

Od sprawiedliwej transformacji do konkurencyjnej dekarbonizacji: co nowa struktura polityczna UE oznacza dla spójności regionalnej

Powstająca architektura polityki UE – skupiona wokół porozumienia w sprawie czystego przemysłu, Europejskiego Funduszu Konkurencyjności oraz Planów Partnerstwa Krajowego i Regionalnego – oznacza zdecydowane odejście od skoncentrowanego na terytorialności programu sprawiedliwej transformacji w kierunku modelu polityki klimatycznej zorientowanej na konkurencyjność.

Podczas gdy poprzedni cykl polityczny kładł nacisk na sprawiedliwość społeczną, interwencje ukierunkowane na konkretne obszary oraz imperatyw „nie pozostawiania nikogo w tyle”, nowe podejście priorytetowo traktuje modernizację technologiczną, przywództwo przemysłowe oraz zintegrowane planowanie krajowe. W dokumentach politycznych związanych z Paktem dla Czystego Przemysłu (CID) oraz Europejskim Funduszem Konkurencyjności, odniesienia do „sprawiedliwej transformacji” pojawiają się rzadko. W kilku przypadkach termin ten został zastąpiony pojęciem „sprawiedliwości społecznej”, co zmienia kontekst wymiaru społecznego, skupiając się na mobilności pracowników i podnoszeniu kwalifikacji, a nie na kompensacyjnych zabezpieczeniach społecznych, związanych z mechanizmem sprawiedliwej transformacji.

Zmiana ta stanowi istotną reorientację w ekonomii politycznej Europejskiego Zielonego Ładu: cele klimatyczne nie są już realizowane głównie poprzez presję regulacyjną, ale w coraz większym stopniu poprzez zachęty, pomoc państwa i ułatwienia inwestycyjne, mające na celu obniżenie kosztów dekarbonizacji.

Zarówno Pakt, jak i Fundusz mają kilka wspólnych motywów. Zestaw środków politycznych jest w dużym stopniu ukierunkowany na dekarbonizację przemysłu na dużą skalę, innowacje w zakresie technologii strategicznych, podział ryzyka za pomocą instrumentów finansowych oraz rozwój ogólnounijnych rynków czystych produktów przemysłowych. Sektory przemysłowe – zwłaszcza hutnictwo stali i metali, motoryzacja oraz przemysł chemiczny – są traktowane jako filary europejskiej konkurencyjności i beneficjenci elastyczności regulacyjnej, rekompensat kosztów energii oraz znacznego publicznego wsparcia finansowego. Chociaż Unia Umiejętności wprowadza ogólnounijne ramy mające na celu standaryzację kwalifikacji i zapewnienie przyszłościowych informacji o rynku pracy, jej wdrożenie pozostaje w dużym stopniu uzależnione od krajowych możliwości administracyjnych.

W nowej architekturze politycznej wspomniano o regionach objętych sprawiedliwą transformacją, ale nie stanowią one już centralnej zasady organizacyjnej. Europejski Fundusz Konkurencyjności nie zawiera komponentu terytorialnego ani rozszerzającego, a zamiast tego opiera się na konkurencyjnym dostępie, krajowych cyklach planowania oraz współfinansowaniu przez państwa członkowskie. W rezultacie narzędzia wprowadzone w ramach Paktu dla Czystego Przemysłu oraz Europejskiego Funduszu Konkurencyjności niosą ze sobą ryzyko utrwalenia długotrwałych nierówności terytorialnych, przy czym zamożniejsze regiony mają strukturalnie lepszą pozycję do mobilizowania pomocy państwa,

współfinansowania projektów strategicznych oraz korzystania ze złożonych instrumentów finansowania. Dla regionów węglowych, emisyjnych i zależnych od przemysłu – szczególnie w Europie Środkowej i Wschodniej – strategia ta może jeszcze bardziej opóźnić dostęp do czystej energii, osłabić udział w strategicznych łańcuchach wartości przemysłowych oraz ograniczyć możliwości lokalnego zakorzenienia nowej wiedzy i umiejętności.

Jednak pomimo tych zagrożeń zarówno „Clean Industrial Deal”, jak i Europejski Fundusz Konkurencyjności tworzą istotne możliwości dla regionów przechodzących sprawiedliwą transformację: poprawę infrastruktury sieci energetycznej, dekarbonizację kluczowych gałęzi przemysłu, wzmocnienie ekosystemów innowacji oraz wsparcie transformacji siły roboczej. Wyzwaniem nie jest brak narzędzi, ale ich nierówny dostęp. Bez celowych zabezpieczeń terytorialnych i wzmocnionego wsparcia administracyjnego transformacja skoncentrowana na konkurencyjności może ostatecznie pogłębić, a nie zniwelować podziały regionalne.

Zalecenia

1. Wprowadzenie mechanizmów ustalania priorytetów terytorialnych w ramach Europejskiego Funduszu Konkurencyjności oraz ram wdrażania Paktu dla Czystego Przemysłu.

Europejskiemu Funduszowi Konkurencyjności brakuje obecnie wymiaru terytorialnego. Aby zapobiec koncentracji zasobów w regionach już konkurencyjnych, Komisja i państwa członkowskie powinny ustanowić kryteria, które nadadzą priorytet regionom przechodzącym sprawiedliwą transformację w zakresie finansowania dekarbonizacji, pilotażowych projektów innowacyjnych i projektów wdrożeniowych w przemyśle. Mogłoby to obejmować wagę terytorialną w konkursach na wnioski, wydzielone środki dla regionów słabszych strukturalnie lub zachęty do lokalizowania obiektów demonstracyjnych w regionach przechodzących transformację.

2. Wzmocnienie działań w zakresie budowania zdolności administracyjnych i pomocy technicznej dla regionów objętych sprawiedliwą transformacją.

Ponieważ dostęp do Europejskiego Funduszu Konkurencyjności zależy od skomplikowanych procedur składania wniosków i zgodności z krajowymi strategiami konkurencyjności, państwa członkowskie powinny być zobowiązane do uwzględnienia środków budowania potencjału w swoich Planach Partnerstwa Krajowego i Regionalnego. Pomoc techniczna powinna koncentrować się na opracowywaniu projektów, poruszaniu się po systemie pomocy państwa, zarządzaniu innowacjami oraz planowaniu umiejętności – w obszarach, w których regiony objęte sprawiedliwą transformacją tradycyjnie borykają się ze znacznymi ograniczeniami. Ponadto należy kontynuować istniejącą ukierunkowaną pomoc techniczną Komisji.

3. Zapewnienie, by pomoc państwa i zachęty podatkowe nie pogłębiały istniejących dysproporcji.

Pakt dla Czystego Przemysłu opiera się w dużej mierze na krajowych zachętach podatkowych i elastyczności w zakresie pomocy państwa. Komisja powinna monitorować różnice między krajami w zakresie wykorzystania pomocy państwa i rozważyć mechanizmy wyrównawcze dla państw członkowskich o ograniczonych możliwościach budżetowych. Chociaż pomoc państwa jest w pewnym stopniu powiązana z celami dekarbonizacji, należy ją monitorować i wzmocnić, aby wyeliminować luki prawne. Bez takich

zabezpieczeń zamożne kraje mogą zmonopolizować inwestycje przemysłowe, co spowoduje, że biedniejsze regiony pozostaną jeszcze bardziej w tyle, a zanieczyszczające środowisko gałęzie przemysłu będą miały jeszcze mniej motywacji do dekarbonizacji.

4. Wbudowanie przyszłościowej infrastruktury wiedzy oraz badań i rozwoju w regionach objętych sprawiedliwą transformacją.

Aby zniwelować lukę innowacyjną, strategie inwestycyjne Europejskiego Funduszu Konkurencyjności powinny uwzględniać wymagania dotyczące badań i rozwoju w poszczególnych regionach. Mogłoby to obejmować obowiązkową dywersyfikację geograficzną projektów demonstracyjnych w ramach programu „Horyzont Europa”, wsparcie dla regionalnych klastrów innowacyjnych lub zachęty do partnerstw między przemysłem a uczelniami w regionach przechodzących sprawiedliwą transformację. Bez celowych interwencji innowacje pozostaną skoncentrowane w istniejących ośrodkach, ograniczając zdolność regionów przechodzących sprawiedliwą transformację do dywersyfikacji swoich gospodarek.

5. Rozszerzenie programu dywersyfikacji poza transformację przemysłową.

Strumienie finansowania związane z Paktem dla Czystego Przemysłu i Europejskim Funduszem Konkurencyjności wspierają głównie modernizację przemysłu i produkcję high-tech. Regiony przechodzące sprawiedliwą transformację często wymagają jednak wielosektorowych strategii dywersyfikacji, które obejmują branżę usługową, sektory kultury i kreatywne, odbudowę środowiska, turystykę, gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz inicjatywy gospodarki społecznej. Ponadto Plany Partnerstwa Krajowego i Regionalnego powinny wyraźnie uwzględniać te szersze ścieżki dywersyfikacji.

6. Zapewnienie środków przeznaczonych na odbudowę i ochronę przyrody.

Rekultywacja terenów górniczych, odbudowa gleby i wody oraz oparta na naturze ochrona przeciwpowodziowa mają zasadnicze znaczenie dla długoterminowej odporności regionów po wycofaniu się z węgla. Pakt dla Czystego Przemysłu oraz Europejski Fundusz Konkurencyjności traktują obecnie korzyści dla środowiska jako produkty uboczne dekarbonizacji przemysłu. Komisja powinna wymagać od państw członkowskich włączenia odbudowy ekologicznej do ich Planów Partnerstwa Krajowego i Regionalnego oraz zapewnienia, że takie projekty kwalifikują się do finansowania z Europejskiego Funduszu Konkurencyjności oraz innych strumieni finansowania.

7. Wzmocnienie społecznego wymiaru transformacji przemysłowej.

Chociaż Unia Umiejętności zapewnia ramy dla szkoleń i mobilności pracowników, potrzebne są dodatkowe środki, aby zapewnić sprawiedliwość społeczną i tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy. Powinno to obejmować wsparcie dla zmian pracy, mechanizmy ochrony płac w sektorach podupadających oraz długoterminowe strategie rozwoju społeczności. Co więcej, należy skupić się nie tylko na zwiększaniu mobilności pracowników, ale także na poprawie warunków życia w regionach dotkniętych wyludnieniem. Europejski Fundusz Konkurencyjności oraz Pakt dla Czystego Przemysłu powinny wyraźnie uwzględniać te elementy w przyszłych zmianach.

Podsumowując, Pakt dla Czystego Przemysłu oraz Europejski Fundusz Konkurencyjności stanowią kompleksową restrukturyzację unijnej polityki klimatycznej i przemysłowej. Oferują one znaczące

możliwości modernizacji technologicznej i dekarbonizacji, ale niosą ze sobą ryzyko pominięcia kwestii terytorialnych i społecznych – a także celów środowiskowych – które miały kluczowe znaczenie dla mechanizmu sprawiedliwej transformacji. Zapewnienie, by te nowe instrumenty przyczyniały się do zrównoważonego rozwoju, będzie wymagało przemyślanych wyborów w zakresie zarządzania, ukierunkowanych strategii inwestycyjnych oraz wzmocnienia zdolności administracyjnych w najbardziej wrażliwych regionach Europy.

Pełny raport można znaleźć tutaj: [From just transition to competitive decarbonisation: What the EU's new policy architecture means for regional cohesion](#)



Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or CINEA. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

Supported by:



Federal Ministry
for the Environment, Climate Action,
Nature Conservation and Nuclear Safety



European
Climate Initiative
EUKI

on the basis of a decision
by the German Bundestag

This publication is part of the [European Climate Initiative \(EUKI\)](#) of the German Federal Ministry for the Environment, Climate Action, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMUKN).

The opinions put forward in this [paper, study, article, video, publication...] are the sole responsibility of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the German Federal Ministry for the Environment, Climate Action, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMUKN).