
IASS POLICY BRIEF 4/2022

Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS)

Poczdam, luty 2022

Europejskie wsparcie strukturalne dla polsko-niemieckiego regionu przygranicznego

IASS
POTSDAM



Ten policy brief został przygotowany przez Konrada Gürtlera (IASS) i Aleksandrę Waliszewską (IASS) i odzwierciedla stan na dzień 12 listopada 2021 r. Szczególne podziękowania należą się dla rozmówczyń i rozmówców, którzy przyczynili się do powstania tej publikacji. Ponadto dziękujemy koleżankom i kolegom z grupy badawczej „Społeczne zmiany strukturalne i responsywne doradztwo polityczne w Łużycach” za ich wartościowe wsparcie i komentarze. Badania stanowiące podstawę niniejszego policy brief powstały przy wsparciu niemieckiego Federalnego Ministerstwa Edukacji i Badań (Bundesministerium für Bildung und Forschung, BMBF) pod oznaczeniem O3SF0561. Odpowiedzialność za treści znajdujące się w publikacji ponosi zespół autorski.

Niniejszy **IASS Policy Brief** należy cytować w następujący sposób: Gürtler, K., Waliszewska, A. (2022): Europejskie wsparcie zmian strukturalnych w polsko-niemieckim obszarze przygranicznym. IASS Policy Brief, Luty 2022, Poczdam, DOI: 10.48481/iass.2022.007

Możliwości działania dla polskich i niemieckich Łużyc w okresie transformacji

Wyzwania stojące przed europejskimi regionami przechodzącymi zmiany strukturalne na drodze do zrównoważonego rozwoju otrzymały w ostatnich latach wzmożoną uwagę. Jednym z takich regionów są Łużycy (niem. Lausitz). Zarówno ich niemiecka, jak i polska część znajdują się pod zwiększoną presją transformacyjną. Odejście od lub ograniczenie produkcji energii z węgla ma być łagodzone przez unijne programy wsparcia, na przykład w ramach Europejskiego Zielonego Ładu, jak i poprzez środki krajowe.

Niedawno przyjęty unijny Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji ma przyczynić się do trwałych zmian strukturalnych na drodze do neutralności klimatycznej poprzez łagodzenie skutków dla pracowników i przyczynianie się do dywersyfikacji gospodarczej w najbardziej dotkniętych obszarach. Udostępnione w ten sposób środki powinny zostać wykorzystane w sposób ukierunkowany, przy udziale regionalnych podmiotów z Łużyc, oraz jako uzupełnienie środków krajowych.

W wielu obszarach polityki dostępne są również inne możliwości finansowania, umożliwiające zwiększoną integrację regionu. Na szczególną uwagę zasługują programy, o które można ubiegać się w oparciu o projekty i które nie podlegają zarządzaniu dzielonemu wraz z rządami krajowymi. Dzięki pogłębionej współpracy politycznej i gospodarczej, a także ściślejszej wymianie doświadczeń, region ma szansę na wspólny rozwój, a zmiany strukturalne mogą być z powodzeniem i w sposób zrównoważony kształtowane. W regionie przygranicznym istnieją jednak pewne praktyczne bariery do pokonania.

Podstawowymi celami wykorzystania dostępnego finansowania UE jest złagodzenie społecznych skutków transformacji oraz osiągnięcie sprawiedliwych zmian strukturalnych na wszystkich poziomach. Wszystkie środki muszą służyć realizacji celów zrównoważonego rozwoju, a w szczególności neutralności klimatycznej.

■ Rekomendacja Nr. 1: Wykorzystanie unijnego Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji (JTM) w celu finansowania zmian strukturalnych z poszanowaniem zasady partnerstwa.

JTM – w szczególności Fundusz Sprawiedliwej Transformacji (JTF) – wspiera między innymi inwestycje w przedsiębiorstwa oraz zachęty do podjęcia działalności gospodarczej. Regionalne podmioty powinny być zaangażowane w proces programowania i wdrażania funduszy zgodnie z zasadą partnerstwa. Możliwości programu InvestEU, jak również instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego powinny być również intensywnie stosowane. Po stronie polskiej należy wynegocjować oraz podjąć decyzję o stopniowym odejściu od węgla w regionie Turowa, tak aby cały region przygraniczny mógł w przyszłości korzystać z finansowania w ramach JTM.

■ Rekomendacja Nr. 2: Podmioty w Łużycach powinny korzystać z możliwości oferowanych przez inne środki finansowania UE, które nie są zarządzane wspólnie z rządami krajowymi.

Szczególnie nadają się do tego programy takie jak Connecting Europe Facility, Fundusz Innowacji, LIFE oraz programy finansowania badań naukowych.

■ Rekomendacja Nr. 3: Usunięcie praktycznych barier we współpracy transgranicznej w zakresie zmian strukturalnych Łużyc.

Wspólne projekty i uczenie się od siebie nawzajem umożliwiają skuteczniejsze zmiany strukturalne w wymiarze transgranicznym. Wymaga to zmniejszenia barier językowych oraz zwiększenia dostępności i zrozumiałości europejskich programów finansowania, w szczególności INTERREG.

Niemieckie i polskie Łużyce w procesie zmian strukturalnych

Regiony po obu stronach granicy mierzą się z podobnymi wyzwaniami, ponieważ polska, niemiecka i czeska¹ część Łużyc musi stawić czoła zmianom strukturalnym, w dużej mierze ukształtowanym przez odchodzenie od węgla (Agora Energiewende & Forum Energii, 2020). Zarówno zależność od wytwarzania energii elektrycznej w oparciu o węgiel brunatny, jak i peryferyjne położenie regionu są źródłem specyficznych problemów, które różnią się od tych występujących w innych regionach objętych procesem zmian strukturalnych w Europie.

Sytuacja w niemieckich Łużycach

Sytuacja w podregionach Łużyc jest zróżnicowana. W Niemczech rząd federalny podjął decyzję o zamknięciu wszystkich elektrowni węglowych i kopalni odkrywkowych najpóźniej do 2038 roku. Jednakże obecny rozwój sytuacji gospodarczej, prawnej i politycznej sprawia, że wcześniejsze odejście od węgla jest prawdopodobne². W wyniku tzw. kompromisu węglowego, dotknięte nim kraje związkowe i regiony otrzymując pomoc strukturalną ze środków budżetu federalnego. Saksonia i Brandenburgia mogą otrzymać do 2038 roku łącznie 17 mld euro na potrzeby Łużyc. Pierwsze projekty zmian strukturalnych z tych funduszy są obecnie opracowywane i zatwierdzane. W regionie istnieją spory o to, które gminy i podmioty powinny korzystać z planowanego finansowania i w jakim zakresie. Kraje związkowe Saksonia i Brandenburgia opracowały własne procesy dla finansowania zmian strukturalnych³. Bardziej wyczerpujący przegląd aktualnych procesów zarządzania w zmianach strukturalnych można znaleźć m.in. w Herberg i in. (2020).

Sytuacja w polskich Łużycach

Ponieważ Polska nie posiada dotąd dedykowanego wsparcia dla transformacji regionów węglowych (Mazurkiewicz i in. 2021), zmiany strukturalne były do tej pory w dużej mierze wspierane przez fundusze unijne. Dotyczy to również województwa dolnośląskiego, na terenie którego znajduje się polska część Łużyc. Ponieważ w nowej wieloletniej ramie finansowej UE region ten został zaklasyfikowany jako region przejściowy (poprzednio: region słabiej rozwinięty) od tej pory będą obowiązywały niższe kwoty finansowania z funduszy strukturalnych UE w ramach zarządzania dzielonego. W ostatnim czasie rząd krajowy i związki zawodowe zawarły porozumienie, które wyznacza datę wycofania polskiego węgla na 2049 r. i przewiduje dotacje publiczne dla górnictwa oraz świadczenia socjalne dla pracowników sektora w tym okresie. Jednakże z uwagi na przewidzianą pomoc publiczną dla istniejących kopalń, zatwierdzenie przez Komisję Europejską polskiej umowy społecznej jest mało prawdopodobne.

Na decyzje w polskich Łużycach cieniem kładzie się konflikt o przedłużenie koncesji na wydobycie węgla w regionalnej kopalni odkrywkowej Turów i związane z tym funkcjonowanie pobliskiej elektrowni. Zgodnie z wolą polskiego rządu, węgiel brunatny w Turowie ma być wydobywany i przetwarzany na energię elektryczną do 2044 roku, co opóźnia transformację. Republika Czeska złożyła skargę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) na decyzję o przedłużeniu koncesji dla kopalni. Powodem tego jest zanieczyszczenie wód gruntowych poprzez

¹Niniejszy artykuł koncentruje się na zmianach strukturalnych w polsko-niemieckim regionie przygranicznym, choć sąsiadująca z nim czeska część regionu również stoi przed porównywalnymi wyzwaniami (Schulz & Schwartzkopff, 2018).

²Dokument końcowy rozmów rozpoznawczych między SPD, Sojuszem 90/Zieloni i FDP zakłada wycofanie się z produkcji energii elektrycznej z węgla „najlepiej [...] do 2030 r.”.

³Program Łużyce rządu krajowego Brandenburgii można znaleźć na stronie: https://lausitz-brandenburg.de/wp-content/uploads/2020/09/Lausitzprogramm-2038_20200914.pdf

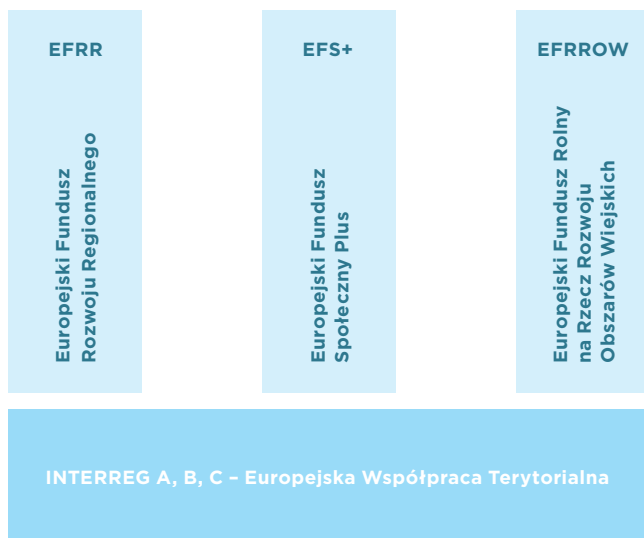
wydobycie węgla. W maju 2021 ETS wydał zarządzenie o zastosowaniu środków tymczasowych, zgodnie z którym Polska jest zobowiązana do zamknięcia kopalni. Polski rząd do tej pory nie zastosował się do tego nakazu, mimo groźby kary. Odmowa ta może być również rozpatrywana w kontekście toczących się obecnie w Polsce sporów o praworządność.

Znaczenie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych

Ważną rolę we wspieraniu zmian strukturalnych w dotkniętych regionach odgrywają europejskie fundusze strukturalne, z których część obowiązuje w poszczególnych państwach członkowskich, a część ponad granicami. Szczególne znaczenie mają Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne (fundusze EFSI) dla regionów słabych strukturalnie. W Niemczech są one traktowane priorytetowo i zarządzane na poziomie krajów związkowych (Saksonia, Brandenburgia), w Polsce na poziomie województw. Wykorzystanie funduszy i osiągnięcie celów jest monitorowane w regionach przez wspólne komitety monitorujące z udziałem interesariuszy społecznych. Fundusze EFSI nie mają na celu wyłącznie uczynienia transforma-

cji energetycznej bardziej sprawiedliwą⁴, lecz koncentruje się raczej na szerszej rozumianej pomocy strukturalnej w celu wyrównania poziomu rozwoju regionów Europy. Finansowanie jest określone w wieloletnich ramach finansowych UE (Multiannual Financial Framework, MFF). Przejściu między okresami finansowania 2014–2020 i 2021–2027 towarzyszy obecnie pewna niepewność i nieciągłość.

Fundusze ESI obejmują Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS+), który zajmuje się bezpośrednio podnoszeniem kwalifikacji pracowników, oraz Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)⁵. Umożliwiają one nie tylko realizację dużej liczby odrębnie zarządzanych projektów, ale także zasilają transgraniczne przedsięwzięcia INTERREG (Europejska Współpraca Terytorialna). INTERREG finansuje wiele inicjatyw współpracy regionalnej na mniejszą skalę. Euroregiony jako centra kompetencji w zakresie współpracy transgranicznej, z których dwa obejmują Łużycę, również otrzymują środki z tego programu. Szczególne znaczenie dla Łużyc mają filary finansowania transgranicznego (INTERREG A) i międzyregionalnego (INTERREG C).



Rys. 1:
Istotne dla Łużyc
Europejskie Fundusze
Strukturalne i
Inwestycyjne

⁴Przegląd możliwości finansowania dla regionów węglowych można znaleźć m.in. w Wehnert et al. (2018) oraz w opracowaniu European Parliamentary Research Service (2019).

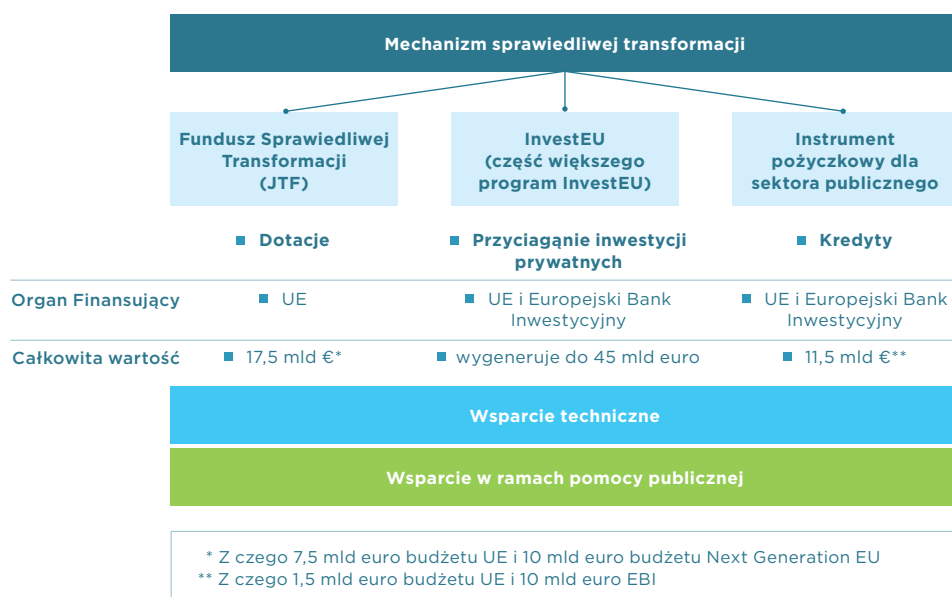
⁵EFRROW finansuje również np. program LEADER, który ma na celu promowanie rozwoju gospodarczego w regionach wiejskich. Jest intensywnie wykorzystywany na Łużycach.

Wykorzystanie unijnego Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji (JTM) z poszanowaniem zasady partnerstwa w celu promowania zrównoważonych zmian strukturalnych

Ponieważ przejście w stronę bardziej zrównoważonego systemu energetycznego musi zakończyć się sukcesem na skalę ogólnoeuropejską, w ostatnich latach UE coraz bardziej angażuje się w łagodzenie znacznych skutków regionalnych. Najbardziej widocznym przykładem jest Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji (Just Transition Mechanism – JTM). Dotyczy to konfliktów społecznych, które mogą powstać na poziomie regionalnym w wyniku realizacji celu neutralności klimatycznej do 2050 r. Zalecamy, aby transformacji towarzyszyła nie tylko redystrybucja finansowa, ale

także sprawiedliwe procedury i równe uznanie wszystkich zainteresowanych stron (Gürtler et al. 2021).

Mechanizm jest kluczowym elementem Europejskiego Zielonego Ładu, a jednocześnie wiąże się z działaniami takimi jak Platforma na rzecz Regionów Górniczych w Procesie Transformacji⁶. Składa się on z trzech filarów: nowego Funduszu Sprawiedliwej Transformacji (Just Transition Fund, JTF), programu InvestEU oraz nowego instrumentu pożyczkowego dla sektora publicznego. Zalecamy, aby regiony Łużyc



Rys. 2: Trzy filary Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji (JTM).

⁶ Platforma ta od 2017 r. z inicjatywy Komisji Europejskiej ułatwia wymianę, pomoc techniczną i międzyregionalny dialog zainteresowanych stron. Została ona uzupełniona przez Platformę na rzecz Sprawiedliwej Transformacji latem 2021 roku. Zainteresowane strony z polskich i niemieckich Łużyc od początku aktywnie uczestniczyły w spotkaniach grup roboczych platformy i dialogach politycznych.

korzystały z różnych filarów Mechanizmu do zarządzania zmianami strukturalnymi, angażując zgodnie z zasadą partnerstwa podmioty regionalne i lokalne.

Fundusz Sprawiedliwej Transformacji

Fundusz Sprawiedliwej Transformacji (pierwszy filar) funkcjonuje w ramach polityki spójności UE w oparciu o zarządzanie dzielone⁷, co oznacza wspólne wdrażanie funduszy przez regiony i rządy krajowe. Finansowanie jest dostępne dla inwestycji w istniejące przedsiębiorstwa i tworzenie nowych, dla badań i innowacji, dla rekultywacji środowiska, inwestycji w czystą energię i zrównoważoną mobilność lokalną, przekwalifikowanie pracowników, pomoc w poszukiwaniu pracy, a także przekształcanie istniejących instalacji emitujących duże ilości dwutlenku węgla⁸. Szczególną cechą JTF jest to, że (w przeciwieństwie do niemieckiego wsparcia krajowego) finansowane mogą być również produktywnie inwestycje w mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP). Wsparcie dla dużych przedsiębiorstw jest również możliwe pod pewnymi warunkami, choć zalecamy ściśle przestrzeganie warunków neutralności klimatycznej i ochrony znacznej liczby miejsc pracy.

Łącznie 19,3 mld euro zostanie przeznaczony dla regionów węglowych, przemysłowych i innych regionów dotkniętych zmianami strukturalnymi na poziomie NUTS-2 i musi zostać wydane do 2030 r.⁹. Z tego około 3,5 mld przypada na polskie i około 2,48 mld na niemieckie regiony dotknięte zmianami strukturalnymi (Komisja Europejska, 2020). Oba kraje są więc dwoma największymi beneficjentami tych środków w Europie.

Oparte na partnerstwie opracowywanie i wdrażanie Terytorialnych Planów Sprawiedliwej Transformacji

Państwa członkowskie, przy udziale partnerów gospodarczych i społecznych w obszarach dotkniętych zmianami strukturalnymi, opracowują tzw. Teryto-

rialne Plany Sprawiedliwej Transformacji (Territorial Just Transition Plans, TJTP) dla sprawiedliwych zmian strukturalnych. Plany te określają konkretne potrzeby i cele rozwojowe poszczególnych regionów, jak również środki i mechanizmy kontroli służące ich osiągnięciu.

W Polsce prace nad TJTP zostały już zakończone. Zostały one opracowane z poszanowaniem zasady partnerstwa. W szczególności na Dolnym Śląsku (który obejmuje polskie Łużyce) w spotkaniach grupy roboczej ds. przygotowania TJTP, oprócz władz lokalnych, aktywnie uczestniczyły podmioty społeczeństwa obywatelskiego, stowarzyszenia przedsiębiorców i instytuty badawcze. Polskie Łużyce nie będą jednak na razie brane pod uwagę w JTF z powodu opóźnienia transformacji w Turowie.

Równoległe do regionalnych TJTP, polskie Ministerstwo Klimatu opracowało Krajowy Plan Sprawiedliwej Transformacji, rzekomo w celu zapewnienia spójności i komplementarności pomiędzy TJTP a innymi strategicznymi dokumentami polityki klimatycznej i energetycznej. Ma on służyć jako drogowskaz dla regionów przy opracowywaniu i wdrażaniu TJTP. Taki plan krajowy nie jest wyraźnie przewidziany w rozporządzeniu UE w sprawie JTF. Niejasne jest, w jakim stopniu podobny instrument na poziomie krajowym może doprowadzić do dalszej centralizacji struktury zarządzania wdrażaniem TJTP na korzyść rządu. Wątpliwa jest również przychylność Komisji Europejskiej wobec zatwierdzenia umowy partnerskiej o silnie scentralizowanym charakterze w Polsce.

W Niemczech Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, BMWi) oraz kraje związkowe rozpoczęły prace nad Terytorialnymi Planami, które mają zostać przedłożone Komisji Europejskiej do zatwierdzenia w pierwszej połowie 2022 roku. Podczas gdy cele i środki transformacji są opracowywane na poziomie federalnym, zainteresowane kraje związkowe opracowują regionalne strategie i projekty. W celu dotar-

⁷ Platforma ta od 2017 r. z inicjatywy Komisji Europejskiej ułatwia wymianę, pomoc techniczną i międzyregionalny dialog zainteresowanych stron. Została ona uzupełniona przez Platformę na rzecz Sprawiedliwej Transformacji latem 2021 roku. Zainteresowane strony z polskich i niemieckich Łużyc od początku aktywnie uczestniczyły w spotkaniach grup roboczych platformy i dialogach politycznych.

⁸ Zakres wsparcia wymieniony jest w art. 8 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2021/1056 ustanawiającego Fundusz Just Transition. Konkretne możliwości wsparcia, które istnieją i są wykorzystywane, zależą od warunków krajowych i regionalnych.

⁹ Część środków JTF pochodzi z programu Next Generation EU i musi zostać wydane już do 2026 roku.

cia do najbardziej dotkniętych regionów, a tym samym dla ukierunkowanego programowania (poziom NUTS 2) konieczne jest skuteczne zaangażowanie podmiotów regionalnych zgodnie z zasadą partnerstwa i odpowiednimi porozumieniami partnerskimi krajów związkowych.

W Saksonii i Brandenburgii opracowywane są obecnie procesy mające na celu zaangażowanie gmin i interesariuszy społecznych w programowanie i wdrażanie JTF. W Saksonii w ramach komitetu monitorującego EFRR tworzony jest podkomitet JTF, w którego prace mają być zaangażowani odpowiedni partnerzy.

Znaczenie Funduszu Sprawiedliwej Transformacji dla Łużyc

Po polskiej stronie Łużyc, w województwie dolnośląskim, przynajmniej w powiecie zgorzeleckim, wypłata środków z JTF jest uzależniona od decyzji w sprawie elektrowni Turów (patrz str. 8f). Ponieważ w okresie objętym JTM do 2027 r. nie jest planowana żadna zmiana strukturalna w sensie docelowego wycofania węgla, region nie może korzystać z funduszy JTM. Niezależnie od tego, TJTP dla województwa dolnośląskiego został przygotowany – zważając na region walbrzyski na południe od Zgorzelca. Obecna decyzja Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości daje polskiemu rządowi możliwość podjęcia nowego dialogu z Republiką Czeską i ustalenia wcześniejszej daty zamknięcia kopalni odkrywkowej w celu uzyskania dostępu do środków JTF dla Zgorzelca w przyszłych okresach finansowania.

W przypadku niemieckich regionów węglowych rząd federalny zdecydował, że dodatkowe finansowanie zapewnione przez JTF zostanie w dużej mierze zrównoważone środkami krajowymi, które zostały już przyznane w ramach ustawy inwestycyjnej dla regionów węglowych (Investitionsgesetz Kohleregionen, InvKG)¹⁰. Mogą one być wykorzystane w całości, jednak 85% środków JTF zostanie zaliczonych na poczet funduszy InvKG¹¹. Rząd krajowy Brandenburgii i rząd krajowy Saksonii początkowo odrzucili

plany rządu federalnego dotyczące rozliczenia¹², ale ostatecznie zaakceptowały osiągnięte porozumienie. Komisja Europejska również odrzuca to rozliczenie.

(Parlament Europejski E-000186/2021, 2021). Jednocześnie Komisja Europejska nie widzi jednak podstaw do podjęcia działań przeciwko rządowi federalnemu, ponieważ rozporządzenie JTF nie wymaga zasady dodatkowości. Podsumowując, wpływ dodatkowego wsparcia (JTF) jest więc ograniczony.

InvestEU i instrument pożyczkowy

W przeciwieństwie do JTF (pierwszy filar), który jest wdrażany oddzielnie w każdym państwie członkowskim, drugi filar JTM zapewnia finansowanie projektów transgranicznych. InvestEU jest instrumentem zwrotnym m.in. w zakresie pożyczek, gwarancji lub obligacji długoterminowych i jest zarządzany przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) i Komisję Europejską. Wsparcie zrównoważonych inwestycji w niemalże wszystkich sektorach jest możliwe. Zalecamy wykorzystywanie funduszu np. do realizacji transgranicznych projektów zrównoważonej infrastruktury. Mogą się o nie ubiegać zarówno osoby fizyczne, jak i firmy prywatne, organizacje pozarządowe, instytucje publiczne oraz partnerstwa publiczno-prywatne bezpośrednio w lokalnych bankach. Grupą docelową są nadal regiony określone w TJTP.

Instrument pożyczkowy dla sektora publicznego (trzeci filar) zapewnia unijne dotacje i pożyczki za pośrednictwem EBI wyłącznie instytucjom publicznym. Instrument pożyczkowy stwarza preferencyjne warunki udzielania pożyczek dla projektów, które nie generują wystarczających dochodów, aby były finansowo opłacalne. Dla słabiej rozwiniętych regionów istnieje zwiększony komponent dotacji.

Beneficjenci obu instrumentów otrzymują wsparcie poprzez centrum doradztwa ustanowione w ramach InvestEU. Również w tym przypadku zwiększony przydział środków na pomoc techniczną przyniesie korzyści promotorom projektów w słabiej rozwiniętych regionach.

¹⁰ Druk nr 19/24331 niemieckiego Bundestagu z 2020 r.

¹¹ Obcięte zostanie tzw. drugie ramię finansowania, w którym realizowane są projekty federalne. Konkretnie oznacza to, że z przewidzianych 785 mln euro przeznaczonych dla brandenburskiej części Łużyc tylko 118 mln nie zostanie zaliczonych, a w części saksońskiej z pierwotnych 640 mln tylko 96 mln.

¹² Druk nr 7/2555 brandenburskiego Landtagu z 2020 r.

Wykorzystanie dodatkowych programów finansowania UE poza JTM

Ponieważ JTF nie może być wykorzystany w równym stopniu we wszystkich przygranicznych częściach Łużyc, zalecamy wykorzystanie innych europejskich linii finansowania w celu kształtowania transformacji od węgla w kierunku zrównoważonej, zróżnicowanej struktury gospodarczej na poziomie lokalnym. W szczególności, ponieważ w regionie Turowa istnieje silniejsza motywacja do transformacji na poziomie lokalnym niż na poziomie polskiego rządu, należy przesunąć punkt ciężkości na programy, które nie są oparte na zarządzaniu dzielonym z rządami krajowymi. Fundusze te gwarantują również dodatkowość i umożliwiają promowanie projektów transgranicznych.

Przykładami takich programów są: instrument Connecting Europe Facility (CEF), program LIFE, kilka programów finansowania badań naukowych oraz Fundusz Innowacji. Ponadto, dzięki Funduszowi Odbudowy NextGenerationEU, w najbliższych latach dostępne będą znacznie wyższe kwoty zarówno na nowe, jak i już istniejące programy finansowania UE, z których co najmniej 30 procent ma służyć ochronie klimatu.

Instrument Connecting Europe Facility wspiera rozwój infrastruktury transportowej, energetycznej i cyfrowej w ramach sieci transeuropejskich. Szczególny nacisk kładzie on na łączenie regionów w ramach projektów transgranicznych. W sektorze energetycznym promowane są w szczególności transgraniczne projekty w zakresie energii odnawialnej i sieci przesyłowych, jak również integracja rynku energii. Budżet wieloletnich ram finansowych UE (WRF, Multiannual Financial Framework – MFF) na lata 2021–2027 wynosi 42,3 mld euro, z czego 8,7 mld euro przypada na sektor energetyczny.

Ponadto interesujący z punktu widzenia Łużyc jest program LIFE, wspierający projekty w zakresie ochrony środowiska, ochrony klimatu i transformacji energetycznej. Nowy program LIFE 2021–27 ma budżet w wysokości 5,45 mld euro. Jeden z podprogramów (1 mld euro) dotyczy przejścia na produkcję czystej energii. Program ma na celu w szczególności inwestycje i działania gospodarcze w zakresie efektywności energetycznej i energii odnawialnych. Nacisk kładziony jest na zmiany strukturalne w regionach słabiej rozwiniętych, gdzie trudno jest zaabsorbować środki z funduszy ESI.

Horyzont Europa, program UE na rzecz finansowania badań i innowacji, posiada specjalny klaster w zakresie energii, ochrony klimatu i mobilności. Tylko w latach 2021 i 2022 na badania nad energią przewidziano 5,8 mld euro. Projekty Horyzontu są przyznawane wyłącznie konsorcjom partnerów z różnych krajów członkowskich. Obszary w przyszłości szczególnie istotne dla Łużyc, takie jak badania nad energią i wodorem, odgrywają ważną rolę w programie.

Fundusz Badawczy Węgla i Stali (Research Fund for Coal and Steel – RFCS) wspiera projekty badawcze i innowacyjne w sektorach węgla i stali. Skupia się on na regionach, rozwijających się zgodnie z zasadami Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji.

Zarówno wspomniane wyżej programy finansowania, jak i omówione już programy ESI zostaną ponownie zwiększone w kontekście pandemii wirusa Covid-19. Wieloletnie ramy finansowe UE, w połączeniu z Funduszem Odbudowy (NextGenerationEU), będącym tymczasowym instrumentem służącym do walki z pandemią, będą największym pakietem koniunkturalnym, jaki kiedykolwiek sfinansowano z budżetu UE. Łącznie będzie to 1,8 biliona euro.

NextGenerationEU zawiera również 47,5 mld euro na REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe). Środki te zostaną przeznaczone na Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Społeczny (EFS)

w latach 2021-2022. NextGenerationEU zapewni również dodatkowe środki na inne programy, takie jak Horyzont Europa, InvestEU, czy EFRROW (rozwój obszarów wiejskich).

	Obszar tematyczny	Grupa docelowa	Zarządzanie dzielone	Wsparcie projektów transgranicznych
Fundusz Sprawiedliwej Transformacji¹³	Umożliwianie zmian strukturalnych	Słabe strukturalnie regiony w transformacji (NUTS-3)	Tak	Nie
InvestEU	(1) Infrastruktura (2) Badania, innowacja i cyfryzacja (3) MŚP (4) Inwestycje społeczne	Osoby prywatne i organizacje prywatne i publiczne	Nie ¹⁴	Tak (infrastruktura)
Instrument pożyczkowy	Energia, mobilność, modernizacja, odbudowa ekosystemu, renowacja budynków, badania, cyfryzacja	Obiekty użyteczności publicznej	Nie	Tak (infrastruktura i adaptacja do zmian klimatu)
Connecting Europe Facility	Infrastruktura (rozwój sieci transeuropejskich) ¹⁵ , badania	Pojedyncze Państwa Członkowskie UE lub grupy Państw Członkowskich	Nie	Tak
Program LIFE	Środowisko, klimat, energia	Instytucje prywatne i publiczne	Nie	Tak
Horyzont Europa	Badania i projekty innowacyjne	Instytucje prywatne i publiczne	Nie	Tak
Fundusz Badawczy Węgla i Stali	Badania w obszarze węgla i stali	Instytucje prywatne i publiczne	Nie	Tak
Fundusz Innowacji	Wysoce innowacyjne technologie o europejskiej wartości dodanej, które mogą przynieść znaczące redukcje emisji	Instytucje prywatne i publiczne oraz organizacje międzynarodowe i konsorcja	Tak	Tak
INTERREG	Symetryczny rozwój regionów UE	Instytucje prywatne i publiczne	Tak	Tak
EFFROW (w tym program LEADER)	Rozwój obszarów wiejskich	Osoby prywatne, firmy, wspólnoty, stowarzyszenia	Tak	Tak

¹³ Linie oznaczone kolorem niebieskim oznaczają instrumenty w ramach Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji (pierwszy, drugi i trzeci filar).

¹⁴ Jedynie do 5% funduszy podlega zarządzaniu dzielonemu poprzez tzw. Przedziały Państw Członkowskich (Member State Compartments).

¹⁵ Na szczególną uwagę zasługują tu projekty modernizacji, dekarbonizacji i połączenia transeuropejskiej sieci energetycznej (Rozporządzenie TEN-E).

Usunięcie praktycznych barier współpracy w regionie przygranicznym

Aby skutecznie kształtować zmiany strukturalne po obu stronach granicy, duże znaczenie ma również wzmocnienie współpracy transgranicznej. Jest ona już częściowo realizowana w Łużycach, ale musi zostać pogłębiona. Wymaga to dalszych środków, oprócz omówionego powyżej istniejącego wsparcia strukturalnego. Europejski Pakt Klimatyczny, dobra współpraca w ramach Platformy UE na rzecz sprawiedliwej transformacji oraz różnorodne oddolne formy kooperacji w Łużycach mogą być punktami wyjścia do pogłębienia wymiany wiedzy i tworzenia sieci kontaktów. W ten sposób zmiany strukturalne po obu stronach granicy mogą być wzajemnie stymulowane przez obywateli, gminy, podmioty społeczne oraz rządy krajowe i władze regionalne.

W Łużycach, zwłaszcza na poziomie lokalnym, istnieje silne pragnienie bliższej współpracy transgranicznej. Regiony położone blisko granicy są częściowo sfrustrowane decyzjami politycznymi na szczeblu krajowym i starają się aktywnie kształtować zmiany. Łużyce mogą liczyć na aktywne, choć w niektórych przypadkach mocno kwestionowane społeczeństwo obywatelskie (Stammmler, Priemer & Gabler, 2020). Przykład Komitetu Transformacji Regionu Turoszowa pokazuje jak gminy i społeczeństwo obywatelskie angażują się we współpracę transgraniczną. Zamiast środków krajowych, coraz częściej sięgają po środki unijne, zwłaszcza po przedłużeniu koncesji dla kopalni odkrywkowej Turów i eksploatacji sąsiadującej elektrowni do 2044 r. Wyzwaniem jest zapewnienie, by transformacja regionalna nastąpiła na wczesnym etapie, nawet jeśli decyzja o wycofywaniu węgla na poziomie krajowym nie została jeszcze podjęta. W tym kontekście Komisja Europejska powinna

ponownie przemyśleć instrumenty dofinansowania regionów, których wysiłki w zakresie transformacji nie są wystarczająco wspierane na szczeblu krajowym.

W ostatnich latach wymiana doświadczeń i wiedzy w lużyckim regionie przygranicznym została pogłębiona dzięki inicjatywom UE. Jednym z przykładów jest kooperacja w ramach Platformy sprawiedliwej transformacji. Współpraca jest również promowana na poziomie lokalnym z własnej inicjatywy, na przykład poprzez Forum Burmistrzów na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, w ramach którego burmistrzowie europejskich regionów węglowych dzielą się wiedzą i wzmacniają sieci kontaktów. Kooperacja odbywa się również w formie wspólnego zajmowania formalnych stanowisk, tak jak w przypadku Deklaracji w Görlitz zawierającej zalecenia dla Komisji Europejskiej. Istnieją także liczne transgraniczne umowy partnerstwa pomiędzy miastami oraz współpraca w ramach konkretnych projektów. Zalecamy dalsze wzmacnianie i promowanie podobnych przedsięwzięć.

Jedynie niewielka część możliwości finansowania ze środków UE jest wyraźnie ukierunkowana na współpracę transgraniczną. Szczególne znaczenie w tym względzie mają już obecnie stosowane projekty INTERREG finansowane przez UE, w ramach których wspieranych jest wiele projektów na małą skalę. Wzmacniają one wymianę gospodarczą, społeczną i polityczną między regionami. W tych ramach finansowane są również euroregiony, z których dwa rozciągają się na Łużyce.

¹⁶ <https://regionsbeyondcoal.eu/category/forums/>

Podsumowując, należy uprościć proces składania wniosków i zarządzania funduszami w ramach projektów INTERREG, gdyż w przeciwnym razie istnieje ryzyko spowolnienia ważnych inicjatyw. W tym przypadku pożądana jest nie tyle większa ilość projektów, co raczej zmniejszenie przeszkód administracyjnych. Istnieją już programy Interreg V-A Brandenbrugia/Polska i Saksonia/Polska mające na celu zmniejszenie negatywnych skutków granic państwowych – na przykład w postaci przeszkód administracyjnych, prawnych i fizycznych – oraz wspólnie rozwijanie istniejącego potencjału. Jest to zatem ważny punkt wyjścia dla Łużyc.

Aby jednak współpraca transgraniczna mogła być skuteczniej wykorzystywana na rzecz trwałych zmian strukturalnych, należy podjąć dalsze wyzwania. Na poziomie praktycznym należy wspomnieć o barierach językowych, które nadal istnieją. Dotyczy to nie tylko polsko-niemieckiej wymiany językowej,

ale także barier językowych związanych z językiem angielskim, które materializują się we współpracy podmiotów lokalnych na poziomie UE i z podmiotami UE. Dofinansowanie kosztów tłumaczeń pisemnych i ustnych może być konkretnym środkiem promowania pogłębiania współpracy transgranicznej.

Przy planowaniu finansowania krajowego i europejskiego należy rozważyć, w jakim stopniu można finansować również działania wykraczające poza granice krajowe, jeżeli skorzystałby na tym cały region. Do tej pory nie było to możliwe. Wreszcie, administracja lokalna, zwłaszcza poza większymi miastami w regionie Łużyc, często nie posiada wystarczającej wiedzy fachowej do dokonania kompleksowej oceny wykorzystania możliwości finansowania ze środków UE. Pomocne może być budowanie potencjału oraz ustanowienie lub usprawnienie organów koordynujących i zarządzających funduszami UE. ■

Bibliografia

Agora Energiewende, & Forum Energii. (2020). Modernizacja europejskiego trójkąta węgla brunatnego. W kierunku bezpiecznej, opłacalnej i zrównoważonej transformacji energetycznej. www.forum-energii.eu

Komisja Europejska. (2020). Just Transition Fund – Allocations per Member State. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/just_transition_fund_allocations_05.11.v2_0.pdf

Parlament Europejski i Rada Europejska. (2021). Rozporządzenie 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0022>

Parlament Europejski E-000186/2021. (2021). Parliamentary questions, 16 March 2021. *Answer given by Ms Ferreira on behalf of the European Commission.* https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-000186-ASW_PL.html

European Parliamentary Research Service. Widuto, A. (2019). Briefing: Wsparcie UE dla regionów węglowych. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642217/EPRS_BRI\(2019\)642217_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642217/EPRS_BRI(2019)642217_PL.pdf)

Gürtler, K., & Herberg, J. (2021). Moral Rifts in the Coal Phase-Out — How Mayors navigate distributive and recognition-based Dimensions of a Just Transition in Lusatia. *Journal of Environmental Policy & Planning.* <https://doi.org/10.1080/1523908X.2021.1992267>

Herberg, J., Kamlage, J.-H., Gabler, J., Goerke, U., Gürtler, K., Haas, T., Löw Beer, D., Luh, V., Knobbe, S., Reiner mann, J., Staemmler, J., & Venghaus, S. (2020). Partizipative Governance und nachhaltiger Strukturwandel. Zwischenstand und Handlungsmöglichkeiten in der Lausitz und im Rheinischen Revier. IASS Potsdam, KWI Essen. <https://doi.org/10.2312/iass.2020.037>

Mazurkiewicz, J., Frankowski, J., Krzysztofik, R., Sokołowski, J. (2021). Kierunki Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji i Rozwoju dla Województwa Śląskiego. Instytut Badań Strukturalnych/WWF Polska.

Schulz, S., & Schwartzkopff, J. (2018). Europäische Braunkohlerevieren im Wandel — Herausforderungen für Deutschland und Tschechien. E3G, Fundacja Heinricha Bölla Praga.

Staemmler, J., Priemer, J., & Gabler, J. (2020). Zivilgesellschaft im Strukturwandel. Vereine und Stiftungen in der Lausitz.

Wehnert, T., Hermwille, L., Mersmann, F., Bierwirth, A., Buschka, M., Mölter, H., & Schwartzkopff, J. (2018). Phasing-out Coal, Reinventing European Regions. An Analysis of EU Structural Funding in four European Coal Regions.

O autorach



© IASS; L. Ostermann

Konrad Gürtler jest asystentem naukowym w projekcie „Społeczne zmiany strukturalne i doradztwo polityczne Łużycach” w IASS. Celem tego transdyscyplinarnego projektu jest wypracowanie perspektyw dla demokratycznych i trwałych zmian strukturalnych w Łużycach. Konrad Gürtler zajmuje się w szczególności badaniem wzajemnego oddziaływania między różnymi poziomami polityki w zakresie zmian strukturalnych, wycofywania węgla i polityki energetycznej. Studiował nauki polityczne, politykę środowiskową i planowanie środowiskowe w Berlinie, Winnipeg i Stambule. Píše również doktorat na Uniwersytecie Radboud w Nijmegen na temat idei sprawiedliwości w zmianach strukturalnych, które można zaobserwować na przykład w dyskursie na temat sprawiedliwej transformacji.



© privat

Aleksandra Waliszewska pracuje w projekcie IASS „Społeczne zmiany strukturalne i doradztwo polityczne w Łużycach” od stycznia 2021. Zajmuje się transgranicznymi aspektami zmian strukturalnych w Polsce i w Niemczech. Jest również studentką polityki publicznej na Hertie School of Governance w Berlinie, koncentrując się na analizie polityki energetycznej i klimatycznej. Przed przystąpieniem do programu pracowała w zakresie prawa energetycznego oraz jako stypendystka w Bundestagu. W trakcie studiów magisterskich w Polsce specjalizowała się w prawie Unii Europejskiej.



Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) e. V.

IASS prowadzi badania mające na celu identyfikację, promowanie i kształtowanie procesów transformacji w kierunku zrównoważonego społeczeństwa, zarówno w Niemczech, jak i na całym świecie. Podejście badawcze instytutu jest transdyscyplinarne, transformatywne i ko-kreatywne: zrozumienie problemów oraz możliwości ich rozwiązania odbywa się w ramach bliskiej współpracy pomiędzy naukami ścisłymi, polityką, administracją, biznesem i społeczeństwem. Silna krajowa i międzynarodowa sieć partnerów wspiera działania instytutu. Do głównych tematów badawczych należą transformacja energetyczna, nowe technologie, zmiany klimatyczne, jakość powietrza, ryzyko systemowe, zarządzanie i uczestnictwo oraz kultury transformacji. Instytut jest finansowany przez ministerstwa badań naukowych rządu federalnego Niemiec i kraju związkowego Brandenburgia.

IASS Policy Brief 4/2022 Luty 2022

Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) e. V.

Adres:

Berliner Straße 130

14467 Potsdam

Tel: +49 (0) 331-28822-300

Fax: +49 (0) 331-28822-310

E-Mail: media@iass-potsdam.de

www.iass-potsdam.de

Redakcja: Matthias Tang

Tłumaczenie: Aleksandra Waliszewska

ViSdP:

Prof. Dr. Mark Lawrence,

Dyrektor naukowy

DOI: 10.48481/iass.2022.007

ISSN: 2196-9221



Das Zeichen für
verantwortungsvolle
Waldwirtschaft

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

FONA

Forschung für Nachhaltigkeit



LAND
BRANDENBURG

Ministerium für Wissenschaft,
Forschung und Kultur

