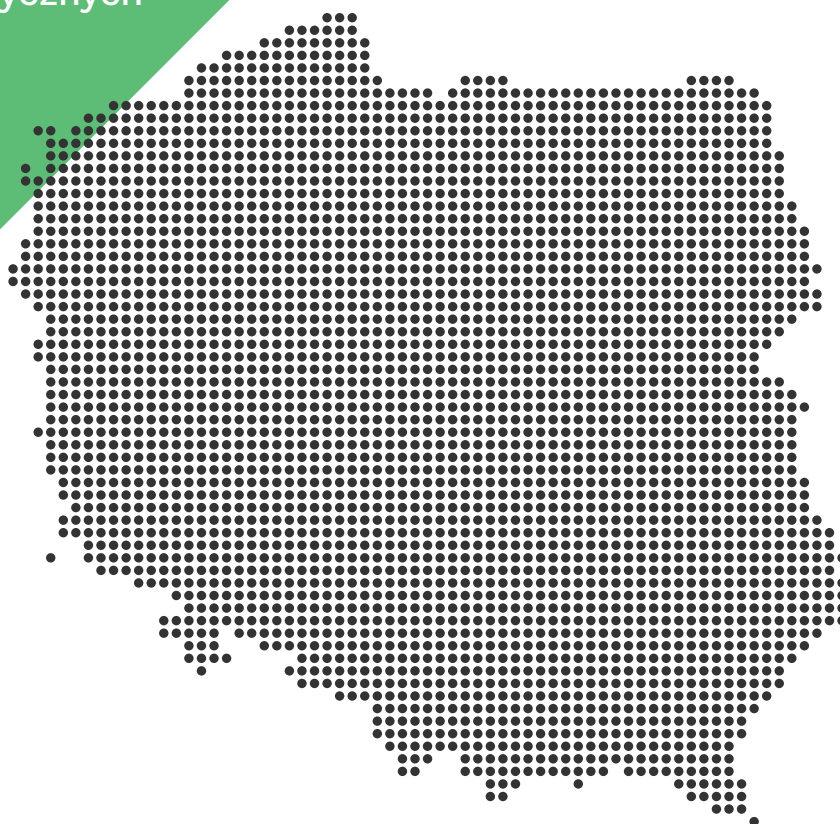


solidar

POLSKA

„Aby [zielona] transformacja była skuteczna, musi być również sprawiedliwa i akceptowalna dla wszystkich.”¹

Artur Soboń, Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Majątku
Państwowego i Pełnomocnik
Rządu ds. Transformacji
Przedsiębiorstw Energetycznych
i Górnictwa Węglowego



¹ The World Bank, 2021. World Bank and the European Commission to Support Poland to Transition Out of Coal.
<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/01/27/world-bank-and-european-commission-to-support-poland-to-transition-out-of-coal>

Krajobraz polskiej polityki klimatycznej i ekologicznej transformacji

Ze względu na intensywność rozwoju przemysłowego w ostatnich dziesięcioleciach Polska jest i pozostaje jednym z **głównych europejskich emitentów gazów cieplarnianych** i cząstek stałych do atmosfery. Dopiero w wyniku zainicjowanej w 1989 r. transformacji społeczno-gospodarczej decydenci zwrócili uwagę na rozwiązanie tych problemów środowiskowych. Po aktywnym udziale w negocjacjach dotyczących międzynarodowych porozumień w sprawie zmian klimatu, Polska przyjęła swoją pierwszą krajową politykę ochrony środowiska w 1990 r., a także ratyfikowała Konwencję w sprawie zmian klimatu i Protokół z Kioto odpowiednio w 1994 r. i 2002 r., zobowiązując się do redukcji emisji gazów cieplarnianych w latach 2008–2012 o 6% w porównaniu z rokiem bazowym.²

Przystąpienie Polski do UE w 2004 r. miało istotny wpływ i dodatkowo ukształtowało strategiczne i polityczne podejście Polski do kwestii związanych ze środowiskiem i zmianami klimatycznymi, ponieważ od tego czasu kraj ten zaostriżył swoje zielone zobowiązania i był zaangażowany w przyczynianie się do osiągnięcia celów UE w zakresie klimatu i energii, a także brał udział w negocjacjach klimatycznych ONZ we współpracy z innymi członkami bloku – w tym przyjmował nowe wspólne cele w zakresie emisji na lata 2013–2020 po wprowadzeniu poprawki dauhańskiej.³

Jednym z najważniejszych dokumentów polityki, który obecnie kieruje działaniami adaptacyjnymi w Polsce jest Polska Krajowa Strategia na rzecz Dostosowania do Zmian Klimatu do 2020 roku z perspektywą do 2030 roku (NAS 2020).⁴ Zostało to przyjęte w 2013 roku i stanowi „*pierwszy krok w kierunku określenia długoterminowej wizji adaptacji do niekorzystnych skutków zmian klimatycznych*” w kraju.⁵ Ponadto w 2017 r. rząd zatwierdził średniookresową strategię rozwoju – Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) na okres do 2020 r. (w tym perspektywę do 2030 r.)⁶ – która wpisuje się w ramy przyjętego w 2009 r. przez Polskę Krajowego Systemu Zarządzania Rozwoju.⁷ SOR, którego głównym celem jest stworzenie warunków do wzrostu dochodów polskich mieszkańców, przy jednoczesnym zapewnieniu wzrostu spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i terytorialnym, przewiduje⁸ z kolei opracowanie dziewięciu strategii realizacji swoich celów, z których ostatnią jest Polityka Energetyczna Polski do 2040 r. (PEP2040),⁹ która została zatwierdzona przez polski rząd na początku 2021 r.

PEP2040 *ma odpowiedzieć na „najważniejsze wyzwania, przed którymi stoi Polska, aby pokryć zapotrzebowanie na energię w najbliższych dziesięcioleciach”* i jest silnie powiązany z Krajową Polityką Ochrony Środowiska 2030¹⁰ – najważniejszym dokumentem strategicznym w obszarze środowiska i gospodarki wodnej, który przekłada zapisy SOR na działania w tych dziedzinach – oraz ze Strategią Zrównoważonego Rozwoju Transportu 2030, w odniesieniu do redukcji emisji CO₂ i zanieczyszczeń oraz tzw.

2 Karski, L., 2012. Prawo klimatyczne w Polsce: W kierunku ogólnego rozporządzenia. DOI:10.4337/9781781002780.

3 Instytut Ochrony Środowiska, Państwowy Instytut Badawczy, 2019. Działania i wyzwania dla ochrony klimatu w Polsce – krótkie omówienie. https://cop24.gov.pl/fileadmin/user_upload/files/2_-_Brief_overview.pdf

4 Ministerstwo Środowiska, Rzeczpospolita Polska, 2013. Polska Narodowa Strategia na rzecz Dostosowania do Zmian Klimatu (NAS 2020) z perspektywą do 2030 r. https://klimada.mos.gov.pl/wp-content/uploads/2014/12/ENG_SPA2020_final.pdf

5 Ibidem.

6 2017, Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju na okres do 2020 roku (w tym perspektywa do 2030 roku). https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR_2017_streszczenie_en.pdf

7 Sługocki, W., 2018. Instytucjonalizacja systemu zarządzania rozwojem w Polsce. Management, Tom 22 (Wydanie 1), s. 55–73. <https://doi.org/10.2478/manment-2018-0005>

8 2017, Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju na okres do 2020 roku (w tym perspektywa do 2030 roku). https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR_2017_streszczenie_en.pdf

9 Przyjęcie PEP2040 uchyliło Politykę Energetyczną Polski do 2030 z roku 2009 oraz Strategię Bezpieczeństwa Energetycznego i Środowiska – Perspektywa do 2020 z roku 2014. Źródło: Ministerstwo Klimatu i Środowiska, 2021. Polityka energetyczna Polski do 2040 roku. <https://www.gov.pl/attachment/62a054de-0a3d-444d-a969-90a89502df94>

10 2019, National Environmental Policy 2030. <https://www.iea.org/policies/12220-2030-national-environmental-policy>

niskiej emisji.¹¹ Ponadto PEP2040 jest również bezpośrednio powiązany ze strategią rozwoju kapitału ludzkiego, strategią rozwoju kapitału społecznego i strategią „wydajnego i nowoczesnego państwa”, które stanowią tło dla PEP2040.¹²

Polityka energetyczna Polski do 2040 roku jest zgodna z Narodowym Planem Energetyczno-Klimatycznym (KPE) na lata 2021–2030 z 2019 roku,¹³ a jej zapisy mają zostać wzmocnione inwestycjami i działaniami politycznymi przewidzianymi w **Krajowym Planie Odbudowy i Odporności (KPK)**.¹⁴ Ten – przedłożony przez kraj do Komisji Europejskiej w celu uzyskania dostępu do unijnego instrumentu Next Generation, dzięki któremu Polska może otrzymać 35 970 mld euro w formie dotacji i pożyczek – przewiduje interwencje i inwestycje w **pięciu obszarach priorytetowych**, w tym w zakresie **odporności i konkurencyjności gospodarki, zielonej energii oraz ograniczenia zużycia energii, transformacji cyfrowej, opieki zdrowotnej i mobilności** – przy czym zielony filar ma otrzymać największy udział (prawie 40%) inwestycji. W chwili pisania tego dokumentu Komisja Europejska wciąż jednak negocjowała zatwierdzenie polskiego KPRP w związku z obawami dotyczącymi praworządności w tym kraju.¹⁵

Jaka jest rola sprawiedliwej transformacji w istniejących ramach?

Mimo że Polska poczyniła duże postępy w oddzielaniu wzrostu energetycznego od wzrostu gospodarczego, zwiększając swój PKB siedmiokrotnie od lat 90. XX wieku, jednocześnie zmniejszając swoją energochłonność o 56%,

kraj ten nadal pozostaje **jednym z najbardziej energochłonnych i zależnych od węgla krajów w Europie, gdzie utrzymanie blisko 90 000 osób zależy bezpośrednio od sektora węglowego**.¹⁶

W tym względzie Artur Soboń, sekretarz stanu w Ministerstwie Majątku Państwa w Polsce oraz Pełnomocnik Rządu ds. Transformacji Przedsiębiorstw Energetycznych i Górnictwa Węglowego, podkreślili, że „*aby [zielona] transformacja była skuteczna, musi być również sprawiedliwa i akceptowalna dla wszystkich. Dlatego też jego skutki, zwłaszcza społeczne, muszą być brane pod uwagę od samego początku, a wszystkie możliwe instrumenty muszą być stosowane w celu ich złagodzenia.*”¹⁷

Już w 2018 roku kraj zobowiązał się do kontynuowania Sprawiedliwej Transformacji i współpracy z międzynarodowymi partnerami w tym zakresie, czego przykładem jest Deklaracja Solidarności i Sprawiedliwej Transformacji Śląska,¹⁸ przedstawiona w Katowicach w tym samym roku. W rzeczywistości zachęca ona państwa do uznania społecznych aspektów działań w zakresie zmiany klimatu za kluczowe dla pomyślnej transformacji sektora energetycznego. Zobowiązania Polski w Katowicach były jednak niejednokrotnie krytykowane przez działaczy jako „tylko pozory”, gdyż w tamtym czasie kraj ten nie miał żadnego planu ani harmonogramu zamykania kopalń węgla.¹⁹

Jednym z pierwszych i najważniejszych krajowych dokumentów strategicznych, w którym podjęto temat Sprawiedliwej Transformacji, jest **Polski**

11 Ministerstwo Klimatu i Środowiska, 2021. Polityka energetyczna Polski do 2040 roku. <https://www.gov.pl/attachment/62a054de-0a3d-444d-a969-90a89502df94>

12 Ibidem.

13 2019, Polski Narodowy Plan Energetyczno-Klimatyczny na lata 2021–2030. <https://climate-laws.org/geographies/poland/policies/poland-s-national-energy-and-climate-plan-for-2021-2030>

14 Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności. <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/krajowy-plan-odbudowy--programujemy-fundusze-unijne-dla-polski>

15 EU Observer, 2021. Kwestie praworządności nadal wstrzymują plany naprawcze Węgry-Polska. 3 Wrzesień. <https://euobserver.com/democracy/152803>

16 Bank Światowy, 2021. Bank Światowy i Komisja Europejska wspierają Polskę w procesie przejścia z gospodarki węglowej. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/01/27/world-bank-and-european-commission-to-support-poland-to-transition-out-of-coal>

17 Ibidem

18 COP24, 2018. Deklaracja Solidarności i Sprawiedliwej Transformacji Śląska. <https://cop24.gov.pl/presidency/initiatives/just-transition-declaration/>

19 Szalai, 2018. Aktywista: Polska deklaracja „sprawiedliwej transformacji” to tylko pozory. Euractiv. <https://www.euractiv.com/section/energy/interview/activist-polands-just-transition-initiative-is-just-posturing/>

Narodowy Plan Energetyczno-Klimatyczny z roku 2019 na lata 2021–2030. W rzeczywistości przedstawia to zintegrowane podejście do wdrożenia pięciu wymiarów unii energetycznej – a mianowicie dekarbonizacji, wydajności energetycznej, bezpieczeństwa energetycznego, wewnętrznego rynku energii, badań, innowacji i konkurencyjności – oraz wymienia środki mające na celu zapewnienie „**sprawiedliwej transformacji energetycznej**” w ramach komponentu dotyczącego dekarbonizacji. W planie podkreślono w szczególności **znaczenie zajęcia się społecznymi wymiarami zielonej transformacji, zwłaszcza w regionach górnictwa węglowego w Polsce**, które będą najbardziej dotknięte transformacją: w obszarze polityki zatrudnienia, który jest najbardziej centralny w rozdziale Sprawiedliwa transformacja, PNPEK przewiduje podjęcie działań, wspieranych przez specjalne fundusze UE, w celu tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy i zapewnienia podnoszenia kwalifikacji pracowników, a także promowania nowych inicjatyw w zakresie zatrudnienia i nowych przedsiębiorstw, przy jednoczesnym utrzymaniu dialogu z partnerami społecznymi.²⁰

Bardziej wdrażające podejście do sprawiedliwej transformacji można również znaleźć w najnowszej **polityce energetycznej polskiego rządu do 2040 r. (PEP2040).**²¹ Dokument ten w rzeczywistości obejmuje „**Sprawiedliwą transformację**” jako pierwszy z trzech głównych filarów, wokół których zbudowana jest strategia – obok „bezemisyjnego systemu energetycznego” (filar II) i „Dobrej jakości powietrza” (filar III) – i definiuje „**Sprawiedliwą transformację**” jako „**zapewnienie nowych możliwości rozwoju dla regionów i społeczności najbardziej dotkniętych niskoemisyjną transformacją energetyczną, przy jednoczesnym tworzeniu nowych miejsc pracy i budowaniu nowych gałęzi przemysłu, które uczestniczą w transformacji**

sektora energetycznego.” W tym względzie PEP2040 przyznaje, że konieczne jest wdrożenie specjalnych programów rozwoju dla tych regionów i ochrona pracowników najbardziej dotkniętych dekarbonizacją gospodarki, i w tym celu przewiduje opracowanie, we współpracy ze społecznościami lokalnymi, przedsiębiorstwami i społeczeństwem obywatelskim, **planu restrukturyzacji górnictwa dla Polski oraz krajowego planu sprawiedliwej transformacji**, a następnie odpowiednich planów terytorialnych na kolejnym etapie.

Sprawiedliwa Transformacja (JT) w Narodowym Planie Odbudowy i Odporności Polski oraz Funduszu JT

Plan Odbudowy i Zapewnienia Odporności Polski opiera się na planach PEP2040 i NECP2021–2030 i wspomina o Sprawiedliwej Transformacji, głównie w odniesieniu do tych strategii i dostępu Polski do Funduszu Sprawiedliwej Transformacji, przypominając, że **Sprawiedliwa Transformacja (Just Transition, JT) będzie jednym z filarów finansowania zielonej transformacji gospodarki w Polsce**, która zostanie osiągnięta głównie dzięki wsparciu unijnego Mechanizmu JT.²²

Polski Narodowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności – Komponenty

Zielona energia i zmniejszenie zużycia energii

Ekologiczny oraz inteligentny transport

Transformacja cyfrowa

Odporna i konkurencyjna gospodarka

Wydajny, dostępny i wysokiej jakości system ochrony zdrowia

²⁰ 2019, Polski Narodowy Plan Energetyczno-Klimatyczny na lata 2021–2030. <https://climate-laws.org/geographies/poland/policies/poland-s-national-energy-and-climate-plan-for-2021-2030>

²¹ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, 2021. Polityka energetyczna Polski do 2040 roku. <https://www.gov.pl/attachment/62a054de-0a3d-444d-a969-90a89502df94>

²² Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności. <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/krajowy-plan-odbudowy--programujemy-fundusze-unijne-dla-polski>

Polska, jako **największy odbiorca JTF** spośród wszystkich krajów UE, **ma korzystać z 3,5 mld euro** z budżetu JTF. Kwota ta ma być skierowana do niektórych regionów węglowych Polski najbardziej dotkniętych transformacją, wstępnie określonych przez Komisję Europejską (KE) jako Górny Śląsk, Wielkopolska Wschodnia i podregion Wałbrzyski – **ważnym warunkiem otrzymania wsparcia z Funduszu jest jednak dostarczenie przez rząd harmonogramu zamknięcia kopalń do 2030 roku lub deklaracja znacznego ograniczenia produkcji węgla w tych regionach.** Polski rząd starał się wynegocjować przydział środków również na pozostałe cztery obszary kraju, jednak w przypadku **regionu Turowa – gdzie rząd w kwietniu 2021 r. przedłużył koncesję na wydobycie węgla brunatnego do 2044 r. – KE odmówiła udzielenia wsparcia,** podczas gdy negocjacje nad regionami Łódzi, Lublina i Małopolski Zachodniej wciąż trwają. **Ponadto w przypadku Śląska Komisja zgodziła się udzielić wsparcia, mimo że proces gaszenia kopalń węgla kamiennego będzie rozłożony na prawie 30 lat, ze względu na fakt, że jest to obecnie największy region węglowy w Europie.** Nie można jednak wykluczyć, że Komisja będzie wymagała przyspieszenia

dekarbonizacji w tym obszarze. Ponadto w regionie zagrożony jest również przydział środków z Funduszu, ponieważ na Śląsku nadal planowana jest budowa nowych kopalń, co – zgodnie z obowiązującymi przepisami – powinno wykluczyć region ze wsparcia z JTF. W tym zakresie organizacje publiczne zainteresowane tą kwestią zwróciły się w czerwcu 2021 r. do Marszałka Województwa Śląskiego o podjęcie działań w zakresie zabezpieczenia środków unijnych.²³

Jeśli chodzi o treść **Terytorialnych Planów Sprawiedliwej Transformacji,** na podstawie oceny opublikowanej w październiku 2021 r. i przeprowadzonej przez Bankwatch Network we współpracy z Polską Zieloną Siecią, **większość planów obejmuje niektóre interwencje poświęcone promowaniu rozwoju zawodowego, szkolenia zawodowego i przekwalifikowania pracowników dotkniętych transformacją, a także inwestycje w duże przedsiębiorstwa i MŚP w celu utrzymania i tworzenia nowych możliwości zatrudnienia.** Jednocześnie wydaje się, że w niektórych planach brakuje pewnych elementów związanych z konsekwencjami zielonej transformacji dla zatrudnienia, jak np. w przypadku Wielkopolski Wschodniej i Górnego



Kopalnia Odkrywkowa Węgla Brunatnego i Elektrownia Turów

²³ Bankwatch Network, 2021. Sprawiedliwa transformacja w Polsce – przegląd terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji z sześciu regionów węglowych. <https://bankwatch.org/publication/just-transition-in-poland-an-overview-of-territorial-just-transition-plans-from-six-coal-regions>

Śląska: ten ostatni przykładowo nie wspomina o strukturze wiekowej osób zatrudnionych w sektorze górniczym, a tym samym nie przewiduje interwencji opartych na wieku w celu złagodzenia skutków zielonej transformacji; wydaje się również, że w TJTP województwa łódzkiego brakuje konkretnej wizji tego, co będzie stanowiło przewagę konkurencyjną regionu po zaprzestaniu działalności kompleksu górniczo-energetycznego i „*mało uwagi poświęca szczegółowym rozwiązaniom w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy,*

stymulowania przedsiębiorczości, przyciągania inwestorów oraz wspierania lokalnych pracodawców i pracowników.” Wreszcie, plan terytorialny JT województwa lubelskiego „w niewielkim stopniu zwraca uwagę na kwestię wspierania górników odchodzących z górnictwa”, nie opisując kierunku przyszłego rozwoju regionu i branż oraz nie przedstawiając pomysłów na programy przekwalifikowania górników i pracowników przedsiębiorstw związanych z górnictwem.²⁴

Sprawiedliwa transformacja w Polsce – obraz krajowego społeczeństwa obywatelskiego i związków zawodowych

Na²⁵ podstawie raportu Bankwatch Network oraz Polskiej Zielonej Sieci, **dialog społeczny w kontekście przygotowań Planów Terytorialnych Sprawiedliwej Transformacji znacznie się różnił w poszczególnych regionach.** Plany poddano otwartym konsultacjom społecznym w pięciu regionach, w różnych formach – w tym spotkaniach, warsztatach i pisemnych oświadczeniach, a **we Wschodniej Wielkopolsce – która jest „liderem sprawiedliwej transformacji w Polsce” – zaobserwowano „prawdziwie partycypacyjny i przejrzysty proces”,** „w” którym „uwzględniono zgłoszone uwagi i który miał realny wpływ na kształt Planu.” Natomiast **w innych obszarach, np. w województwie łódzkim i lubelskim, „zauważalny był brak udziału organizacji ekologicznych i wielu innych organizacji społecznych w procesie tworzenia TJTP”.**

W przypadku regionu śląskiego, o czym świadczą badania naukowe przeprowadzone przez Nowakowską, Rzeńcę i Sobol (2021),

„skala inicjatyw podejmowanych w ramach procesu socjalizacji procesu JT [...] była bogata, zróżnicowana i dedykowana wielu grupom odbiorców”, jednak jej podejście nie „gwarantowało jakości procesu.” Ponadto uczeni wskazali, że „oprócz zaproszonych przez Urząd Marszałkowski uczestników, około 300 osób reprezentujących różne środowiska próbowało zaangażować się w proces socjalizacji śląskiego JT”, ale „w badaniach zidentyfikowano niewystarczający udział, zwłaszcza przedstawicieli gmin, przyszłych pracodawców, związków zawodowych, służb zatrudnienia, regionalnych organizacji obywatelskich i samorządu gospodarczego.” „Zaskakujący”, podkreślili, „był brak aktywności, zwłaszcza ze strony związków zawodowych górników, które przyłączyły się do rozmów w późniejszym terminie”, podczas gdy duże podmioty z sektora energetycznego i motoryzacyjnego przyłączyły się do procesu konsultacji. Podobnie w procesie sprawiedliwej transformacji brakowało szerokiego dialogu społecznego w regionie Bełchatów (część województwa łódzkiego), gdzie podejmowane inicjatywy konsultacyjne miały charakter „incydentalny” i nie stanowiły „wystarczającego impulsu do rozpoczęcia kompleksowej debaty publicznej”.²⁶

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Nowakowska A.; Rzeńca A.; Sobol A., 2021. Polityka oparta na miejscu w procesie „Just Transition”: Przypadek Polskich Regionów Węglowych. *Land* 2021, 10, 1072. <https://doi.org/10.3390/land10101072>