

Marta Anczewska

Konsultacja: Alina Pogoda

# Głosy z regionów objętych Funduszem Sprawiedliwej Transformacji

Badanie ewaluacyjne stanu wdrożenia  
i rekomendacje zmian w funkcjonowaniu  
Funduszu w Polsce

Raport powstał na zlecenie  
Polskiej Zielonej Sieci



**REFORM**



Autorka: Marta Anczewska

Konsultacja: Alina Pogoda

Współpraca badawcza: Emilia Ślimko

Skład: Monika Bakalarz

Marzec 2025

Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć

# Przedmowa

Polska Zielona Sieć, reprezentując społeczeństwo obywatelskie, od lat aktywnie uczestniczy w procesie sprawiedliwej transformacji, zarówno w Polsce, jak i Europie. Zabiegaliśmy, aby władze lokalne i regionalne miały udział w procesie zarządzania Funduszem Sprawiedliwej Transformacji. Jesteśmy członkami i członkiniami Komitetów Monitorujących Fundusze Europejskie, zasiadamy w podgrupach roboczych dotyczących FST, wykorzystujemy naszą ekspertyzę dotyczącą transformacji energetycznej i transparentnych, włączających procesów zarządzania Funduszami Europejskimi.

Instytut Reform angażuje się w działania analityczne związane ze sprawiedliwą transformacją, m.in. opracowaliśmy metodologię oceny Krajowych Planów w dziedzinie Energii i Klimatu (KPEiK), aby sprawdzić, w jakim stopniu zostały w nich uwzględnione kwestie sprawiedliwej transformacji<sup>1</sup>.

## Wykaz skrótów

<b>EFRR</b>	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
<b>EFSS+</b>	Europejski Fundusz Społeczny Plus
<b>FS</b>	Fundusz Spójności
<b>FST</b>	Fundusz Sprawiedliwej Transformacji
<b>KPEiK</b>	Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu
<b>TPST</b>	Terytorialne Plany Sprawiedliwej Transformacji
<b>WRF</b>	Wieloletnie Ramy Finansowe

---

<sup>1</sup> Instytut Reform, Terytorialne i dystrybucyjne aspekty sprawiedliwej transformacji we wstępnej wersji Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r., Warszawa 2024 r.

# Spis treści

Wykaz skrótów | 2

## 1. Podstawowe informacje na temat Funduszu Sprawiedliwej Transformacji | 5

- A. Ramy prawne i finansowanie | 5
- B. Zasady określające dostęp do Funduszu | 7
- C. Model zarządzania | 12

## 2. FST w Polsce | 14

- A. Wysokość i beneficjenci | 14
- B. Model zarządzania wybrany dla Polski | 16

## 3. Przyszłość FST | 19

- A. Ewaluacja Wieloletnich Ram Finansowych i procedura przeglądu śródkresowego | 19
- B. Przygotowania do Wieloletnich Ram Finansowych 2028-2034 | 20
- C. Nowe podejście do Polityki Spójności – stan dyskusji w Unii Europejskiej | 21
- D. Co dalej z FST? | 22

## 4. Część badawcza | 23

- A. Cele badania | 23
- B. Elementy oceny | 24
- C. Wyniki badań | 25
  - 1. Uwarunkowania lokalne | 25
  - 2. Województwo śląskie | 30
  - 3. Województwo wielkopolskie | 37
  - 4. Województwo dolnośląskie (subregion wałbrzyski) | 41
  - 5. Województwo łódzkie | 46
- D. Wnioski | 52

## 5. Podsumowanie | 56

Aneks 1: Metodologia badania | 58

Aneks 2: Terytorialne Plany Sprawiedliwej Transformacji | 58

# 1. Podstawowe informacje na temat Funduszu Sprawiedliwej Transformacji

## A. Ramy prawne i finansowanie

Fundusz Sprawiedliwej Transformacji (FST) został utworzony w 2021 roku, na podstawie dedykowanego Rozporządzenia Unii Europejskiej<sup>2</sup>, jako element *Planu Inwestycyjnego na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu*<sup>3</sup>. Rozporządzenie określa cel, zasięg geograficzny i warunki dostępu do zasobów finansowych, w tym konieczność stworzenia Terytorialnych Planów Sprawiedliwej Transformacji.

Źródłem finansowania FST są środki własne Unii uzupełnione środkami z powołanego w 2020 roku unijnego *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (NextGenerationEU)*<sup>4</sup>, służącego odbudowie społecznej i gospodarczej po pandemii COVID-19. Co istotne, pula środków z NextGenerationEU zawarta w FST musi zostać wydatkowana do końca roku 2026<sup>5</sup>, zgodnie z jednorazową i celowaną logiką tego instrumentu. Pozostała część FST operuje zgodnie z zasadami Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) 2021-2027, wieloletniego budżetu Unii Europejskiej, czyli może być kontraktowana do roku 2029 (zgodnie z zasadą n+3<sup>6</sup>). Budżet FST to **19,8 mld euro w cenach bieżących**<sup>7</sup> za 2022 rok, gdzie część alokowana z *NextGenerationEU* wynosi 10,89 mld euro, a część z WRF 8,9 mld euro<sup>8</sup>. Środki te są także zwiększane krajowo przez alokacje z budżetów państw.

---

<sup>2</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 w sprawie FST weszło w życie w dniu 1 lipca 2021 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1056>

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0021>

<sup>4</sup> [https://next-generation-eu.europa.eu/index\\_pl](https://next-generation-eu.europa.eu/index_pl)

<sup>5</sup> Zgodnie z informacją na stronach Komisji Europejskiej

<sup>6</sup> N+2 dla roku 2027, więcej w ogólnych zasadach finansowych dla polityki regionalnej

<sup>7</sup> 17,5 mld euro w cenach z 2018 roku

<sup>8</sup> Just Transition Mechanism – Performance

Podział środków między kraje członkowskie wynika z algorytmu<sup>9</sup>, który bierze pod uwagę: kryteria gospodarcze (emisje gazów cieplarnianych, produkcja torfu, produkcja oleju łupkowego), społeczne (zatrudnienie w regionach z dużym wydobyciem węgla i wysokimi emisjami) oraz dochód narodowy brutto (DNB) na mieszkańca (zważone w taki sposób, aby krajowe udziały odzwierciedlały różnicę między DNB na mieszkańca danego państwa członkowskiego a średnim DNB na mieszkańca całej UE). Najwięksi beneficjenci to: Polska, Niemcy, Rumunia i Czechy<sup>10</sup>.

FST stanowi element Polityki Spójności i jest komplementarny wobec jej podstawowych narzędzi: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) i Funduszu Spójności (FS). Podlega tzw. *zarządzaniu dzielonemu*, czyli łączeniu kompetencji administracji regionalnej, lokalnej i centralnej. Odpowiada to ideom oddolnego planowania sprawiedliwej transformacji i współdecydowania przez lokalne społeczności.

Jednocześnie FST stanowi element tzw. *Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji*, czyli koncepcji połączenia narzędzi dotacyjnych z pożyczkami dla sektora prywatnego i publicznego. To podejście ma na celu zapewnienie, że działania będą różnorodne, nie polegające jedynie na dotacjach bezzwrotnych, ale wspierane również przez kapitał prywatny. W ten sposób sprawiedliwa transformacja ma stać się katalizatorem różnego rodzaju przedsięwzięć na tzw. *terenach dotkniętych* (ang. *affected areas*). Komisja Europejska szacuje, że w ten sposób uda się zmobilizować ponad **55 mld euro**<sup>11</sup>, które będą przyczyniać się do dywersyfikacji gospodarczej, podniesienia jakości życia, a w efekcie do uniknięcia problemów demograficznych (tj. odpływu ludności) na terenach objętych transformacją.

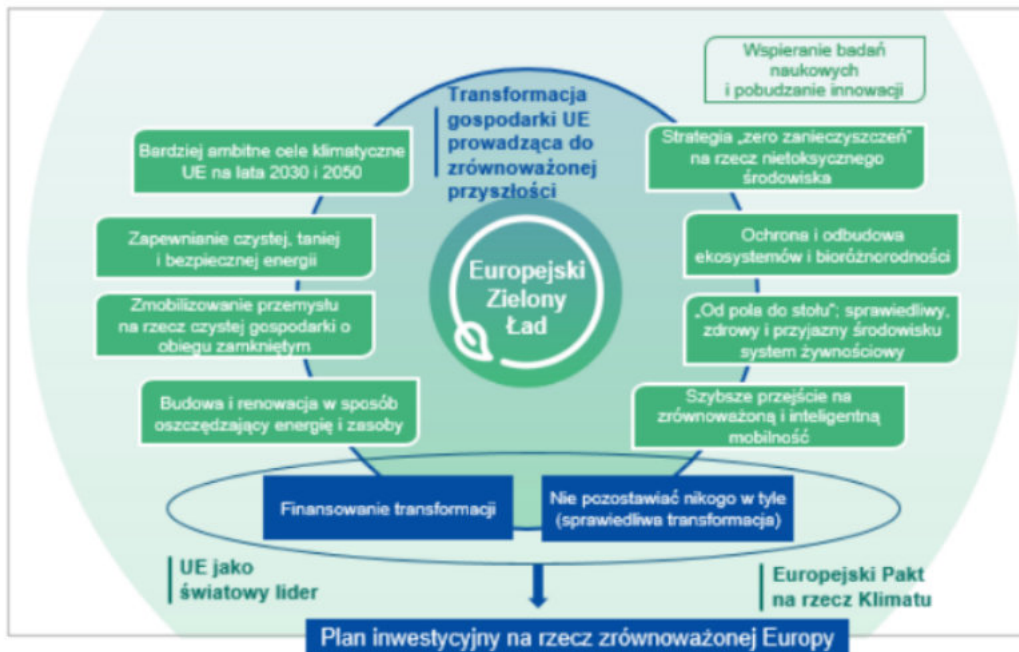
Stworzenie *Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji* bazuje na doświadczeniach poprzednich transformacji związanych z deindustrializacją w krajach europejskich, kiedy to bodźce ekonomiczne na terenach dotkniętych wygaszaniem (np. działalności górniczej) były niewystarczające do utrzymania poziomu rozwoju gospodarczego. Jednocześnie jest działaniem mającym wcielić w życie deklarację Komisji Europejskiej o „*nie pozostawieniu nikogo w tyle*” podczas realizacji Europejskiego Zielonego Ładu (zob. *Rysunek 1*).

---

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pl/qanda\\_20\\_66/QAN-DA\\_20\\_66\\_PL.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pl/qanda_20_66/QAN-DA_20_66_PL.pdf)

<sup>10</sup> Cohesion Open Data Platform – [Just Transition Fund \(JTF\)](#)

<sup>11</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_en)



Rysunek 1. Plan inwestycyjny w ramach Europejskiego Zielonego Ładu, źródło: Komisja Europejska.

## B. Zasady określające dostęp do Funduszu

Zgodnie z Rozporządzeniem ustanawiającym FST, Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji powinien „przyczynić się do łagodzenia społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków transformacji w kierunku neutralności klimatycznej Unii do roku 2050, w szczególności względem pracowników dotkniętych skutkami tego procesu, poprzez skoncentrowanie wydatków z budżetu Unii na celach klimatycznych i społecznych na poziomie regionalnym (...)”.

Jak wspomniano wcześniej, do identyfikacji regionów dotkniętych skutkami transformacji użyto nie tylko kryteriów poziomu wydobycia węgla kamiennego i brunatnego czy produkcji torfu i łupków bitumicznych, ale także skali emisji przemysłowych, zatrudnienia w przemyśle oraz poziomu rozwoju gospodarczego. W efekcie, FST, co do zasady, jest skierowany do regionów zarówno węglowych, jak i przemysłowych, charakteryzujących się wysoką intensywnością emisji gazów cieplarnianych (np. związanych z produkcją stali) – zob. *Rysunek 2*.

Decyzją Komisji Europejskiej terytoria kwalifikujące się do FST odpowiadają obszarom NUTS3 (wg unijnej klasyfikacji<sup>12</sup>), co w przypadku polskiego podziału administracyjnego koresponduje z subregionami (poniżej województw). Decyzja o wyborze ostatecznych regionów kwalifikujących się do aplikowania o Fundusz miała miejsce w ramach dialogu między Komisją a państwami członkowskimi (na bazie pierwszej propozycji Komisji z roku 2020<sup>13</sup>).

**Zgodnie z brzmieniem Regulacji, „terytoria te to obszary najbardziej dotknięte negatywnymi skutkami gospodarczymi i społecznymi transformacji, w szczególności pod względem oczekiwanego przystosowywania się pracowników lub oczekiwanej utraty miejsc pracy przy produkcji i wykorzystania paliw kopalnych oraz pod względem potrzeb w zakresie przekształcenia procesów produkcyjnych w zakładach przemysłowych o najwyższej intensywności emisji gazów cieplarnianych”.**

Intensywność wsparcia dotacyjnego dla regionów różni się w zależności od poziomu rozwoju wyrażonego jako wzrost PKB w stosunku do średniej unijnej (co stanowi problem dla niektórych polskich subregionów, takich jak np. Wielkopolska Wschodnia, która odpowiada administracyjnie kategorii statystycznej NUTS3, ale przez ulokowanie w zamożnym województwie (NUTS2) otrzymuje niższą dotację). Różnicowanie wygląda następująco:

- do 85% dla regionów słabiej rozwiniętych,
- do 70% dla regionów w okresie przejściowym,
- do 50% dla regionów lepiej rozwiniętych.

Warunkiem uzyskania dostępu do FST było złożenie przez kraje (dla regionów wskazanych przez Komisję) *Terytorialnych Planów Sprawiedliwej Transformacji (TPST)*,

---

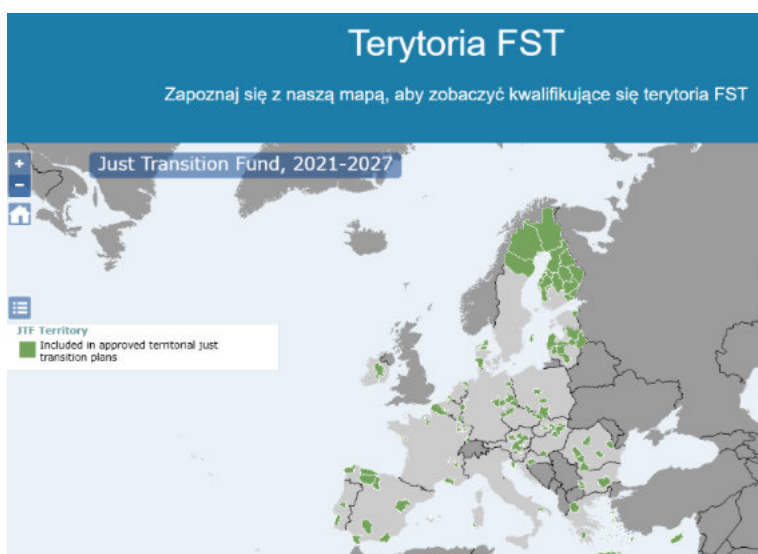
<sup>12</sup> <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/?pdf=1>

<sup>13</sup> [European Semester 2020 Overview of Investment Guidance on the Just Transition Fund 2021-2027 per Member State \(Annex D\)](#)



zgodnie z wzorem załączonym do Rozporządzenia. Plany opisują m.in. jak zmniejszy się działalność emisyjna na danym terytorium w perspektywie roku 2030 (w przypadku braku takich informacji nie przyznawano wsparcia); jakie skutki społeczne (głównie wyrażone przez spadek zatrudnienia w wyniku zamykania zakładów), środowiskowe i gospodarcze proces ten wywołuje oraz jakie środki zostaną podjęte w celu ich łagodzenia. Ważnym elementem, który stanowił wyzwanie dla niektórych władz regionalnych, było dodanie opisu procesu transformacji przebiegającego na poziomie krajowym, w tym harmonogramu i głównych etapów transformacji w kierunku osiągnięcia celów na rok 2030 w dziedzinie energii i klimatu (wymagana spójność TPST z głównymi dokumentami strategicznymi na poziomie kraju i regionu).

Ostatecznie, do grudnia 2022 roku 96 europejskich regionów<sup>14</sup> uzyskało zgodę Komisji na skorzystanie z Funduszu i obecnie realizują one fazę wdrożenia. Regiony, które uzyskały finansowanie na podstawie zatwierdzonego TPST, oznaczone są na *Rysunku 2*<sup>15</sup>.



Rysunek 2. Regiony objęte wsparciem, źródło: Komisja Europejska.

---

<sup>14</sup> [Just Transition Platform Conference kicks off in Brussels to discuss the impact of the Just Transition Fund in the EU regions](#)

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/funding/just-transition-fund/just-transition-platform\\_en#:~:text=COHESION%20AND%20REFORMS,-JTF%20territories,-Explore%20our%20map](https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/just-transition-fund/just-transition-platform_en#:~:text=COHESION%20AND%20REFORMS,-JTF%20territories,-Explore%20our%20map)

Fundusz dopuszcza szeroki zakres inwestycji, zarówno w projekty infrastrukturalne, związane z ochroną środowiska i klimatu, jak i społeczne oraz edukacyjne. Szeroko pojęte kategorie wsparcia dla danego kraju i regionu podlegały ustaleniom bilateralnym pomiędzy władzami krajowymi a Komisją Europejską (np. część państw nie otrzymała zgody na inwestycje w usługi turystyczne z Funduszu).

Kategorie zdefiniowane w Rozporządzeniu<sup>16</sup> zakładają następujące kategorie projektów:

- inwestycje produkcyjne w MŚP, w tym w mikroprzedsiębiorstwach i przedsiębiorstwach typu start-up, prowadzące do dywersyfikacji gospodarczej, modernizacji i restrukturyzacji;
- inwestycje w tworzenie nowych przedsiębiorstw, w tym poprzez inkubatory przedsiębiorczości i usługi konsultingowe, prowadzące do utworzenia miejsc pracy;
- inwestycje w działania badawcze i innowacyjne, w tym działania prowadzone przez uniwersytety i publiczne organizacje badawcze, oraz działania wspierające transfer zaawansowanych technologii;
- inwestycje we wdrażanie technologii oraz w systemy i infrastrukturę zapewniające przystępną cenowo czystą energię, w tym we wdrażanie technologii magazynowania energii, oraz w redukcję emisji gazów cieplarnianych;
- inwestycje w energię odnawialną i w efektywność energetyczną, w tym do celów ograniczania ubóstwa energetycznego;
- inwestycje w inteligentną i zrównoważoną mobilność lokalną, w tym dekarbonizację lokalnego sektora transportu i jego infrastruktury;
- remont i modernizacja sieci ciepłowniczych w celu poprawy efektywności energetycznej systemów ciepłowniczych oraz inwestycje w produkcję energii cieplnej, pod warunkiem że instalacje produkujące energię cieplną opierają się wyłącznie na odnawialnych źródłach energii;
- inwestycje w cyfryzację, innowacje cyfrowe i łączność cyfrową;
- inwestycje w rewitalizację i dekontaminację terenów zdegradowanych, przywracanie funkcji obszarom oraz tam, gdzie jest to konieczne, projekty w zakresie zielonej infrastruktury i zmiany przeznaczenia terenów – z uwzględnieniem zasady „zanieczyszczający płaci”;

---

<sup>16</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1056>

- 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;
- podnoszenie i zmiana kwalifikacji pracowników i osób poszukujących pracy;
- pomoc w poszukiwaniu pracy dla osób poszukujących pracy;
- aktywne włączenie społeczne osób poszukujących pracy;
- inne działania w obszarach kształcenia i włączenia społecznego, w tym – tam, gdzie jest to należyte uzasadnione – inwestycje w infrastrukturę na potrzeby ośrodków szkoleniowych oraz placówek opieki nad dziećmi i osobami starszymi;
- pomoc techniczna, czyli środki na wsparcie eksperckie i dedykowanie analizy.

Postępy krajów w wydatkowaniu środków FST można śledzić za pomocą unijnego portalu Cohesion Data. Dostępne dane wskazują, że programowanie i wydatkowanie środków FST jako całości nabrało tempa dopiero w roku 2024. W roku 2023 zakontraktowano jedynie 6,2% całego Funduszu, zaś w roku 2024 wartość ta wzrosła do 30,2%<sup>17</sup>. Należy zauważyć, że jak na półmetek bieżącej perspektywy finansowej jest to ciągle dość niski poziom absorpcji.

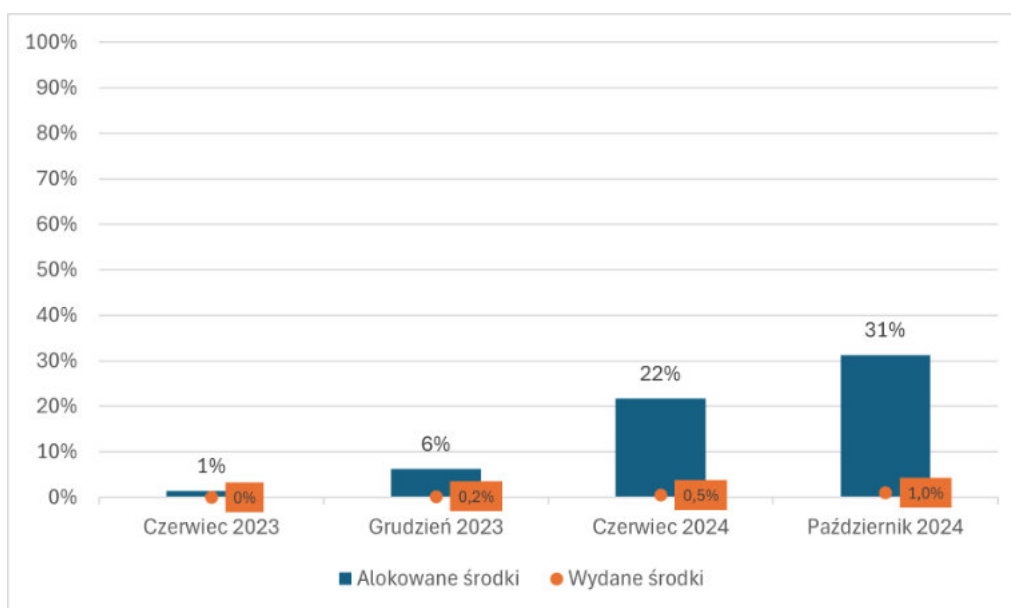
Okoliczności, z których wynika tak niski poziom absorpcji środków, są różne: część krajów do roku 2024 nie rozpoczęła jeszcze korzystania z Funduszu (takim przykładem jest Bułgaria, gdzie ze względu na niestabilną sytuację polityczną złożenie TPST było bardzo opóźnione w stosunku do innych krajów), część zaś napotyka problemy w zebraniu odpowiedniej liczby gotowych do wdrożenia projektów. Wyzwaniem podkreślanym przez osoby związane z programowaniem i wydatkowaniem środków unijnych jest też pokrywanie się dopuszczalnych kategorii inwestycji pomiędzy FST a pozostałymi Funduszami z Polityki Spójności (głównie EFRR i ESF+), czyli brak jasno nakreślonej linii demarkacyjnej. Może to skutkować trudnościami z decyzją (i uzasadnieniem), w której „kopercie” umieścić dany projekt.

Przyznając, że część dopuszczalnych inwestycji istotnie pokrywa się, warto zwrócić uwagę, że celem FST jest wzmocnienie wsparcia i zapewnienie większej liczby działań odpowiadających lokalnym potrzebom. W kryteriach kwalifikowalności wydatków FST postawiono większy nacisk na tworzenie miejsc pracy, pomoc w poszukiwaniu pracy osobom ze schyłkowych przemysłów oraz rekultywację terenów,

---

<sup>17</sup> Cohesion Open Data Platform – [Just Transition Fund \(JTF\)](#)

które bardzo często wymagają wysokich nakładów finansowych i współpracy wielu instytucji. Jest to więc narzędzie, które ma za zadanie zaadresować najbardziej dokuczliwe potrzeby, dające się powiązać z działalnością (i wygaszaniem) sektora paliw kopalnych oraz zapewniające elastyczność interwencji. Wymiar terytorialny FST jest często podkreślany jako wartość dodana tego Funduszu.



Rysunek 3. Postępy w kontraktowaniu środków z FST, wartości procentowe odnoszą się do części środków unijnych FST powiększonych o wkłady własne państw, łącznie 26,6 mld PLN, źródło: portal Cohesion Data.

### C. Model zarządzania

Wszystkie wymienione Fundusze działają wg *zarządzania dzielonego*<sup>18</sup>, co oznacza, że odpowiedzialność za jakość rezultatów spoczywa zarówno na Komisji, jak i na państwach członkowskich. W wytycznych Komisji Europejskiej pozostawiono krajom członkowskim dowolność wyboru modelu zarządzania, dopuszczając zarówno podejście krajowe, jak i regionalne. W krajach gdzie wybrano wdrażanie na

<sup>18</sup> [https://european-union.europa.eu/live-work-study/funding-grants-subsidies\\_pl#:~:text=Zarz%C4%85dzenie%20wsp%C3%B3lnie%20z%20krajami%20UE](https://european-union.europa.eu/live-work-study/funding-grants-subsidies_pl#:~:text=Zarz%C4%85dzenie%20wsp%C3%B3lnie%20z%20krajami%20UE)

poziomie programów regionalnych (są to np. Polska i Niemcy) dzieje się to w ramach Polityki Spójności. Regiony, przygotowując regionalne programy operacyjne (zwane też Regionalnymi Programami Funduszy Europejskich), wskazują jak wydatkowane będą środki z Polityki Spójności. W tych, które kwalifikują się do FST, dodatkowo dołączany jest komponent dotyczący sprawiedliwej transformacji. Jednocześnie, TPST jest odrębnym dokumentem<sup>19</sup>. Kluczowy i nadrzędny charakter ma *Umowa Partnerstwa*<sup>20</sup>, która definiuje wszystkie parametry konieczne do skutecznego wydatkowania funduszy unijnych.

Polityka Spójności podlega pięciu głównym, ogólnounijnym celom polityki (CP)<sup>21</sup>. Uzupełniając ją o komponent sprawiedliwej transformacji, dodano cel szósty (CP6), szczegółowy, o brzmieniu: „Umożliwienie regionom i obywatelom łagodzenia społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu”. W gestii regionów leży decyzja, w który z sześciu celów wpisać dane przedsięwzięcie (jak wspomniano wcześniej, część projektów kwalifikuje się jednocześnie do wielu Funduszy). Działania zawarte w TPST mają tworzyć spójną całość, oraz mogą opisywać inwestycje, które będą sfinansowane także ze źródeł innych niż FST (czyli np. Filary II i III Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji albo Fundusz Modernizacyjny). Decydentom krajowym i regionalnym pozostawiono dużą elastyczność w określaniu, które interwencje są uzasadnione jako realizacja CP6.

W modelu zarządzania dzielonego za przygotowanie założeń do strategii, a następnie programowanie, wdrażanie, certyfikację, monitorowanie i ewaluację środków unijnych odpowiada Instytucja Zarządzająca (IZ). Zgodnie z definicją jest to właściwy minister albo inny organ administracji publicznej. Warunkiem niezbędnym dostępu do FST jest przygotowanie minimum jednego TPST per subregion (NUTS3). Jednocześnie bardzo mocno podkreślano terytorialny wymiar transformacji, konieczność oddolnego przygotowania TPST oraz zaangażowania interesariuszy. W dalszych rozdziałach omawiany jest szczegółowo model zarządzania FST dla Polski.

---

<sup>19</sup> Polska Zielona Sieć, [Prawdziwe partnerstwo potrzebne od zaraz. Rola komitetów monitorujących w procesie sprawiedliwej transformacji](#)

<sup>20</sup> W umowie zawarte są kierunki działań, które będą finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+), Funduszu Spójności (FS), Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury (EFMRA). [Link do Umowy Partnerstwa dla Polski na lata 2021-2027](#)

<sup>21</sup> CP1: Bardziej inteligentna Europa, CP2: Bardziej ekologiczna, niskoemisyjna Europa, CP3: Lepiej połączona Europa, CP4: Bardziej prospołeczna Europa, CP5: Europa bliższa obywatelom

## 2. FST w Polsce

### A. Wysokość i beneficjenci

Polska otrzymała największą alokację z FST, która w cenach realnych za rok 2022 wynosi **3,85 mld euro**<sup>22</sup>, co stanowi prawie **20% całego Funduszu**.

Zgłoszonych zostało sześć Terytorialnych Planów Sprawiedliwej Transformacji<sup>23</sup>, przygotowanych dla regionów województw: śląskiego, dolnośląskiego (subregion wałbrzyski), wielkopolskiego (Wielkopolska Wschodnia), lubelskiego, łódzkiego (region bełchatowski) i małopolskiego (Małopolska Zachodnia). Dodatkowo zarząd województwa dolnośląskiego podjął decyzję o przygotowaniu TPST dla powiatu zgorzeleckiego, na terenie którego znajduje się kopalnia węgla brunatnego i elektrownia Turów<sup>24</sup>, jednak plan ten nie został formalnie zgłoszony do Komisji, co miało związek z decyzją o przedłużeniu koncesji na wydobycie węgla dla kopalni do roku 2044<sup>25</sup>.

Ostatecznie, w wyniku negocjacji z Komisją Europejską, dostęp do Funduszu uzyskało pięć regionów (przy czym alokacja dla Małopolski Zachodniej została dołączona do koperty województwa śląskiego):

- a) woj. śląskie (subregiony: katowicki, bielski, tyski, rybnicki, gliwicki, bytomski i sosnowiecki);
- b) woj. małopolskie (subregion oświęcimski);
- c) woj. dolnośląskie (subregion wałbrzyski);

---

<sup>22</sup> Oryginalna alokacja w cenach z roku 2018 to 3,5 mld Euro

<sup>23</sup> <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/fundusz-sprawiedliwej-transformacji-do-ktorych-regionow-trafi-wsparcie>

<sup>24</sup> [Terytorialny Plan Sprawiedliwej Transformacji dla województwa dolnośląskiego 2021-2030, powiat zgorzelecki](#)

<sup>25</sup> Por. w raporcie Fundacji Instrat „Zmierzch węgla w Turowie”, 2024

<sup>26</sup> Plan nie odpowiadał wystarczająco na pytanie o to, jak zmniejszy się udział węgla w perspektywie roku 2030. [Jak wskazuje Fundacja Instrat](#): W opublikowanym projekcie Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji znalazły się daty zakończenia trwającej obecnie eksploatacji złóż w polach Bełchatów i Szczerców – ma ona nastąpić odpowiednio w 2026 r. i 2038 r.

d) woj. wielkopolskie (Wielkopolska Wschodnia, czyli subregion koniński);

e) woj. łódzkie (subregion bełchatowski) – warunkowo<sup>26</sup>.

TPST dla województwa łódzkiego zostało zakwestionowane przez Komisję Europejską w związku z niewystarczającą ilością informacji dotyczącą celów pośrednich dla zadeklarowanej redukcji emisji gazów cieplarnianych do roku 2030. Ustalono, że dostęp zostanie przyznany warunkowo, a władze regionalne uzupełnią Plan o brakujące dane. W grudniu 2024 Komisja Europejska zatwierdziła zaktualizowaną treść TPST<sup>27</sup>.

Specyficznym przypadkiem regionu, który uzyskał wsparcie jest Małopolska Zachodnia – usytuowane są tam jedynie dwie kopalnie węgla kamiennego<sup>28</sup> z planowanymi datami zamknięcia odpowiednio w 2040 i w 2049 roku<sup>29</sup>, czyli poza zakresem czasowym interwencji FST (Fundusz na pewno będzie działał do roku 2027, mając za zadanie łagodzenie skutków działań następujących w perspektywie roku 2030). Uwzględniono jednak fakt, że procesy dekarbonizacji zachodzące w województwie śląskim będą oddziaływać na gospodarkę subregionu oświęcimskiego ze względu na silne więzi gospodarcze i społeczne między regionami (znaczący odsetek osób z podregionu oświęcimskiego pracuje w woj. śląskim). Z kolei w przypadku subregionu wałbrzyskiego przyznanie wsparcia ma na celu odbudowę infrastruktury i tkanki społecznej, naruszonych w wyniku gwałtownej i niedokończonej transformacji, związanej z likwidacją wielu zakładów przemysłowych (w tym węglowego) w latach 90.

Województwo lubelskie nie uzyskało wsparcia. Jako uzasadnienie Komisja Europejska podała, że obecna na tym terenie kopalnia Bogdanka ma funkcjonować do 2049 roku, a od roku 2026 spółka planuje rozpocząć wydobywanie węgla koksowego, czego nie można zakwalifikować jako działania przyspieszającego zieloną transformację regionu i budowę gospodarki neutralnej klimatycznie<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Zgodnie z informacją podaną na stronie Urzędu Marszałkowskiego województwa łódzkiego

<sup>28</sup> ZG Brzeszcze i ZG Janina

<sup>29</sup> Należy pamiętać, że wskazane daty wynikają z tzw. Umowy Społecznej, która nie jest wiążąca prawnie, a harmonogram może ulec zmianie w wyniku zmieniających się okoliczności prawno-rynkowych (łącznie z oczekiwaną decyzją Komisji Europejskiej o systemie dopłat do górnictwa zgłoszonym w ramach notyfikacji pomocy publicznej)

<sup>30</sup> Artykuł Polskiej Zielonej Sieci o okolicznościach nieprzyznania wsparcia dla dwóch regionów

Alokacje per region wyglądają następująco (dane z roku 2022<sup>31</sup>):

Obszar Transformacji	Mld euro
Województwo śląskie	2,216
Subregion wałbrzyski	0,582
Wielkopolska Wschodnia	0,415
Subregion bełchatowski	0,37
Małopolska Zachodnia	0,264
	<b>3,85</b>

Rysunek 4. Alokacja FST w regionach w Polsce, źródło: opracowanie Instytutu Reform na podstawie danych Komisji Europejskiej.

## B. Model zarządzania wybrany dla Polski

Wybór modelu zarządzania miał miejsce w czerwcu 2022 roku. Rozważano trzy modele<sup>32</sup>: centralistyczny, regionalny oraz hybrydowy. Ostatecznie wybrany został model regionalny. Model hybrydowy zakładał przygotowanie i wdrożenie dodatkowo tzw. *Krajowego Planu Sprawiedliwej Transformacji (KPST)*, który zawierałby działania dotyczące wielu regionów jednocześnie. W projekcie KPST znalazły się propozycje działań przekrojowych jak np. zbudowanie krajowej platformy współpracy, przygotowanie propozycji reform dla legislacji usprawniających proces sprawiedliwej transformacji, budowa zdolności administracyjnej i upowszechnianie dobrych praktyk dotyczących zarządzaniem procesem transformacji czy inwentaryzacja terenów i obiektów przemysłowych na poziomie krajowym<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> [https://poland.representation.ec.europa.eu/news/385-mld-euro-dla-pieciu-polskich-regionow-2022-12-05\\_pl](https://poland.representation.ec.europa.eu/news/385-mld-euro-dla-pieciu-polskich-regionow-2022-12-05_pl)

<sup>32</sup> PWC, *Raport 2a - Raport dotyczący mechanizmów zarządzania*, 2021

<sup>33</sup> *Projekt KPST*



Ostatecznie KPST nie wszedł w życie, mimo, że niewielka pula środków została wyasygnowana na ten cel z budżetu państwa. W związku z wyborem modelu regionalnego, *Instytucjami Zarządzającymi* (IZ) dla FST zostały urzędy marszałkowskie województw, wyznaczono też *Instytucje Pośredniczące* (IP), którymi najczęściej są lokalne agencje rozwoju lub wojewódzkie urzędy pracy.

Na etapie negocjowania zakresu wsparcia z Komisją Europejską głównym urzędem krajowym odpowiedzialnym za FST było Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Oznaczało to koordynację procesów składania TPST i negocjacje Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027, która określa jak wydatkowane będą środki z Polityki Spójności. Ministerstwo jest głównym koordynatorem w kwestii interpretacji przepisów Rozporządzenia ustanawiającego FST oraz procedur związanych z wydatkowaniem środków. Nie występuje jednak w roli merytorycznego punktu odniesienia w przypadku wyzwań związanych z tempem wygaszania górnictwa czy energetyki (są to kompetencje rozdzielone pomiędzy Ministerstwo Klimatu i Ochrony Środowiska, Ministerstwo Aktywów Państwowych oraz Ministerstwo Przemysłu). W związku z przekrojowym charakterem interwencji z FST brakuje jednego ośrodka, który byłby partnerem dla regionów do rozmowy we wszystkich wymienionych kwestiach.

O konieczności powołania funkcji krajowego pełnomocnika/pełnomocniczki procesu sprawiedliwej transformacji Polska Zielona Sieć pisała w dokumencie *Nowy Fundusz Sprawiedliwej Transformacji – Polska musi o niego zawalczyć!*<sup>34</sup>. Wnosimy w nim o to, aby pełnomocnik reprezentował interesy regionów w ramach polityki krajowej, monitorował absorpcję FST przez regiony, mógł stanowić partnera do rozmowy dla instytucji europejskich, organizacji pozarządowych i władz regionalnych na temat FST. Działaniami tej instytucji byłoby m.in. monitorowanie efektów wydatkowania FST, reagowanie na brak zasobów administracyjnych, komunikacja sukcesów, zapewnienie spójności z innymi procesami, które toczą się w kraju w ramach transformacji energetycznej. Jako Instytut Reform w raporcie zatytułowanym *Spółeczny Fundusz Klimatyczny – miliardy na walkę z ubóstwem energetycznym i transportowym*<sup>35</sup> łączymy tę potrzebę z koniecznością koordynacji sprawiedliwej transformacji dla całej transformacji energetycznej. Rekomendujemy ustanowienie Pełnomocnika Rządu do spraw Sprawiedliwej Transformacji, na

---

<sup>34</sup> Polska Zielona Sieć, *Nowy Fundusz Sprawiedliwej Transformacji – Polska musi o niego zawalczyć!*, 2024

<sup>35</sup> Instytut Reform, *Spółeczny Fundusz Klimatyczny – miliardy na walkę z ubóstwem energetycznym i transportowym*, 2024

podstawie art. 12 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów, w strukturach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Pełnomocnik powinien być odpowiedzialny za koordynację przygotowania i wdrożenia Społecznego Planu Klimatycznego<sup>36</sup>, wypracowanie holistycznej polityki wobec wszystkich regionów węglowych, aktywne uczestnictwo we wdrażaniu działań określonych w aktualizacji w Krajowym Planie w dziedzinie Energii i Klimatu (KPEiK – główny dokument dotyczący polityki klimatyczno-energetycznej, obecnie w trakcie rewizji) oraz współpraca przy aktualizacji Polityki Energetycznej Polski i innych dokumentów o charakterze strategicznym.

Zobowiązaniem wynikającym z legislacji unijnej oraz tzw. ustawy wdrożeniowej<sup>37</sup> jest powołanie Komitetów Monitorujących, które działają we wszystkich województwach, a w tych uprawnionych do FST obejmują też jego nadzór. Komitet podejmuje decyzje w sprawie wszystkich funduszy składających się na Politykę Spójności, a FST jest najczęściej omawiany w dedykowanych grupach roboczych. O rolach i obowiązkach Komitetów Polska Zielona Sieć pisze szerzej w publikacji *Prawdziwe partnerstwo potrzebne od zaraz. Rola komitetów monitorujących w procesie sprawiedliwej transformacji*<sup>38</sup>. Warto wspomnieć, że do głównych zadań tej instytucji należy m.in. analizowanie postępów we wdrażaniu programów (w tym przypadku programów Fundusze Europejskie), sprawdzanie, czy osiągają cele pośrednie i końcowe oraz zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów i rocznych sprawozdań z wykonania poszczególnych programów czy planów ewaluacji<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Społeczny Plan Klimatyczny to strategia wydatkowania środków ze Społecznego Funduszu Klimatycznego. Celem Funduszu jest złagodzenie wpływu systemu uprawnień do emisji ETS2 na najbardziej narażone podmioty za pomocą redystrybucji środków pozyskanych w wyniku sprzedaży tych uprawnień. Plan ma zadanie wspierać inwestycje trwale podnoszące odporność na wzrost kosztów korzystania z paliw kopalnych oraz łagodzić efektów wzrostu cen paliw kopalnych dla narażonych podmiotów, a tym samym przeciwdziałać ubóstwu transportowemu i energetycznemu w okresie przejściowym, do czasu, gdy ukończone zostaną te inwestycje.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027, Dz.U. 2022 poz. 1079:

<sup>38</sup> <https://sprawiedliwa-transformacja.pl/2022/09/28/1945/>

<sup>39</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej

## 3. Przyszłość FST

### A. Ewaluacja Wieloletnich Ram Finansowych i procedura przeglądu śródkresowego

Aktualny kształt WRF i FST nie jest dany raz na zawsze. Od roku 2025 rozpocznie się kilka procesów ewaluacji, które mogą prowadzić do zmian, zarówno w ramach przyszłej, jak i bieżącej perspektywy finansowej.

Programy wspierane z EFRR, EFS+, Funduszu Spójności i FST objęte są koniecznością przeprowadzenia przeglądu przez państwo członkowskie tzw. przeglądu śródkresowego, którego wyniki w tej perspektywie finansowej należy złożyć do Komisji do końca marca 2025 roku. Przegląd ma miejsce mniej więcej w połowie danej perspektywy finansowej i ma na celu aktualizację założeń pod kątem pojawienia się nowych wyzwań (wynikających ze zmiany sytuacji geopolitycznej, gospodarczej, społecznej lub zaleceń Komisji Europejskiej dla poszczególnych krajów). Wyniki powinny zawierać propozycje zmian w wojewódzkich programach Fundusze Europejskie (w tym także dopuszcza się zmianę celów) oraz propozycje wykorzystania tzw. *kwoty elastyczności*<sup>41</sup>. Po przedłożeniu propozycji zmienionego Programu Komisja ma cztery miesiące na zatwierdzenie propozycji oraz czas do końca roku 2026 na przygotowanie sprawozdania z wyników przeglądu, które następnie przedkłada się Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE. Przegląd zawiera również ocenę postępów we wdrażaniu polityk i środków określonych w KPEiK.

FST podlega też dedykowanemu przeglądowi na poziomie unijnym, wykonywanemu przez Komisję Europejską. Wynika to wprost z zapisów ustanawiającego go Rozporządzenia (Artykuł 4<sup>42</sup>). Wyniki powinny być przedstawione do Parlamentu Europejskiego oraz Rady UE w terminie do czerwca 2025 roku, wraz z potencjalną

---

<sup>41</sup> W odniesieniu do programów w ramach celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”, zatrzymuje się kwotę odpowiadającą 50 % wkładu na lata 2026 i 2027 (zwaną dalej „kwotą elastyczności”) na każdy program w każdym państwie członkowskim i ostatecznie alokuje się ją do danego programu dopiero po przyjęciu decyzji Komisji w następstwie przeglądu śródkresowego, Artykuł 86 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1060>

<sup>42</sup> Art. 4, Rozporządzenia powołującego FST, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1056>

propozycją zmian legislacyjnych. Uwzględniając fakt, że jest to pierwsza edycja tego Funduszu, należy spodziewać się korekt i propozycji ulepszeń wyływających z tego procesu.

## **B. Przygotowania do Wieloletnich Ram Finansowych 2028-2034**

Mimo pozornie odległego terminu startu nowych Wieloletnich Ram Finansowych 2028-2034 dyskusje na temat potencjalnych zmian trwają już od roku 2023. Główne bolączki, na jakie będzie próbowała odpowiedzieć nowa Komisja, to: a) niewystarczające środki we wspólnym budżecie unijnym do osiągnięcia celów Europejskiego Zielonego Ładu na rok 2030<sup>43</sup>; b) zwiększenie konkurencyjności gospodarki oraz sfinansowanie nowej polityki przemysłowej, której ramy mają być ogłoszone w roku 2025; c) potrzeba wyasygnowania środków na obronność, w związku z trwającą agresją Rosji na Ukrainę i potencjalnymi zewnętrznymi zagrożeniami dla Unii.

Jako odpowiedź na te wyzwania rozważana jest większa centralizacja zarządzania funduszami oraz odwzorowanie części zasad, które zostały zastosowane w przypadku Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (jak np. warunkowość i podejście do wypłat nazywane potocznie „środki za reformy”). Według tej koncepcji Komisarz ds. budżetu UE ma za zadanie doprowadzić do przygotowania jednego, spójnego planu wydatkowania środków unijnych dla każdego kraju, który będzie odpowiadał na główne strategiczne cele Unii oraz wiązał inwestycje z reformami strukturalnymi<sup>44</sup>. Jednym zdaniem jest to wizja odejścia od oddolnej polityki, bazującej na wielu wspólnych programach funduszy unijnych, dzielonych między kraje członkowskie zgodnie ze wskaźnikami alokacji, w kierunku poruszania się po strategicznych osiach dla UE, z określoną ogólną alokacją na poziomie krajowym.

Propozycje legislacyjne dotyczące WFR 2028-2034 pojawią się prawdopodobnie w drugiej połowie roku 2025, co rozpocznie około dwuletni etap negocjacji

---

<sup>43</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów W kierunku zielonej, cyfrowej i odpornej gospodarki: nasz europejski model wzrostu, COM(2022) 83 final, Bruksela, 2022

<sup>44</sup> Zgodnie z listem intencyjnym Komisarza Piotra Serafina, akapit „A plan for each country linking key reforms with investments targeted to where EU action is most needed”

między unijnymi legislatorami (dla przykładu negocjacje WRF 2021-2027 trwały od maja 2018 roku do grudnia 2020 roku<sup>45</sup>). W związku z dynamicznie zmieniającą się sytuacją geopolityczną i stosunkowo niedawnym startem prac nowej Komisji, na ten moment trudno jednoznacznie określić, jaki będzie kierunek zmian.

### **C. Nowe podejście do Polityki Spójności – stan dyskusji w Unii Europejskiej**

W ogniu debaty europejskiej znajduje się przyszły kształt Polityki Spójności. Ścierając się koncepcje większej decentralizacji wraz ze wzmocnieniem wymiaru terytorialnego (przy wprowadzaniu pewnych reform) oraz wyżej opisana koncepcja centralizacji<sup>46</sup>, sugerująca odejście od zarządzania dzielonego na rzecz zarządzania centralnego, przez Komisję. Podejściu centralnemu zdecydowanie sprzeciwiają się Niemcy i Polska wraz z Francją, Irlandią, Rumunią i Słowenią. Wśród pomysłów centralizacyjnych pojawia się także idea połączenia Polityki Spójności z Polityką Rolną, w ramach tzw. „planów krajowych”<sup>47</sup>. Szerszy opis debaty europejskiej, odwołania do ważnych raportów i nasze rekomendacje na temat reformy można znaleźć w raporcie Polskiej Zielonej Sieci zatytułowanym *W stronę zielonej spójności*<sup>48</sup>.

Wśród uczestników debaty – niezależnie od koncepcji, którą wspierają – panuje powszechna zgoda co do możliwości poprawienia sprawności Polityki Spójności oraz konieczności znalezienia lepszego sposobu na pomiar pozytywnych skutków wdrażanych interwencji, wykraczającego poza kategorie ilościowe, takie jak poziom absorpcji środków<sup>49</sup>.

Jednocześnie Polityka Spójności jest chwalona za pozytywny wpływ na spójność i terytorialny rozwój, szczególnie mniejszych miejscowości. Jako pozytywny aspekt podnoszone jest, że w pełni podlega kluczowym dla Unii zasadom, tj. zasadzie partnerstwa, pomocniczości oraz nieczynienia poważnej szkody środowisku (ang. *Do*

---

<sup>45</sup> Długofalowy budżet UE 2021-2027 – kalendarium

<sup>46</sup> Polska Zielona Sieć, „W stronę zielonej spójności”, 2025

<sup>47</sup> <https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna-ue/news/polska-i-niemcy-mowia-jednym-glosem-w-sprawie-polityki-spojnosci/>

<sup>48</sup> Polska Zielona Sieć, „W stronę zielonej spójności”, 2025

<sup>49</sup> Mówi o tym m.in. [Opinia Europejskiego Komitetu Regionów](#)

*No Significant Harm*), co stanowi fundament dobrych inwestycji. Jest to też najbardziej demokratyczny instrument finansowy Unii Europejskiej, angażujący władze regionalne i obywateli, zapewniający widoczność unijnej interwencji wśród lokalnych społeczności. Jednocześnie jest katalizatorem działań na rzecz klimatu – dzięki niej działania mitygacyjne<sup>50</sup>.

Stanowisko Rady Unii Europejskiej<sup>51</sup> zwraca uwagę na konieczność zwiększenia bardziej ukierunkowanego i elastycznego wsparcia, szczególnie w przypadku regionów słabiej rozwiniętych. Rada apeluje do Komisji o zbadanie, jak lepiej identyfikować potrzeby poszczególnych terytoriów, z uwzględnieniem wyzwań, takich jak zmiany demograficzne, migracje, zmiana klimatu i jej negatywne skutki oraz zielona i cyfrowa transformacja. Zobowiązuje także Komisję do opracowania możliwych sposobów na wzmocnienie ukierunkowania inwestycji na wyniki i poprawę powiązań Polityki Spójności z europejskim semestrem (cykliczne zalecenia Komisji do państw członkowskich dotyczące polityk budżetowych i gospodarczych)<sup>52</sup>.

## D. Co dalej z FST?

Część krajów (np. Polska) apeluje o utrzymanie Funduszu jako oddzielnego instrumentu finansowego i wzmocnienie wsparcia dla regionów węglowych na bazie istniejącego mechanizmu sprawiedliwej transformacji<sup>53</sup>. Europejski Komitet Regionów wnosi o rozszerzenie zakresu FST o sektor motoryzacyjny, który boryka się z problemami finansowymi i wyzwaniami w drodze do niskoemisyjności<sup>54</sup>. Polska Zielona Sieć stoi na stanowisku, że Fundusz Sprawiedliwej Transformacji powinien

---

<sup>50</sup> unijne zasady zobowiązują państwa członkowskie do przeznaczenia 30% alokacji na ten cel w bieżącej perspektywie finansowej

<sup>51</sup> [stanowisko z listopada 2023 roku](#)

<sup>52</sup> [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester\\_pl](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester_pl)

<sup>53</sup> <https://www.gov.pl/attachment/1cedea92-6622-4c16-8067-1120ed27a07b>

<sup>54</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C\\_202301328](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202301328), punkt 48: „ (...) points out that a successor to the JTF — while always taking into account the situation of and impact on each region, as specified in the territorial impact assessment — should support the most affected regions, and particularly small and medium-sized enterprises (SMEs) in the supply sector, in seeking out new business models and putting them into practice, as well as in ensuring the skills and training of their workforce

być dalej instrumentem dedykowanym przede wszystkim regionom węglowym i przemysłowym. Szczegółowe uwagi na temat potencjalnych zmian i modyfikacji FST oraz konieczności kontynuacji Funduszu zostały zawarte w briefingu zatytułowanym *Nowy Fundusz Sprawiedliwej Transformacji – Polska musi o niego zawalczyć!*<sup>55</sup>.

## 4. Część badawcza

### A. Cele badania

Wobec powyżej opisanych nadchodzących wyzwań niezwykle ważna jest ewaluacja działania FST i zebranie jak największej liczby informacji o możliwych usprawnieniach. Celem badań przeprowadzonych na potrzeby tego raportu jest ocena stanu wdrożenia FST w Polsce, a także pokazanie jego wpływu na realia transformacji w regionach. Na podstawie wywiadów przeprowadzonych z różnymi grupami interesariuszy w czterech województwach (śląskie, dolnośląskie, łódzkie, wielkopolskie)<sup>56</sup> odpowiadamy na następujące pytania:

- Jakie są wyzwania związane z wdrażaniem Funduszu w regionach? Czy wybrany model zarządzania sprawdza się? Jakie są słabości obecnego procesu implementacji i co powinno zostać poprawione?
- Jak zaangażowane strony oceniają partycypację społeczną, zaangażowanie lokalnych interesariuszy i efektywność prac Komitetów Monitorujących jako narzędzia zarządczego FST?
- Czy szerszy proces dekarbonizacji regionów postępuje zgodnie z założeniami TPST? Jaka jest rola Funduszu w katalizowaniu tego procesu? Czy projekty finansowane z FST dają kompleksowe wsparcie dla regionu w procesie odejścia od emisyjnej działalności i czy odpowiadają na wyzwania?
- Jaka jest efektywność wdrażanych projektów? Jaka jest wartość dodana Funduszu dla regionów-beneficjentów?

---

<sup>55</sup> Polska Zielona Sieć, *Nowy Fundusz Sprawiedliwej Transformacji – Polska musi o niego zawalczyć!*, 2024

<sup>56</sup> Małopolska Zachodnia nie została objęta zakresem badania w związku z tym, że wydatkowanie połączone jest z kopertą województwa śląskiego.

Jesteśmy przekonani, że to przedstawiciele regionów i osoby bezpośrednio zaangażowane w prace nad wydatkowaniem środków z FST są świetnym źródłem informacji niezbędnej do średniookresowej ewaluacji wyzwań związanych z Funduszem.

## **B. Elementy oceny**

Pytania badawcze podzieliśmy na cztery główne części:

### **1. Zarządzanie procesem wdrażania FST**

Pytaliśmy naszych rozmówców i rozmówczynię o ich ocenę jakości koordynacji FST na poziomie regionalnym i o działania Komitetu Monitorującego. Ponadto, zapytaliśmy, czy wyrażają poparcie dla idei stworzenia funkcji pełnomocnika/pełnomocniczki do spraw Funduszu na poziomie krajowym<sup>57</sup>, ewentualnie czy odczuwają brak takiej funkcji, oraz czy w ich regionie ma miejsce komunikacja do mieszkańców i potencjalnych beneficjentów na temat FST.

### **2. Wdrożenie**

W tej części interesowały nas: ogólna ocena postępów we wdrożeniu, to z jakimi wyzwaniami borykają się interesariusze przy składaniu i ocenie wniosków, jak wygląda dostęp do Funduszu dla mniejszych aktorów (firm, jednostek samorządu terytorialnego (JST), organizacji pozarządowych, innych) oraz jakie specyficzne problemy wdrożeniowe odnotowują nasi rozmówcy i rozmówczynię.

### **3. Postrzeganie dekarbonizacji w regionach i na poziomie krajowym**

Naszym celem było również zbadanie postrzegania postępów dekarbonizacji gospodarki w regionach. Interesowało nas, po czym respondenci poznają, że dekarbonizacja postępuje, a także jaka jest wiedza na temat procesu na poziomie krajowym.

---

<sup>57</sup> Komentarz od autorki: pytanie o potrzebę stworzenia krajowego pełnomocnika/pełnomocniczki ds. FST miało charakter otwarty, w trakcie wywiadu nie sugerowaliśmy, jakie zadania taka osoba mogłaby pełnić.



#### **4. Wartość dodana FST**

Na koniec pytaliśmy o wartość dodaną FST, korzyści, jakie wynikają dla regionu z bycia beneficjentem Funduszu oraz odczucia na temat hipotetycznej sytuacji braku kontynuacji wsparcia z FST po zakończeniu bieżącej perspektywy finansowej (w związku z niejasną przyszłością Funduszu opisaną w poprzednich rozdziałach). W trakcie wywiadów naturalnie pojawiały się też informacje dotyczące obaw respondentów i propozycje działań naprawczych (szczególnie w kontekście zbliżającego się przeglądu). Zawarliśmy je w części „Rekomendacje od interesariuszy z regionu”.

### **C. Wyniki badań**

#### **1. Uwarunkowania lokalne**

Każdy z badanych regionów ma inną historię związaną z węglem oraz znajduje się w innym momencie transformacji (zarówno jeśli chodzi o datę zamknięcia działalności wydobywczo-energetycznej, jak i skalę zatrudnienia – poza subregionem wałbrzyskim, gdzie działalność ta już zupełnie nie istnieje). Poniżej podajemy kilka informacji, pomagających osadzić wypowiedzi badanych osób w odpowiednim kontekście. Należy zauważyć, że część interesariuszy uczestniczyła w dyskusjach wokół FST, zanim Fundusz został formalnie ustanowiony Rozporządzeniem UE oraz uczestniczy w procesie politycznym zarówno w kraju, jak i międzynarodowo (biorąc udział w spotkaniach decydentów w Brukseli oraz współpracując z innymi regionami węglowymi w Unii Europejskiej).

#### **Województwo śląskie:**

Jest to największy z badanych regionów zarówno pod kątem terytorium (siedem subregionów objętych wsparciem, korespondujących z prawie całym obszarem województwa), populacji, jak i skali działania przemysłu węglowego. Ze względu na krytyczne znaczenie węgla dla systemu elektroenergetycznego, decyzje w sprawie wygaszania należą do władz krajowych. Jednocześnie władze regionalne uczestniczą w kluczowych dyskusjach, jak np. związanych z Umową Społeczną<sup>58</sup> na temat wygaszania wydobycia węgla kamiennego. Region boryka się z największą skalą wyzwań dotyczącą szkód pokopalnianych (zarówno w tkance budowlanej, ze względu na tąpnięcia i prace górotworu, jak i na terenach poprzemysłowych).

Gminy górnicze mocno odczuwają skutki społeczno-ekonomiczne zamknięcia kopalni bądź elektrowni, doświadczając utraty wpływów z podatków od działalności górniczej oraz negatywnego wpływu na miejsca pracy. Według danych za rok 2021 kopalnie odpowiadały za zatrudnienie 61 057 osób. Szacunki dotyczące tzw. okotógórniczych miejsc pracy w woj. śląskim wahają się pomiędzy 96,3 a 120 tys. miejsc pracy<sup>59</sup> (stan na rok 2021). Władze regionalne bardzo wcześnie, bo już w 2019 roku, rozpoczęły szeroko zakrojony proces konsultacji społecznych dotyczących programowania FST, odpowiadając na zalecenia Komisji Europejskiej „uspołecznienia procesu”.

### **Wielkopolska Wschodnia:**

Kompleks wydobywczo-energetyczny miał ogromny wpływ na rozwój regionu, a szczególnie miejscowości, gdzie ulokowane są kopalnie i elektrownia. Konin jako miasto rozwinął się dzięki budowie kompleksu przemysłowego związanego z węglem brunatnym. Jednak od późnych lat 90. następuje redukcja wydobywania oraz zatrudnienia w górnictwie, która nabrała przyspieszenia w roku 2019, w związku z zatrzymaniem działalności elektrowni Adamów (2018 rok) i kopalni Adamów (2021 rok). Obecnie spółka wydobywcza ZE PAK (Zespół Elektrowni Pątnów-Adamów-Konin) utrzymuje jedynie jedną kopalnię odkrywkową – Tomisławice – oraz jedną elektrownię opalaną węglem brunatnym – Pątnów II. Pozostałe bloki zostały przekształcone w instalacje opalane biomasą lub zamknięte. Spółka planuje też budowę bloku zasilanego gazem ziemnym. W roku 2020 władze ZE PAK ogłosiły strategię zakładającą koniec wydobywania i wytwarzania energii z węgla brunatnego do roku 2030<sup>60</sup>, co stanowiło pierwszą w Polsce deklarację zakończenia spalania węgla w harmonogramie zgodnym z Porozumieniem Paryskim. Kilka lat później ogłoszono przyspieszenie procesu, obecnie planowane zakończenie wytwarzania energii to rok 2025 (z możliwością przesunięcia na rok 2026)<sup>61</sup>.

Wielkopolska Wschodnia często wymieniana jest jako pionier sprawiedliwej transformacji w skali całej Unii Europejskiej. Zawdzięcza tę sławę kilku elementom: wygaszanie wydobywania węgla nastąpi przed rokiem 2030, przedstawiciele regionu

---

<sup>58</sup> Umowa, stanowiąca jeden z elementów partycypacji interesariuszy w procesie planowania zmian transformacyjnych, została zawarta pomiędzy przedstawicielami: strony rządowej, związków zawodowych, spółek górniczych oraz przedstawicielem gmin górniczych.

<sup>59</sup> Dane zawarte w TPST Województwa Śląskiego 2030

<sup>60</sup> [https://ri.zepak.com.pl/upload/files/kierunki\\_strategii\\_fin\\_v4.pdf](https://ri.zepak.com.pl/upload/files/kierunki_strategii_fin_v4.pdf)

<sup>61</sup> Zgodnie z deklaracją władz spółki złożonych podczas posiedzenia Podkomisji Sejmowej

są zaangażowani w dialog społeczny oraz biorą aktywny udział w spotkaniach Platformy Sprawiedliwej Transformacji w Brukseli<sup>62</sup>, a spółka wydobywczą przygotowała programy osłonowe, żeby odpowiedzieć na toczące się zwolnienia. Dodatkowo, region przygotował własną strategię osiągnięcia neutralności klimatycznej do roku 2040<sup>63</sup>, która została przyjęta jako oficjalny dokument województwa przez Urząd Marszałkowski. Cele szczegółowe strategii to: obniżenie emisji o 55% do 2030, udział OZE w finalnym zużyciu energii zwiększony do co najmniej 32% do 2030 i efektywność energetyczna zwiększona o co najmniej 32,5% w perspektywie roku 2030. Zadbanie o pracowników spółki jest sukcesem związków zawodowych, które były inicjatorem przedsięwzięcia oraz wielu innych interesariuszy nagłaśniających problem trwających zwolnień i oddolnie przygotowujących koncepcję programu. Został on uruchomiony w roku 2024 pod nazwą „Droga do zatrudnienia po węglu”<sup>64</sup>. Program, finansowany ze środków FST, zakłada *outplacement* (czyli udostępnienie doradztwa zawodowego połączonego z zapewnieniem nowej pracy) dla 2200 osób. Co warto odnotować, o wsparcie mogą ubiegać się nie tylko osoby aktualnie objęte zwolnieniami, ale także byli pracownicy Grupy ZE-PAK (zwolnieni wcześniej), pracownicy branż związanych z sektorem wydobywczym-energetycznym oraz członkowie rodzin wymienionych osób<sup>65</sup>. Kwalifikujący się beneficjenci mogą skorzystać z dwóch ścieżek wsparcia: 1) subsydiowanie zatrudnienia w nowym miejscu (średnio 150 tys. zł na osobę dofinansowania do stabilnego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę)<sup>66</sup> lub 2) grant na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub spółdzielni socjalnej (o maksymalnej wartości 120 tys. zł)<sup>67</sup>. Jednocześnie, dzięki inicjatywie, która wyszła z regionu do prawa polskiego, wprowadzono zapisy o ogólnopolskim programie wsparcia dla pracowników energetyki węglowej i górnictwa węgla brunatnego<sup>68</sup> (tzw. „ustawa

---

<sup>62</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/funding/just-transition-fund/just-transition-platform\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/just-transition-fund/just-transition-platform_en)

<sup>63</sup> Zarząd Województwa Wielkopolskiego, STRATEGIA NA RZECZ NEUTRALNOŚCI KLIMATYCZNEJ WIELKOPOLSKA WSCHODNIA 2040, 2021

<sup>64</sup> <https://pracapoweglu.pl/>

<sup>65</sup> Więcej na temat warunków kwalifikacji do programu przeczytać można tutaj: <https://pracapoweglu.pl/wp-content/uploads/2024/09/kwalifikowalnosc-uczestnikow.pdf>

<sup>66</sup> Źródło, Uchwała Komitetu Monitorującego

<sup>67</sup> Należy odnotować, że spółka ZEPAK, będąc partnerem w tym projekcie, nie może zaoferować pracownikom korzystającym ze ścieżki 1), podejmującym zatrudnienie w innych podmiotach spółki ZE PAK budżetu na subsydiowanie wynagrodzeń, nie uzyskuje więc żadnej korzyści finansowej.

<sup>68</sup> Projekt ustawy o osłonach socjalnych dla pracowników sektora elektroenergetycznego i branży górnictwa węgla brunatnego

osłonowa<sup>69</sup>). Program odwzorowuje istniejące w prawie warunki dostępne dla górników węgla kamiennego (emerytury górnicze i energetyczne oraz jednorazowe odprawy pieniężne). Program będzie finansowany z budżetu państwa. Koszt ustawy osłonowej oszacowano na ok. 1,3 mld zł z założeniem pokrycia wsparcia dla ponad 20 tys. osób z całego sektora przez 10 lat. W związku z tym, że wspieranie spółek rynkowych funduszami na rzecz osłon społecznych kwalifikuje się jako pomoc publiczna, Polska musiała uzyskać zgodę Komisji Europejskiej na wydatek. Została ona wydana w lutym 2024 roku<sup>70</sup>. To pracownicy w Wielkopolsce Wschodniej jako pierwsi skorzystają z dedykowanych osłon<sup>71</sup>.

### **Subregion wałbrzyski:**

Historia transformacji w tym regionie jest przytaczana jako skrajny przypadek zaniedbania społeczno-ekonomicznych skutków zamykania przemysłu. Po zamknięciu działalności Dolnośląskiego Zagłębia Węglowego pod koniec lat 90. lokalna społeczność cierpi z powodu niskiego poziomu rozwoju gospodarczego, degradacji infrastruktury, znacznego udziału węgla w ogrzewaniu w sektorze komunalnym i niezrehabilitowanych obszarów pogórnich i przemysłowych. Negatywne skutki transformacji widoczne są w obecnych wskaźnikach społeczno-ekonomicznych, a peryferyjny charakter regionu utrudnia pozyskanie środków finansowych na inwestycje (krajowych lub unijnych). Władze województwa i regionu (ze szczególnym zaangażowaniem władz Wałbrzycha) aktywnie zabiegały o uwzględnienie tego terytorium w FST, co spotkało się pozytywnym odbiorem Komisji Europejskiej.

### **Subregion bełchatowski:**

Gospodarka regionu (rozumianego jako podregion piotrkowski i sieradzki w województwie łódzkim) jest monokulturą mocno opartą o sektor wydobywczy i energetykę konwencjonalną. Operująca na tym terenie spółka PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. (PGE GiEK) z siedzibą w Bełchatowie jest największym

---

<sup>69</sup> Tekst ustawy: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230001737>

<sup>70</sup> <https://www.green-news.pl/3902-KE-zatwierdzila-pomoc-publiczna-na-oslony-spoeczne-dla-pracownikow-zamykanych-elektrowni-i-kopalni-na-wegiel>

<sup>71</sup> <https://instraat.pl/pierwsi-gornicy-ze-wsparciem-ustawy-oslonowej/>

przedsiębiorstwem sektora energetycznego w Polsce<sup>72</sup>. Na obszarze transformacji znajdują się dwie aktywne kopalnie odkrywkowe węgla brunatnego (Szczerców i Bełchatów) oraz Elektrownia Bełchatów. Spółka PGE GiEK jest największym pracodawcą w regionie, dając bezpośrednie zatrudnienie 7530 osobom oraz odpowiadając za 5,5 tys. pośrednich miejsc pracy<sup>73</sup> (szacunki spółki, dane za 2020 rok). Według ostatniej wersji TPST<sup>74</sup> ograniczenie wydobycia węgla obniży zatrudnienie o 40,4% do 2030 roku, co oznacza redukcję bezpośredniego zatrudnienia do poziomu 4485 osób. Elektrownia Bełchatów jest największą elektrownią na węgiel w Europie i odpowiada za produkcję około 17% energii elektrycznej w sektorze energetyki zawodowej w Polsce<sup>75</sup>. Jako taka stanowi jednostkę centralnie dysponowaną, co oznacza, że jest objęta centralnym zarządzaniem przez operatora systemu przesyłowego, czyli Polskie Sieci Elektroenergetyczne (PSE). PSE pośrednio wpływa na decyzje spółki w kwestii utrzymywania swoich aktywów wytwórczych (zarówno w Bełchatowie, jak i w zagłębiu Turosszowskim). PGE GiEK jako spółka skarbu państwa jest też uzależniona od krajowych strategii energetycznych, które determinują tempo odchodzenia od węgla (jak aktualizowany obecnie KPEiK<sup>76</sup>). W związku z niską dywersyfikacją gospodarczą na Obszarze Transformacji, decyzje spółki mają fundamentalny wpływ na przyszłość regionu. Gminy, na terenie których ulokowana jest działalność górnicza, ze względu na szczególnie dotkliwy wpływ górnictwa odkrywkowego na środowisko i krajobraz, otrzymują bardzo duże wpływy do budżetów z tytułu tzw. *opłaty eksploatacyjnej*. Wyzwaniem będzie utrzymanie podobnego poziomu wpływów po zakończeniu działalności.

Region boryka się z wyjątkowo wysokim poziomem depopulacji i szybkim starzeniem się społeczeństwa, związanym m.in. z emigracją młodych, którzy nie widzą lokalnie perspektyw<sup>77</sup>. Charakterystyczny dla regionu jest też niski poziom przedsiębiorczości, rozumiany jako ilość numerów REGON zarejestrowanych na 1 tys. mieszkańców oraz wysoki poziom bezrobocia wśród kobiet (szczególnie w powiecie bełchatowskim). W związku z wygaszaniem działalności górniczej kluczowe będzie stworzenie nowych miejsc pracy, utrzymanie aktywności zawodowej osób

---

<sup>72</sup> Za Instrat, „Sprawiedliwa transformacja w regionie bełchatowskim”, 2021

<sup>73</sup> Przyjęto historycznie używane założenie o przeliczniku 1:4 (1 miejsce pracy w kopalni = 4 miejsca pracy w regionie), co może stanowić zawyżoną daną, co pokazały dokładne analizy dla woj. śląskiego

<sup>74</sup> Program regionalny Fundusze Europejskie dla łódzkiego 2021-2027, s. 366

<sup>75</sup> <https://elbelchatow.pgegiiek.pl/o-oddziale>

<sup>76</sup> <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu>

<sup>77</sup> Za Instrat, „Sprawiedliwa transformacja w regionie bełchatowskim”, 2021

dziś pracujących przy wydobyciu i spalaniu węgla oraz<sup>78</sup> naprawienie szkód środowiskowych. Województwo łódzkie pod względem powierzchni gruntów zdewastowanych i zdegradowanych wymagających rekultywacji zajmuje 3. miejsce w kraju.

TPST dla Bełchatowa zostało zakwestionowane przez Komisję Europejską w związku z niewystarczającą ilością informacji dotyczącą celów pośrednich dla zadeklarowanej redukcji emisji gazów cieplarnianych do roku 2030. W nowej wersji planu<sup>79</sup> spółka wykazała planowany spadek produkcji energii elektrycznej z węgla brunatnego o 74,8% do roku 2030, co oznacza znaczące wygaszenie działalności. Opóźnienie i długo panująca niepewność związane z warunkowym przyznaniem środków odbiły się negatywnie na poziomie zaawansowania refleksji o tym, jak wykorzystać środki oraz jaki będzie dokładny wpływ odchodzenia od węgla.

## 2. Województwo śląskie

Liczba osób zatrudnionych w górnictwie	61 057 Stan na rok 2021
Liczba osób zatrudnionych w energetyce	1717 Stan na rok 2029
Planowana redukcja zatrudnienia w perspektywie roku 2030	12 342 <sup>80</sup>
Planowana data wygaszenia wydobycia węgla	2049 rok
Planowana data wygaszenia spalania węgla	Nie podano

Dane zawarte w Terytorialnym Planie Sprawiedliwej Transformacji

<sup>78</sup> Za TPST: „Budowa kopalni wiązała się z wycinką lasów, wyłączeniem terenów z rolniczego użytkowania, przełożeniem koryt rzek, odwadnianiem złoża i powstaniem leja depresji o zasięgu 482 km<sup>2</sup> (w 2025 r. ok. 390 km<sup>2</sup>). Stanowi on zagrożenie dla wód podziemnych i potęguje suszę. Wzrosła też pow. gruntów zdewastowanych i zdegradowanych wymagających rekultywacji (w 2019 r. łódzkie na 3. m. w kraju)”.

<sup>79</sup> Zgodnie z informacją podaną na stronie Urzędu Marszałkowskiego województwa łódzkiego

<sup>80</sup> Do 2030 roku dodatkowo planowane jest przeniesienie 2 499 pracowników do kopalni/ruchów kontynuujących wydobycie, a 1 847 pracowników nabędzie prawa emerytalne

## 1) Zarządzanie procesem wdrażania FST

Opinie na temat zarządzania procesem na poziomie regionalnym są pozytywne, podobnie jak oceny dotyczące działania Komitetu Monitorującego. Respondenci doceniają, że dokumenty do zaopiniowania (projekty uchwał w sprawie zatwierdzenia kryteriów wyboru projektów) przesyłane są z wyprzedzeniem, co umożliwia zgłaszanie uwag. Zwrócono także uwagę, że proces konsultacji przed uruchomieniem FST<sup>61</sup> na etapie pisania TPST był dogłębny i kompleksowy (cytat: „zadanie zostało wykonane”).

Większość respondentów popiera pomysł powołania pełnomocnika/pełnomocniczki na poziomie krajowym, pod warunkiem że osoba ta będzie miała odpowiednie uprawnienia i pełniła wyłącznie funkcję koordynacyjną oraz wspierającą. Główny ciężar odpowiedzialności zdaniem respondentów powinien pozostać na poziomie władz regionalnych. Wskazano również, że obecny podział odpowiedzialności na poziomie krajowym, rozproszony pomiędzy ponad cztery ministerstwa, wywołuje poczucie chaosu. Jedna z badanych osób wyraziła zdecydowany sprzeciw wobec tworzenia nowej funkcji na poziomie krajowym.

Jednocześnie pojawiła się rekomendacja, aby bardziej szczegółowo informować społeczeństwo o działaniach Komitetu Monitorującego oraz rozważyć zapewnienie większego udziału liderów lokalnych, którzy dobrze znają specyfikę i potrzeby swoich społeczności.

W kwestii komunikacji do mieszkańców i potencjalnych beneficjentów dotyczących FST brak jednoznacznej zgody wśród respondentów. Część uważa, że działania komunikacyjne są już prowadzone, na przykład w ramach Regionalnego Obserwatorium Procesów Transformacji, i uznaje je za wystarczające. Inni natomiast wskazują na potrzebę dedykowanej szerokiej kampanii informacyjnej. Pojawiła się także opinia, że brakuje informacji o tym, w jaki sposób zainwestowane środki przyczynią się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych oraz czy środki z FST są faktycznie przeznaczane na niskoemisyjne technologie (*W postrzeganiu osoby zgłaszającej tę opinię takie powinno być ich przeznaczenie, chociaż, jak precyzujemy w części pierwszej, zakres inwestycji dopuszczalnych z FST jest dużo szerszy – przyp. autorki*).

---

<sup>61</sup> Przygotowanie TPST było poprzedzone konsultacjami społecznymi, mającymi na celu zebranie potrzeb i opinii na temat wstępnego szkicu planu

## 2) Wdrożenie

Respondenci wskazują stosunkowo wczesny etap wydatkowania FST uniemożliwiający dokonanie pełnej oceny, czy odpowiada on na główne cele przewidziane w Regulacji.

*„Jest szereg projektów w regionie, które w tej chwili dopiero kielkują, gdzie teraz dopiero się samorzady przygotowują na przykład do przemowienia terenu, organizują z mieszkańcami spotkania, co na takim terenie powinno być”.*

W obszarze wdrażania projektów w ramach FST zgłoszono problem w gminach górniczych, w których znajdują się kopalnie i elektrownie węglowe, które nie będą kończyły działalności przed rokiem 2029 (*termin wydatkowania środków z bieżących Wieloletnich Ram Finansowych, w ramach których funkcjonuje FST – przyp. autorki*). Zdaniem jednego z respondentów gminy te nie mogą w bieżącej perspektywie finansowej efektywnie skorzystać z FST (czyli przeznaczyć środków na inwestycje infrastrukturalne tj. rewitalizację terenów zdegradowanych czy program aktywizacji zawodowej osób zwalnianych, ang. *outplacement*<sup>82</sup>), ponieważ zakład działa, a data zamknięcia jest odległa<sup>83</sup>. Budzi to pewną frustrację, poczucie pokrzywdzenia i obawę o przyszłość w gminach, gdzie wygaszanie działalności górniczej jeszcze nie następuje. W kontekście wyżej wymienionych gmin przytoczono następujący komentarz:

*„Ci najbardziej zainteresowani się nie łapią”.*

---

<sup>82</sup> Definicja: Usługi rynku pracy świadczone na rzecz pracownika znajdującego się w okresie wypowiedzenia umowy o pracę/stosunku służbowego, zagrożonego zwolnieniem lub zwolnionego z przyczyn dotyczących zakładu pracy w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy przed przystąpieniem do projektu. Outplacement może obejmować w szczególności: poradnictwo zawodowe i psychologiczne, pomoc w znalezieniu nowego miejsca pracy, finansowanie szkoleń i kursów przekwalifikowujących, kursów doszkalających, środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

<sup>83</sup> Terytorialny Plan Sprawiedliwej Transformacji województwa śląskiego 2030, Na 16 kopalń planowanych do zamknięcia w oryginalnym harmonogramie w woj. śląskim, tylko trzy mają datę zamknięcia przed rokiem 2030 (pomijając łączenie tzw. „ruchów”/kopalni). Źródło, TPST woj. śląskiego, str. 9, 2022



Pojawił się jednocześnie głos przeciwny, sugerujący, że FST to właśnie środki dla gmin, które perspektywę zamykania kopalń mają w przyszłości, ale już dzisiaj muszą tworzyć alternatywy gospodarcze. Czytając wywiady można wysnuć wniosek, że interpretacje szans związanych z FST dla tych gmin bardzo różnią się pomiędzy przedstawicielami Instytucji Zarządzającej a beneficjentami. Sugerowanym rozwiązaniem jest rozważanie pogłębionego dialogu z przedstawicielami przedmiotowych gmin w celu zarządzenia poczuciem pokrzywdzenia na wczesnym etapie.

Harmonogram zamykania kopalń w województwie śląskim<sup>84</sup> jest wspominany jako problematyczny. Według respondentów nie ma pewności, czy zostanie utrzymany, zauważają, że nie koresponduje on z rzeczywistymi wydarzeniami na rynku węgla, co sprawia, że cały proces sprawiedliwej transformacji traci przewidywalność. Pojawia się także obawa, że w przypadku zamykania kopalń wcześniej niż w obecnie przyjętym harmonogramie, w sposób nagły, w FST nie będzie możliwości wyasygnowania z środków na działania zaradcze skierowane do zwalnianych pracowników (pracownicy kopalni zamykanych zgodnie z harmonogramem skorzystają z osłon społecznych z budżetu państwa oraz działań finansowanych z FST, przygotowanych zawczasu).

Wielu respondentów odnotowuje zadłużenie samorządów uniemożliwiające im wygospodarowanie środków na wkład własny wymagany do skorzystania z grantów. Jeden z respondentów odnotowuje, że jakość projektów zgłaszanych do Funduszu jest niska. Pojawiła się także opinia, że brakuje dobrych wskaźników sukcesu dla programowanych projektów, które pozwolą jednoznacznie ocenić rezultaty całej interwencji. W przypadku paneli fotowoltaicznych duża część inwestycji w regionie pokrywana jest z FST. Jest to wskazywane zarówno jako zaleta, jak i wada. Region dokonał wewnętrznej demarkacji pomiędzy EFRR, ESF+ i FST, decydując, że FST oferuje najkorzystniejsze wsparcie dla beneficjentów, i tylko z tego źródła wspiera indywidualne instalacje. Spotkało się to też z krytyką jako „wyciekanie pieniędzy” i mało strategiczne wykorzystanie środków (wg osoby udzielającej tej opinii indywidualne inwestycje w instalacje fotowoltaiczne powinny być finansowane z innych dostępnych środków, chyba że stanowią komponent większego projektu, który realnie odpowiada na potrzeby zdiagnozowane jako związane z transformacją regionu). Wskazano też rozdrobnienie środków oraz brak wyznaczenia flagowych

---

<sup>84</sup> Wg tzw. Umowy Społecznej, czyli porozumienia między rządem RP, górniczymi związkami zawodowymi, przedstawicielami gmin górniczych oraz spółek górniczych podpisanym w roku 2021, źródło jw.

projektów. Respondent dzielący się tą opinią oczekiwał od Instytucji Zarządzającej wskazania pięciu krytycznych inwestycji, które będą stanowiły „zaczyn nowej gospodarki” i zapewnią miejsca pracy dla dostawców. Wybrzmiał wątek rygorystycznych zasad pomocy publicznej jako bariery dla dużych firm w efektywnym korzystaniu z FST. Jeśli chodzi o tworzenie nowych miejsc pracy, to wskazywano, że dokonywane obecnie inwestycje, mogą przynieść nowe miejsca pracy dopiero za kilka lat.

### 3) Postrzeganie dekarbonizacji

We wszystkich badanych regionach respondenci zwracają uwagę, że dekarbonizacja zależy od decyzji na poziomie krajowym, gdzie brakuje konsekwencji i jasności co do dalszych losów procesu. Jednocześnie badani z woj. śląskiego zapewniają, że temat odchodzenia od węgla nie jest już aż tak kontrowersyjny jak kiedyś, ze względu na zmianę świadomości. Jeden z rozmówców wskazuje:

„(...) dzisiaj mamy już poczucie, że już nie ma takiego zaklinania rzeczywistości, że będziemy jeszcze wydobywać 200 lat węgla”.

Inny z respondentów zwrócił uwagę na znaczenie decyzji i strategii spółek skarbu państwa, które odpowiadają za wydobycie i spalanie węgla. Stwierdził, że bez ich zaangażowania sprawiedliwa transformacja nie powiedzie się:

„Jak rządowe spółki funkcjonują w danym mieście to oni są kluczowymi graczami, również po transformacji czy w trakcie transformacji”.

W woj. śląskim wybrzmiewa obawa co do braku wystarczających źródeł energii dla lokalnego przemysłu po wyłączeniu generacji z węgla. Wskazano, że jest to niejasne. Jako dowód na postępującą dekarbonizację w regionie respondenci wskazują zamianę węglowych źródeł ciepła w budynkach publicznych na gazowe oraz instalację paneli fotowoltaicznych w budynkach mieszkalnych (przy czym odnotowana jest ogromna dysproporcja w tempie wymiany źródeł między większymi a mniejszymi miejscowościami, gdzie ciągle używa się dużej ilości niskoklasowych kotłów na węgiel). Wspominana jest też poprawa jakości powietrza.

#### 4) Wartość dodana FST

Mimo powyższych zarzutów wszyscy respondenci widzą korzyści w korzystaniu z FST, szczególnie dla gmin, które już doświadczają wygaszania zakładów. Oto wypowiedź na ten temat:

„(Fundusz) jest taką realną odpowiedzią skierowaną do interesariuszy regionalnych”.

Wybrzmiewa też wymiar partycypacyjny i świadomościowy: według jednej z osób planowanie FST uruchomiło bardzo dużą mobilizację lokalną, oddolną oraz dialog społeczny. Wszyscy badani bardzo negatywnie oceniają sytuację, w której Fundusz nie byłby kontynuowany po roku 2027.

Wymieniane korzyści to:

- „domykanie” procesów transformacji w obszarach, które wcześniej nie uzyskały odpowiedniego wsparcia przy zamykaniu zakładów, „zostały pozostawione same sobie” przez władze krajowe i regionalne;
- dostępne środki na przekwalifikowanie pracowników;
- elastyczność alokacji środków, możliwość dopasowania interwencji do lokalnych potrzeb, w tym możliwość realizacji zarówno inwestycji infrastrukturalnych, jak i inwestycji miękkich;
- dodatkowe środki na kosztowne projekty, np. zagospodarowanie terenów pogórnictwa i przemysłowych;
- dodatkowe środki przeznaczone na działania związane z ochroną klimatu, z dążeniem do neutralności klimatycznej.

## **Respondenci z województwa śląskiego rekomendują:**

- **Zwiększenie szans dużych firm na pozyskiwanie pomocy publicznej i środków na rozwój** – stworzenie bardziej elastycznych zasad wsparcia dostosowanych również do potrzeb większych przedsiębiorstw, aby mogły pozyskiwać środki na rozwój oraz programy relokacji pracowników między zakładami.
- **Zapewnienie wsparcia dla firm okotógórnicznych** – wspieranie dedykowanymi środkami firm świadczących usługi i dostarczających produkty dla przemysłu górniczego, aby mogły wykształcić nowe specjalizacje.
- **Otwarcie pomocy technicznej na nowe grupy** – umożliwienie dostępu do niej nie tylko przedstawicielom administracji publicznej, ale także beneficjentom spoza tego sektora oraz członkom Komitetu Monitorującego.
- **Wprowadzenie dwuetapowego naboru do projektów** – etap wstępnego badania potencjału projektów powinien mieć miejsce za pomocą fiszek, a dopiero potem powinna odbywać się organizacja naboru projektów. Taka preselekcja pozwoli wyłonić inicjatywy o największym potencjale lub skonsolidować podobne projekty.
- **Dialog z gminami, w których proces wygaszania nie jest zaplanowany przed rokiem 2029** – podjęcie działań zmierzających do wsparcia tych obszarów i przeciwdziałania poczuciu pozostawienia ich bez pomocy.
- **Kontynuację Funduszu Sprawiedliwej Transformacji w ramach WRF 2028-2034** – w tym zapewnienie, że Fundusz dalej będzie dostępny dla regionu.

### 3. Województwo wielkopolskie

Liczba osób zatrudnionych w górnictwie	2728
Liczba osób zatrudnionych w energetyce	Stan na rok 2024 <sup>85</sup>
Planowana redukcja zatrudnienia w perspektywie roku 2030	2200
Planowana data wygaszenia wydobycia węgla	2026 rok Przesunięcie z roku 2024 <sup>86</sup>
Planowana data wygaszenia spalania węgla	2728 Przesunięcie z roku 2024

Zgodnie z informacją podaną przez władze spółki podczas spotkania Podkomisji ds. Sprawiedliwej Transformacji dnia 9.07.2024.

#### 1) Zarządzanie procesem wdrażania FST

Opinie na temat zarządzania procesem na poziomie regionalnym są bardzo pozytywne. Praca pełnomocnika zarządu województwa wielkopolskiego ds. restrukturyzacji Wielkopolski Wschodniej<sup>87</sup>, którym jest Prezes Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. (ARR) z siedzibą w Koninie, jest wysoko oceniana, podobnie jak praca jego zespołu. Działania Urzędu Marszałkowskiego również cieszą się uznaniem, a cały proces oceniany jest jako zmierzający „w dobrym kierunku”. Zdaniem respondentów bez ARR proces nie byłby tak sprawny ani rzeczywiście regionalny.

Zdaniem respondentów Komitet Monitorujący funkcjonuje dobrze. Uwagi członków są uwzględniane i mają realne przełożenie na procesy. Obrady dają przestrzeń na refleksję i dodatkową analizę, a informacje przekazywane członkom są kompletne. Proces wyboru kryteriów oceniany jest jako bardzo transparentny – istnieje możliwość ich modyfikacji, a konstruktywne uwagi są rozpatrywane pozytywnie. Mimo to zauważono, że część członków Komitetu pozostaje bierna. Jednocześnie podkreśla się, że

---

<sup>85</sup> Zapis posiedzenia

<sup>86</sup> Ibidem

<sup>87</sup> Funkcja powierzona Panu Maciejowi Sytkowi w roku 2019 przez Marszałka Województwa.

praca w Komitecie Monitorującym jest wymagająca, a do tego nieodpłatna. Ilość materiałów do analizy jest ogromna, co utrudnia efektywne działanie w pojedynkę. Aby poszerzyć reprezentację, wskazane byłoby wprowadzenie szkoleń dla osób niezaznajomionych z procedurami dotyczącymi funduszy unijnych.

Zdaniem badanych pełnomocnik/pełnomocniczka na poziomie krajowym jest niezbędny/a. Obecnie koordynacja FST funkcjonuje sprawnie jedynie na poziomie regionalnym, natomiast brakuje skoordynowania działań między regionami na poziomie krajowym. Potrzebna jest osoba, która mogłaby również reprezentować regiony na forum europejskim oraz zapewniać strategiczne wsparcie ze strony rządu. Obecnie żadne ministerstwo nie podejmuje pełnej odpowiedzialności za ten obszar. Wskazane jest powołanie instytucji krajowej z odpowiednimi uprawnieniami do usprawniania systemu wdrożeniowego. Może to być pełnomocnik/czka lub inne zaplecze instytucjonalne, które w ramach jednego z ministerstw wspierałoby indywidualnie każdy z regionów węglowych.

Komunikacja z mieszkańcami za pośrednictwem kampanii informacyjnych realizowanych przez ARR oraz inne instytucje (np. Turecką Izbę Gospodarczą czy związki zawodowe w grupie ZE PAK) jest oceniana jako wystarczająca.

## **2) Wdrożenie**

W regionie zgłoszono problem braku możliwości pozyskiwania środków przez organizacje pozarządowe w ramach mechanizmu tzw. *regrantingu* (czyli pozyskanie środków na potrzeby rozdysponowania ich w postaci mikrograntów). Pojawiły się opinie, że proponowane projekty są mało wizjonerskie, a bardzo krótki czas na ich wdrożenie uniemożliwia realizację nowych i ambitnych przedsięwzięć. W związku z tym istnieje ryzyko, że projekty nie będą miały znaczącej wartości transformacyjnej. Dodatkowo zgłaszane trudności to brak inwestorów, peryferyjność regionu oraz niższy poziom dotacji wynikający z zamożności całego województwa wielkopolskiego (na poziomie NUTS2), który nie koresponduje z faktycznym stanem w Wielkopolsce Wschodniej. Respondenci zauważają, że monokulturowy charakter gospodarki stworzył również barierę mentalną w podejściu do przedsiębiorczości, co może skutkować niewielką liczbą nowo powstających firm. Dodatkowym utrudnieniem dla biznesu, szczególnie mniejszych przedsiębiorców, są koszty pozyskania dotacji. Zdaniem badanych są one zbyt wysokie, a proces rozpatrywania wniosków trwa zbyt długo, co znacząco zmniejsza potencjalne korzyści. W efekcie niektórzy przedsiębiorcy rezygnują z aplikowania o wsparcie.

Zwrócono uwagę na zbyt skomplikowany proces aplikowania o środki, który wymaga wsparcia firm specjalizujących się w pozyskiwaniu grantów. Zdaniem jednego z respondentów firmy te, działające w modelu procentowego wynagrodzenia sukcesu (ang. *success fee*), preferują projekty związane z dużymi grantami. W rezultacie mniejsze podmioty nie są w stanie uzyskać profesjonalnej pomocy, ponieważ dla firm pozyskujących granty potencjalny zysk z mniejszych projektów jest niewystarczający.

Wśród badanych pojawiła się opinia, że zasady wdrażania pomocy publicznej zniechęcają dużych inwestorów do działania w regionie – mogą oni liczyć jedynie na pomoc *de minimis*, której maksymalna wysokość wynosi 300 tysięcy euro<sup>88</sup>. Zdaniem respondenta takie ograniczenie uniemożliwia stymulowanie odpowiednio dużych inwestycji. Przedstawiciele spółki zauważają też, że wyłączenie z kosztów kwalifikowalnych finansowania zadań związanych z informacją i promocją utrudnia dotarcie do osób, które mogłyby skorzystać ze wsparcia w projekcie *Droga do zatrudnienia po węglu (beneficjenci muszą pokryć ten koszt ze środków własnych – przyp. autorki)*.

### **3) Postrzeganie dekarbonizacji**

Pytani o dekarbonizację na poziomie krajowym, respondenci wyrażają niewielką wiarę w to, że proces wygaszania wydobycia węgla kamiennego przebiegnie zgodnie z ustalonym planem. Ich zdaniem już obecnie proces postępuje w znacznie szybszym tempie, niż zakładano.

Regionalny wymiar dekarbonizacji opisywany jest jako zamykanie kopalni węgla brunatnego i elektrowni, a także dekarbonizacja budynków za pomocą programów dotacyjnych, takich jak „Czyste Powietrze” i „Mój Prąd”. Przykładem skutecznej dekarbonizacji jest gmina Turek, gdzie zamknięto zarówno kopalnię, jak i elektrownię. Jednak zdaniem jednej z respondentek proces dekarbonizacji lokalnej gospodarki przebiega chaotycznie, co wynika z braku spójnych planów dekarbonizacyjnych, szczególnie w zakresie ciepłownictwa zarówno na poziomie lokalnym, jak i w gminach.

### **4) Wartość dodana FST**

Korzyści, jakie zdaniem badanych generuje FST, to przede wszystkim nobilitacja dla regionu, po latach braku dostrzegania problemów społeczno-demograficznych przez

---

<sup>88</sup> Zgodnie z przepisami unijnymi pomoc *de minimis* to wsparcie jakie może otrzymać przedsiębiorstwo ze środków publicznych bez konieczności notyfikowania pomocy Komisji Europejskiej.

władze krajowe. W opinii badanych przyznanie FST Wielkopolsce Wschodniej przywraca godność i przekonanie, że region może znowu być pionierem, a nie tylko miejscem, które powoli upada. Jedną z wypowiedzi na ten temat:

*„Ludzie czują się w jakiś sposób zaopiekowani tym funduszem. To znaczy, że pierwszy raz w historii to nie jest tak, że jest dla wszystkich (środki unijne – przyp. autorki), ale jest dla tych, którzy ponoszą te największe koszty”.*

Wymieniane inne korzyści to „projekty twarde”, czyli modernizacja infrastruktury, środków trwałych. Dzięki projektowi pracowniczemu ma miejsce aktywizacja zawodowa osób, które w przeciwnym wypadku odeszłyby na wcześniejszą emeryturę. Zdaniem badanych ma to pozytywne znaczenie dla całej gospodarki, w świetle wyzwań demograficznych i rynku pracy. Natomiast pojawił się głos, że Fundusz nie przynosi wystarczającej wartości dodanej, jeśli chodzi o inwestycje tzw. „miękkie” (inwestycje w edukację, działania społeczne).

Wszyscy badani bardzo negatywnie oceniają sytuację, w której Fundusz nie byłby kontynuowany po roku 2027. Brak kontynuacji, ich zdaniem, groziłby zahamowaniem części rozpoczętych procesów, zmian nastrojów społecznych z takich, które wyrażają ostrożną nadzieję, na bardzo negatywne. Nastąpiłoby także załamanie tworzących się załączków instytucjonalnych do transformacji. W przypadku nieuruchomienia FST w kolejnej perspektywie finansowej region nie nadrobiłby zapóźnienia gospodarczego względem reszty Wielkopolski.

#### **Respondenci z Wielkopolski Wschodniej rekomendują:**

- **Uproszczenie procedur** – zmniejszenie złożoności procesu aplikacyjnego.
- **Przegląd strategiczny zasad wdrożeniowych** – modyfikacja reguł, które obecnie hamują realizację celów strategicznych, w tym wytycznych kwalifikowalności oraz zasad udzielania pomocy publicznej.
- **Zapewnienie niezależnego wsparcia eksperckiego oraz szkoleń** dla członków Komitetu Monitorującego, które umożliwią rzetelną ocenę poszczególnych kryteriów.
- **Więcej komunikacji skierowanej do przedsiębiorców** – szczególnie w formie bezpośrednich działań informacyjnych i doradczych.



- **Wsparcie przygotowawcze dla wszystkich rodzajów beneficjentów FST** – obejmujące pomoc w pokonywaniu barier proceduralnych, takich jak przygotowanie dokumentacji czy wniosków.
- **Wsparcie w pozyskiwaniu grantów dla małych firm** – stworzenie dedykowanych, uproszczonych ścieżek dla bardzo małych firm, aby nie musiały startować w konkursach na ogólnych zasadach.
- **Kontynuację Funduszu Sprawiedliwej Transformacji w ramach WRF 2028-2034** – w tym zapewnienie, że Fundusz dalej będzie dostępny dla regionu.

#### 4. Województwo dolnośląskie (subregion wałbrzyski)

Liczba osób zatrudnionych w górnictwie	16 300 <sup>89</sup> W momencie rozpoczęcia likwidacji Dolnośląskiego Zagłębia Węglowego
Liczba osób zatrudnionych w energetyce	Nie dotyczy
Planowana redukcja zatrudnienia w perspektywie roku 2030	Nie dotyczy
Planowana data wygaszenia wydobycia węgla	Zakończenie w roku 2000 <sup>90</sup>
Planowana data wygaszenia spalania węgla	Nie dotyczy

Dane zawarte w dokumencie Strategia energetyczna dolnego śląska (2021).

#### 1) Zarządzanie procesem wdrażania FST

Zarządzanie przez Urząd Marszałkowski oceniane jest na poziomie zadowalającym, choć wskazano, że nabory projektów są organizowane w sposób mało elastyczny. Jednocześnie wszyscy respondenci pozytywnie oceniają funkcjonowanie Komitetu Monitorującego. Za bardzo dobrą praktykę uznano organizację spotkań roboczych

---

<sup>89</sup> Za IRT, Analiza powiązań funkcjonalnych w dolnośląskim zagłębiu węglowym, 2021

<sup>90</sup> Ibidem

przed posiedzeniami Komitetu, co umożliwi komfortowe zapoznanie się z materiałami i wyjaśnienie ewentualnych wątpliwości. Zdaniem badanych Komitet oferuje przestrzeń do dyskusji, a zgłaszane uwagi są często uwzględniane, co sprzyja konstruktywnym debatom. Zapewniona jest również odpowiednia reprezentacja różnych grup interesariuszy. Przy Urzędzie Marszałkowskim nadal funkcjonuje Grupa Robocza do spraw FST, powołana jeszcze przed przyznaniem środków dla regionu, która pełni rolę dodatkowego ciała doradczego.

Respondenci z tego regionu nie dostrzegają potrzeby tworzenia funkcji koordynacyjnej na poziomie krajowym. Wskazują jednak na problem z komunikacją dotyczącą FST wśród mieszkańców i potencjalnych beneficjentów. Przyczyną tego może być fakt, że działania promocyjne zostały wyłączone z kosztów kwalifikowalnych i znalazły się w tzw. kosztach pośrednich, których wysokość nie jest dostosowana do stawek rynkowych. W rezultacie kampanie informacyjne nie są realizowane, ponieważ wymagałyby finansowania ze środków własnych.

## **2) Wdrożenie**

Podobnie jak w opisanych wcześniej województwach, respondenci zwrócili uwagę na zbyt krótki termin realizacji części działań finansowanych z NextGenerationEU<sup>91</sup>. Wskazywano również, jak w przypadku Wielkopolski Wschodniej, na niższy poziom dofinansowania dla subregionu, wynikający z wyższego poziomu zamożności regionu na poziomie NUTS2.

Zdaniem respondentów interpretacje przepisów unijnych przez Komisję Europejską (na podstawie zapytań wysyłanych z Polski) ograniczają zakres wsparcia. Przykładem jest interpretacja, zgodnie z którą rewitalizacja w subregionie może dotyczyć jedynie zakładów przemysłowych, a nie mieszkań zakładowych czy innych obiektów pokopalnianych. W interpretacji podano także zakaz finansowania kolejowych połączeń międzymiastowych czy szkolnictwa ogólnego – dopuszczono jedynie szkolnictwo zawodowe.

Dodatkowo zwrócono uwagę na długi czas oczekiwania na uzyskanie interpretacji. Respondenci podkreślili, że nadmierny nacisk kładziony jest na termomodernizację budynków, a zbyt mały na rewitalizację. Problemem jest również wymóg, by działania rewitalizacyjne realizowane na terenach poprzemysłowych wiązały się z nadaniem budynkowi lub terenowi nowej funkcji gospodarczej. Jest to szczególnie trudne w sytuacji,

---

<sup>91</sup> Pula środków z NextGenerationEU zawarta w FST musi zostać zakontraktowana do końca roku 2026, zgodnie z jednorazową i celowaną logiką tego instrumentu.

gdy budynek ma już nadaną taką funkcję, ale wciąż wymaga renowacji. W regionie, gdzie występuje duża liczba zdegradowanych obszarów, takie ograniczenia wykluczają część terenów z możliwości interwencji. Dodatkowym utrudnieniem jest fakt, że infrastruktura pokopalniana po decyzji o likwidacji kopalni przechodzi na własność Spółki Restrukturyzacji Kopalń (SRK), więc gminy nie mają możliwości poddania jej rewitalizacji<sup>92</sup>.

Podobnie jak w innych regionach, respondenci wskazują na brak środków na wkład własny ze strony gmin i małych podmiotów. Dodatkowo, w regionie dość późno uruchomiono projekty społeczne skierowane do osób z niepełnosprawnościami i wykluczonych. Wymagało to negocjacji z Komisją Europejską, po których program Fundusze Europejskie został zmodyfikowany i pojawiła się możliwość aplikowania o wsparcie na projekty społeczne. W tym przypadku, dzięki wymianie informacji z województwem śląskim na temat zarządzania FST, udało się znaleźć rozwiązanie polegające na zwiększeniu poziomu dotacji w tych projektach do 95%, co uczyniło wkład własny osiągalnym dla beneficjentów projektów społecznych.

Respondenci wskazali, że kolejną barierą wdrożeniową jest całkowite wyłączenie gazu z finansowania w przypadku niektórych zakupów, takich jak: wózki widłowe, maszyny do gastronomii (kuchnie, piece) czy hybrydowe pompy ciepła (łącznie pompę ciepła z kotłem gazowym)<sup>93</sup>.

Podkreślano także nadmiar formalności – zdaniem jednej z badanych osób wymogi związane z analizami finansowymi nie zawsze są proporcjonalne do poziomu oferowanego dofinansowania. Dla niektórych beneficjentów dużym utrudnieniem są rozbudowane umowy i liczne załączniki (np. 30 załączników do umowy o dofinansowanie), co komplikuje proces składania wniosków.

W tym regionie wyjątkowo respondenci ocenili ryzyko niepełnej absorpcji środków z części NGEU jako wysokie. Sytuację dodatkowo komplikuje powódź z 2024 roku, która spowodowała, że część projektów planowanych w ramach FST straciła zasadność – np. infrastruktura przeznaczona do modernizacji uległa zniszczeniu. Specyficznym wyzwaniem dla regionu jest wymiana źródeł ciepła w budynkach zabytkowych, gdzie trudności w termomodernizacji i instalacji paneli fotowoltaicznych czynią zastosowanie pomp ciepła ryzykownym pod względem kosztów operacyjnych.

---

<sup>92</sup> Mienie i infrastruktura są obecnie przenoszone do SRK, w celu przeprowadzenia procesu likwidacji i zagospodarowania pozostałego majątku, zgodnie z Ustawą o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20071921379/U/D20071379Lj.pdf>

<sup>93</sup> Należy jednak zaznaczyć, że takie zakupy wciąż mogą być finansowane z innych funduszy europejskich.

Jednym z kluczowych braków, wspomnianym przez respondentów, jest niedostatek dużych projektów tworzących miejsca pracy, które mogłyby stanowić impuls rozwojowy i zatrzymać proces depopulacji. Według osoby, która zgłosiła tę uwagę, Fundusz wspiera odbudowę i ochronę środowiska, ale nie wspiera budowy nowej infrastruktury gospodarczej. Jak wskazuje jeden z rozmówców:

*„Brakuje mi tego, że ten fundusz inwestuje w rzeczy, które nie będą miały realnego (...) znaczenia dla życia ludzi tam. A może będzie się lepiej oddychać? Pod warunkiem, że będzie miał kto oddychać”.*

Zauważono też, że FST nie jest atrakcyjnym Funduszem dla organizacji pozarządowych ze względu na ograniczenia wynikające z kodów interwencji (czyli oznaczeń używanych zarządzaniu projektami finansowanymi z funduszy UE, które określają rodzaj działań, cele, typ beneficjentów oraz tematyczne obszary wsparcia – przyp. autorki).

### **3) Postrzeganie dekarbonizacji**

Dekarbonizacja w subregionie wałbrzyskim nie jest wiązana przez respondentów ani z przemysłem, ani z wydobywaniem, lecz z sektorem komunalnym. Na poziomie regionalnym, zdaniem respondentów, zachodzi głównie dzięki świadomości gmin o konieczności ograniczania niskiej emisji. Jest to jedno z największych wyzwań, ponieważ wiele gmin odnotowuje rekordowe przekroczenia norm stężeń pyłów zawieszonych. W regionie opracowano strategię niskoemisyjną oraz strategię dekarbonizacji transportu. Powstają spółdzielnie energetyczne, realizowane są inwestycje w autobusy elektryczne, instalacje OZE, wymianę oświetlenia na energooszczędne LED, co przyczynia się do poprawy efektywności energetycznej. Nie jest jednak jasne, jaki wpływ na te działania mają środki z FST, zwłaszcza że wydatkowanie Funduszu znajduje się na wczesnym etapie.

### **4) Wartość dodana FST według respondentów**

Interwencja w tym regionie nie obejmuje komponentu ośłon społecznych i re kwalifikacji, ponieważ zwolnienia miały miejsce lata temu. Jednak, zdaniem respondentów, wielką wartością dodaną jest fakt, że dostępne są środki na projekty twarde, związane z adaptacją terenów pogórnicych, oraz na projekty ukierunkowane na naprawę szkód środowiskowych spowodowanych działalnością górnicy (w szczególności w zakresie zanieczyszczenia wód powierzchniowych) – czyli pewna kompensacja poczynionych szkód.

Uruchomione projekty społeczne mogą w niepełny sposób zrekompensować trudności, z jakimi borykają się mieszkańcy (odnotowuje się duży poziom osób z problemami społecznymi lub w kryzysie bezdomności).

Osoby badane wskazują na działania na rzecz redukcji niskiej emisji jako na największą korzyść, podkreślając, że środki przeznaczone wyłącznie dla subregionu stanowią cenne uzupełnienie funduszy z Europejskiego Funduszu Społecznego (ESF+) oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Mówią też o tym, jak duże znaczenie ma dla nich fakt, że jest to Fundusz przypisany do subregionu, co pokazuje poniższy cytat:

„Natomiast w momencie, kiedy jest wyodrębniona pula pieniędzy, dedykowana, ta odwaga sięgania po nie jest dużo większa niż w przypadku na przykład tylko tych projektów horyzontalnych, gdzie bardzo duża konkurencja, gdzie były głosy o tym, że wrocławianie wygrywają, duże firmy wygrywają, czy też samorządy z większym potencjałem”.

Podobnie jak w Wielkopolsce Wschodniej, zapytani o konsekwencje braku kontynuacji FST respondenci wskazują na zwiększenie różnic w PKB i rozwoju pomiędzy subregionem, a resztą województwa. Ich zdaniem w sytuacji braku FST dysproporcje społeczno-ekonomiczne pozostaną, a obszar wyludni się. Zauważają, że jest on dodatkowo narażony na katastrofy naturalne, co pokazała powódź z roku 2024.

#### **Respondenci z subregionu wałbrzyskiego rekomendują:**

- **Uwzględnienie interpretacji Komisji Europejskiej dotyczących kwalifikowalności kosztów**, szczególnie w zakresie finansowania inwestycji w gaz ziemny, w sytuacjach gdy inne rozwiązania są mniej atrakcyjne lub ekonomicznie nieosiągalne.
- **Dopuszczenie finansowania gazu ziemnego** jako źródła ciepła w budynkach zabytkowych oraz modernizacji wnętrza budynków komunalnych.
- **Wzmocnienie wsparcia dla przedsiębiorczości** na obszarach pogórnich, aby stymulować rozwój gospodarczy i tworzenie miejsc pracy.
- **Podniesienie poziomu dofinansowania do 95%**, co pozwoli na większą dostępność środków dla beneficjentów i usprawni realizację projektów.

- **Zapewnienie członkom Komitetów Monitorujących większej ilości czasu** na zapoznanie się z materiałami przed posiedzeniami, co poprawi jakość podejmowanych decyzji.
- **Zwiększenie zasobów kadrowych** w procesie oceny projektów, aby podnieść efektywność i terminowość realizacji działań.
- **Kontynuację Funduszu Sprawiedliwej Transformacji w ramach WRF 2028-2034**  
– w tym zapewnienie, że Fundusz dalej będzie dostępny dla regionu.

## 5. Województwo łódzkie

Liczba osób zatrudnionych w górnictwie	4631 Stan na rok 2020
Liczba osób zatrudnionych w energetyce	2899 Stan na rok 2020
Planowana redukcja zatrudnienia w perspektywie roku 2030	3045
Planowana data wygaszenia wydobycia węgla	2038 rok
Planowana data wygaszenia spalania węgla	2036 rok

Dane zawarte w zaktualizowanym Terytorialnym Planie Sprawiedliwej Transformacji<sup>94</sup> oraz w doniesieniach spółki GK PGE<sup>95</sup>.

### 1) Zarządzanie procesem wdrażania FST

Zdaniem badanych instytucja koordynująca prace na poziomie regionalnym łączy środowiska i dobrze wypełnia swoją misję. Ogólna ocena prac Komitetu Monitorującego także jest dobra, ale respondenci zwracają uwagę, że aktywny udział członków stawia przed nimi wiele wymagań. Zwracają uwagę, że Komitet generuje bardzo dużo dokumentów, a zapoznanie się z nimi wymaga wiedzy i czasu od

<sup>94</sup> Program regionalny Fundusze Europejskie dla Łódzkiego 2021-2027, s. 366

<sup>95</sup> <https://www.gkpge.pl/grupa-pge/dla-mediow/komunikaty-prasowe/korporacyjne/sprawiedliwa-transformacja-regionu-belchatowskiego-staje-sie-faktem>, dostęp dnia 23 lutego 2025 roku

uczestników. Dobrze oceniane są spotkania Grupy roboczej ds. sprawiedliwej transformacji organizowane przed posiedzeniami Komitetu, które umożliwiają omówienie uwag do przedstawianych materiałów. Jednocześnie jeden z respondentów zauważył, że Komitet oferuje ograniczoną przestrzeń do dyskusji, a źródła proponowanych przez Urząd Marszałkowski zmian nie zawsze są jasne. Wskazano także na niedostateczny przepływ informacji od kluczowego interesariusza, jakim jest PGE GiEK (PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna), do członków Komitetu i dokumentów związanych z pracą Komitetu. Podkreślono również, że dialog, posiedzenia Komitetu i organizowane przez Instytucję Zarządzającą wydarzenia w zakresie sprawiedliwej transformacji powinny odbywać się w regionach objętych TPST (w tym przypadku w Bełchatowie). Opinie dotyczące utworzenia funkcji pełnomocnika/czki ds. FST na poziomie krajowym są podzielone. Część badanych wskazuje na potrzebę powołania instytucji, która miałaby wpływ na władze centralne i czuwałaby nad spójnością procesu. Wynika to z obserwowanego rozmycia odpowiedzialności na szczeblu krajowym. Jak wskazuje jeden z respondentów:

*„(...) oficjalne dokumenty państwowe mówią jedno, a ministerstwo mówi drugie (...)”.*

*(W ramach struktur Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego powołano Departament Przedsiębiorczości i Sprawiedliwej Transformacji, a także funkcję Pełnomocnika ds. Sprawiedliwej Transformacji, którą sprawuje Pani Małgorzata Misiak – przyp. autorki). Jedna z badanych osób wyraziła opinię, że powoływanie pełnomocznika/czki na poziomie krajowym w tej sytuacji jest zbędne, jako że wymienione struktury na poziomie regionalnym są wystarczającym rozwiązaniem (dodając, że dla pełnej skuteczności osoba nadzorująca proces sprawiedliwej transformacji powinna być w randze członka zarządu województwa). Taka pozycja zapewniłaby skuteczny wpływ na szczebel administracji centralnej oraz współpracę ze spółkami w zakresie transformacji. Zdaniem większości badanych sam pełnomocnik/pełnomocniczka na poziomie krajowym nie wniesie istotnej wartości dodanej. Niezależnie od ostatecznej wizji stanowiska i struktury zarządzania, podkreśla się potrzebę krajowego nadzoru nad realizacją strategicznego celu kierunkowego. W opinii badanych konieczne jest również utworzenie instytucji odwoławczej na poziomie centralnym, która rozstrzygałaby ewentualne wątpliwości co do wydatkowania FST.*

Dużą bolączką, na którą wskazują rozmówcy, jest niski poziom wiedzy w regionie o FST. Brakuje kampanii informacyjnej o wykorzystaniu FST, pokazującej jak ten proces będzie przebiegał i co będzie oznaczać to dla mieszkańców. Zdaniem jednego z respondentów na taką potrzebę odpowiadałaby rządowa kampania na poziomie ogólnokrajowym.

Respondenci podkreślają mocno, że akceptacja i budowanie wiedzy o nieuchronności zmian oraz zaangażowanie społeczności lokalnej w proces wymagają jeszcze wiele pracy. Większość respondentów podkreśla, że dla subregionu bełchatowskiego jest to dopiero początek procesu, przygotowanie zaplecza, a kluczowe zmiany nastąpią po roku 2029, dopiero podczas kolejnej wieloletniej perspektywy finansowej WRF 2028-2034. Proces wygaszania wydobycia i spalania węgla nie dokonuje się jeszcze na znaczącą skalę.

## **2) Wdrażanie**

Podobnie jak w innych województwach zauważono niedobory kadrowe w Urzędach Marszałkowskich. Krótkie terminy na wydatkowanie części funduszy z NextGenerationEU stanowią poważne wyzwanie dla dokładnego planowania inwestycji i ich zgodności z celami strategicznymi. Zdaniem osób zarządzających procesem zbyt szybkie tempo realizacji projektów zwiększa ryzyko nietrafionych inwestycji, które mogą nie przyczynić się do osiągnięcia założonych celów transformacji. Kolejnym wspólnym wyzwaniem dla regionów jest problem zapewnienia wkładu własnego do projektów grantowych, zarówno przez gminy, jak i organizacje pozarządowe. Mimo tych trudności, samorządy rozważają zgłoszenie wspólnych inicjatyw i projektów parasolowych jako sposobu na efektywne zarządzanie środkami.

Wśród różnic wskazano opóźniony start programowania w porównaniu do innych województw, co zwiększa ryzyko niewykorzystania środków z powodu ograniczonej liczby podmiotów aplikujących o fundusze. Zdaniem respondentów brak spójności działań wynika również z niejasności dotyczących nowych technologii i specjalizacji, w które region powinien inwestować. Utrudnia to rozwój kluczowych kompetencji. Wskazano także na brak jasnej wizji regionu po transformacji oraz brak spójnej koncepcji przyszłej gospodarki i jej specjalizacji. Obecny Terytorialny Plan Sprawiedliwej Transformacji (TPST) jest zdaniem badanych zbyt ogólnikowy i nie spełnia swojej roli strategicznej. Podkreślany jest też wczesny etap transformacji, co obrazuje poniższy cytat:



*„To, że my dostaliśmy pieniądze jako województwo na przygotowanie się de facto do transformacji, jest dużą szansą, czy ją wykorzystamy, to się okaże za pięć lat”.*

W kontekście transformacji gospodarczej zauważono, że programy *outplacementowe* nie mają obecnie szans na powodzenie z uwagi na niewielką skalę zwolnień w regionie. Ponadto, zdaniem badanych, FST nie przywiązuje wystarczającej wagi do reindustrializacji. Małe i średnie przedsiębiorstwa, według respondentów, nie są w stanie zastąpić monokultury przemysłowej w budowaniu lokalnej gospodarki, ani zapewnić mieszkańcom regionu porównywalnej jakości życia.

Zgodnie z informacjami pozyskanymi od respondentów, program FST jest obecnie dostosowywany przez władze regionalne do specyficznych potrzeb zgłoszonych w trakcie prac – w 2025 roku planowane są zmiany umożliwiające dużym przedsiębiorstwom korzystanie z funduszu. Również w 2025 roku, zgodnie z ustaleniami z Komisją Europejską, uruchomione zostaną specjalne nabory dla organizacji pozarządowych, które mogą odegrać kluczową rolę we wspieraniu transformacji regionu. Jednak brak wystarczającej liczby lokalnych organizacji pozarządowych i osób działających na miejscu może w dalszym ciągu stanowić poważną przeszkodę w budowaniu oddolnego zaangażowania społecznego i lokalnych projektów (według zebranych opinii w Komitecie Monitorującym jest tylko jedna osoba z Bełchatowa). Zdaniem jednego z respondentów brakuje narzędzi do budowania aktywności obywatelskiej oraz wzmocnienia lokalnego kapitału społecznego.

Podobnie jak w subregionie wałbrzyskim, respondenci podkreślają, że wyzwaniem jest niski poziom przedsiębiorczości wśród mieszkańców, charakterystyczny dla monokultur gospodarczych.

Zauważono, że terminy wydatkowania środków z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) nie są skoordynowane z reformą planowania przestrzennego, która wymaga od gmin przygotowania tzw. Planów Ogólnych do końca roku 2025, w tym wyznaczenia działek pod odnawialne źródła energii (OZE).

Zdaniem wielu badanych inwestycje w panele fotowoltaiczne instalowane w budynkach mieszkalnych nie mają charakteru transformacyjnego, niezbędnego dla regionu. Zsugerowano skoncentrowanie się na bardziej strategicznych inwestycjach, takich jak rozwój sieci elektroenergetycznych oraz większe instalacje, np. farmy wiatrowe czy wielkoskalowe farmy fotowoltaiczne. Jednak realizacja takich projektów napotyka poważne bariery administracyjne – proces uzyskiwania pozwoleń

na duże inwestycje w OZE trwa zbyt długo, aby skoordynować go z terminami wydatkowania FST.

Wśród innych problemów wdrożeniowych badani wskazali trudności związane z termomodernizacją kamienic oraz ich podłączeniem do systemu ciepłowniczego. Wyzwaniem jest konieczność ingerencji w strukturę budynków, co znacznie komplikuje proces planowania i szacowania budżetu takich inwestycji.

### **3) Postrzeganie dekarbonizacji**

Wśród badanych, podobnie jak w innych regionach, panuje przekonanie, że za proces dekarbonizacji kraju odpowiadają głównie władze centralne. Barię stanowi brak jasnego komunikowania tempa dekarbonizacji przez koncerny energetyczne, co jest problemem ogólnokrajowym. Zwrócono uwagę na brak odpowiedzialnej i przejrzystej komunikacji dotyczącej przyszłości Bełchatowa, szczególnie w kontekście zatrudnienia i zakończenia produkcji energii z węgla. Zdaniem jednego z respondentów, obserwowalne zmiany w regionie, w kontekście dekarbonizacji, ograniczają się obecnie głównie do narracji i zmian w świadomości. Jako przykład podano brak złudzeń co do możliwości otwarcia odkrywki Złoczew (*spółka PGE przy okazji ogłoszenia Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji przez władze regionalne oficjalnie zadeklarowała, że nie planuje wydobywania węgla ze złoża Złoczew – przyp. autorki*).

Wśród interesariuszy na poziomie regionalnym procesy dekarbonizacyjne są utożsamiane głównie z rozwojem odnawialnych źródeł energii (OZE) oraz elektryfikacją transportu. Przykładowo, w Bełchatowie mieszkańcy chętnie korzystają z Programu „Czyste Powietrze”, co przyczyniło się do powstania dużej liczby instalacji fotowoltaicznych. Miasto zapewnia również bezpłatny transport publiczny, częściowo oparty na autobusach elektrycznych.

### **4) Wartość dodana FST według respondentów**

Zdaniem badanych wartością dodaną FST jest inicjowanie działań mających na celu przygotowanie regionu do transformacji i diagnozę jego potrzeb. Region jest na etapie nauki, jak podejść do procesu, a kluczowa rola przypadnie kolejnej perspektywie finansowej WRF 2028-2034. Mocno wybrzmiewa głos, że brakuje odpowiedzialnej i przejrzystej komunikacji na temat przyszłości Bełchatowa, szczególnie w kwestiach związanych z zatrudnieniem i zakończeniem produkcji energii z węgla. Badani wskazują, że brak kontynuacji FST po 2027 roku może poważnie

zahamować proces transformacji. Może to prowadzić do wzrostu ryzyka wykluczenia społecznego i bezrobocia. Zdaniem respondentów skutkiem będzie również utrata wiedzy instytucjonalnej oraz zaangażowanych specjalistów w Urzędzie Marszałkowskim, którzy obecnie zajmują się tematyką transformacji. Dodatkowo, już wysokie ryzyko depopulacji może się nasilić, ponieważ bez interwencji FST liczba miejsc pracy prawdopodobnie ulegnie zmniejszeniu, co jeszcze bardziej skłoni młodych ludzi do opuszczania regionu.

### **Respondenci z regionu bełchatowskiego rekomendują:**

- **Przeniesienie obrad Komitetu Monitorującego do Bełchatowa.**
- **Stworzenie lokalnej instytucji lub komórki ds. FST w Bełchatowie** – osoby wydelegowane do obsługi FST w Urzędzie Marszałkowskim powinny stworzyć odrębną instytucję lub komórkę z siedzibą w Bełchatowie.
- **Lepsze zarządzanie pracami Komitetu Monitorującego** – członkowie powinni być informowani o posiedzeniach z większym wyprzedzeniem, co pozwoli na lepsze przygotowanie i zwiększy efektywność działań.
- **Skierowanie środków na rozwój społeczności lokalnych** – fundusze powinny być inwestowane w projekty, które pomogą w przygotowaniu społeczności lokalnych na zmiany wynikające z transformacji gospodarczej.
- **Zwiększenie wsparcia dla dużych przedsiębiorstw** – należy zwiększyć pomoc publiczną dla dużych przedsiębiorstw, wykraczającą poza ramy pomocy *de minimis*, aby umożliwić im skuteczne zaangażowanie w proces transformacji.
- **Uwzględnienie demograficznej przyszłości regionu** – region powinien przygotować się na zmianę struktury demograficznej, w której znaczną grupę będą stanowić zamożni emeryci. Stwarza to potencjał do rozwijania usług społecznych oraz rozwoju tzw. „srebrnej gospodarki” skierowanej do tej grupy mieszkańców, wzorując się na działaniach prowadzonych w Wielkopolsce.
- **Kampania informacyjna o perspektywach rozwoju regionu realizowana przez organizacje społeczne**<sup>96</sup> – należy zorganizować kampanię informacyjną ukazującą

---

<sup>96</sup> Rozumiane jako organizacje pozarządowe

perspektywy dla rozwoju lokalnego, potencjalne rodzaje inwestycji oraz wskazywać możliwe kierunki rozwoju rynku pracy w perspektywie do roku 2050.

— **Zamówienie przez interesariuszy<sup>97</sup> analiz porównawczych** – analizy porównawcze działań realizowanych w innych regionach objętych FST, a także historie udanych transformacji z innych krajów mogą być cenną inspiracją i wsparciem w planowaniu lokalnych działań.

— **Kontynuację Funduszu Sprawiedliwej Transformacji w ramach WRF 2028-2034** – w tym zapewnienie, że Fundusz dalej będzie dostępny dla regionu.

## D. Wnioski

Przeprowadzone rozmowy pokazują, że mimo ogromnych różnic w sytuacji polskich regionów korzystających z FST, takich jak: skala zatrudnienia w przemyśle wydobywczym, udział przemysłu wydobywczego i energetyki węglowej w wartości dodanej generowanej przez lokalną gospodarkę oraz rozmiar terytorium, problemy z wydatkowaniem Funduszu mają wiele wspólnych elementów. Proces implementacji ma potencjał do poprawy, a przegląd śródkresowy Funduszy Europejskich jest ku temu doskonałą okazją.

Wspólne problemy, zgłaszane w polskich regionach to:

### Zarządzanie procesem

— długie oczekiwanie na uzyskanie interpretacji zasad unijnych dot. wydatkowania od Komisji Europejskiej;

— wykładnia interpretacji Komisji Europejskiej, która, zdaniem osób biorących udział w badaniu, ogranicza zakres wsparcia<sup>98</sup>;

— brak koordynacji wdrożenia FST na poziomie rządowym, rozproszenie odpowiedzialności pomiędzy wiele ministerstw;

---

<sup>97</sup> W wywiadzie nie wskazano kto dokładnie miałby odpowiadać za takie zamówienie.

<sup>98</sup> Należy zauważyć, że ta ocena nie była konfrontowana ze stanem faktycznym, przegląd interpretacji Komisji w sprawach wydatkowania FST w Polsce nie był przedmiotem tej analizy

- brak przejrzystości w udostępnianiu informacji przez spółki Skarbu Państwa (odnotowano w woj. śląskim i woj. łódzkim);
- braki kadrowe w Instytucjach Zarządzających, przekładające się na efektywność oceny wniosków.

## **Wdrożenie**

- przy wydatkowaniu FST respondentom brakuje jasności co do strategicznego kierunku rozwoju lokalnej gospodarki – oczekują dokumentu strategicznego, który określi nową specjalizację gospodarczą, bądź wskaże strategiczne projekty – zdaniem badanych, TPST nie odpowiadają na tę potrzebę;
- wątpliwość osób zaangażowanych we wdrażanie, co do możliwości zastąpienia miejsc pracy w sektorze wydobywczym przez małe i średnie przedsiębiorstwa (szczególnie w przypadku monokultur gospodarczych);
- obawy związane z brakiem transformacyjnego potencjału wdrażanych projektów;
- krótka perspektywa czasowa na wydatkowanie środków z komponentu Next-GeneratioEU (do roku 2026), co negatywnie odbija się na jakości projektów;
- brak środków na wkład własny wśród samorządów oraz małych organizacji, niezależnie od tego czy poziom dofinansowania z FST w regionie wynosi 70% czy 85% (poziomy występujące w Polsce);
- wyłączenie z zakresu wsparcia FST inwestycji w zakresie produkcji, przetwarzania, transportu, dystrybucji, magazynowania lub spalania paliw kopalnych, co skutkuje zakazem jakichkolwiek zakupów, które wykorzystują gaz kopalny jako paliwo<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> W tej sprawie we wrześniu 2024 Komisja Europejska przesłała do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej interpretację, według której wsparcie z EFRR/FK/JTF na inwestycje w maszyny lub urządzenia zasilane spalaniem paliw kopalnych mogą być uznane za kwalifikujące się jedynie w przypadku braku opłacalnej technologii alternatywnej.

Jednocześnie udało nam się wychwycić wiele pozytywnych opinii, które pokazują, że Fundusz jest dobrym katalizatorem oddolnych procesów wspólnego planowania przyszłości i respondenci popierają jego kontynuację w ramach WRF 2028-2034:

### **Zarządzanie procesem**

- dominuje brak obaw co do zdolności województw do absorpcji środków z FST – pomimo krótkich terminów związanych z wydatkowaniem komponentu NGEU (poza woj. łódzkim, gdzie zgłoszono takie obawy);
- pojawia się jednak obawa, że krótkie terminy będą skutkowały nieprzemysłanym wydatkowaniem środków;
- przeważa pozytywna ocena prac Komitetów Monitorujących i zarządzania regionalnego;
- doceniany jest udział społeczeństwa obywatelskiego w procesie przygotowania TPST oraz wydatkowania FST, w tych regionach, gdzie istnieją oddolne organizacje mogące włączyć się w proces (woj. śląskie i Wielkopolska Wschodnia);
- podejmowane są działania, aby odpowiedzieć na lukę zaangażowania społecznego, jaka powstaje w przypadku braku lokalnych organizacji pozarządowych na terenie objętym interwencją (woj. łódzkie).

### **Wdrożenie**

- regiony uczą się od siebie, porównują rozwiązania dot. wydatkowania FST (w zakresie definicji zasad wydatkowania, delimitacji i demarkacji ustanawianych przez Urzędy Marszałkowskie);
- pojawiają się przykłady udanej współpracy wielu grup interesariuszy, jak w przypadku wielkopolskiego projektu „Droga do zatrudnienia po węglu”;
- FST jest dużą pomocą dla gmin, które są głównym beneficjentem wsparcia;
- przyznanie Funduszu ma ogromną wartość symboliczną, daje regionom poczucie szansy na odzyskanie godności i podmiotowości;
- w zależności od historii lokalnej transformacji (na poziomie gminy lub całego regionu/subregionu) środki dają szansę na rozpoczęcie (woj. łódzkie) lub dokończenie (subregion wałbrzyski, woj. śląskie) procesów transformacji społeczno-ekonomicznej;

— ma to szczególnie znaczenie dla regionów peryferyjnych, znajdujących się w bogatych województwach, takich jak subregion bełchatowski i wałbrzyski, które w przypadku pozostałych Funduszy Europejskich często przegrywają konkurencję o granty i środków na inwestycje z innymi częściami województwa.

**Następujące kwestie wymagają wzięcia pod uwagę przez Instytucje Zarządzające oraz odpowiednie ministerstwa podczas przeglądu śródkresowego:**

— **zwiększanie wsparcia z FST dla dużych przedsiębiorstw**, warto rozważyć przegląd europejskich zasad pomocy publicznej pod kątem ułatwienia wsparcia dla większych podmiotów działających na terenach narażonych na szczególnie duże szoki gospodarcze w ramach transformacji;

— **zapewnienie większego wsparcia dla członków Komitetów Monitorujących**, zarówno w kwestii przygotowania merytorycznego, jak i możliwości zasięgnięcia opinii ekspertów zewnętrznych;

— **uspójnienie zasad ułatwiania dostępu do środków z FST dla małych podmiotów pomiędzy regionami** (zarówno od strony wymaganych wkładów własnych, jak i procedur administracyjnych) np. powszechne umożliwienie finansowania projektów re-grantingowych, za zgodą Komisji Europejskiej. Obecnie każdy region adresuje ten problem indywidualnie, co może przynieść rozbieżne efekty;

— **dobra diagnoza potrzeb dotyczących edukacji mieszkańców i potrzeb związanych z kampaniami informacyjnymi**. Widoczne są duże rozbieżności w interpretacji przydatności regionalnej kampanii informacyjnej. Należy rozróżnić działania:

a) budujące wiedzę potencjalnych decydentów o możliwości pozyskiwania środków;

b) budujące akceptację dla procesu zmiany wśród lokalnych społeczności i wiedzę o tym, jak Fundusz wspiera rozwój regionu;

i w zależności od lokalnych potrzeb przygotować odpowiednie kampanie.

— **zapewnienie wszystkim regionom odpowiednich środków na kampanie informacyjne**, co wymaga zaadresowania problemu przeniesienia kosztów promocji do kosztów pośrednich w strukturze funduszy europejskich.

— **skierowanie środków na zwiększenie zasobów i rozwój lokalnych organizacji pozarządowych w regionach, gdzie taka aktywność obywatelska jeszcze nie zaistniała**, co pozwoli na większy udział mieszkańców w procesach podejmowania decyzji, przygotowania do transformacji oraz wdrażania użytecznych i zrównoważonych projektów.

## 5. Podsumowanie

Fundusz Sprawiedliwej Transformacji funkcjonuje w Polsce od początku roku 2023. W ciągu minionych dwóch lat (raport został przygotowywany na przełomie roku 2024 i 2025) w regionach, które są beneficjentami, wykonano wielki wysiłek w celu zaprogramowania Funduszu i uruchomienia naborów projektów. Odbłyło się to w sposób oddolny, z zaangażowaniem wszystkich interesariuszy. Jest jednak za wcześnie, by określić wpływ tych projektów na sytuację w regionach, zarówno w wymiarze tworzenia nowych miejsc pracy, łagodzenia skutków społecznych, jak i dekarbonizacji, ponieważ projekty są dopiero uruchamiane.

Można jednak zidentyfikować wiele korzyści związanych z partycypacją i mobilizacją, zmianą w postawach, narracjach i podejściu do transformacji wśród osób, które są beneficjentami FST, bądź pracują przy jego wdrażaniu. Fundusz i projekty, które będą z niego sfinansowane, dają nadzieję na lepsze jutro i zatrzymanie młodych w regionach, które naznaczone są dużym ryzykiem depopulacji. Należy więc na niego patrzeć szerzej niż tylko instrument polityki klimatycznej. Łączy on w sobie odpowiedź na wyzwania społeczne, demograficzne i ekonomiczne w regionach górniczych. Uruchamia procesy, które przyniosą owoce w długofalowej perspektywie kolejnych dekad. Dlatego kluczowe jest zapewnienie jego kontynuacji, a w przypadku zmian architektury funduszy unijnych zmierzających do ich integracji, nadal należy zachować kluczowe cechy interwencji w ramach FST, takie jak alokowanie części środków na poziomie podregionów (NUTS3), oparcie interwencji na planach transformacji oraz włączające, oddolne planowanie i zarządzanie.

Warto również podkreślić, że w Polsce znajdują się jeszcze dwa regiony, które w nadchodzącej dekadzie wejdą na ścieżkę transformacji w związku z odchodzeniem od węgla: region turosszowski (woj. dolnośląskie) oraz Lubelskie Zagłębie Węglowe. W świetle przygotowanych obecnie strategii krajowych, takich jak Krajowy Plan na Rzecz Energii i Klimatu (KPEiK) czy Strategia Ciepłownictwa, określających trajektorię transformacji sektora elektroenergetycznego, należy spodziewać się, że tam także nastąpi przyspieszenie wygaszania działalności węglowej. Społeczności tych regionów także powinny zostać objęte wsparciem w kolejnej perspektywie finansowej. Tym bardziej kontynuacja funkcjonowania FST powinna być kluczowa dla Polski.



**Wnioski z pierwszej edycji wdrożenia FST, które powinny wpłynąć na kształt Funduszu w kolejnej perspektywie finansowej WRF 2028-2034. Należy:**

- utrzymać Fundusz jako instrument wspierający lokalne wyzwania, dedykowany dla wybranych terytoriów;
- niezależnie od zmian architektury funduszy utrzymać kluczowe cechy interwencji, tj. alokowanie części środków na poziomie podregionów (NUTS3), oparcie interwencji na planach transformacji oraz włączające, oddolne planowanie i zarządzanie;
- zmienić formułę TPST, aby skutkowało przygotowaniem wizji rozwoju dla regionu, z określeniem specjalizacji i flagowych projektów;
- odnieść poziom dofinansowania dla subregionów do wskaźników na poziomie NUTS3 bezpośrednio (nie NUTS2), aby zapewnić wsparcie adekwatne do lokalnych warunków rozwoju;
- zapewnić zasady wdrożeniowe, które ułatwiają skorzystanie z Funduszu małym podmiotom (organizacjom pozarządowym, wspólnotom mieszkaniowym i mikro-przedsiębiorstwom);
- zapewnić ramy prawne umożliwiające re-granting przez organizacje pozarządowe, w celu dotarcia do bardzo małych podmiotów i zróżnicowania zakresu projektów (poza kody interwencji).

## **Aneks 1: Metodologia badania**

W listopadzie i grudniu 2024 roku przeprowadziliśmy łącznie 23 wywiady z przedstawicielami następujących grup: pracownicy instytucji zarządzających i pośredniczących, przedstawiciele przedsiębiorców, instytucji naukowych, spółki wydobywcze, jednostki samorządu terytorialnego (gminy), organizacje pozarządowe i górnicze związki zawodowe. Odbył się także jeden wywiad z przedstawicielem Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

Wywiady miały formę ustrukturyzowaną i powtarzalną. Dla członków Komitetów Monitorujących Fundusze Europejskie przewidziane były dodatkowe pytania dot. Funkcjonowania Komitetów. Odpowiedzi zostały zanonimizowane na potrzeby tego badania.

## **Aneks 2: Terytorialne Plany Sprawiedliwej Transformacji**

Plany Sprawiedliwej Transformacji dla poszczególnych województw można znaleźć na stronach urzędów marszałkowskich:

- [woj. śląskie](#)
- [woj. wielkopolskie](#)
- [woj. dolnośląskie](#)
- [woj. łódzkie](#) (trakcie aktualizacji)



Warszawa, marzec 2025