

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji”

(COM(2020) 22 final – 2020/0006 (COD)),

„Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz”

(COM(2018) 23 final – 2018/0196 COD)

(2020/C 311/08)

Sprawozdawczyni: **Ester VITALE**

Współsprawozdawca: **Petr ZAHRADNÍK**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 23.1.2020 Parlament Europejski, 29.1.2020
Podstawa prawna	Art. 175 akapit trzeci i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	13.5.2020
Data przyjęcia na sesji plenarnej	10.6.2020
Sesja plenarna nr	552
Wynik głosowania	210/1/5
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES wyraża głębokie przekonanie, że Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) stanowi pierwszy konkretny instrument przyczyniający się do osiągnięcia bardzo ambitnego celu neutralności emisyjnej do 2050 r. i jest zgodny z Europejskim Zielonym Ładem.

1.2. EKES wyraża zaniepokojenie, że przewidywane inwestycje na rzecz sprawiedliwej transformacji nie odpowiadają ambitnym założeniom Zielonego Ładu zaproponowanego przez Komisję Europejską, i uważa, że należy pozyskać dodatkowe zasoby, zwiększając pulę wieloletnich ram finansowych, bądź poprzez wprowadzenie nowych zasobów własnych, bądź poprzez zwiększenie składek państw członkowskich. UE musi wykazać się poziomem ambicji, który odpowiadał będzie wyzwaniu, jakim jest przeciwdziałanie zmianie klimatu: na ten cel należy przeznaczyć średnio 40 % jej ogólnego budżetu (WRF na lata 2021–2027).

1.3. EKES zaleca bardziej precyzyjne określenie ram finansowych Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, ponieważ zgodnie z wnioskiem zagwarantowanych jest tylko 30 mld EUR, a reszta środków jest uzależniona od dobrowolnej decyzji państw członkowskich. EKES nie jest przekonany, że te ramy finansowe opierają się na zachowawczym podejściu i warunkach wstępnych.

1.4. EKES zdaje sobie sprawę, że sukces FST (i całego planu inwestycyjnego na rzecz zrównoważonej Europy) jest uzależniony od nowego partnerstwa między sektorem prywatnym a publicznym odnośnie do finansowania oraz do podziału odpowiedzialności. Potrzebny jest nowy pakt między sektorem publicznym i prywatnym z udziałem wszystkich podmiotów w dziedzinie gospodarczej, społecznej i ekologicznej, w którym określono by finansowanie i wspólne obowiązki. Ze względu na to, że potrzeby finansowe związane z Europejskim Zielonym Ładem są ogromne, a wspólne unijne źródła budżetowe – dość ograniczone, sektor prywatny będzie pełnił znaczącą funkcję. Zasadniczą rolę w ukierunkowywaniu wykorzystania FTS w taki sposób, by w pełni objąć wszystkie grupy społeczne i jednocześnie poprawić dostępność dla osób z niepełnosprawnością i osób starszych, powinny odgrywać organizacje pozarządowe.

1.5. EKES popiera szeroko zakrojone podejście, które uwzględnia gospodarcze, społeczne, przemysłowe i technologiczne aspekty przejścia na gospodarkę neutralną dla klimatu oraz obejmuje udział podmiotów lokalnych, partnerów społecznych i organizacji pozarządowych. Partnerzy społeczni muszą być zaangażowani w opracowywanie i wdrażanie polityk i strategii na rzecz sprawiedliwej transformacji. Związki zawodowe powinny być obecne na wszystkich etapach sprawiedliwej transformacji w celu ochrony interesów pracowników na różnych poziomach.

1.6. EKES wyraża nadzieję, że dialog między Komisją Europejską a państwami członkowskimi związany z europejskim semestrem będzie się odbywał przy czynnym i znaczącym udziale partnerów społecznych i organizacji pozarządowych.

1.7. EKES wyraża zadowolenie, że plany terytorialne i wszelkie specjalne programy mają być monitorowane przez komitety monitorujące, które powinny działać na takich samych zasadach jak te określone w rozporządzeniu ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

1.8. EKES zaleca, by w plany terytorialne oraz ewentualne specjalne programy wspierane z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji włączono w pełni i realnie partnerów społecznych i organizacje pozarządowe.

1.9. EKES pozytywnie ocenia elastyczność zasad pomocy państwa i spodziewane następstwa, które powinny również odzwierciedlać znaczenie Zielonego Ładu, w szczególności w państwach członkowskich i regionach o wysokim zużyciu węgla i wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla. Pomoc państwa, zwłaszcza zielona, powinna wspierać przechodzenie na bardziej ekologiczną gospodarkę, która w większym stopniu sprzyja włączeniu społecznemu, przy czym należy zawsze i w większym zakresie umożliwiać stosowanie pomocy państwa do promowania zatrudnienia wśród osób często odciętych od otwartego rynku pracy, takich jak osoby z niepełnosprawnościami.

1.10. W związku z tym, że zrównoważony rozwój i działania w dziedzinie klimatu mają korzystny wpływ na wydatki publiczne i eliminują szereg negatywnych efektów zewnętrznych (zdrowie, rewitalizacja, odbudowa itp.), należy wyłączyć inwestycje publiczne na rzecz ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianie klimatu z ograniczeń wynikających z paktu stabilności. Jest to dziś ważniejsze niż kiedykolwiek w obliczu obecnego bezprecedensowego kryzysu. Pandemia COVID-19 może mieć duży wpływ na obywateli UE, na ich zdrowie i ogólnie na gospodarkę.

1.11. Obecnie pandemia COVID-19 jest głównym priorytetem, gdyż powoduje erozję naszego życia społecznego i gospodarczego oraz wpływa na obecną i przyszłą politykę budżetową UE. Jednocześnie stwarza bezprecedensową niepewność, która może w konsekwencji doprowadzić do zdecydowanej zmiany w ukierunkowaniu budżetu UE i przydziale środków. W najnowszych dokumentach Komisji proponuje się i zaleca przeznaczenie pozostałej części dostępnych środków budżetowych UE na lata 2014–2020 przede wszystkim na łagodzenie skutków pandemii. EKES przyjmie wszelkie konieczne i racjonalne zmiany w negocjacjach w sprawie kolejnych WRF, które mogłyby pomóc w rozwiązaniu obecnej dramatycznej sytuacji.

1.12. EKES popiera propozycję Komisji Europejskiej dotyczącą narzędzia służącego odbudowie gospodarki (*Next Generation EU*), który ma na celu wzmocnienie mechanizmu transformacji w odpowiedzi na kryzys, oraz nową propozycję Komisji dotyczącą kolejnego długoterminowego budżetu UE.

1.13. Wyraża również zadowolenie, że państwa członkowskie mają możliwość ustanowienia specjalnego programu wspieranego z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. EKES szanuje i popiera ważną rolę regionów w procesie programowania i wdrażania FST oraz zarządzania nim, zgodnie z zasadą pomocniczości. Ponadto zaleca uwzględnienie różnych poziomów gotowości państw członkowskich i regionów do przejścia na neutralność emisyjną, a także różny potencjał w zakresie wytwarzania czystej energii w UE. Należy też mieć na uwadze zróżnicowane nastawienie obywateli w państwach członkowskich i regionach do aktywnego przyczyniania się do ochrony klimatu.

1.14. EKES bardzo doceniłby publikację wykazu zrównoważonych projektów, co służyłoby wymianie najlepszych praktyk. Wsparcie udzielane przez poszczególne instytucje zarządzające powinno również zostać podane do wiadomości publicznej, co przyczyni się do stworzenia warunków sprzyjających inwestycjom. Zwiększy to przejrzystość i pozwoli uniknąć ryzyka nierównego dostępu do informacji.

1.15. Zdaniem EKES-u należy zadbać o to, by działania wspierane za pośrednictwem Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji były komplementarne z działaniami współfinansowanymi ze środków InvestEU w ramach drugiego filaru mechanizmu sprawiedliwej transformacji oraz ze środków instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego w ramach trzeciego filaru tego mechanizmu.

1.16. EKES ostrzega, że należy znaleźć odpowiednią równowagę między środkami działania na rzecz restrukturyzacji gospodarczej a tymi zapewniającymi ochronę i przekwalifikowanie pracowników dotkniętych transformacją.

1.17. System kształcenia i szkolenia ma kapitalne znaczenie dla wspierania procesów transformacji. EKES zaleca, by zwiększyć środki na politykę spójności z myślą o wzmocnieniu i ożywieniu systemu szkolnictwa średniego i wyższego z wykorzystaniem celowych wytycznych naukowych i technologicznych zorientowanych na współczesne potrzeby.

1.18. EKES ma nadzieję, że znaczna część środków Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji zostanie przeznaczona na tworzenie inwestycji, których potrzebują pracownicy jako wsparcia w zmianie zatrudnienia. Należy jednak zapewnić równowagę między inwestowaniem w przekwalifikowanie pracowników, którzy przechodzą na nowe formy bardziej ekologicznego zatrudnienia, a przygotowaniem pracowników w dotkniętych transformacją społecznościach, którzy wchodzi na rynek pracy z umiejętnościami wymaganymi w związku z nowo pojawiającymi się formami pracy. Szczególny nacisk trzeba położyć na wspieranie zatrudnienia osób najbardziej oddalonych od rynku pracy, takich jak młodzież i osoby z niepełnosprawnościami.

2. Kontekst

2.1. Komisja przedstawiła długoterminową wizję strategiczną dotyczącą stworzenia dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki do 2050 r. Zgodnie z zapowiedzią w komunikacie w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu Komisja proponuje wprowadzenie mechanizmu sprawiedliwej transformacji, który uzupełnia przedstawione już wcześniej wnioski ustawodawcze i budżetowe na okres 2021–2027. W latach 2021–2027 dla całego Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji zostanie rozdysponowany pakiet o wartości 100 mld EUR, by wesprzeć i ułatwić przekształcenie działalności prowadzącej do szkodliwych emisji, zmniejszenie zużycia węgla kopalnego, promowanie efektywności energetycznej i przejście na najczystsze technologie we wszystkich sektorach produkcji. Fundusz będzie dysponował budżetem początkowym w wysokości 7,5 mld EUR, który powinien się zwiększyć do przewidzianej kwoty 100 mld EUR dzięki współfinansowaniu krajowemu, finansowemu narzędziu Programu InvestEU oraz Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu.

2.2. Mechanizm sprawiedliwej transformacji składa się z trzech filarów:

- Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, wdrażany w ramach polityki spójności. Zostaje on utworzony w drodze oddzielnego rozporządzenia, które określa jego cel szczegółowy, zasięg geograficzny, metodę alokacji środków finansowych oraz treść terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji, które są niezbędnym elementem programowania. Fundusz będzie przede wszystkim umożliwiał przyznawanie regionom dotacji na wspieranie pracowników – na przykład w celu pomagania im w nabywaniu umiejętności i kompetencji przydatnych na rynku pracy w przyszłości – a także na wspieranie MŚP, przedsiębiorstw typu start-up i inkubatorów przedsiębiorczości działających na rzecz tworzenia nowych możliwości biznesowych w danych regionach. Będzie również wspierał inwestycje w przechodzenie na czystą energię, włączając w to inwestycje w obszarze efektywności energetycznej.
- Specjalny system w ramach InvestEU obejmujący projekty w zakresie infrastruktury energetycznej i transportowej, w tym infrastruktury gazowej i systemów ciepłowniczych, a także projekty na rzecz dekarbonizacji.
- Instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego, utworzony wspólnie z EBI w celu udostępniania władzom lokalnym środków finansowych na potrzeby danych regionów. Wsparcie z budżetu UE mogłoby zostać uzupełnione o dotację na spłatę odsetek lub dotację na inwestycje, które będą łączone z pożyczkami udzielanymi przez EBI.

2.3. Uruchomi się dodatkowe środki publiczne i prywatne oraz przewiduje się wprowadzenie sektorowych zasad pomocy państwa, by łatwiej było przeznaczać fundusze krajowe na projekty, które są zgodne z celami sprawiedliwej transformacji.

2.4. Integralną częścią mechanizmu sprawiedliwej transformacji będą wsparcie doradcze i pomoc techniczna dla regionów.

2.5. Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji będzie podlegać systemowi zarządzania dzielonego i będzie dostępny dla wszystkich państw członkowskich. Przy alokacji środków uwzględną się wyzwania z transformacją wyzwania, przed którymi stoją regiony o najwyższym poziomie emisji dwutlenku węgla, oraz wyzwania społeczne wynikające z potencjalnej utraty miejsc pracy.

2.6. Państwa członkowskie będą uzupełniać środki przydzielone im w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji zasobami, jakie otrzymają z EFRR i EFS+. Całkowita suma środków przesuniętych z tych dwóch ostatnich funduszy do FST wynosi co najmniej półtorakrotność i co najwyżej trzykrotność kwoty wsparcia FST. Jednakże każde państwo członkowskie nie powinno wykorzystać więcej niż 20 % swojego pierwotnego przydziału środków z EFRR i EFS i musi uzasadnić potrzebę tych dodatkowych środków. Państwa członkowskie będą także wносить własne zasoby.

2.7. Proces programowania, w tym wskazanie terytoriów, będzie uzgadniany w drodze dialogu między Komisją a każdym państwem członkowskim i będzie sterowany w ramach europejskiego semestru. Państwa członkowskie są proszone o przedstawienie swoich planów terytorialnych, w których zostanie opisany proces transformacji do 2030 r. W tym kontekście w planach tych zostaną określone, dla każdego terytorium, wyzwania gospodarcze, społeczne i środowiskowe oraz potrzeby w zakresie przekwalifikowania i naprawy środowiska. Wsparcie z funduszu będzie się koncentrować na terytoriach odpowiadających regionom NUTS 3.

2.8. Zatwierdzenie planów terytorialnych umożliwi udzielenie wsparcia z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji oraz uruchomi mechanizmy korzystania z InvestEU i EBI. Wspierane w ten sposób programy będą przedmiotem przeglądu śródkresowego na tych samych zasadach, jak to się dzieje w przypadku wszystkich programów polityki spójności.

2.9. Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji będzie uzupełniał fundusze polityki spójności. Oznacza to, że należy zmienić wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz w celu dodania Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji jako nowego funduszu na rzecz polityki spójności.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES popiera europejską strategię na rzecz długoterminowej redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz wpisane w nią dążenie, by do roku 2050 UE stała się gospodarką neutralną dla klimatu. Z zadowoleniem przyjmuje, że cel dotyczący środowiska jest jednym z kluczowych priorytetów przyszłej polityki spójności i przeznacza się na niego co najmniej 30 % środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i 37 % Funduszu Spójności. Wyraża jednak zaniepokojenie, że przewidywane inwestycje w sprawiedliwą transformację nie są zgodne z ambitnymi założeniami Zielonego Ładu postulowanego przez Komisję Europejską. Kwota finansowania proponowana na dziesięć lat to równowartość środków, które należałoby wydatkować co roku, by osiągnąć neutralność klimatyczną do 2050 r. EKES uważa, że należy zwiększyć prognozę wydatków w wieloletnich ramach finansowych. Aby faktycznie osiągnąć ambitne cele wyznaczone w ramach Zielonego Ładu, trzeba podwyższyć budżet europejski, bądź poprzez wprowadzenie nowych zasobów własnych, bądź poprzez zwiększenie składek państw członkowskich.

3.2. EKES docenia wysiłki podjęte na rzecz dostosowania wieloletnich ram finansowych UE na lata 2021–2027 do potrzeb i wyzwań w dziedzinie klimatu za pomocą Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i, szerzej, za pomocą całego planu inwestycyjnego na rzecz zrównoważonej Europy, którego FST jest najistotniejszym elementem. Choć FST stanowi pierwszy konkretny krok do zajęcia się tą kwestią od strony finansowej i inwestycyjnej, EKES stwierdza i podkreśla potrzebę praktycznej realizacji także innych zadań przewidzianych w porozumieniu w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu. W przeciwnym razie skuteczność Funduszu byłaby ograniczona.

3.3. Jak już zaznaczono we wcześniejszych opiniach⁽¹⁾, EKES zgadza się, że w ramach polityki spójności należałoby za pomocą mechanizmu sprawiedliwej transformacji zapewnić ukierunkowane finansowanie. Finansowanie powinno jednak pochodzić z odpowiednich środków ad hoc, aby można było uniknąć dalszego ograniczenia dostępności funduszy polityki spójności.

3.4. Ponadto w przypadku EFS+ obowiązek przesunięcia środków mogłoby powodować niezamierzone konflikty interesów. Na przykład mogłyby pojawić się takie kwestie jak wspieranie osób zagrożonych ubóstwem lub pracowników przemysłu, którym grozi utrata pracy. Takie konflikty interesów mogą mieć negatywny wpływ na akceptację społeczną całej polityki klimatycznej. W każdym razie rozszerzenie zakresu funduszu EFS+ musi iść w parze ze zwiększeniem zasobów.

3.5. Skoro zrównoważony rozwój i działania w dziedzinie klimatu mają korzystny wpływ na wydatki publiczne i eliminują szereg negatywnych efektów zewnętrznych (zdrowie, renaturalizacja, odbudowa itp.), wobec tego inwestycje publiczne na rzecz ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianie klimatu powinny zostać wyłączone z ograniczeń wynikających z paktu stabilności. Jest to dziś ważniejsze niż kiedykolwiek w obliczu obecnego bezprecedensowego kryzysu. Pandemia COVID-19 może mieć duży wpływ na obywateli UE, na ich zdrowie i ogólnie na gospodarkę.

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy na lata 2021–2027 (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 83).

3.6. EKES jest przekonany, że między zestawem rozwiązań dotyczących kryzysu pandemicznego a wyzwaniem związanym z Zielonym Ładem istnieje wiele wspólnych interesów i celów. Jednak ponowne zdefiniowanie niektórych celów Zielonego Ładu wydaje się wskazane, zwłaszcza jeśli chodzi o ich harmonogram. Zdecydowanie zaleca się wprowadzenie pewnego rodzaju elastyczności (porównywalnej z elastycznością dotyczącą zasad pomocy podatkowej i pomocy państwa).

3.7. Nie można sobie wyobrazić znacznych inwestycji w przeciwdziałanie zmianie klimatu i w transformację ekologiczną, jeżeli zostaną utrzymane ograniczenia dotyczące deficytu. Nie oznacza to oczywiście rezygnacji ze zwykłego wymogu stabilizowania rachunków publicznych, wiąże się niemniej z koniecznością wyboru jednej z dwóch możliwości: albo chcemy rzeczywiście odwrócić proces globalnego ocieplenia, a tym samym musimy znaleźć wielkie sumy na inwestycje, albo chcemy tylko dokonać pewnych korekt, tak aby zachować czyste sumienie i utrzymać finanse publiczne pod kontrolą.

3.8. EKES uważa, że aby transformacja miała większy wpływ gospodarczy i była bardziej wiarygodna politycznie, należy jak najszybciej podjąć działania w celu wyeliminowania systemu pośrednich i bezpośrednich dotacji dla sektora paliw kopalnych, który odpowiada za ogromne koszty środowiskowe, społeczne i gospodarcze, niwelujące postępy osiągnięte w ramach działań na rzecz klimatu.

3.9. Dzięki stopniowemu znoszeniu subsydiowania energii z paliw kopalnych, pobudzaniu takiego wschodzącego sektora jak odnawialne źródła energii oraz tworzeniu równych warunków działania odnawialne źródła energii przynoszą konsumentom korzyści pod względem przystępności cenowej, dobrobytu gospodarczego i zrównoważenia klimatycznego.

3.10. Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji zapewnia zrównoważoną symbiozę między dotacjami a instrumentami finansowymi, między podejściem skoordynowanym a podejściem zarządzanym centralnie. Potrzebny jest nowy pakt między sektorem publicznym i prywatnym z udziałem wszystkich podmiotów w dziedzinie gospodarczej, społecznej i ekologicznej, w którym określono by finansowanie i wspólne obowiązki. Niezbędne będą jednak nowe zdolności w zakresie zarządzania i sprawowania rządów, aby można było skutecznie wdrażać Fundusz. EKES pozytywnie ocenia zamiar Komisji Europejskiej, by wspierać władze publiczne i promotorów zrównoważonych projektów na wszystkich etapach realizacji projektów, od planowania po wdrażanie.

3.11. Aby zapewnić powodzenie tego podejścia, należy koniecznie zachęcać do wnoszenia prywatnego kapitału w ten system. Nieodpowiednie będzie stworzenie nowego partnerstwa między sektorem publicznym a prywatnym w oparciu o zasadę obopólnych korzyści (win-win).

3.12. EKES popiera szeroko zakrojone podejście, które uwzględnia gospodarcze, społeczne, przemysłowe i technologiczne aspekty przejścia na gospodarkę neutralną dla klimatu oraz obejmuje udział podmiotów lokalnych, partnerów społecznych i organizacji pozarządowych. Należy zająć się kwestią zrównoważonego rozwoju spójnie we wszystkich obszarach polityki i dążyć przy tym do osiągnięcia modelu konwergencji między państwami członkowskimi. EKES zaleca, aby rzeczywiście zapewnić udział wszystkich zainteresowanych stron na wszystkich szczeblach oraz aby skutkami zmiany modelu gospodarczego dla zatrudnienia zajmowano się i zarządzano poprzez dialog społeczny łączący szczybel krajowy i europejski.

3.13. EKES uważa, że przejście na gospodarkę bezemisyjną jest również uzależnione od inwestycji w łatwo dostępne oraz zrównoważone systemy transportu publicznego i publiczne środowisko zbudowane. Wraz z EFRR Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji należy wykorzystywać do promowania neutralności emisyjnej poprzez inwestowanie w wymienionych obszarach w taki sposób, by mogli z nich korzystać wszyscy członkowie społeczeństwa oraz aby były łatwo dostępne dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych.

3.14. EKES uważa, że transformacja sprawiedliwa społecznie ma decydujące znaczenie dla zdobycia poparcia i zaufania pracowników, przedsiębiorstw i społeczeństwa obywatelskiego oraz dla ułatwienia fundamentalnych przemian gospodarczych niezbędnych do uratowania globu w obliczu zmiany klimatu. U schyłku ery paliw kopalnych w Europie niezbędne są inwestycje zapewniające ochronę pracowników, tworzenie nowych miejsc pracy i wspieranie rozwoju lokalnego. Procesy przejściowe muszą być negocjowane z partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz powiązane z polityką na rzecz przejrzystości i ze skuteczną polityką komunikacyjną.

3.15. EKES ostrzega, że należy znaleźć odpowiednią równowagę między środkami działania na rzecz restrukturyzacji gospodarczej a tymi zapewniającymi ochronę i przekwalifikowanie pracowników dotkniętych transformacją. Trzeba także zapewnić równowagę między inwestowaniem w przekwalifikowanie pracowników, którzy przechodzą na nowe formy bardziej ekologicznego zatrudnienia, a przygotowaniem pracowników w dotkniętych transformacją społecznościach, którzy wchodzi na rynek pracy z umiejętnościami wymaganymi w związku z pojawiającymi się formami pracy. Szczególny nacisk należy położyć na wspieranie zatrudnienia osób najbardziej oddalonych od rynku pracy, takich jak młodzież i osoby z niepełnosprawnościami.

3.16. EKES docenia, że Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji zmierza do zaradzenia konsekwencjom schyłku przemysłu wydobywania węgla i do zaspokojenia potrzeby wsparcia sektorów przemysłu ciężkiego, tak by umożliwić im zrównoważone utrzymanie działalności, oraz zmierza do sprostania powiązanym skutkom społecznym. Zauważa jednak, że interwencje Funduszu nie mogą się ograniczać do finansowania procesów obniżenia emisyjności. Wyraża nadzieję, że część środków z Funduszu przeznaczy się na generowanie inwestycji, niezbędnych pracownikom i społecznościom, na które wpływa łańcuch wartości procesów obniżenia emisyjności, oraz służących wspieraniu zmiany zatrudnienia.

3.17. System kształcenia i szkolenia ma kapitalne znaczenie dla wspierania procesów transformacji. EKES zaleca, by zwiększyć środki z myślą o wzmocnieniu i ożywieniu systemu szkolnictwa średniego i wyższego z wykorzystaniem celowych wytycznych naukowych i technologicznych zorientowanych na współczesne potrzeby, a zarazem przy użyciu wszystkich dostępnych zasobów w ramach polityki spójności.

3.18. EKES popiera decyzję o promowaniu i wspieraniu innowacyjnych i zrównoważonych patentów i przedsiębiorstw typu start-up. Konieczne jest wynagrodzenie wsparcia udzielonego przedsiębiorstwom prowadzącym odpowiedzialną i zrównoważoną działalność oraz opracowywującym ekologiczne rozwiązania ku dobrobytowi społeczeństwa.

3.19. Programowanie środków z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji będzie ściśle powiązane z ramami europejskiego semestru, jak przewidziano już w rozporządzeniach dotyczących funduszy polityki spójności na lata 2021–2027. EKES wyraża przekonanie, że poza monitorowaniem przewidzianym przepisami polityki spójności unijne ramy zarządzania gospodarczego będą wykorzystywane do monitorowania wdrażania Funduszu w państwach członkowskich za pośrednictwem corocznego zorganizowanego dialogu między państwami członkowskimi a Komisją Europejską. W tym względzie żywi nadzieję, że dialog między Komisją Europejską a państwami członkowskimi będzie się odbywał z czynnym i znaczącym udziałem partnerów społecznych i organizacji pozarządowych.

3.20. EKES pozytywnie ocenia przepis, według którego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji ma być programowany za pomocą jednego lub większej liczby terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji, przedstawiających zarys procesu transformacji do 2030 r., który to proces będzie zgodny z krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu oraz będzie zapewniać przejście na gospodarkę neutralną dla klimatu. Z zadowoleniem przyjmuje, że państwa członkowskie mają możliwość ustanowienia specjalnego programu wspieranego z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

3.21. EKES zaleca, by w plany terytorialne oraz ewentualne specjalne programy wspierane z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji włączono w pełni i realnie partnerów społecznych i organizacje pozarządowe.

3.22. EKES wyraża zadowolenie, że plany terytorialne i wszelkie specjalne programy mają być monitorowane przez komitety monitorujące, które powinny działać na takich samych zasadach jak te określone w rozporządzeniu ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES jest przekonany, że należałoby dokładniej określić ramy finansowe nie tylko Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, lecz także całego mechanizmu sprawiedliwej transformacji oraz planu inwestycyjnego na rzecz zrównoważonej Europy. Dodaje, że nie ma gwarancji uruchomienia zasobów wykraczających poza kwotę 30 mld EUR (tj. przesunięcie środków w wysokości przekraczającej półtorakrotność kwoty wsparcia FST nie jest obowiązkowe). Istnieje też wiele nierozstrzygniętych kwestii, jeśli chodzi o specjalny system w ramach Programu InvestEU oraz utworzony wspólnie z EBI instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego.

4.2. EKES obawia się, że decyzja o przeznaczeniu w ciągu dziesięciu lat około 1 000 mld EUR na transformację ekologiczną, w tym także poprzez uruchomienie inwestycji publicznych i prywatnych dzięki wykorzystaniu InvestEU, może doprowadzić do odebrania zasobów innym sektorom, które korzystały z tego funduszu. Zdaniem EKES-u należy zadbać o to, by działania wspierane za pośrednictwem Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji były komplementarne z działaniami współfinansowanymi ze środków InvestEU w ramach drugiego filaru mechanizmu sprawiedliwej transformacji oraz ze środków instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego w ramach trzeciego filaru tego mechanizmu.

4.3. Cele Zielonego Ładu będą również wspierane z zasobów pochodzących ze wspólnej polityki rolnej, z której łącznego budżetu 40 % środków zostanie przeznaczonych na wsparcie realizacji celów klimatycznych. W tym kontekście ważne będzie utrzymanie zobowiązania rządów krajowych i instytucji UE do inwestowania w spójność, tak jak miało to miejsce w przeszłości.

4.4. EKES zdecydowanie docenia procedury odnoszące się do bardziej elastycznej interpretacji zasad pomocy państwa i do dalszego uproszczenia proponowane przez Komisję jako część szerszych ram politycznych określonych w komunikacie w sprawie planu inwestycyjnego na rzecz zrównoważonej Europy. Konieczne są różne przepisy, aby umożliwić inwestycje, które powinny doprowadzić do nowego wzrostu gospodarczego.

4.5. EKES rozumie zestaw właściwie określonych ilościowo kryteriów kwalifikowalności do finansowania z tytułu Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i zgadza się z nimi.

4.6. Zielona pomoc państwa:

- zastosowanie ekologicznych warunków do pomocy państwa dla przedsiębiorstw w sektorach o dużym śladzie węglowym i/lub materialnym,
- zastosowanie podobnych warunków ekologicznych do nowych i rozszerzonych kredytów bankowych (z gwarancjami państwowymi lub bez nich) w tych sektorach,
- odmowa pomocy państwa dla przedsiębiorstw i sektorów, które nie są w stanie lub nie chcą przyjąć technologii niskoemisyjnych i opartych na obiegu zamkniętym oraz nie chcą przygotować swoich pracowników do nowych stanowisk pracy,
- przyspieszenie procedur planowania projektów i infrastruktury w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, transportu publicznego i budownictwa o obiegu zamkniętym. Przedsiębiorstwa walczą o przetrwanie i muszą szybko otrzymać pomoc państwa.

Aby zmniejszyć początkowe obciążenia administracyjne, rządy mogą zdecydować się na zastosowanie miękkich kryteriów ekologicznych przy przyznawaniu pomocy państwa w połączeniu z bardziej zaostrzonymi kryteriami ex post. Jeżeli dane przedsiębiorstwo naruszy uzgodnione ekologiczne warunki, pomoc państwa musi zostać częściowo lub całkowicie zwrócona, w zależności od wagi naruszenia. Proponuje się również ukierunkowanie na kluczowe wysokoemisyjne i materiałochłonne sektory, aby ograniczyć biurokrację do minimum ⁽²⁾.

4.7. EKES pozytywnie ocenia również wskazanie terytoriów, na których można przydzielić środki z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, i tych, na których owych środków nie można wypłacać. Dzięki metodzie alokacji fundusze będą dostatecznie skoncentrowane na państwach członkowskich, które borykają się z najtrudniejszymi wyzwaniami, a jednocześnie zapewni się znaczące wsparcie wszystkim państwom członkowskim. Państwa członkowskie, których DNB na mieszkańca jest niższy niż 90 % średniej UE, otrzymają około dwóch trzecich środków FST.

4.8. Zważywszy na okoliczności, EKES zaleca, by otworzyć więcej możliwości dla podmiotów innych niż MŚP, ponieważ najważniejsze przedsiębiorstwa górnicze i przedsiębiorstwa przemysłu ciężkiego, na które mają wpływ działania w dziedzinie klimatu, są zazwyczaj dużych rozmiarów. Ponadto zwłaszcza te przedsiębiorstwa często zapewniają dużą liczbę godnych miejsc pracy i mają zasadnicze znaczenie dla dobrobytu gospodarczego regionów. Zapobieganie bezrobociu powinno stać się głównym celem planów terytorialnych. Powinno to obejmować nie tylko pomoc obecnym pracownikom w przechodzeniu na nowe formy zatrudnienia, lecz także wspieranie młodzieży i osób odciętych od otwartego rynku pracy, takich jak osoby z niepełnosprawnościami, w znajdowaniu pracy w tych rozwijających się sektorach.

4.9. EKES docenia zapewnione władzom lokalnym i regionalnym nowe możliwości przejęcia bezpośredniej odpowiedzialności za zarządzanie projektami i praktycznego wdrożenia podejścia ukierunkowanego na konkretny obszar, jako że podstawowymi jednostkami w przypadku terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji są regiony NUTS 3.

4.10. Partnerzy społeczni i działające na tym polu organizacje pozarządowe powinni być zaangażowani w opracowywanie i wdrażanie polityki i strategii ambitnego ograniczania emisji w celu zapewnienia sprawiedliwej transformacji, która gwarantowałaby godne miejsca pracy oraz zapewniała równowagę między systemami czystej energii a zrównoważoną jakością miejsc pracy. Związki zawodowe powinny być obecne na wszystkich etapach sprawiedliwej transformacji w celu ochrony interesów pracowników na różnych poziomach.

⁽²⁾ Następujące sektory charakteryzują się stosunkowo dużym śladem węglowym i materiałowym: 1) transport: drogowy, lotniczy i wodny oparty jest głównie na paliwach kopalnych; 2) produkcja: wielu producentów nadal stosuje technologie energochłonne i materiałochłonne; 3) budownictwo: wiele przedsiębiorstw budowlanych nadal stosuje nienadające się do recyklingu i energochłonne materiały takie jak cement; 4) energia: przestawienie się z paliw kopalnych na energię ze źródeł odnawialnych jest bardzo stopniowe.

4.11. Z myślą o osiągnięciu zamierzonych rezultatów Komisja przyjęła restrykcyjne podejście do kwalifikowalności terytoriów, gdyż finansowanie można przyznawać wyłącznie krajom, które zastosują i przedstawią terytorialne plany sprawiedliwej transformacji. Dlatego też EKES wzywa wszystkie państwa członkowskie do jak najszybszego przygotowania planów, tak aby w całej Europie można było wspierać licznych pracowników w regionach wskazanych w tych planach.

4.12. EKES z zadowoleniem przyjmuje dostosowanie rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy w celu stworzenia jasnej i przejrzystej podstawy prawnej dla przyszłej polityki spójności UE i jej ukierunkowania na działania klimatyczne.

4.13. Biorąc pod uwagę wysoki poziom niepewności co do skutków transformacji dla zatrudnienia i co do ich potencjalnego rozłożenia geograficznego, EKES zauważa, że byłoby lepiej nie zakładać z góry jakiegokolwiek uprzedniego przydziału środków FST według kryteriów geograficznych. Zaniepokojenie budzi także sposób zarządzania Funduszem. Zadanie wyznaczenia obszarów kwalifikujących się oraz ustalenia kwot alokacji dla poszczególnych obszarów zostanie w całości powierzone rządowi krajowemu. Biorąc pod uwagę, że nie przewiduje się przydziału środków regionalnych, istnieje ryzyko, że może to prowadzić do zachwiania równowagi rozdziału środków finansowych na szczeblu niższym niż krajowy i że obszary mniej narażone na negatywne skutki realizacji celów klimatycznych nie otrzymają środków.

4.14. EKES zauważa, że zamiar oparcia się na InvestEU i EBI w celu uruchomienia odpowiednio 45 mld EUR i 25–30 mld EUR będzie trzeba uważnie monitorować, aby nie powtarzać problemów związanych z inwestycjami z funduszu EFIS⁽³⁾. Należy zagwarantować, że inwestycje te będą w pełni zgodne z porozumieniem paryskim oraz że cele UE uczynią Europę pierwszym kontynentem o zerowym wpływie.

4.15. EKES popiera propozycję KE dotyczącą narzędzia służącego odbudowie gospodarki (*Next Generation EU*) w celu wzmocnienia mechanizmu transformacji w odpowiedzi na kryzys oraz jej nową propozycję w sprawie następnego długoterminowego budżetu UE. Ma nadzieję, że całkowity budżet Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji wzrósł do 40 mld EUR i że wzmocniony został odpowiedni system transformacji w ramach InvestEU. Popiera również propozycję Komisji dotyczącą pożyczki dla sektora publicznego, która umożliwi uruchomienie 25–30 mld EUR. W ten sposób odpowiedni mechanizm transformacji umożliwi uruchomienie co najmniej 150 mld EUR na inwestycje publiczne i prywatne.

4.16. Utrzymanie ambitnego budżetu na politykę spójności na okres po 2020 r. musi pozostać głównym priorytetem w przeciwdziałaniu zmianie klimatu na szczeblu terytorialnym. Innymi słowy, ustanowienie dodatkowego funduszu nie powinno być wykorzystywane w negocjacjach w sprawie WRF jako pretekst do uzasadniania dalszych cięć środków przeznaczonych na politykę spójności.

4.17. EKES ma pewne obawy dotyczące procesu programowania, ponieważ trzeba jeszcze przyjąć tekst prawny i zmienić rozporządzenie ustanawiające wspólne przepisy. Komisja oczekuje, że plany terytorialne zostaną zatwierdzone w drugiej połowie 2020 r., a programy dotyczące FST zostaną przyjęte w 2021 r. Mogłoby to prowadzić do opóźnień we wdrażaniu niektórych programów polityki spójności.

Bruksela, dnia 10 czerwca 2020 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽³⁾ Sprawozdanie specjalne 03/2019 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Niektóre środki wsparcia z EFIS jedynie zastąpiły inne finansowanie z EBI i UE, pewne zasoby z kolei przeznaczono na projekty, które mogłyby skorzystać z innych źródeł finansowania publicznego lub prywatnego. Ostatecznie, szacunki dotyczące dodatkowych inwestycji przyciągniętych przez EFIS były niekiedy przesadzone, a lwia część inwestycji trafiła do kilku większych państw członkowskich UE-15, dysponujących powszechnie uznanymi krajowymi bankami prorozwojowymi.