowane w regionach na poziomie NUTS 2 o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla. Sytuacja taka ma na przykład miejsce w niektórych częściach północnej Hiszpanii.

Wydaje się również, że w wykazie kryteriów wyboru regionów brakuje pewnych istotnych elementów:

- udziału węgla kamiennego i brunatnego w wytwarzaniu energii w danym państwie; chociaż miejsca pracy i zatrudnienie są ważną kwestią, należy również wziąć pod uwagę, że sektory niższego szczebla produkcji energii mogą ucierpieć z powodu wzrostu cen energii w wyniku zakończenia wytwarzania taniej energii z węgla;
- liczby miejsc pracy w samym sektorze energetycznym;

- poziomu ubóstwa energetycznego; regiony w najwyższym stopniu zależne od węgla są co do zasady również regionami najczęściej dotkniętymi ubóstwem energetycznym.

Respondent 9

Imię i nazwisko: Nikos Mantzaris

Organizacja: The Green Tank

Stanowisko: Starszy analityk ds. polityki

Państwo: Grecja

Region: Siedziba organizacji w Atenach, odpowiedzi skupiają się na Macedonii Zachodniej i Megalopolis

Pytanie 1

Uczestniczyłem w prawie wszystkich spotkaniach grup roboczych w charakterze zainteresowanej strony reprezentującej społeczeństwo obywatelskie, zarówno w ramach mojej dawnej funkcji lidera sektora polityki klimatycznej i energetycznej w WWF Grecja, jak i w ramach obecnej funkcji analityka polityki w Green Tank.

Od momentu powstania platforma zdecydowanie usprawniła swoje działania. Jej mocne strony moim zdaniem obejmują:

Gotowość jej lidera Klaus-Dietera Borchardta i innych kluczowych pracowników do wysłuchania wszystkich zainteresowanych stron. Pozytywną tendencją jest fakt, że podczas wielu spotkań grupy roboczej planuje on spotkania z przedstawicielami organizacji pozarządowych. Jest to praktyka, którą zdecydowanie należy kontynuować.

Faktyczne ograniczenie sesji i rozmów związanych z wydłużeniem trybu wytwarzania energii elektrycznej opartej na węglu dzięki wspieraniu tzw. „czystych” technologii węglowych. Pozytywnym zjawiskiem była zmiana nazwy grupy roboczej 2 między pierwszym a drugim spotkaniem grupy roboczej w 2018 r. z „**Ekoinnowacje i zaawansowane technologie węglowe**” na „**Transformacja systemu energetycznego i czyste powietrze**”.

Lepsze programowanie, które obecnie odbywa się z wyprzedzeniem, pozwalając zainteresowanym stronom na wniesienie wkładu w sesje. Ustanowienie Sekretariatu zdecydowanie przyczyniło się do osiągnięcia tego celu.

Uznanie innych równoległych inicjatyw mających na celu poprawę sytuacji w zakresie sprawiedliwej transformacji w Europie, takich jak Forum burmistrzów na rzecz sprawiedliwej transformacji składające się obecnie z 54 burmistrzów z 10 państw europejskich, w tym z Czarnogóry i Bośni i Hercegowiny.

Istnieje wciąż jednak kilka słabych stron:

Brak przejrzystości w kilku kwestiach związanych z funkcjonowaniem platformy dla regionów górniczych w okresie transformacji, takich jak: a) projekty, które wybrano dotychczas do finansowania w każdym z 18 regionów pilotażowych; b) wytyczne Komisji Europejskiej dla regionów w zakresie wyboru projektów. Platforma dla regionów górniczych w okresie transformacji działa od dwóch lat i nie wiadomo jeszcze konkretnie, w jaki sposób pomaga 18 regionom pilotażowym w wyborze projektów, przekształcaniu ich gospodarek oraz tworzeniu trwałych miejsc pracy i regionalnego PKB.

Niezdolność Komisji Europejskiej do narzucenia bardziej przejrzystych i w większym stopniu partycypacyjnych procesów w regionach pilotażowych i państwach członkowskich w zakresie opracowywania strategii transformacji i wyboru odpowiednich projektów. W szczególności udział organizacji pozarządowych, związków zawodowych i społeczności lokalnych z wiosek górniczych węgla brunatnego/kamiennego w zespołach krajowych miał jak dotychczas całkowicie doraźny charakter. Bez zorganizowanego i aktywnego uczestnictwa wszystkich stosownych zainteresowanych stron w zespołach krajowych, procesowi transformacji grozi niepowodzenie.

Niespójne udzielanie informacji na temat kwalifikowalności projektów związanych z przemysłem węglowym. Chociaż wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla oraz jego wykorzystanie nie były przedmiotem dyskusji ani tematem sesji na ostatnich spotkaniach grupy roboczej, nie wyłączono wyraźnie takich projektów z planów transformacji 18 regionów pilotażowych. Ten brak jasnego komunikatu ze strony Komisji Europejskiej hamuje z kolei postęp na poziomie lokalnym, ponieważ zespoły krajowe poszukują sposobów na wydłużenie okresu eksploatacji modelu wytwarzania energii elektrycznej opartej na węglu. W związku z tym pilnie potrzebny projekt przejścia w kierunku zrównoważonych działań gospodarczych na nadchodzące lata, który będzie służył wspieraniu lokalnych gospodarek i zachowaniu spójności społecznej, ulega opóźnieniu.

Pytanie 2

Pod koniec 2019 r. w przemyśle węgla brunatnego w Grecji pracowało ok. 7175 osób (zarówno w kopalniach, jak i w elektrowniach). Należy jednak dodać także prawie taką samą liczbę osób bezrobotnych, które w ciągu ostatnich 3–4 lat zostały zwolnione z pracy w przemyśle węgla brunatnego ze względu na szybki spadek udziału węgla brunatnego w greckim miksie energetycznym. Ponadto ze względu na ogromne uzależnienie lokalnej gospodarki – zwłaszcza w Macedonii Zachodniej – od działalności związanej z węglem brunatnym (sektor przemysłowy i sektor produkcji energii elektrycznej stanowią razem jedną trzecią gospodarki regionalnej Macedonii Zachodniej), zamknięcie elektrowni zasilanych węglem brunatnym będzie miało wpływ również na inne sektory związane z tym surowcem. Zgodnie z nieoficjalnymi szacunkami w Macedonii Zachodniej jest 20 000–25 000 miejsc pracy bezpośrednio lub pośrednio związanych z węglem brunatnym, a w Megalopolis o 2500 więcej, co stanowi bardzo istotną część całkowitej siły roboczej w obu regionach.

Sytuację pogarsza jeszcze fakt, że Macedonia Zachodnia już teraz ma najwyższą stopę bezrobocia wśród greckich regionów. Ponadto, przy ogólnej stopie bezrobocia wynoszącej w 2018 r. 27% (22,5% w odniesieniu do mężczyzn i 32,9% w odniesieniu do kobiet), region Macedonii Zachodniej zajmuje trzecie miejsce wśród regionów NUTS 2 w UE. Długoterminowe bezrobocie (≥ 12 miesięcy) wynosiło w 2018 r. 19,3% wśród ludności aktywnej zawodowo (drugie miejsce wśród regionów w UE), podczas gdy bezrobocie wśród młodzieży (do 24. roku życia) wynosiło w 2018 r. 62%, co plasuje Macedonię Zachodnią na trzecim miejscu wśród wszystkich regionów UE.

Największe wyzwanie dotyczące transformacji w Grecji stanowi **czas**. Decyzja rządu greckiego o zamknięciu wszystkich istniejących elektrowni zasilanych węglem brunatnym do 2023 r. i pozostawieniu tylko jednej (obecnie w budowie), której eksploatacja rozpocznie się w latach 2023–2028, stanowi duże wyzwanie dla lokalnych społeczności i społeczeństw. Sytuację pogarsza jeszcze **brak spójnych planów terytorialnych** dotyczących obu regionów lub **solidnej struktury zarządzania**, zaledwie kilka miesięcy przed zamknięciem pierwszej elektrowni zasilanej węglem brunatnym w Amindeo. Sytuacja jest tym gorsza, że obecnie nie istnieje **żaden dialog między partnerami społecznymi**, na których ma wpływ decyzja o stopniowym znoszeniu węgla, ani **żaden**

proces konsultacyjny w sprawie opracowania terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji. **Brak stabilnego finansowania publicznego** na najbliższe dziesięciolecie stanowi kolejne poważne wyzwanie, które potęguje jeszcze **ograniczona pula środków finansowych udostępnionych Grecji w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji**, który zaproponowała ostatnio Komisja Europejska w ramach Europejskiego Zielonego Ładu i kolejnych wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027.

Jeśli chodzi o kolejne kroki, moje zalecenia są następujące:

Przedsiębiorstwo PPC (Public Power Corporation) musi zaangażować się w proces sprawiedliwej transformacji, ponieważ jest właścicielem gruntów, które będą wykorzystywane do rozwoju działalności gospodarczej. Państwo greckie powinno ściśle współpracować z władzami regionalnymi i miejskimi w Macedonii Zachodniej w celu stworzenia niezbędnych warunków i zachęt finansowych, które przyciągną do regionu dobrze funkcjonujące gałęzie przemysłu, aby zaproponować działania korzystne dla PPC, jak również przejście gospodarki regionalnej w kierunku zrównoważonego rozwoju.

Dla wszystkich zainteresowanych stron zaangażowanych w sprawiedliwy proces transformacji, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym, zasadnicze znaczenie ma uzgodnienie **jednego planu transformacji**, w którym priorytetowo potraktuje się zestaw zrównoważonych działań gospodarczych na okres najbliższych 10–15 lat. Dysponując takim planem, należy określić i uzgodnić zestaw kryteriów wyboru odpowiednich projektów w ramach przedmiotowych działań.

Proces opracowania i skutecznego wdrożenia konkretnego planu transformacji będzie musiał odbywać się w sposób bardziej **przejrzysty i charakteryzujący się większym stopniem partycypacji** niż w przypadku stosowanego dotychczas podejścia opartego na doraźnych działaniach. Wszystkie grupy zainteresowanych stron powinny uczestniczyć i odgrywać wyraźną rolę w procesach decyzyjnych i przy wyborze projektów. Centralny rząd powinien utworzyć **komitet ds. sprawiedliwej transformacji**, do którego będą należeć przedstawiciele kilku właściwych ministerstw, władz regionalnych i miejskich, przedstawiciele wiosek górniczych węgla brunatnego, lokalnych zainteresowanych stron, związków zawodowych, organizacji pozarządowych i PPC. Komitet ten powinien do połowy 2020 r. uzgodnić konkretny centralny plan, korzystając z pomocy technicznej zespołu Banku Światowego.

W odniesieniu do finansowania rząd powinien zobowiązać się na cały okres 2020–2030 r. do kierowania **stałej części dochodów publicznych ze sprzedaży na aukcji w ramach systemu EU ETS** do regionów górniczych węgla brunatnego w Grecji. Ponadto **należy zmienić kryteria stosowane przy przyznawaniu państwom członkowskim środków w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji**, aby odzwierciedlały one **pilny charakter transformacji** w regionach górnictwa węgla kamiennego/brunatnego w oparciu o zobowiązania państw członkowskich w ich krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu, jak również **ogrom wyzwania** i stopień zależności lokalnych gospodarek od działalności związanej z węglem brunatnym/kamiennym. Pięć kryteriów zalecanych przez Komisję Europejską nie odzwierciedla żadnej z powyższych kwestii, w związku z czym alokacja środków pomiędzy państwa członkowskie jest niesprawiedliwa.

Pytanie 3

Od czasu objęcia władzy przez nowych burmistrzów (we wrześniu 2019 r.), Green Tank wspiera burmistrzów wszystkich pięciu gmin „węgla brunatnego” w Grecji, ja natomiast od 2015 r. prowadzę bardzo ścisłą współpracę z byłymi burmistrzami. Istotnie, w lutym 2020 r. w imieniu wszystkich pięciu

burmistrzów przedstawiłem wiceprzewodniczącemu wykonawczemu Komisji Europejskiej Fransowi Timmermansowi pismo opisujące pilny charakter sytuacji, w jakiej się znajdują, a także niedociągnięcia nowego mechanizmu sprawiedliwej transformacji, który Komisja Europejska przedstawiła dnia 14 stycznia 2020 r. Ponadto Green Tank odwiedził niedawno kilkakrotnie zarówno Macedonię Zachodnią, jak i Megalopolis, i dostarczył informacji na temat wyzwań związanych z transformacją w obu regionach, wymienił poglądy i pomysły w tym zakresie nie tylko z burmistrzami, ale także z wieloma lokalnymi zainteresowanymi stronami. Planujemy również wesprzeć burmistrzów i gubernatora Macedonii Zachodniej podczas nadchodzącego spotkania grupy roboczej platformy dla regionów górniczych w okresie transformacji.

Pytanie 4

Wykorzystanie środków UE w regionie Macedonii Zachodniej jest obecnie bardzo niskie: 19,5% na dzień 31 grudnia 2019 r., nie posiadam jednak informacji na temat konkretnych problemów prowadzących do tak niskich wskaźników wykorzystania. W związku z tym nie jestem w stanie przedstawić konkretnych zaleceń w tym zakresie.

Pytanie 5

Uważnie śledzimy negocjacje dotyczące nowego mechanizmu sprawiedliwej transformacji, w szczególności Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Uważamy, że istnieje kilka pozytywnych cech, jak również kilka poważnych wad.

Pozytywne aspekty są następujące:

warunek wstępny dotyczący terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji zgodny z krajowym planem w dziedzinie energii i klimatu;

brak wsparcia finansowego w ramach FST na rzecz projektów dotyczących paliw kopalnych;

osadzenie celu neutralności klimatycznej do 2050 r. na 2050 r.

Negatywne cechy są następujące:

brak jasnych sformułowań dotyczących wcześniejszego stopniowego znoszenia węgla kamiennego i brunatnego w celu osiągnięcia celu neutralności klimatycznej do 2050 r.;

wsparcie na rzecz projektów dotyczących gazu ziemnego, ukierunkowanych na system ciepłowniczy w regionach w okresie transformacji za pośrednictwem filaru InvestEU w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji; w ten sposób MST promuje transformację regionów w okresie transformacji z jednego paliwa kopalnego na inne, podczas gdy odnawialne źródła energii i efektywność energetyczna mogą również rozwiązać problem ogrzewania w tych regionach;

niesprawiedliwy podział środków między państwa członkowskie spowodowany wyborem niewłaściwych kryteriów.

Pytanie 6

Nie sądzę, aby te dwie kwestie wzajemnie się wykluczały i aby rozdzielenie ich było warunkiem osiągnięcia naprawdę sprawiedliwej transformacji. Chociaż wszystkie plany transformacji powinny być długoterminowe, należy położyć nacisk na łagodzenie bezpośrednich konsekwencji związanych z gwałtownym spadkiem wydobycia węgla kamiennego i brunatnego w UE i udostępnić środki finansowe na ten cel.

Pytanie 7

Przekwalifikowanie i podnoszenie kwalifikacji powinny znajdować się wśród głównych priorytetów Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Głównym priorytetem powinno być wsparcie finansowe na rzecz rozwoju alternatywnych, zrównoważonych działań gospodarczych. Należy jednak szczegółowo analizować finansowanie projektów z zakresu renaturalizacji terenu, ponieważ, zupełnie słusznie, stanowi ono obowiązek przedsiębiorstw górniczych. W przypadkach, w których nowe sposoby użytkowania gruntów narzucają droższe procesy renaturalizacji, należy w pierwszej kolejności dążyć do wspólnego finansowania z nowymi właścicielami gruntów, a wykorzystanie FST powinno służyć wyłącznie zabezpieczeniu inwestycji.

Pytanie 8

Zarówno w przypadku Macedonii Zachodniej, jak i Megalopolis pierwszeństwo powinny mieć następujące kategorie projektów.

Efektywność energetyczna, zwłaszcza w budynkach, ponieważ obecne zasoby budowlane w Macedonii Zachodniej cechuje bardzo niska efektywność energetyczna, a zatem inwestycje w tym sektorze mogą prowadzić do ogromnych oszczędności przy jednoczesnym generowaniu znacznej liczby miejsc pracy i tworzeniu regionalnego PKB.

Odnawialne źródła energii zainstalowane w byłych kopalniach, zwłaszcza za pośrednictwem wspólnot energetycznych, gdyż rozwiązanie takie zmaksymalizowałoby korzyści dla społeczności lokalnych.

Przekształcenie elektrowni zasilanych węglem brunatnym w magazyny energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii za pomocą technologii stopionych soli. Wykorzystałaby ona istniejącą infrastrukturę sieciową, jest technologią dojrzałą, jej budowa zajmuje niedługi okres, zapewni Grecji bardzo potrzebne zdolności magazynowania energii i utrzyma miejsc pracy w sektorze energetycznym w regionach zależnych od węgla brunatnego.

Rolnictwo (w Macedonii Zachodniej w szczególności rośliny aromatyczne i szafran).

Wykorzystanie bogatego dziedzictwa przemysłowego regionów.

Gospodarka o obiegu zamkniętym.

Podnoszenie i zmiana kwalifikacji pracowników.

W odniesieniu do Macedonii Zachodniej istnieje badanie z 2016 r., w którym oszacowano, że dzięki inwestycjom rządu 2,4 mld EUR w 12 rodzajów działalności gospodarczej o zrównoważonym charakterze możliwe byłoby utworzenie ok. 11 500 miejsc pracy, a także podwojenie regionalnego PKB, który zostanie utracony z powodu zamknięcia istniejących elektrowni zasilanych węglem brunatnym.

Wyzwanie dla dwóch greckich regionów polega jednak nie tylko na wysokości wymaganych środków finansowych, ale również na niskim wskaźniku dojrzałych projektów zdolnych do wykorzystania dostępnych środków. Odpowiedni wskaźnik dotyczący Macedonii Zachodniej w obecnym okresie programowania plasuje się poniżej 20% (na dzień 31 grudnia 2019 r.).

Pytanie 9

Państwo członkowskie powinno otrzymać finansowanie, ale decyzje dotyczące projektów, które powinny być realizowane, powinny być podejmowane w ścisłej współpracy z pięcioma burmistrzami regionów zależnych od węgla brunatnego i dwoma gubernatorami oraz po rozległych konsultacjach

z organizacjami pozarządowymi, związkami zawodowymi, lokalnymi organizacjami zawodowymi, lokalnymi uniwersytetami i wspólnotami zależnymi od węgla brunatnego.

Kryteria te powinny uwzględniać: a) pilność i szybkość procesu obniżenia emisyjności odzwierciedlone w oficjalnych dokumentach, takich jak krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu oraz b) stopień trudności transformacji i zależność lokalnej gospodarki od działalności związanej z wydobyciem węgla brunatnego/kamiennego.

Niewątpliwie większa część środków powinna przypadać na regiony związane z wydobyciem węgla kamiennego i brunatnego.

Pytanie 10

Nie oczekujemy ani nie szukamy żadnego wsparcia finansowego ze strony Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji dla naszej organizacji w związku z pracą dotyczącą sprawiedliwej transformacji. Potrzebowalibyśmy tylko dostępu do informacji i możliwości uczestniczenia w procesie transformacji/wnoszenia do niego wkładu na poziomie regionalnym, krajowym i unijnym w zakresie, w jakim dotyczy to wyboru projektów, opracowania planu transformacji oraz monitorowania jego wdrażania i zarządzania nim.

Aby transformacja była skuteczna, musi być sprawiedliwa. Aby proces ten był sprawiedliwy, musi być zrównoważony, oparty na partycypacji i wspierany przez odpowiedni poziom funduszy.

Respondent 10

Państwo: Estonia

Pytanie 1

Moim zdaniem mocnymi stronami są przyjazna atmosfera względem wszystkich zainteresowanych stron oraz szeroki zakres tematów i regionów, o których dyskutuje się podczas spotkań. Ponadto Sekretariat jest bardzo chętny do współpracy, ponieważ udało nam się zaprosić jego przedstawiciela do udziału w jednym z naszych lokalnych okrągłych stołów w grudniu 2019 r.

Jeśli chodzi o słabe strony, być może całkowicie dobrowolny charakter samej platformy, który pozwala rządowi estońskiemu odłożyć na później przyłączenie się do inicjatywy – wydaje się, że oficjalnym stanowiskiem nadal jest próba zdystansowania Estonii od wszelkiego rodzaju rzeczywistego zaangażowania na rzecz stopniowego znoszenia paliw kopalnych lub na rzecz transformacji. Problemem może być również brak komunikacji z państwami członkowskimi w przerwach między spotkaniami platformy – usłyszeliśmy od lokalnych urzędników, że ministerstwa wysłały kiedyś przedstawiciela na spotkanie platformy, który wrócił i wyraził opinię, że Estonia nie może nic zyskać z racji uczestnictwa w wymianie informacji odbywającej się podczas organizowanych przez platformę wydarzeń. Dobrze byłoby nie polegać tylko na kilku opiniach w tak ważnych sprawach, ale oceniać informacje w sposób bardziej bezpośredni, bazując na przekazach platformy.

W odniesieniu do opracowywania projektów regionalnych Estonia jest wciąż na samym początku. Otrzymaliśmy znaczącą pomoc, gdy zaprosiliśmy przedstawiciela Sekretariatu do zaprezentowania poglądów Komisji Europejskiej przy jednym z naszych lokalnych okrągłych stołów zainteresowanych stron w grudniu 2019 r. Pokazało to wyraźnie, że KE rzeczywiście troszczy się o przyszłość przedmiotowego regionu, a lokalni mieszkańcy mogli bezpośrednio zadawać pytania

przedstawicielowi, minimalizując pozorny dystans pomiędzy północno-wschodnią Estonią a Brukselą.

Pytanie 2

W Estonii głównym paliwem kopalnym jest łupek bitumiczny. Ze względu na wysoką intensywność emisji dwutlenku węgla gwałtowny skok kwot CO₂ w 2019 r. spowodował już zamknięcie większości mocy produkcyjnych energii elektrycznej z łupków – 300 osób straciło pracę, a kolejne 1000 osób musiało przejść na płatny urlop. Wysokie kwoty CO₂ mają wpływ na elektrownie. Innym dużym przemysłem jest produkcja oleju łupkowego, która nadal trwa ze względu na niższe emisje CO₂ w Estonii (emisje są eksportowane za granicę). W całym sektorze łupkowym bezpośrednio zatrudnionych jest ok. 6000 osób.

W regionie występują następujące trudne czynniki: brak innych gałęzi przemysłu w regionie; wyludnianie się; bezpośrednie powiązanie systemu ciepłowniczego z przemysłem łupkowym; bariera językowa (większość pracowników mówi po rosyjsku, podczas gdy językiem urzędowym w kraju jest język estoński); bliskość Rosji (co sprawia, że farmy wiatrowe są problematyczne jako ewentualna alternatywna branża energetyczna); bardzo duże wątpliwości mieszkańców dotyczące działań w dziedzinie klimatu; nieufność wobec odgórnych planów rządowych; negowanie polityki klimatycznej przez decydentów; pokusa w postaci rosnącego przemysłu oleju łupkowego (zdolność do ukrywania emisji w eksporcie, przy jednoczesnym podważaniu globalnych celów klimatycznych); kontynuacja wydobycia łupków, co uszczupla zasoby wód gruntowych.

Najistotniejsze kroki z perspektywy organizacji pozarządowych: ogłoszenie ambitnego terminu stopniowego znoszenia łupków, będące wyraźnym znakiem na przyszłość dla sektora biznesu i społeczności lokalnych; zapewnienie udziału lokalnych zainteresowanych stron w tworzeniu terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji; zlecenie opracowywania sprawozdań na temat alternatywnych możliwości gospodarczych; zapewnienie odpowiednich unijnych i krajowych środków finansowych na projekty w zakresie transformacji.

Pytanie 3

Wraz z innymi organizacjami pozarządowymi zajmującymi się tematyką ekologii realizujemy projekt EUKI mający na celu ułatwienie dialogu na temat sprawiedliwej transformacji w Estonii. Zorganizowaliśmy wiele okrągłych stołów z zainteresowanymi stronami, prowadzimy intensywne prace związane z mediami na ten temat, zwiększamy możliwości innych lokalnych organizacji pozarządowych i budujemy odpowiednie sieci kontaktów między organizacjami. Mamy również nową propozycję Climate KIC czekającą na ostateczną decyzję, aby opracować konkretne alternatywne plany dla danego regionu. Widzimy siebie jako inicjatora tego procesu, podczas gdy w idealnej sytuacji ministerstwa powinny go przejąć, gdy w nadchodzących latach zyska on większą siłę przebicia.

Pytanie 4

Kilka organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska wysłało ostatnio do stosownych ministerstw wspólne pismo w sprawie nowego planowania w ramach Funduszu Spójności. Ogólnie rzecz biorąc, opowiedzieliśmy się za znaczeniem przejścia na energię ze źródeł odnawialnych, efektywnością energetyczną i sprawiedliwą transformacją regionu. Inwestycje w energię ze źródeł odnawialnych w Estonii koncentrowały się dotychczas wyłącznie na elektrowniach zasilanych biomasą i mieszanką paliwową, podczas gdy inwestycje w energię wiatrową, słoneczną i sieci energetyczne, które są kluczowe dla transformacji, były zaniedbywane. W latach 2014–2020 Estonia wykorzystała jedynie 10% środków z EFRR i Funduszu Spójności na

redukcję emisji gazów cieplarnianych, efektywność energetyczną, OZE, infrastrukturę elektryczną, naukę i innowacje. Zaproponowaliśmy, aby zwiększyć ten przydział do co najmniej 40%. Zarządzanie na szczeblu lokalnym mogłoby być wydajniejsze niż zarządzanie centralne, a stopa współfinansowania ma w Estonii duże znaczenie.

Pytanie 5

Uważnie śledzimy proces opracowywania FST. Jak dotąd wydaje się, że estońskie ministerstwa miały nadzieję, że fundusz rozwiąże wszystkie problemy związane z regionem zależnym od łąpków, podczas gdy przemysł publicznie potępił proponowaną kwotę przydziału funduszy z FST dla Estonii, nazywając ją „żartem”, mimo że otrzymujemy najwyższą kwotę w przeliczeniu na mieszkańca. Cieszymy się, że fundusz koncentruje się na poziomie NUTS 3, co oznacza, że pieniądze naprawdę muszą trafić do konkretnego regionu, którego dotyczą. Obawiamy się, że pod przykrywką „redukcji emisji gazów cieplarnianych” w jakiś sposób nadal może być możliwe zwiększenie wydobycia oleju łąpkowego – albo bezpośrednio finansowane w ramach FST, albo w ramach związanego z tym współfinansowania. Chcielibyśmy, aby w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji wymagano konkretnego i całkowitego stopniowego zniesienia łąpków, gdyż w innych państwach okazało się to kluczowym krokiem w rozpoczęciu nieodwracalnego procesu transformacji. Z zadowoleniem przyjmujemy szybkie tempo, w jakim należy przedkładać Komisji terytorialne plany sprawiedliwej transformacji, ale jednocześnie obawiamy się, że w takim pośpiechu ministerstwa mogą mieć trudności z zaangażowaniem lokalnych zainteresowanych stron w wystarczającym stopniu (lub może to być dla nich dogodnym argumentem).

Pytanie 6

W Estonii od dziesięcioleci wzywamy do długoterminowego planowania działań w regionie zależnym od łąpków, aby uniknąć nagłego załamania się przemysłu. Ponieważ region podejmował przez lata głównie przeciwne działania (np. budowa nowych elektrowni zasilanych łąpkami), a ceny CO₂ rosną, znalazł się niestety w kryzysie. W związku z tym, chociaż idealnym rozwiązaniem byłoby wykorzystanie funduszu na potrzeby długoterminowego planowania, w Estonii mógłby służyć bardziej jako mechanizm ograniczania szkód w perspektywie krótkoterminowej. Staramy się wykorzystać rozporządzenie w sprawie FST, aby przekonać rząd, że jego obecny plan utworzenia jeszcze większej liczby zakładów produkcji oleju łąpkowego, a także wstępnej rafinerii ropy, jest niezwykle ryzykowny, biorąc pod uwagę politykę klimatyczną UE. Zamiast tego należałoby wykorzystać FST do dywersyfikacji gospodarczej, przekwalifikowania pracowników i do innych inwestycji zalecanych w wykazie ujętym w załączniku D do zimowego pakietu europejskiego semestru. Nawet lokalne związki zawodowe domagają się rozwiązań „odpornych na klimat”, a my uważamy, że FST powinien to umożliwić.

Pytanie 7

Z zadowoleniem przyjmujemy kwestie wsparcia socjalnego, inwestycje w MŚP, inicjatywy w zakresie renaturalizacji terenu i przywracania przyrody do stanu pierwotnego. W naszym regionie działa już także klaster turystyki przemysłowej, fundusz filmowy i inne projekty kulturalne, które zyskują na znaczeniu, więc wsparcie tych inicjatyw powinno być również możliwe. Dostrzegamy jednak również chęci przedstawiania przemysłu łąpkowego jako „zielonego biznesu”, więc w kryteriach kwalifikowalności należy wyraźnie wykluczyć inwestycje związane z produkcją paliw kopalnych. Jesteśmy też zmęczeni inwestycjami w ogólne badania i innowacje, ponieważ dostrzegamy niebezpieczeństwo skierowania tych funduszy na próby kosztownego rozszerzenia przemysłu łąpkowego poprzez próbę wdrożenia pewnego rodzaju systemu wychwytywania dwutlenku węgla.

Należy zawęzić zakres tematów badawczych i ukierunkować go na przykład na efektywność energetyczną, niezależność energetyczną, rozwiązania w zakresie magazynowania energii o nieprzewidywalnej charakterystyce produkcji, inteligentne sieci, a w przypadku Estonii również rozmieszczanie radarów w celu rozwiązania problemów związanych z energią wiatrową.

Pytanie 8

Na podstawie ostatniego seminarium, które odbyło się w regionie, lokalne zainteresowane strony przedstawiły następujące pomysły: lepsze połączenia ze stolicą w ramach transportu publicznego; inwestycje w edukację publiczną i lokalne filie uniwersytetów; budowanie zdolności energii ze źródeł odnawialnych; badania w zakresie alternatywnych metod wydobycia surowców mineralnych; lepsze instrumenty finansowania biznesu; rozwój przemysłu rolnego. Inwestycje te mogą opiewać łącznie na ok. 1 mld EUR, są to jednak wstępne szacunki.

Pytanie 9

Widzimy, że decydenci na szczeblu krajowym wciąż zaprzeczają, że jakakolwiek zmiana jest w ogóle konieczna. Urzędnicy szczebla lokalnego są bardziej świadomi skutków występujących na miejscu, które są już odczuwalne, a więc to oni powinni posiadać najwięcej uprawnień. Datę stopniowego znoszenia łupków powinien jednak ustalić rząd. Paradoksalnie lokalni mieszkańcy nie mają zaufania do rządu krajowego z powodu jego ciągłej bezczynności, oczekują jednak, że to rząd naprawi teraz całą sytuację. Najlepszą odpowiedzią na tę sytuację jest partycypacyjne administrowanie funduszami. W Estonii zastosowanie poziomu NUTS 3 w kontekście sprawiedliwej transformacji ma duży sens, gdyż przemysł łupkowy jest zlokalizowany tylko w jednym regionie (północno-wschodniej Estonii – prowincji Ida-Viru).

Pytanie 10

Potrzebowalibyśmy pomocy w rozpowszechnianiu przekazu, że małe państwa członkowskie, takie jak Estonia, powinny być liderami w wyścigu klimatycznym, gdyż dzięki swojej prężności możemy eksperymentować z przepisami znacznie szybciej niż większe państwa. FST mógłby być pomocny poprzez wprowadzenie pewnego rodzaju „nagród” dla państw, które wykazują się większymi ambicjami, niż wymaga tego ustalony na poziomie krajowym wkład. Potrzebujemy również wyraźnego wykluczenia wszelkiej produkcji paliw kopalnych, w naszym przypadku szczególnie oleju łupkowego. KE powinna dokładnie przeanalizować przedłożone plany terytorialne w celu zapewnienia skutecznej i sprawiedliwej transformacji – powinno być jasne, że kraje rzeczywiście muszą ułożyć realistyczne i odporne na zmiany klimatu plany na przyszłość, a nie tylko skopiować stare plany rozwoju do nowego szablonu (co Estonia w dużym stopniu zrobiła w przypadku ostatnich krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu).

Załącznik 3: Odtworzenie sposobu obliczania wstępnych alokacji – szczegóły

Odtworzenie sposobu obliczania: akceptacja surowych danych w otrzymanej formie

W pierwszej kolejności odtworzono wyniki wstępnej alokacji KE, wykorzystując dane dostępne w „Tabeli alokacji KE na potrzeby MST i FST”²³. W rezultacie otrzymano tylko niewielkie różnice między wynikami KE a własnymi. W pierwszych dwóch krokach obliczeń wstępnych alokacji – tj. a) i b) w załączniku I do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie FST – otrzymane wyniki były takie same, jak te podane przez KE.

W kroku c) pojawiły się jednak pewne różnice w wynikach. Zastosowanie opisanej w rozporządzeniu korekty DNB spowodowało, że alokacja dla Luksemburga była ujemna, co z kolei spowodowało, że suma wszystkich alokacji była nieco niższa niż oczekiwane 7,5 mld EUR. Aby uporać się z tymi „brakującymi” środkami, ustalono alokację dla Luksemburga na poziomie zerowym i rozdzielono dodatkowe środki pomiędzy wszystkie państwa, proporcjonalnie do udziałów ustalonych w kroku b) – z wyłączeniem Polski, która już wcześniej osiągnęła maksymalną możliwą alokację.

Formalnie dostosowano udziały z kroku b) przy użyciu następującego wzoru, opierając się na wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie FST i na dostarczonym przez KE dokumencie „Allocation method for the Just Transition Fund” [Metoda alokacji środków na potrzeby Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji]²⁴:

$$share_{c)i} = share_{b)i} \times \left(\left(\frac{GNIPC_i}{GNIPC_{EU27}} - 1 \right) \times -1.5 + 1 \right)$$

Gdzie i oznacza państwo,

$GNIPC_i$ oznacza średnią DNB na mieszkańca w latach 2015–2017 wg serii EUROSTATU [nama_10_pp] po bieżących cenach, standard siły nabywczej (PPS, od 2020 r. UE-27) na mieszkańca w odniesieniu do państwa i ,

$GNIPC_{EU27}$ oznacza to samo co powyżej, ale w odniesieniu do „Unii Europejskiej – 27 państw (od 2020 r.)”,

$share_{c)i}$ oznacza udział po korekcie DNB, krok c) w załączniku I,

$share_{b)i}$ oznacza udział przed korektą DNB, krokiem c) w załączniku I, ale po kroku b), w który ustanawia się górną granicę na poziomie 2 mld EUR w odniesieniu do alokacji każdego państwa członkowskiego.

W tabeli poniżej przedstawiono alokacje uzyskane w ramach kroku c), zarówno przed ustaleniem alokacji dla Luksemburga na poziomie zerowym, jak i po takim ustaleniu. Jak można zauważyć, suma wstępnych wyników nie osiąga 7,5 mld EUR, natomiast wynik końcowy – uwzględniający korektę dotyczącą Luksemburga – tak.

²³ Dostępna pod następującym adresem:

<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/860491/JTM%20and%20JTF%20Allocation%20Table.pdf.pdf>

²⁴ Zgodnie z rozporządzeniem „udziały państw członkowskich uzyskane w wyniku zastosowania lit. b) są korygowane w dół albo w górę o współczynnik równy 1,5-krotności różnicy, o jaką DNB na mieszkańca (mierzony parytetem siły nabywczej) tego państwa członkowskiego w latach 2015–2017 jest większy albo mniejszy od średniego DNB na mieszkańca państw członkowskich UE-27 (średnia wyrażona jest jako 100%)”.

Tabela: Wyniki uzyskane w ramach kroku c) obliczania wstępnych alokacji, przed uwzględnieniem korekty dotyczącej Luksemburga i po takiej korekcie

Państwo	Wstępny wynik c)	Końcowy wynik c) po korekcie
AT	33,25	33,92
BE	62,76	63,82
BG	472,85	475,89
CY	36,39	36,73
CZ	595,67	601,17
DE	907,14	924,88
DK	10,72	10,96
EE	128,65	129,73
EL	302,93	305,30
ES	312,80	316,01
FI	167,76	170,08
FR	273,51	277,11
HR	67,06	67,54
HU	93,90	94,61
IE	31,08	32,09
IT	371,49	375,61
LT	98,98	99,80
LU	-	0,18
LV	69,50	70,02
MT	8,53	8,61
NL	225,41	230,07
PL	2000,00	2000,00
PT	81,07	81,75
RO	779,22	784,74
SE	45,62	46,49
SI	89,81	90,62
SK	170,88	172,27
OGÓŁEM	7436,98	7500,00

Ogólnie różnice w obliczeniach Bruegel i KE są na każdym z etapów bardzo niewielkie, jak wskazano w poniższej tabeli.

Tabela: Odtworzenie metody alokacji przez Bruegel z zachowaniem danych w otrzymanej formie

	b) udziały wg KE	b) udziały wg Bruegel	c) udziały wg KE	c) udziały wg Bruegel	d) udziały wg KE	d) udziały wg Bruegel	d) końcowe alokacje wg KE	d) końcowe alokacje wg Bruegel
AT	0,8%	0,8%	0,4%	0,5%	0,7%	0,7%	52,9	52,9
BE	1,2%	1,2%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	68,4	68,4
BG	3,5%	3,5%	6,3%	6,3%	6,1%	6,1%	458,2	458,1
CY	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	35,8	35,4
CZ	6,3%	6,4%	8,0%	8,0%	7,7%	7,7%	580,8	578,7
DE	20,7%	20,6%	12,1%	12,3%	11,7%	11,9%	876,6	890,3
DK	0,3%	0,3%	0,1%	0,1%	0,5%	0,5%	34,7	34,7
EE	1,3%	1,3%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	125,2	124,9
EL	2,7%	2,8%	4,1%	4,1%	3,9%	3,9%	293,6	293,9
ES	3,8%	3,7%	4,3%	4,2%	4,1%	4,1%	307,4	304,2
FI	2,7%	2,7%	2,3%	2,3%	2,2%	2,2%	164,8	163,7
FR	4,2%	4,2%	3,7%	3,7%	5,4%	5,4%	401,6	401,5
HR	0,6%	0,6%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	65,8	65,0
HU	0,8%	0,8%	1,3%	1,3%	1,2%	1,2%	92,4	91,1
IE	1,2%	1,2%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	29,9	30,9
IT	4,8%	4,8%	5,0%	5,0%	4,9%	4,82%	364,3	361,6
LT	0,9%	1,0%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	96,7	96,1
LU	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	0,05%	0,05%	3,6	3,6
LV	0,6%	0,6%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	67,8	67,4
MT	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	8,2	8,3
NL	5,4%	5,4%	3,1%	3,1%	2,9%	2,953%	220,5	221,5
PL	26,7%	26,7%	26,7%	26,7%	26,7%	26,7%	2000	2000,0
PT	0,8%	0,8%	1,1%	1,1%	1,1%	1,049%	79,2	78,7
RO	6,4%	6,4%	10,5%	10,5%	10,1%	10,1%	757,1	755,4
SE	1,0%	1,0%	0,6%	0,6%	0,8%	0,8%	60,7	60,7
SI	1,0%	0,9%	1,3%	1,2%	1,2%	1,2%	91,5	87,2
SK	1,6%	1,6%	2,2%	2,3%	2,2%	2,2%	162,4	165,8

Pełne odtworzenie: ponowna ocena surowych danych

Po odtworzeniu wyników na podstawie danych zgłoszonych przez Komisję Europejską powtórzono to samo działanie, wykorzystując surowe dane dotyczące wszystkich danych wejściowych we wzorze. W niniejszej sekcji wyszczególniono źródło każdej z wykorzystanych serii danych oraz sposób ich przetwarzania.

a. Oszacowanie emisji gazów cieplarnianych przez zakłady przemysłowe w regionach na poziomie NUTS 2 o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla

Wykorzystane zestawy danych

W dokumencie dotyczącym metody alokacji podano, że dane na temat emisji przemysłowych pozyskano z Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń (europejskiego PRTR) Europejskiej Agencji Środowiska i odnoszą się one do 2016 r.

W pełnym dokumencie dotyczącym metody alokacji należy określić dokładne wykorzystane zestawy danych i w miarę możliwości kod, w tym wszelkie podjęte działania w zakresie oczyszczania danych. Przedstawione odtworzenie wyników KE opiera się na publicznie dostępnych zestawach danych w europejskim PRTR²⁵.

Wybrane gazy cieplarniane

W dostępnych publicznie informacjach nie wyjaśniono, jakie gazy cieplarniane uwzględniono ani w jaki sposób zostały one zagregowane. Standardową procedurą jest konwertowanie gazów cieplarnianych na wartości ekwiwalentu dwutlenku węgla w oparciu o ich stuletni współczynnik globalnego ocieplenia, jak wyszczególniono w sprawozdaniach oceniających Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Skontaktowano się z osobą do kontaktu w temacie FST, która wyjaśniła, że do celów obliczania zrównanej emisji uwzględniono tylko trzy gazy cieplarniane: dwutlenek węgla, metan i podtlenek azotu. Ich współczynnik globalnego ocieplenia opierał się na 5. sprawozdaniu oceniającym IPCC i wynosił 1,28 w odniesieniu do metanu i 265 w odniesieniu do podtlenku azotu. Aby odtworzyć wyniki KE, zastosowano tę samą procedurę.

W zestawach danych europejskiego PRTR dostępne są informacje na temat innych gazów cieplarnianych, mianowicie heksafluorku siarki, wodorofluorowęglowodorów i perfluorowęglowodorów. Decyzja o ograniczeniu analizy do trzech gazów, choć nie jest nieuzasadniona, nie pozostaje bez znaczenia i należy ją wyjaśnić.

Lokalizacja NUTS

W zestawie danych europejskiego PRTR występują dwie różne zmienne NUTS, jedna oparta na geokodowaniu wykonywanym przez EEA („NUTSRegionGeoCode”) i druga oparta na sprawozdaniach zakładów („NUTSRegionSourceCode”).

Dwie przedmiotowe zmienne nie pokrywają się i przedstawiają w kilku przypadkach różne lokalizacje NUTS w odniesieniu do tych samych emisji. Nie jest zatem jasne, którą geolokalizację należy stosować do obliczania emisji według regionów – wybór jednej lub drugiej zmiennej ostatecznie wyznacza wyniki. Według EEA różnice w geolokalizacji mogą wiązać się z faktem, że niektóre regiony NUTS wykorzystują dokładną lokalizację uwolnienia gazów cieplarnianych (np. gdzie znajduje się komin zakładu przemysłowego),

²⁵ W szczególności wykorzystano bazę danych europejskiego PRTR w wersji 18 (wykorzystanie wersji 17 nie powoduje istotnych różnic, ponieważ skupiono się na 2016 r.). Interesujący nas zestaw danych to Pollutant release („dbo.PUBLISH_POLLUTANTRELEASE”). W celu uzyskania dodatkowych informacji na temat zakładów i roku sprawozdawczego – „dbo.PUBLISH”.

podczas gdy inne mogą wykorzystywać lokalizację biura odpowiedzialnego za uwolnienie (tj. główną siedzibę administracyjną zakładu przemysłowego). Nie ma publicznie dostępnych informacji na temat sposobu, w jaki KE uwzględniła takie przypadki. Przypadek Grecji jest znamieny: obie zmienne się pokrywają, ale dają różne wyniki w zależności od tego, która z nich została wybrana.

Co ważne, obie zmienne są w NUTS2006²⁶, co oznacza, że w przypadku krajów, w których dokonano zmiany granic, należy wygenerować nowe informacje na temat NUTS w oparciu o szerokość i długość geograficzną emisji²⁷. Emisje obliczono przy użyciu obu zmiennych europejskiego PRTR, jak i naszej wewnętrznej geolokalizacji. Nasza wewnętrzna geolokalizacja ma margines błędu dotyczący obiektów przemysłowych, które są zlokalizowane w pobliżu granic NUTS. Aby zminimalizować te błędy, zastosowano kilka metod geolokalizacji, które konsekwentnie dawały te same wyniki²⁸. Po dokładnej analizie stwierdzono, że przyczyną błędów jest brak dokładności w granicach podanych w plikach shape EUROSTATU²⁹.

Nasze główne wyniki opierają się zatem na zmiennych europejskiego PRTR. Przyznano pierwszeństwo najbardziej kompletnej z tych dwóch zmiennych i sprawdzono ją ręcznie za pośrednictwem Google oraz dokonano wizualnego porównania, gdy obie zmienne dawały sprzeczne wyniki lub niepełne informacje. W przypadku regionów NUTS, co do których dokonano zmiany granic w latach 2006–2016, zastosowano się do własnej wewnętrznej geolokalizacji. Jeśli dwa regiony zostały połączone w jeden, nie ma potrzeby uciekania się do geolokalizacji. W poniższej tabeli i uwagach do niej zawarto informacje na temat przedmiotowych różnych obliczeń.

²⁶ Zmienna „NUTSRegionGeoCode” jest w całości w NUTS2006; w „NUTSRegionSourceCode” istnieją pewne wyjątki.

²⁷ Inne, dokładniejsze procedury wymagałyby zastosowania wartości dodanej brutto z 2006 r.: co w praktyce oznaczałoby wykonywanie obliczeń na podstawie nieaktualnego NUTS. Inne, mniej dokładne podejście polega na konwersji emisji wg NUTS 2006 na NUTS 2016 na podstawie powierzchni regionu. Nie jest jasne, jaką procedurę zastosowała KE.

²⁸ Dziękujemy Enricowi Bergaminiemu za jego zasadniczy wkład i pracę.

²⁹ Dostępne pod adresem: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/gisco/geodata/reference-data/administrative-units-statistical-units/nuts>

Tabela: Szacunki dotyczące gazów cieplarnianych w odniesieniu do regionów o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla z wykorzystaniem różnych zmiennych geolokalizacji

	GeoCode europejskiego PRTR	SourceCode europejskiego PRTR	Geolokalizacja Bruegel	Ostateczne szacunki Bruegel	Szacunki KE
AT	13 675	13 527	13 675	13 675	6445
BE	22 331	13 301	22 331	22 331	15 512
BG	23 160	23 160	23 160	23 160	23 160
CY	4714	1406	3361	4714	4714
CZ	45 627	45 627	45 627	45 627	45 627
DE	przesunięcie granic	przesunięcie granic	264 342	251 114	251 158
DK	2325	niepełne	2325	2325	2325
EE	14 004	14 004	14 004	14 004	12 950
EL	33 637	37 515	36 218	33 637	35 367
ES	28 470	28 501	66 071	28 501	42 768
FI	przesunięcie granic	przesunięcie granic	28 885	29 368	29 368
FR	27 988	27 988	27 988	27 988	51 454
HR	niepełne	4503	4503	4503	4503
HU	8543	8543	8543	8543	8543
IE	przesunięcie granic	przesunięcie granic	5971	5971	5971
IT	58 525	59 491	59 554	60 501	59 472
LT	przesunięcie granic	przesunięcie granic	5037	5037	5037
LU	1419	1419	828	1419	1419
LV	1751	1751	1751	1751	1751
MT	124	124	124	124	124
NL	77 609	77 609	77 609	77 609	77 609
PL	przesunięcie granic	przesunięcie granic	153 024	153 135	153 192
PT	11 415	11 415	11 415	11 415	11 415
RO	niepełne	22 340	22 340	22 340	22 340
SE	niepełne	13 210	11 673	13 210	13 210
SI	przesunięcie granic	przesunięcie granic	4743	4743	4743
SK	11 076	11 076	11 076	11 076	11 076

Uwaga: W każdym przypadku, gdy ostateczny szacunek Bruegel nie pokrywa się z szacunkami z europejskiego PRTR lub z naszą geolokalizacją, stosowano podejście mieszane, np. częściową geolokalizację w odniesieniu do zmiany granic lub ręczną kontrolę. Niemcy: DED4 i DED5, nowe regiony NUTS, określono na podstawie geolokalizacji Bruegel; Finlandia: geolokalizacja Bruegel w odniesieniu do F1B i F1C utworzonych z F118; Irlandia: geolokalizacja Bruegel z ręcznym wprowadzaniem brakujących danych; Włochy: GeoCode europejskiego PRTR, geolokalizacja ręczna w przypadku nieznanymi wartości; Polska: PL12 to nowy region, w odniesieniu do którego zastosowano geolokalizację Bruegel; w odniesieniu do jednego zakładu przemysłowego zastosowano ręczną geolokalizację.

Ramka: Pogodzenie danych Bruegel i Komisji Europejskiej – przypadek Polski

W przypadku Polski wyniki Bruegel można pogodzić z wynikami KE. Współrzędne dwóch polskich zakładów przemysłowych, w przypadku których nie jest dostępna geolokalizacja europejskiego PRTR, wskazują na ich umiejscowienie w Republice Czeskiej. Jeżeli przypisze się te dwa zakłady do najbliższego polskiego regionu na poziomie NUTS 2, wyniki pokrywają się z wynikami zgłoszonymi przez KE. Nie jest jednak jasne, czy jest to właściwe podejście, szczególnie w przypadku jednego z tych zakładów, który znajduje się stosunkowo daleko od polskiej granicy, co prowadzi do wniosku, że nie jest to błąd danych. W związku z tym przypisano Polsce tylko jeden z przedmiotowych zakładów.

Dodatkowa kwestia dotyczy morskich platform, z którymi nie jest powiązany żaden region NUTS. Platformy morskie należy również stopniowo wycofywać, a w związku z tym dojdzie do utraty miejsc pracy, co będzie miało wpływ na regiony, w których istnieje pośrednie zatrudnienie i w których mieszkają pracownicy. W praktyce emisji tych nie włączono w bieżące szacunki Bruegel. Nie znaleziono żadnego przypadku, w którym byłoby to przyczyną różnic między naszymi wartościami a wartościami KE.

Serie wartości dodanej brutto

W dokumencie dotyczącym metody alokacji podano, że dane dotyczące wartości dodanej brutto w przemyśle pochodzą z EUROSTATU i odnoszą się do wartości z 2016 r. W celu pełnego odtworzenia dobrze byłoby wiedzieć, które dokładnie serie EUROSTATU wykorzystano, które dokładnie sektory zdefiniowano jako „przemysł”, jakie jednostki wykorzystano (ceny bieżące, ceny stałe, standardy siły nabywczej (PPS)) oraz, co ważne, kiedy ostatni raz aktualizowano dane.

Wykorzystano wartość dodaną brutto w przemyśle na poziomie NUTS 2 w oparciu o sektory według klasyfikacji NACE B–E – „Przemysł (z wyjątkiem budownictwa)”, seria nama_10r_3gva, w mln EUR, pobrana 12 lutego 2020 r. Dane te aktualizowano ostatnio dnia 17 grudnia 2019 r.

Ramka: Pogodzenie danych Bruegel i Komisji Europejskiej – przypadek Hiszpanii

Według naszych własnych szacunków dotyczących intensywności emisji dwutlenku węgla na poziomie NUTS 2, całkowita emisja gazów cieplarnianych w Hiszpanii w regionach o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla wynosi 28 501 w porównaniu z wartością 42 768 podaną przez KE (a zatrudnienie w przemyśle wynosi 134,3 w porównaniu z wartością 276 podaną przez KE).

Uzyskano by takie same wyniki jak KE w przypadku emisji gazów cieplarnianych w Hiszpanii, gdyby region ES11 (Galicja) został określony jako region o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla. Zgodnie z obliczeniami Bruegel intensywność emisji dwutlenku węgla w tym regionie wynosi 1 391 880, czyli poniżej progu dwukrotnie wyższego niż średnia intensywność emisji dwutlenku węgla w UE-27, który szacuje się na 1 414 540. Ponieważ emisja gazów cieplarnianych na region odpowiada wartościom KE, różnica ta może wynikać jedynie z mianownika, którym jest wartość dodana brutto, lub z progu intensywności emisji dwutlenku węgla w UE-27.

Uważa się, że najprawdopodobniejszą przyczyną tej rozbieżności jest wartość dodana brutto, biorąc pod uwagę, że jej miary mogą się znacznie różnić w zależności od aktualizacji danych. Serie wartości dodanej brutto mogą być zatem dość zmienne. Aby dać przykład, w jaki sposób może to wpłynąć na otrzymane wyniki, wykorzystano zaktualizowaną wersję (z dnia 5 marca 2020 r.) tej samej serii danych dotyczących wartości dodanej brutto EUROSTATU w odniesieniu do Hiszpanii,

a otrzymane wyniki dotyczące emisji gazów cieplarnianych w przemyśle w Hiszpanii zmieniły się z 28 501 na 66 557.

b. Zatrudnienie w przemyśle w regionach na poziomie NUTS 2 o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla

Jak wcześniej wyjaśniono, część rozbieżności w wartościach dotyczących zatrudnienia w przemyśle wynika z różnic w identyfikacji regionów o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla.

Mogą jednak również istnieć rozbieżności w samej serii. Wykorzystano serie EUROSTATU [fst_r_lfe2en2], zatrudnienie w tysiącach w B-E – „Przemysł (z wyjątkiem budownictwa)”, w wieku od 15 do 64 lat. Użyto danych z 2018 r., ponieważ jest to rok stosowany w odniesieniu do zatrudnienia w sektorze węgla kamiennego i brunatnego w dokumencie „Allocation method for the just transition”, chociaż nie znaleziono żadnych konkretnych informacji dotyczących roku.

Kraje posiadające tylko jeden region na poziomie NUTS 2, takie jak Luksemburg czy Łotwa, powinny mieć ten sam poziom zatrudnienia w przemyśle. Fakt, że tak nie jest, oznacza, że być może zastosowano inną serię.

Tabela: Szacunki dotyczące zatrudnienia w przemyśle w odniesieniu do dwóch państw posiadających tylko jeden region na poziomie NUTS 2

	Bruegel	Komisja Europejska
LU	14	36
LV	136,4	141

c. Zatrudnienie w sektorze wydobywania węgla kamiennego i brunatnego

W dokumencie „Allocation method for the Just Transition Fund” wspomniano o wykorzystaniu danych EUROSTATU i o 2018 r. w odniesieniu do zatrudnienia w sektorze wydobywania węgla kamiennego i brunatnego. Zastosowano serię EUROSTATU [sbs_na_ind_r], liczba osób zatrudnionych w sektorze wydobywania węgla kamiennego i brunatnego, ostatnia aktualizacja dnia 7 lutego 2020 r., pobrano dnia 12 lutego 2020 r.

Otrzymane dane są jednak różne.

	Bruegel	Komisja Europejska
AT	0	0
BE	0	0
BG	9,7	15
CY	0	0
CZ	14,2	24
DE	16,2	17
DK	Nie dotyczy	0
EE	Nie dotyczy	0
EL	0,3	4
ES	0,7	3
FI	Nie dotyczy	0
FR	Nie dotyczy	0
HR	0	0
HU	0,2	0
IE	Nie dotyczy	0
IT	0	0
LT	0	0
LU	0	0
LV	0	0
MT	0	0
NL	0	0
PL	89,6	139
PT	0	0
RO	0,6	36
SE	0	0
SI	Nie dotyczy	2
SK	Nie dotyczy	5

d. Produkcja torfu oraz łupków i piasków bitumicznych

Dane znalezione w EUROSTACIE dokładnie pokrywają się ze zmiennymi zgłoszonymi przez KE.

Pełne odtworzenie

	Udział całkowity (%)													Przydział	Intensywność pomocy
	Gazy cieplarniane	Zatrudnienie w przemyśle	Zatrudnienie w sektorze wydobycia węgla kamiennego/	Torf	Łupki bitumiczne	Gazy cieplarniane	Zatrudnienie w przemyśle	Zatrudnienie w sektorze wydobycia węgla kamiennego/	Produkcja torfu	Produkcja łupków i piasków bitumicznych	Wstępnie po ograniczeniu górnego pułapu	Po korekcie dotyczącej DNB/osobę	Ostateczny udział po korekcie dotyczącej intensywności pomocy		
AT	13,68	182,2	0	0	0,0	1,6	2,4	0,0	0,0	0,0	1,5	0,9	0,9	66,0	7,5
BE	22,33	197	0	0	0,0	2,5	2,6	0,0	0,0	0,0	2,1	1,5	1,4	106,8	9,4
BG	23,16	190,4	9,7	0	0,0	2,6	2,5	7,4	0,0	0,0	4,1	7,6	7,1	530,5	75,3
CY	4,71	32,4	0	0	0,0	0,5	0,4	0,0	0,0	0,0	0,4	0,5	0,5	36,7	42,4
CZ	45,63	374,2	14,2	0	0,0	5,2	5,0	10,8	0,0	0,0	7,1	9,2	8,6	644,2	60,7
DE	251,11	1374,6	16,2	0	0,0	28,6	18,4	12,3	0,0	0,0	23,6	15,2	14,2	1067,3	12,9
DK	2,33	42,8	Nie dotyczy	0	0,0	0,3	0,6	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2	0,5	34,7	6,0
EE	14,00	133,2	Nie dotyczy	0,008	4,1	1,6	1,8	0,0	0,5	100,0	1,4	2,0	1,8	138,6	105
EL	33,64	99,2	0,3	0	0,0	3,8	1,3	0,2	0,0	0,0	2,5	3,7	3,5	262,1	24,4
ES	28,50	132,8	0,7	0	0,0	3,2	1,8	0,5	0,0	0,0	2,3	2,8	3,7	280,0	6,0
FI	29,37	166	Nie dotyczy	0,73	0,0	3,3	2,2	0,0	45,6	0,0	2,9	2,5	2,4	177,3	32,2
FR	27,99	243,6	Nie dotyczy	0	0,0	3,2	3,3	0,0	0,0	0,0	2,6	2,4	5,4	401,5	6,0
HR	4,50	76,4	0	0	0,0	0,5	1,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,9	0,8	63,7	15,5
HU	8,54	148,2	0,2	0	0,0	1,0	2,0	0,2	0,0	0,0	1,1	1,7	1,6	120,4	12,3
IE	5,97	104,3	Nie dotyczy	0,744	0,0	0,7	1,4	0,0	46,4	0,0	1,2	0,5	0,5	35,3	7,3
IT	60,50	443,4	0	0	0,0	6,9	5,9	0,0	0,0	0,0	5,3	5,8	5,4	405,3	6,7
LT	5,04	184,4	0	0,007	0,0	0,6	2,5	0,0	0,4	0,0	1,0	1,4	1,3	99,4	35,4
LU	1,42	14	0	0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	3,6	6,0
LV	1,75	136,4	0	0,0004	0,0	0,2	1,8	0,0	0,0	0,0	0,6	1,0	0,9	66,7	34,5
MT	0,12	28,9	0	0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	9,7	20,3
NL	77,61	296	0	0	0,0	8,8	4,0	0,0	0,0	0,0	5,8	3,5	3,3	248,8	14,5
PL	153,13	2058	89,6	0	0,0	17,4	27,5	68,2	0,0	0,0	26,7	26,7	26,7	2000,0	52,7
PT	11,42	48,2	0	0	0,0	1,3	0,6	0,0	0,0	0,0	0,9	1,2	1,2	86,6	8,4

W jaki sposób można najskuteczniej wykorzystać budżet UE do wsparcia niezbędnej transformacji z paliw kopalnych na energię ze źródeł odnawialnych

RO	22,34	391,2	0,6	0,0015	0,0	2,5	5,2	0,4	0,1	0,0	2,9	4,9	4,5	340,6	17,4
SE	13,21	51	0	0,1126	0,0	1,5	0,7	0,0	7,0	0,0	1,1	0,7	0,8	60,7	6,0
SI	4,74	158,8	Nie dotyczy	0	0,0	0,5	2,1	0,0	0,0	0,0	0,9	1,1	1,1	80,6	39,0
SK	11,08	170,5	Nie dotyczy	0	0,0	1,3	2,3	0,0	0,0	0,0	1,3	1,9	1,8	132,9	24,4

W dniu 14 stycznia 2020 r. Komisja Europejska opublikowała wniosek w sprawie mechanizmu sprawiedliwej transformacji, który ma na celu zapewnienie wsparcia terytoriom stojącym przed poważnymi wyzwaniami społeczno-gospodarczymi związanymi z transformacją służącą osiągnięciu neutralności klimatycznej. W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono kompleksową analizę sposobu, w jaki UE może najlepiej zapewnić sprawiedliwą transformację na wszystkich swoich terytoriach i względem wszystkich obywateli, korzystając z dostępnych narzędzi. Przedstawiono w nim zarys i krytyczną ocenę wniosku Komisji oraz zasugerowano możliwe zmiany w oparciu o