

Polska Zielona Sieć

MFF PL POLICY PAPERS

Sprawiedliwa konkurencyjność?

Sprawiedliwa transformacja w centrum europejskiej polityki konkurencyjności

Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich

Rzeczpospolita Polska

Dofinansowane przez Unię Europejską

MFF PL Policy Papers

Sprawiedliwa konkurencyjność?

Sprawiedliwa transformacja w centrum europejskiej polityki konkurencyjności

autor: Krzysztof Mrozek

Spis treści

Executive Summary	4
Wstęp	5
Propozycja WRF 2028-2034	6
Implikacje	8
Postulaty interesariuszy	12
Proces sprawiedliwej transformacji	13
Programowanie WRF 2028-2034	14
Rekomendacje grupy MFF PL	15
Rekomendacje dotyczące Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego	17
Rekomendacje dotyczące Europejskiego Funduszu Konkurencyjności	18
Podsumowanie	19
Podziękowania	20

Executive Summary

Zacznijmy od tezy: sprawiedliwa transformacja regionów węglowych (a w dalszej perspektywie także innych wysokoemisyjnych regionów i branż) powinna być sercem polityki konkurencyjności, ponieważ wsparcie dla regionów uprzemysłowionych – zmagających się jednocześnie z negatywnymi społeczno-gospodarczymi skutkami dekarbonizacji – wzmacnia ich konkurencyjność na unijnym rynku, tworzy zachęty do skracania łańcuchów dostaw i rozwoju local content, a także realizuje traktatowe zobowiązania Unii do wzmacniania spójności i rozwoju regionalnego. Taka "sprawiedliwa konkurencyjność" powinna stanowić połączenie działań na rzecz zwiększania absorpcji środków w regionach objętych transformacją, dostępności miejsc pracy, wzmacniania lokalnych łańcuchów wartości oraz odporności społecznej.

Jednak w propozycji Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2028-2034 tak nie jest. Polityka konkurencyjności nastawiona jest przede wszystkim na wsparcie europejskich branż-czempionów, a sprawiedliwa transformacja z oddzielnej polityki z dedykowanym funduszem w obecnych WRF 2021-2027 została sprowadzona do istotnej, ale ogólnej i pozbawionej finansowania zasady w projekcie WRF 2028-2034.

Wciąż jest czas, by mądrze połączyć sprawiedliwą transformację i politykę konkurencyjności, wzmacniając przy tym odporność społeczną i gospodarczą Unii i jej regionów. Wymaga to działań już teraz: zmian w rozporządzeniach o Planach Partnerstwa Krajowego i Regionalnego oraz o Europejskim Funduszu Konkurencyjności, a także działań państwa podczas programowania PPKR i przyjęcia, a następnie wdrożenia strategii przemysłowej.

Wstęp

Propozycja nowego budżetu UE na lata 2028-2034 zaprezentowana przez Komisję Europejską w połowie 2025 roku, a obecnie negocjowana i szeroko dyskutowana, skłania do pytania: czy w nowych WRF będzie kontynuowany proces sprawiedliwej transformacji regionów węglowych i jak może on współgrać z rosnącą na znaczeniu polityką konkurencyjności UE?

Dekarbonizacja gospodarki jest trudna, ale technicznie – choć w debacie publicznej i eksperckiej są różne scenariusze – wiadomo, jak to zrobić: odchodzić od stosowania paliw kopalnych, zwiększać efektywność energetyczną procesów, rozwijać odnawialne źródła energii itd. Potrzeba na to ogromnych nakładów finansowych, ale droga jest w zasadzie jasna. Dużo większy problem to skutki społeczne transformacji. Kopalnie czy elektrownie łatwo zastąpić OZE na papierze, ale każdy taki ruch to setki czy tysiące osób bojących się o swoją pracę, tracących źródło utrzymania lub – z drugiej strony, bez inwestycji w ludzi – brak rąk do pracy w nowych branżach.

Jednocześnie z pola widzenia nie można tracić innego wyzwania: jak – wprowadzając ambitne standardy klimatyczne – zachować konkurencyjność unijnej gospodarki, ale i poszczególnych państw i regionów. Pytanie: gdzie w tym wszystkim są regiony, które zaczęły już proces sprawiedliwej transformacji? Proces, który nie jest biurokratycznym ćwiczeniem, a dowodem, że jako UE uczymy się na doświadczeniach przeszłości – od zamykanych przez Margaret Thatcher kopalni w Wielkiej Brytanii lat 80. XX wieku, do traumy biedaszybów Wałbrzycha z przełomu XX i XXI wieku.

Zatem wyzwanie, jakie stoi przed zmagającą się z turbulencjami geopolitycznymi, wzrostem populizmu, dezinformacją i spadkiem konkurencyjności (również wskutek akumulacji kapitału i wpływu przez międzynarodowe, pozaeuropejskie bigtechy) Unią Europejską, to jak osiągnąć neutralność klimatyczną z korzyścią, a nie stratą dla społeczeństwa, a jednocześnie mieć na to pieniądze i nie zbankrutować. Bo konkurencyjność to nie tylko utrzymanie unijnej gospodarki w czołówce świata i wzrost PKB, ale też po prostu wpływy z podatków finansujące nasze systemy państwa opiekuńczego czy inwestycje z unijnego budżetu – czyli właśnie między innymi dekarbonizację. Unia Europejska może myśleć o osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 roku dzięki finansowaniu inwestycji siłą swojej gospodarki.

W połowie 2026 r. w Parlamencie Europejskim toczą się prace nad szczegółowymi uwagami do propozycji rozporządzeń zaproponowanych przez Komisję Europejską w lipcu 2025 roku. Tymczasem w Radzie ścierają się wizje państw członkowskich co do rozmiaru WRF i jego priorytetów. W państwach członkowskich rozpoczyna się zaś programowanie

krajowych kopert unijnego budżetu. W tym wielowymiarowym procesie widzimy potrzebę podjęcia dyskusji o społecznym i regionalnym wymiarze polityki konkurencyjności w kontekście przyszłości procesu sprawiedliwej transformacji regionów węglowych.

Propozycja WRF 2028-2034

Propozycja WRF może się wydawać próbą pogodzenia sprzeczności: jak przy praktycznie tej samej, co w obecnej perspektywie finansowej, wielkości budżetu kontynuować wsparcie długoterminowych celów (dekarbonizacja, rolnictwo, spójność społeczna) oraz nowych priorytetów: konkurencyjności czy bezpieczeństwa i obronności.

Komisja Europejska stara się zaadresować wyzwania wskazane w często sprzecznych postulatach państw członkowskich[1], wezwania do pogłębiania spójności zawarte w IX raporcie kohezyjnym[2], do wzmocnienia konkurencyjności europejskiej gospodarki, którego domagał się Mario Draghi[3], do wzmacniania wspólnego rynku postulowanego przez Enrico Lettę[4], czy do inwestycji w obronność zgodnie z koncepcją Sauliego Niinistö[5]. Propozycja KE rozwiązuje część problemów (wzmocniona konkurencyjność), jednak inne pogłębia (osłabiona sprawiedliwa transformacja).

W strukturze nowego budżetu UE konkurencyjność i sprawiedliwą transformację można zasadniczo znaleźć w dwóch miejscach: w filarze I (Heading 1), czyli Planach Partnerstwa Krajowego i Regionalnego (PPKR), oraz w filarze II (Heading 2) – Europejskim Funduszu Konkurencyjności.

[1] zob. np. Stanowisko Rządu RP w sprawie roli spójności w UE i przyszłości polityki spójności po 2027 roku, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2024,.

[2] Komisja Europejska, Dziewiąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2024

[3] Mario Draghi, The future of European competitiveness, European Commission, 2024.

[4] Enrico Letta, Much more than a market – Speed, Security, Solidarity, Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens, European Commission, 2024.

[5] Sauli Niinistö, Safer Together – Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness, European Commission, 2024.

Rozporządzenie o PPKR (projekt)	Rozporządzenie o EFK (projekt)
Projekt rozporządzenia o PPKR odnosi się zarówno do kwestii konkurencyjności jak i sprawiedliwej transformacji. Konkurencyjność – w tym wzmocnienie bazy przemysłowej, MŚP, rolnictwa i innych sektorów – jest wskazana jako cel nowego funduszu w art. 2 i 3 projektu rozporządzenia. Opisane są też relacje z Europejskim Funduszem Konkurencyjności: w ramach PPKR państwa mogą przewidzieć wkład finansowy w instrument EFK Invest EU (motyw 35, art. 11 ust. 2). W ocenie skutków (LFDS) przewidziano utworzenie mechanizmu sterującego zapewniającego koordynację PPKR-EFK. Ponadto wsparcie PPKR będzie mogło być udzielane projektom, które otrzymają "Znak Konkurencyjności" (Competitiveness Seal) w ramach EFK. Sprawiedliwa transformacja jest natomiast wskazana w art. 3 jako cel funduszu (w kontekście osiągnięcia celów klimatycznych Unii), w art. 22 są nawiązania do strategii sprawiedliwej transformacji a art. 75 wskazuje, że podstawą programowania PPKR powinny być istniejące strategie, w tym Terytorialne Plany Sprawiedliwej Transformacji. Natomiast art. 4 rozporządzenia o Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (będą częścią PPKR) wskazuje, że art. 174 TFUE nakazuje traktować ze szczególną uwagą obszary w niekorzystnej sytuacji (disadvantaged areas), a zatem też obszary sprawiedliwej transformacji, co sprawia,	Projekt rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz Konkurencyjności konsoliduje w nowym, jednolitym instrumencie 14 dotychczasowych funduszy i instrumentów. Interwencja EFK podzielona została na 4 obszary ("okna polityki"), z których pierwszy to "Czysta transformacja i dekarbonizacja przemysłu"[7]. Instrument będzie zarządzany bezpośrednio na poziomie KE a budżet ma opiewać na 234 mld euro (wraz z dodatkowo zmobilizowanymi środkami – ok. 400 mld), z czego jedynie 26,21 mld euro ma trafić na okno dot. zielonej transformacji i energetyki. Sprawiedliwa transformacja jest wprawdzie wskazana w EFK, ale bardziej jako horyzontalne podejście niż konkretne działanie. Nie ma w EFK przewidzianej oddzielnej koperty ani procentu środków przeznaczonych na sprawiedliwą transformację. Nie ma też kopert krajowych ani żadnych mechanizmów gwarantujących udział poszczególnych państw członkowskich, regionów czy branż w podziale środków.

[7] Pozostałe dotyczą: zdrowia & biotechnologii, transformacji cyfrowej i bezpieczeństwa & obronności

że PPKR może przewidywać dedykowane dla nich wsparcie. Jednak dla porównania, w kończącej się perspektywie budżetowej Fundusz Sprawiedliwej Transformacji miał wydzielone cele i budżet, który opiewał na 17,5 mld euro (19,2 mld w dzisiejszych cenach) w tym 3,85 mld EUR dla Polski, co przełożyło się na ok. 25% wkładu FST w budżet programów regionalnych tam, gdzie były regiony sprawiedliwej transformacji[6], niecałe 12% alokacji wszystkich programów regionalnych i 5% wartości całej Umowy Partnerstwa.	

Implikacje

Wyzwania

Gdzie jest problem, skoro w sferze opisowej zarówno "konkurencyjność", jak i "sprawiedliwa transformacja" mają miejsce w nowym unijnym budżecie?

- Propozycja nowych WRF adresuje szereg wyzwań wskazanych przez Draghiego i Lettę w kontekście konkurencyjności unijnej gospodarki i funkcjonowania wspólnego rynku. Brakuje w niej jednak spójnego i konkretnego podejścia do sprawiedliwej transformacji regionów węglowych.
- Wydaje się, że logika polityki konkurencyjności została całkowicie wyabstrahowana z kontekstu regionalnego i traktatowego zobowiązania Unii do zwiększania spójności gospodarczej, terytorialnej i społecznej. Całkowicie pomija, że europejski model życia stanowi w znacznej mierze o jej konkurencyjności – czyniąc z niej atrakcyjne miejsce dla pracowników spoza UE, a wobec regionów i ich mieszkańców przeciwdziała depopulacji w duchu przywoływanej przez Lettę zasady "right to stay" (prawo do pozostania). Przewiduje natomiast centralizację polityki gospodarczej UE, przenoszenie akcentu na fundusze w bezpośrednim zarządzaniu Komisji Europejskiej i pomija wieloletnie doświadczenia instrumentów takich jak Horyzont Europa czy Fundusz Innowacji, gdzie brak kopert krajowych przekłada się na niską absorpcję środków w państwach Europy Środkowej

[6] od 9% w Małopolsce do 43% na Śląsku.

i Wschodniej, w tym w Polsce[8]. Mimo niemal 2 bilionów euro, na które opiewają nowe ramy finansowe i 123 mld przeznaczonych dla Polski w ramach I filaru (Heading 1), nie ma zagwarantowanych dla Warszawy konkretnych środków na udział w europejskiej polityce konkurencyjności ani na sprawiedliwą transformację regionów węglowych.

- Polska stoi przed ryzykiem bycia "mało konkurencyjną o środki na konkurencyjność" w ramach EFK, z uwagi na prawdopodobne trudności z priorytetyzacją inwestycji i małe doświadczenie i zasoby[9] pozwalające na aplikowanie o środki ogólnoeuropejskie, oraz "zbyt bogata na efektywną sprawiedliwą transformację". Trudność w priorytetyzacji wynika z braku aktualnej strategii przemysłowej i ogólności Strategii Rozwoju Polski do 2035, co — jak wskazuje Instytut Reform — ogranicza jej potencjał wspierania innowacyjności i konkurencyjności[10]. Państwo Polskie jest niegotowe na EFK, a jego instytucje są nieprzygotowane do nowej architektury budżetu UE wzmacniającej fundusze ogólnoeuropejskie. W miejsce rodzimych, europejskich inwestycji pozbawionych wsparcia, mogą wejść inwestorzy spoza UE, czego przykłady widać już choćby w regionie węglowym Wielkopolski Wschodniej, w którym pojawiają się przedsiębiorcy z Chin[11].
- Co więcej, regiony węglowe mogą mieć problem z finansowaniem inwestycji z obszaru sprawiedliwej transformacji, jeżeli utrzymana zostanie reguła określania typu regionu na poziomie NUTS2 (województw) – subregiony sprawiedliwej transformacji (NUTS3) pozostają uboższymi częściami zamożniejszych województw, co oznacza, że poziom dofinansowania UE do projektów jest niższy niż wynikać powinno z rzeczywistej sytuacji tych subregionów.

[8] Np. choć Polska jest 6. gospodarką UE, to zajmuje 16. miejsce wśród beneficjentów programu Horyzont Europa, https://www.tc.cz/en/news/823/czech-republic-in-the-horizon-europe... natomiast w przypadku Funduszu Innowacji, jedynie 10 z 279 projektów dostępnych w bazie KE pochodzi z Polski https://dashboard.tech.ec.europa.eu/qs_digit_dashboard_mt/public/sense/app/6e4815c8-1f4c-4664-b9ca-8454f77d758d/sheet/bac47ac8-b5c7-4cd1-87ad-9f8d6d238eae/state/analysis

[9] w tym kompetencje, również te dotyczące sieciowania i tworzenia konsorcjów oraz partnerstw paneuropejskich.

[10] Instytut Reform, Między ambicją a realizacją. Jak wzmocnić Strategię Rozwoju Polski do 2035 roku?, red. Zofia Wetmańska. Warszawa: Instytut Reform, 2025.

[11] zob. np. https://www.lm.pl/aktualnosci/chinski-inwestor-z-wizyta-w-koninie-fabryka-rozpocznie-produkcje-w-tym-roku

- Brakuje systemowego podejścia do polityki przemysłowej: wsparcia pipeline'u inwestycji (od nauki do wdrożenia), świat nauki stanowi słabą bazę innowacyjności[12], a ekosystem instytucjonalny dla konkurencyjności nie istnieje.[13]
- Na to nakłada się poważne ryzyko dyskontynuacji sprawiedliwej transformacji regionów węglowych wobec braku dedykowanego finansowania w nowych WRF. Regiony mogą mieć problem z działaniem w nowej strukturze i z "zaufaniem" do realności pozyskania środków na sprawiedliwą transformację. Tym bardziej, że przy braku jakichkolwiek kryteriów podziału pomiędzy programy (ringfencing) oraz gwarancji wydatkowania środków na określone cele (earmarking) może wystąpić pokusa kierowania funduszy na inne cele i konieczność konkurowania regionów węglowych o środki na inwestycje społeczne w obszarze rynku pracy czy czystych technologii przemysłowych z innymi regionami państwa. Oznaczałoby to, że już na etapie programowania PPKR regiony węglowe, takie jak Wielkopolska Wschodnia, Śląsk czy Wałbrzych, musiałyby konkurować o środki na transformację z innymi celami krajowymi i regionalnymi.
- Co więcej, ten obraz potrzebuje uzupełnienia o regiony węglowe, które dotąd nie korzystały ze wsparcia FST – Turów i Bogdankę. Jak piszemy w niedawno opublikowanym briefingu pt. "Sprawiedliwa transformacja regionów węglowych – na co postawić?"[14], będą one w kolejnych latach zmniejszać wydobycie i zatrudnienie w sektorze wydobywczym.
- Brak "oddzielnej ST" generuje także ryzyko słabej koordynacji – utratę synergii różnych inwestycji, będącą cechą podejścia terytorialnego (place-based) wraz z koordynacją procesu sprawiedliwej transformacji z polityką przemysłową na poziomie centralnym.
- Poza ryzykiem związanym z degradacją ekonomiczną regionów węglowych i pogłębiającymi się wyzwaniami luki rozwojowej polskiej gospodarki, skutkiem zmarnowania szansy na mądre włączenie regionów w sprawiedliwą transformację w europejską politykę konkurencyjności byłoby podważenie zaufania obywateli do UE – w związku z nierealizacją obietnicy "niepozostawienia nikogo w tyle", co

[12] Bank Światowy wskazuje, że tylko 8-10% polskich MŚP współpracuje z uniwersytetami, a zaledwie 5% publikacji wiodących uczelni powstaje w partnestwie z biznesem - jako powód autorzy wskazują m,in. słabe powiązanie tematyki badań z potrzebami gospodarki. Zob.: Innovation Rising. Lifting Central and Eastern Europe's Jobs and Growth Potential, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2026, str. 65-66.

[13] NIK w informacji pokontrolnej " (KGP.430.2.2024) wskazuje na brak systemowego podejścia i koordynacji oraz rozproszenie kompetencji i odpowiedzialności. Zob. Informacja o wynikach kontroli, Efekty działalności systemu instytucji otoczenia biznesu, Najwyższa Izba Kontroli, 2024, str. 33-35.

[14] Alina Pogoda, Mateusz Kowalik, Sprawiedliwa transformacja regionów węglowych - na co postawić?, Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć, luty 2026.

jest niezwykle niebezpieczne w kontekście nabierających rozpędu w debacie publicznej narracji o "polexicie".

- Inną oczywistą reperkusją jest petryfikacja systemu energetycznego – czy szerzej: gospodarczego – opartego na paliwach kopalnych. Dostępność środków ogólnoeuropejskich (m.in. z przyszłego EFK) dla Polski dodatkowo obniża wysoka emisyjność gospodarki i wysokie oraz niepewne ceny energii, tworząc błędne koło.

Szanse

Pomimo opisanych wyżej wyzwań, nowe priorytety UE i proponowana architektura WRF 2028-2034 tworzą też szereg szans w kontekście sprawiedliwej transformacji.

- Polityka konkurencyjności może się stać impulsem do stworzenia kompleksowej strategii przemysłowej, której brak w Polsce jest piętą achillesową czystej reindustrializacji i transformacji gospodarki.
- Polska ma ponadto sektory czempiony, które mogą konkurować o środki Europejskiego Funduszu Konkurencyjności. Należą do nich bez wątpienia IT i usługi cyfrowe, transport czy przemysł spożywczy.[15] Choć warto dodać, że po te fundusze mogą też próbować sięgać przedsiębiorstwa sektora wydobycia i przetwórstwa węgla oraz miedzi, czy przemysł rafineryjny.
- Natomiast struktura PPKR – logika rozliczenia w oparciu o rezultaty oraz oparcie na reformach i inwestycjach – może stanowić dla państwa zachętę do wdrożenia reform instytucjonalnych wspierających konkurencyjność i innowacyjność.
- Zewnętrzny impuls do działań będą też tworzyć okoliczności: konflikty zbrojne i handlowe w otoczeniu Unii czy rozwój AI, które wymuszają innowacyjne podejście i inwestycje we wszystkich sektorach gospodarki, zmieniając strukturę zatrudnienia i sposób pracy. Mogą też zachęcać do budowania odporności na naciski polityczne poprzez rozwój europejskich alternatyw w obszarze obronności i IT, by uniezależnić się od zewnętrznych dostawców-monopolistów pozostających poza kontrolą UE.
- W niektórych przypadkach pomocne może być skrócenie i ujednolicenie procedur biurokratycznych, jednak nie może to być deregulacja prowadząca do osłabienia kluczowych bezpieczników środowiskowych lub w obszarze cyberbezpieczeństwa i ochrony prywatności.

[15] W kontekście przemysłu spożywczego wsparcie w ramach EFK powinno być warunkowane zgodnością z Europejskim Zielonym Ładem i strategią "Od Pola do Stołu" ("Farm to Fork"), aby nie utrwalać istniejącego, wysokoemisyjnego modelu produkcji zwierzęcej opartego na fermach wielkotowarowych.

- Umiejętne stosowanie cross-financingu w regionach sprawiedliwej transformacji może pomóc zmaksymalizować efekty gospodarcze i korzyści dla wspólnot lokalnych.
- Praca nad nowym WRF to także okazja (i potrzeba) włączenia branż i firm do dyskusji o sprawiedliwym odejściu od węgla i wsparciu nowych przemysłów innowacyjnych nie tylko "w miejsce", ale i "w miejscu" (w rozumieniu geograficznym) likwidowanych przemysłów wysokoemisyjnych – potrzebna już dziś jest rozmowa na poziomie konkretów.
- Doświadczenie Funduszu Sprawiedliwej Transformacji w Polsce, który z uwagi na kształt rozporządzenia o FST (2021/1056, motyw 16 i in.) a także z uwagi na progi pomocy de minimis może być określony jako fundusz szczególnie skupiony na MŚP, może też być bardzo pomocne w realizacji postulatów non-paperu[16] części państw członkowskich dotyczących zwiększenia wsparcia dla MŚP w ramach EFK.

Postulaty interesariuszy [17]

Wszyscy nasi rozmówcy zwracają uwagę na to, że:

- Brak FST w propozycji legislacyjnej na lata 2028–2034 jest dla Polski wyzwaniem.
- Proces sprawiedliwej transformacji regionów węglowych musi być kontynuowany.
- Europejska polityka konkurencyjności jest ważna, a EFK jest potrzebny, ale w obecnej formie korzystanie z niego będzie trudne dla polskich podmiotów.
- Zagrożeniem jest widoczna w Brukseli zmiana paradygmatu myślenia o budżecie, zakładająca, że "konkurencyjność" jest dla najzamożniejszych państw, a "biedniejsi" muszą zadowolić się środkami na spójność.
- Wyzwaniem jest sama definicja "konkurencyjności" – Europa stoi przed wyborem, w czym chcemy być konkurencyjni, bo konkurencyjność zawiera element jakości życia (europejskiego modelu społecznego).

[16] Omówienie treści dokumentu (nie jest dostępny w domenie publicznnon-paperuej): https://businessinsider.com.pl/biznes/nowy-unijny-budzet-i-spory-o-pieniadze-co-to-oznacza-dla-polski-analiza/t3hjxyt

[17] Ta część jest oparta na wywiadach z ekspertami i decydentami, wnioskach z zamkniętego seminarium PZS (Bruksela, 12.05.2026, obowiązywała zasada Chatham House), konferencji Forum Energii i CEE Bankwatch Network (Bruksela, 13.05.2026) oraz panelu o regionalnym wymiarze polityki konkurencyjności podczas Stałej Konferencji ds. Europejskich (Warszawa, 26.05.2026). W związku z tym nie przypisujemy tu wypowiedzi do konkretnych osób i instytucji, z wyjątkiem tych, które padły podczas otwartych wydarzeń.

Proces sprawiedliwej transformacji

Wszyscy nasi rozmówcy z Polski pozytywnie oceniają proces sprawiedliwej transformacji. Samorządowcy wskazują, że była ona planowana na co najmniej cztery perspektywy finansowe, więc trudno już teraz ocenić jej skuteczność. Jednak potrzeba kontynuowania działań w ramach ST jest oczywista. Zarówno samorządy, jak i NGO dostrzegają, że korzyści z procesu sprawiedliwej transformacji były nie tylko finansowe: obejmowały podnoszenie świadomości społeczeństwa o celach transformacji i dekarbonizacji (np. w kontekście poprawy jakości powietrza), zaś Platforma Sprawiedliwej Transformacji (Just Transition Platform) stanowiła świetny instrument sieciowania interesariuszy z różnych regionów.

Samorządowcy zwracali też uwagę na kompleksowy i przyjazny charakter FST, które wspierają przekwalifikowanie pracowników, dywersyfikację gospodarczą regionów czy odtwarzanie środowiska naturalnego zniszczonego przez działalność przemysłową. FST zapewnia większą swobodę w zagospodarowaniu terenów pogórniczych niż inne instrumenty. Przedstawiciele instytutów badawczych dodają, że FST tworzy też "prospołeczny local content" – zapewnia zakorzenienie inwestycji w lokalnej społeczności.

Europejska polityka konkurencyjności

Wyzwania stojące przed europejską gospodarką nie budziły wątpliwości naszych rozmówców. Przedstawiciele instytucji europejskich wskazywali, że nowe podejście do konkurencyjności to wynik współpracy wielu interesariuszy, jednak problem w tym, że wielu sprowadza ją wyłącznie do przemysłu – w ucierającej się definicji brakuje konkurencyjności postrzeganej jako wynik wzmocnienia edukacji, uczelni wyższych, instytucji czy regionów. Widać to np. w podejściu DG GROW, które wydaje się nie identyfikować regionów sprawiedliwej transformacji jako obszarów przyspieszonego rozwoju (wynikających z projektowanego Industrial Accelerator Act), choć potrzebę takiego powiązania jasno wskazywali nam samorządowcy, z którymi rozmawialiśmy.

Polscy przedsiębiorcy wskazywali na wysoki próg wejścia do programów centralnie zarządzanych (np. Horyzont Europa), ale dodawali, że jak się już wejdzie do systemu, to się w nim zostaje. To oznacza, że szczególnie potrzebne jest wsparcie krajowych podmiotów w aplikowaniu do takich instrumentów jak EFK. To szczególnie istotne dlatego, że istnieje realne ryzyko, iż przy małych sukcesach w EFK Polska stanie się płatnikiem netto do unijnego budżetu, co w obecnej sytuacji politycznej byłoby destrukcyjne dla poparcia dla UE.

Zarówno administracja rządowa, samorządowcy, jak i przedstawiciele organizacji pozarządowych wskazywali ponadto, że podmiotom z regionów węglowych będzie trudno konkurować o środki centralnie zarządzane, gdyż nawet w obecnej architekturze funduszy często nie mają szans w konkurencji z innymi regionami i podmiotami o środki regionalne oraz krajowe. Natomiast MŚP mogą nie być w stanie konkurować z dużymi przedsiębiorstwami. Dodatkowym utrudnieniem są limity wynikające z pomocy publicznej. Jako receptę nasi rozmówcy podają dedykowany instrument terytorialny dla regionów, a przedstawiciele regionów jednego z państw zachodnich wskazują wręcz, że zamiast tworzyć jednolitą europejską politykę konkurencyjności powinniśmy upodmiotowić regiony, które same powinny planować rozwój i wzmacnianie konkurencyjności swoich gospodarek.

Z propozycją konkretnych rozwiązań wyszło województwo pomorskie, które proponuje, żeby EFK uzupełnić o ścieżkę regionalną, w której regionalne instytucje zarządzające wspierałyby wdrażanie EFK, szukając i wzmacniając "regionalnych czempionów", wspierając przygotowanie projektów, dokonując preselekcji projektów do dofinansowania (seal of readiness) i pomagając w zawieraniu partnerstw, które są premiowane w instrumentach centralnie zarządzanych. Priorytety EFK powinny być ponadto określane nie tylko w oparciu o branże, ale też z uwzględnieniem regionalnych inteligentnych specjalizacji. Mechanizmy wsparcia EFK powinny obejmować m.in. uwzględnianie w naborach równowagi geograficznej wniosków, dodatkowe punkty dla wniosków z udziałem "nowicjuszy" (którzy aplikują po raz pierwszy) oraz projektów zgłaszanych przez zróżnicowane konsorcja (z udziałem doświadczonych i niedoświadczonych, lecz perspektywicznych wnioskodawców).

Programowanie WRF 2028-2034

Podczas brukselskiej konferencji Forum Energii i CEE Bankwatch przedstawiciel Europejskiego Komitetu Regionów wskazał, że sprawiedliwa transformacja powinna pełnić rolę pomostu (wertykalnie) między strategiami rozwoju regionów a krajowymi strategiami przemysłowymi i (horyzontalnie) między obywatelami a innowacjami. Przekuwając to na praktykę programowania, polscy samorządowcy wskazują, że w PPKR powinna znaleźć się dedykowana, wydzielona alokacja na kontynuację procesu sprawiedliwej transformacji regionów węglowych – jej brak skutkowałby rozczarowaniem mieszkańców regionu, podważeniem wiarygodności instytucji publicznych i zaprzepaszczeniem efektów dotychczasowego wsparcia.

Zarówno samorządowcy, przedstawiciele organizacji pozarządowych, jak i instytutów badawczych wskazywali na potrzebę strategicznego podejścia do planowania inwestycji w regionach węglowych. Nowa logika WRF, zakładająca przejście od podejścia opartego

na projektach do strategii terytorialnych, tworzy szansę na planowanie działań w oparciu o aktualne diagnozy potrzeb, uwzględniające kwestie: ochrony przemysłu, jego modernizacji oraz tworzenia nowych bodźców rozwoju gospodarczego (i zdolności do adaptacji poprzez dywersyfikację łańcuchów wartości).

O ile w debacie pojawiają się głosy przedstawicieli regionów państw zachodnich postulujące pogłębianie elastyczności budżetu i danie regionom swobody w planowaniu wydatków, o tyle polska administracja samorządowa wskazuje, że nie ma sprzeczności między elastycznością a earmarkingiem. Ta pierwsza powinna oznaczać decyzyjność regionów, a druga — zagwarantowanie środków na działania społeczne i transformacyjne. Biorąc pod uwagę logikę PPKR, działania na poziomie krajowym powinny ograniczać się do koordynacji i wyznaczania harmonogramu (w tym wygaszania kopalń).

Przedstawiciele Komisji Europejskiej zapewniają, że kontynuacja procesu sprawiedliwej transformacji w nowym WRF jest możliwa, Polska już bowiem przesądziła, że będzie opracowywać rozdziały regionalne, i to od regionów zależy, czy uwzględnią w nich działania z zakresu sprawiedliwej transformacji. Przedstawiciele administracji samorządowej, choć planują uwzględnić w PPKR działania związane z ST, dostrzegają jednak w nowym WRF ryzyko utraty zdolności do realizacji spójnej i stopniowej transformacji.

Tymczasem, jak wskazują nasi rozmówcy, na regiony sprawiedliwej transformacji należy patrzeć nie jak na problem, a jak na podejście do jego rozwiązania: łagodzące gospodarcze skutki transformacji, a jednocześnie stymulujące nowy rozwój gospodarczy. Zapewnienie transportu publicznego, dostępnego mieszkalnictwa czy oferta edukacji wyższej pozwolą przyciągnąć pracowników o wysokich kwalifikacjach.

Rekomendacje grupy MFF PL

Rekomendacje dotyczące polityki państwa

- Wysiłki państwa powinny się skupić na budowaniu synergii między polityką konkurencyjności a sprawiedliwą transformacją regionów węglowych i uwidacznianiu korzyści dla konkurencyjności płynących z procesów ST. Należy wspierać sektory-czempiony z wykorzystaniem EFK tam, gdzie są, a tam, gdzie ich nie ma, wspierać społeczną transformację, w tym z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego+ i środków krajowych.

- Polityka i wsparcie dla sprawiedliwej transformacji powinny uwzględniać kwestię local content[18] i polskiego kapitału. W ten sposób można zbudować polską Clean Tech.
- Absolutną koniecznością jest przyjęcie strategii przemysłowej państwa i strategii dla branż przyszłości. Podstawą powinno być wykorzystanie i włączenie istniejących instrumentów – np. list regionalnych inteligentnych specjalizacji (RIS) opracowanych na potrzeby WRF 2021-2027. Strategia powinna priorytetyzować wsparcie dla branż clean tech w Polsce. Powinniśmy też unikać rozwiązań przejściowych – strategia powinna jasno definiować kierunki docelowe. Miernikiem skuteczności strategii będzie efektywność absorpcji środków EFK przez polską gospodarkę.
- Należy włączyć do pracy nad strategią zastąpienia przemysłów wysokoemisyjnych przemysłami innowacyjnymi z zachowaniem miejsc pracy w regionach transformacji – branże i firmy, a także NGO jako merytorycznego partnera z doświadczeniem w zaangażowaniu w proces sprawiedliwej transformacji i wielokrotnego facylitatora dialogu pomiędzy interesariuszami.
- Potrzebne jest utworzenie ośrodka koordynującego w zakresie konkurencyjności polskiej gospodarki, z uwzględnieniem jej lokalnego i regionalnego wymiaru.
- Polska powinna opracować i przyjąć politykę (strategię) AI[19] aby mądrze wykorzystywać rozwój sztucznej inteligencji w polityce przemysłowej państwa, tworząc odpowiednie ramy regulacyjne i warunki do rozwoju gospodarki cyfrowej.
- Należy wzmocnić działania edukacyjne dla budowy kadr przyszłości – w tym z wykorzystaniem funduszy europejskich.

[18] Wsparcie regionów sprawiedliwej transformacji przyczyniłoby się do wzmocnienia polityki wspierania local content: https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/local-content-z-korzyscia-dla-polski-wspieramy-krajowe-firmy-budujemy-gospodarke

[19] Polityka AI powinna uwzględniać wyzwania polityczne, techniczne i międzynarodowe – m.in. zakładać budowanie własnego (na poziomie Polski i UE) ekosystemu, niezależnego od międzynarodowych korporacji, w pełni kontrolowanego i transparentnego, podlegającego silnym regulacjom, oraz wdrażanie AI w ściśle określonych zastosowaniach (celem powinno być np. optymalizacja zużycia energii, materiałów) i przy jednoczesnym wprowadzaniu silnych mechanizmów cyberbezpieczeństwa. Należy mieć na uwadze bardzo wysoką energochłonność i wodochłonność centrów danych oraz ryzyka związane z łańcuchami dostaw materiałów kluczowych. Inwestycje w projekty AI muszą być poprzedzone rygorystyczną analizą ekonomiczną.

Rekomendacje dotyczące Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego

Zmiany w rozporządzeniu o PPKR

- Należy określić na poziomie rozporządzenia o PPKR udział (%) środków, które powinny zostać zaprogramowane na cele sprawiedliwej transformacji w regionach węglowych – nie mniejszy niż obecne 25% w skali programu (rozdziału) regionalnego lub 12% alokacji regionalnej w ogóle. Z tej kalkulacji powinien wynikać % środków EFK, który powinien dodatkowo wesprzeć PPKR w zakresie inwestycji w konkurencyjność w regionach w transformacji.

Etap programowania i wdrażania PPKR

- Należy w PPKR wymienić i opisać regiony w transformacji i planować działania, które będą przewidywały wykorzystanie finansowania z funduszy europejskich, ale i środków krajowych.
- PPKR powinien zawierać rozdział tematyczny poświęcony sprawiedliwej transformacji z akcentem na konkurencyjność oraz rozdziały regionalne (terytorialne) oparte na zaktualizowanych TPST i odpowiednich wskaźnikach ujętych w rozporządzeniu o ramach wykonania budżetu UE (które również były stosowane w rozporządzeniu o FST 2021-2027). Podczas prac nad PPKR należy zaktualizować i/lub opracować nowe Terytorialne Plany Sprawiedliwej Transformacji, by wzmacniać potencjał rozwojowy i konkurencyjny.
- Należy zracjonalizować daty zamknięcia kopalń tam, gdzie są wskazane w TPST oraz wyznaczyć daty dla regionów, które ich nie mają. Będzie to baza do realistycznego programowania działań.
- W prace nad programowaniem PPKR oraz monitorowaniem jego wdrażania (komitety monitorujące) powinni zostać włączeni partnerzy i interesariusze procesu sprawiedliwej transformacji.
- W naborach skierowanych do przedsiębiorstw i jednostek naukowych należy promować projekty wzmacniające konkurencyjność i odporność gospodarki.[20] Wsparciem powinny być zalecenia w ramach procesu Semestru Europejskiego, które powinny wskazywać kluczowe działania łączące PPKR z polityką konkurencyjności wdrażaną na poziomie UE. [21]

[20] Wspierane powinny być rozwiązania future-proof (przyszłościowe). Budowanie odporności powinno być analizowane wieloaspektowo (np. odporność na kryzysy w łańcuchach dostaw, niezależność).

[21] Na rolę Semestru UE zwracał uwagę już ZOE Institute w raporcie opublikowanym jeszcze przed prezentacją WRF 2028-2034. Zob.: Lukas Bertram, Jakob Hafele, Sebastian Kiecker, Lydia Korinek, A unified industrial strategy for the EU, ZOE Institute, 2024.

- Dedykowane wsparcie powinno być przeznaczone dla MŚP oraz mikro- i małych przedsiębiorstw, a także innych podmiotów (w tym NGO), aby nie musiały konkurować w ramach jednego naboru z największymi przedsiębiorstwami.
- PPKR powinien przewidywać inwestycje ułatwiające aplikowanie o środki EFK (i z innych instrumentów ogólnoeuropejskich), na przykład wspierające w ramach interwencji sprawiedliwej transformacji przedsiębiorstwa w opracowaniu projektów do EFK i budowaniu potencjału (capacity building).
- Projekty, które w ramach EFK otrzymały Competitiveness Seal, ale nie zakwalifikowały się do wsparcia, powinny móc uzyskać wsparcie ze środków PPKR na uproszczonych zasadach.

Rekomendacje dotyczące Europejskiego Funduszu Konkurencyjności

Zmiany w rozporządzeniu o EFK

- Rozporządzenie o EFK powinno uwzględniać mechanizm zapewniający dostęp do środków podmiotom z państw członkowskich o mniejszej konkurencyjności gospodarki – w formie koperty krajowej[22] albo mechanizmu wyrównawczego, ale też ustanawiać mechanizm wsparcia konkurencyjności w regionach sprawiedliwej transformacji wyliczany jako procentowy udział inwestycji wskazanych w obszarze sprawiedliwej transformacji w rozdziałach terytorialnych (TPST) i rozdziałem tematycznym (ST) w PPKR.
- Rozporządzenie o EFK powinno uwzględniać zasadę partnerstwa, co oznacza, że partnerzy – w tym interesariusze transformacji z poziomu regionalnego (władze samorządowe, przedsiębiorcy, pracownicy, organizacje pozarządowe) – powinni być reprezentowani w strukturach wdrażających EFK (Stakeholder Board, Investment Committee, Advisory Board).

Etap programowania i wdrażania EFK

- Należy wspierać rozwój kultury innowacyjności poprzez stworzenie pipeline'u projektów od nauki do biznesu oraz stworzenie ekosystemu instytucji wspierających. Wymagać to będzie pracy przygotowawczej z NCBR i światem nauki na doświadczeniach programu Horyzont Europa; oraz z biznesem

[22] Wprowadzenie takich rozwiązań w LIFE znacznie ułatwiło ubieganie się o środki wnioskodawcom z Polski.

korzystającym z Funduszu Innowacji UE i tymi przedstawicielami biznesu i nauki, którzy z różnych powodów nie ubiegali się o środki (aby zidentyfikować bariery).

- Należy rozważyć wprowadzenie w zarządzaniu EFK mechanizmów dodatkowego wsparcia projektów (dla określonej kategorii projektów o znaczeniu dla procesu sprawiedliwej transformacji) na poziomie krajowym, jak ma to miejsce w programie LIFE.

Podsumowanie

Sprawiedliwa transformacja regionów najbardziej dotkniętych skutkami odchodzenia od gospodarki wysokoemisyjnej powinna być ważnym elementem europejskiej polityki konkurencyjności. Tylko wtedy ma ona sens, gdy opiera się na traktatowym obowiązku zwiększania spójności terytorialnej, gospodarczej i społecznej oraz realizuje w praktyce hasła o "niepozostawianiu nikogo w tyle" i "prawie do pozostania".

W przeciwnym razie — jeśli WRF 2028–2034 de facto wygasi proces sprawiedliwej transformacji, a polityka konkurencyjności skupi się na wsparciu wyłącznie najbardziej rozwiniętych firm i branż, grozi nam pogłębienie różnic ekonomicznych w Unii. A podważenie zaufania do instytucji może przerodzić się w niechęć do projektu europejskiego wyrażaną przez sfrustrowanych obywateli przy urnie wyborczej. Wciąż jest czas, by mądrze połączyć sprawiedliwą transformację oraz politykę konkurencyjności, wzmacniając przy tym odporność społeczną i gospodarczą Unii.

Podziękowania

Ta publikacja powstała w wyniku współpracy polskich organizacji pozarządowych zajmujących się przyszłym wieloletnim budżetem UE w ramach grupy "MFF PL" prowadzonej przez Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć. Podstawą były warsztaty, które odbyły się 2 kwietnia 2026 r., a także wnioski z seminarium z udziałem ekspertów i decydentów w Brukseli (12 maja 2026 r.), konferencji Forum Energii i CEE Bankwatch Network w Brukseli (13 maja 2026 r.) i debaty eksperckiej podczas Stałej Konferencji ds. Europejskich w Warszawie (26 maja 2026 r.)

Rozmawialiśmy też z przedstawicielami administracji, ekspertami, aktywistami i interesariuszami, w tym z: Sonią Buchholtz (Instytut Zielonej Gospodarki), Aleksandrą Krugły (Instytut Rozwoju Miast i Regionów), Małgorzatą Staś (Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego), Maciejem Sytkiem (Agencja Rozwoju Regionalnego w Koninie) i Joanną Tokarczuk (STORIE)

Bardzo dziękujemy wszystkim członkom grupy "MFF PL" oraz rozmówcom za uwagi i komentarze. Jednocześnie zaznaczamy, że za ostateczny kształt publikacji odpowiedzialność ponosi wyłącznie ZS PZS.

Autor: Krzysztof Mrozek, współpraca: Zespół ZS PZS

Krzysztof Mrozek – dyrektor Programu Fundusze Europejskie dla Klimatu w Związku Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć. Członek zespołu ds. transformacji energetycznej CEE Bankwatch Network. Reprezentuje PZS w komitetach monitorujących Fundusze Europejskie (m.in. w Komitecie Umowy Partnerstwa 2021-2027, KM Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027) oraz gremiach doradczych Komisji Europejskiej (m.in. Europejskim Forum Praktyków Partnerstwa (ECoPP) oraz Cohesion for Transitions (C4T)). Od maja 2026 r. członek Grupy ds. programowania terytorialnego PPKR przy zespole wspierającym opracowanie PPKR w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

Publikacja zrealizowana w ramach projektu „Organizacje pozarządowe w Funduszach Europejskich: większy wpływ, lepsze wdrażanie” dofinansowanego ze środków programu Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich 2021-2027.

Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich
Rzeczpospolita Polska
Dofinansowane przez Unię Europejską

Polska Zielona Sieć

Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć
ul. Raszyńska 32/44, lok. 140, 02-026, Warszawa
tel. 22 892 00 86 | info@zielonasiec.pl