



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską

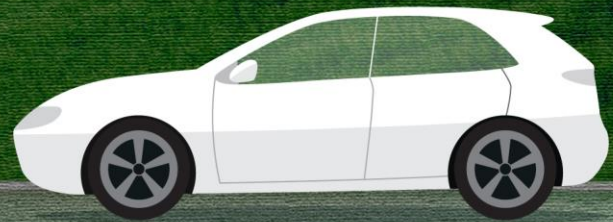
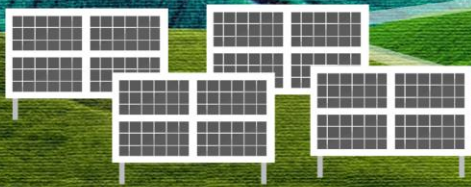


Raport końcowy

Ewaluacja Funduszu na rzecz
Sprawiedliwej Transformacji

Wersja końcowa raportu

31 sierpnia 2025 r.



Spis treści

| | |
|---|-----|
| Spis skrótów | 4 |
| Streszczenie najważniejszych wniosków i rekomendacji..... | 6 |
| Summary of the most important conclusions and recommendations..... | 9 |
| 1. Wprowadzenie..... | 12 |
| 1.1 Opis przedmiotu badania | 12 |
| 1.2 Cele i zakres badania | 15 |
| 2. Wyniki badania..... | 18 |
| 2.1 Zakres tematyczny wsparcia FST | 18 |
| 2.2 Warunki wdrażania FST..... | 29 |
| 2.3 Zidentyfikowane bariery we wdrażaniu FST oraz proponowane rozwiązania | 35 |
| 2.4 Model zarządzania FST w Polsce..... | 53 |
| 2.5 Regionalne podejście do programowania FST oraz przygotowania TPST | 80 |
| 2.6 Postęp w wykorzystaniu środków z FST | 98 |
| 3. Wnioski i rekomendacje | 118 |
| 3.1 Wnioski i rekomendacje dotyczące przyszłości FST po 2027 roku..... | 118 |
| 3.1.1 Konieczność kontynuacji wsparcia transformacji | 118 |
| 3.1.2 Utrzymanie odrębnego, dedykowanego instrumentu | 119 |
| 3.1.3 Indywidualne TPST dla każdego regionu węglowego z uwzględnieniem strategii transformacji | 120 |
| 3.1.4 Określenie poziomu dofinansowania na poziomie NUTS 3..... | 121 |
| 3.1.5 Wprowadzenie możliwości dostosowania zakresu tematycznego pomocy do specyficznych sytuacji regionów | 123 |
| 3.1.6 Umożliwienie przekazywania terenów pogórnich na cele gospodarcze... | 123 |
| 3.1.7 Wsparcie dla projektów strategicznych i inwestorów..... | 124 |
| 3.1.8 Dostosowanie przepisów pomocy publicznej | 125 |
| 3.1.9 Uproszczenie procedur i zwiększenie elastyczności | 126 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 3.1.10 | Wzmocnienie koordynacji na poziomie centralnym i regionalnym..... | 127 |
| 3.1.11 | Projekty transformacyjne o charakterze ponadregionalnym..... | 128 |
| 3.1.12 | Potrzeba większej wymiany wiedzy i doświadczeń między regionami..... | 129 |
| 3.1.13 | Opracowanie definicji pojęć związanych z transformacją..... | 130 |
| 3.1.14 | Wsparcie przygotowania projektów..... | 131 |
| 3.2 | Wnioski i rekomendacje dotyczące bieżącego wdrażania FST..... | 138 |
| 3.2.1 | Uproszczenie procedur aplikacyjnych i rozliczeniowych, cyfryzacja procesów | 138 |
| 3.2.2 | Skrócenie czasu oceny wniosków i podpisywania umów..... | 139 |
| 3.2.3 | Wprowadzenie zaliczek lub specjalnych linii wsparcia wkładu własnego..... | 140 |
| 3.2.4 | Większe wsparcie interpretacyjne ze strony MFiPR i wypracowanie wspólnych ram interpretacyjnych..... | 141 |
| 3.2.5 | Umożliwienie, w uzasadnionych przypadkach, inwestycji w maszyny i urządzenia korzystające z paliw kopalnych..... | 141 |
| 3.2.6 | Lepsze powiązanie wsparcia z etapami transformacji sektora..... | 142 |
| 3.2.7 | Zwiększenie transparentności planów redukcji zatrudnienia w spółkach węglowych..... | 143 |
| 3.2.8 | Niskie zainteresowanie wsparciem wśród górników, większe wśród pracowników zaplecza i rodzin..... | 144 |
| 3.2.9 | Problemy z pozyskaniem terenów inwestycyjnych od SRK..... | 145 |
| 3.2.10 | Różnice w wymogach i regulaminach konkursowych między regionami..... | 145 |
| 3.2.11 | Opóźnienia w uruchomieniu FST i presja czasowa na wydatkowanie środków z instrumenty The Next Generation EU..... | 147 |
| 3.2.12 | Działania informacyjne i promocyjne są dobrze oceniane, ale wymagają kontynuacji..... | 147 |
| 3.3 | Analiza SWOT wdrażania FST..... | 152 |
| 4. | Spis rysunków i map..... | 160 |
| 5. | Spis tabel..... | 161 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 6. | Spis wykresów..... | 162 |
| 7. | Załączniki | 163 |
| 7.1 | Załącznik 1. Skrócony opis metodologii badania | 163 |
| 7.2 | Załącznik 2. Studia przypadków | 163 |
| 7.3 | Załącznik 3. Lista osób, z którymi przeprowadzono wywiady | 163 |
| 7.4 | Załącznik 4. Lista osób, biorących udział w panelach ekspertów | 163 |
| 7.5 | Załącznik 5. Lista wykorzystanych dokumentów, publikacji i innych materiałów źródłowych..... | 163 |
| 7.6 | Załącznik 6. Wyniki badania CAWI i CATI | 163 |
| 7.7 | Załącznik 7. Końcowa wersja raportu metodologicznego | 163 |
| 7.8 | Załącznik 8. Dane finansowe regionów dotyczące wdrażania FST | 163 |

Spis skrótów

| | |
|-----------|--|
| CATI | – Computer-Assisted Telephone Interviewing |
| CAWI | – Computer-Assisted Web Interviewing |
| EFRR | – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego |
| EFS+ | – Europejski Fundusz Społeczny Plus |
| EZŁ | – Europejski Zielony Ład |
| FEDS | – Program Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027 |
| FELD | – Program Fundusze Europejskie dla Łódzkiego 2021-2027 |
| FEMP | – Program Fundusze Europejskie dla Małopolski 2021-2027 |
| FESL | – Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027 |
| FEW | – Program Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021-2027 |
| FST | – Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji |
| GK ZE PAK | – Grupa Kapitałowa Zespół Elektrowni Pątnów-Adamów-Konin |
| IETU | – Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych |
| IP | – Instytucja Pośrednicząca |
| IZ | – Instytucja Zarządzająca |
| JASPERS | – Wspólna Pomoc w Wspieraniu Projektów dla Europejskich Regionów (ang. Joint Assistance to Support Projects in European Regions) |
| JST | – Jednostki Samorządu Terytorialnego |
| KE | – Komisja Europejska |
| KM | – Komitety Monitorujące |
| KPST | – Krajowy Plan Sprawiedliwej Transformacji |
| KWB Konin | – Kopalnia Węgla Brunatnego „Konin” |
| MAP | – Ministerstwo Aktywów Państwowych |
| ME | – Ministerstwo Energii |
| MFIPR | – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej |

| | |
|---------|---|
| MKiŚ | – Ministerstwo Klimatu i Środowiska |
| MP | – Ministerstwo Przemysłu (funkcjonujące do 21 sierpnia 2025 r.) |
| MŚP | – Małe i średnie przedsiębiorstwa |
| NGEU | – The Next Generation EU |
| NUTS | – Wspólna klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych (fr. Nomenclature des unités territoriales statistiques) |
| OZE | – Odnawialne źródła energii |
| PAIH | – Polska Agencja Inwestycji i Handlu |
| PKB | – Produkt krajowy brutto |
| PT | – Pomoc Techniczna |
| RLKS | – Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność |
| SRK | – Spółka Restrukturyzacji Kopalń S.A. |
| SSE | – Specjalna Strefa Ekonomiczna |
| STEP | – Platforma Technologii Strategicznych dla Europy (ang. Strategic Technologies for Europe Platform) |
| TPST | – Terytorialny Plan Sprawiedliwej Transformacji |
| TPST DS | – Terytorialny Plan Sprawiedliwej Transformacji Województwa Dolnośląskiego |
| TPST WŁ | – Terytorialny Plan Sprawiedliwej Transformacji Województwa Łódzkiego |
| TPST SL | – Terytorialny Plan Sprawiedliwej Transformacji Województwa Śląskiego |
| TPST WW | – Terytorialny Plan Sprawiedliwej Transformacji Wielkopolski Wschodniej |
| UE | – Unia Europejska |
| UOKiK | – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów |
| ZIT | – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne |

Streszczenie najważniejszych wniosków i rekomendacji

Proces wdrażania Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w Polsce, mimo licznych wyzwań instytucjonalnych i operacyjnych, został oceniony jako adekwatny do celów funduszu. Zdecentralizowany model zarządzania, oparty na regionalnych TPST, umożliwił dostosowanie interwencji do lokalnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, jednak ujawnił również istotne ograniczenia w zakresie koordynacji międzyresortowej oraz realizacji projektów o charakterze ponadregionalnym.

Wysokie zaangażowanie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz instytucji regionalnych, w tym Instytucji Zarządzających i Pośredniczących, przyczyniło się do sprawnego uruchomienia naborów i kontraktacji środków. Jednak tempo wydatkowania – zwłaszcza środków z instrumentu NGEU – pozostaje poniżej oczekiwań, co rodzi ryzyko niewykorzystania dostępnych funduszy w przewidzianym okresie programowania.

W świetle przeprowadzonych analiz i zidentyfikowanych barier, sformułowano szereg rekomendacji mających na celu zwiększenie efektywności, spójności i trwałości interwencji realizowanych w ramach FST. Propozycje te obejmują zarówno zmiany instytucjonalne i legislacyjne, jak i operacyjne oraz strategiczne działania, które powinny zostać uwzględnione w dalszym wdrażaniu funduszu oraz jego kontynuacji po 2027 roku.

W toku badania wielokrotnie wskazywano na potrzebę większego zaangażowania instytucji centralnych w koordynację procesu transformacji oraz realizację projektów wykraczających poza kompetencje regionalne. Rekomenduje się wdrożenie modelu hybrydowego, który łączyłby komponent regionalny z komponentem krajowym, umożliwiającym realizację projektów o charakterze ponadregionalnym i strategicznym. W tym kontekście zaproponowano również utworzenie stanowiska Pełnomocnika Rządu ds. Transformacji, który – pod warunkiem posiadania szerokich uprawnień – mógłby usprawnić współpracę międzyresortową oraz reprezentować interesy regionów w dialogu z KE.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej odegrało istotną rolę w przygotowaniu i wdrażaniu FST, prowadząc negocjacje z KE, wspierając regiony w opracowywaniu TPST, koordynując prace z pozostałymi resortami zaangażowanymi w procesy transformacji oraz monitorując zgodność działań z celami funduszu. Rekomenduje się dalsze wzmocnienie roli koordynatora MFiPR, w tym poprzez: zapewnienie dedykowanej puli środków z Pomocy Technicznej, rozwój platformy

wymiany wiedzy i dobrych praktyk, wznowienie cyklicznych szkoleń dla IZ i IP, aktywne uczestnictwo w negocjacjach z KE w imieniu regionów.

Zidentyfikowane w badaniu bariery proceduralne – w tym długi czas oceny wniosków, skomplikowana dokumentacja oraz złożoność wymaganych dokumentów – wskazują na potrzebę uproszczenia procesów aplikacyjnych i rozliczeniowych. Rekomenduje się ograniczenie liczby wymaganych dokumentów, skrócenie czasu oceny i podpisywania umów, uproszczenie zasad aneksowania projektów, wdrożenie narzędzi cyfrowych wspierających zarządzanie projektami.

Obowiązujące przepisy pomocy publicznej, w tym ograniczenia wynikające z limitu *de minimis*, nie są dostosowane do specyfiki projektów FST. Rekomenduje się opracowanie przepisów szczegółowych i wytycznych dla projektów transformacyjnych, negocjacje z KE mające na celu zwiększenie limitów pomocy *de minimis* (np. dla projektów spółdzielni socjalnych), uproszczenie zasad stosowania różnych reżimów pomocy w ramach jednego projektu.

W odpowiedzi na postulaty regionów, rekomenduje się rozszerzenie zakresu wsparcia FST o inwestycje w infrastrukturę drogową i wodno-kanalizacyjną, rozwój transportu lokalnego i kolejowego, wsparcie dla turystyki (nie tylko zrównoważonej), rewitalizację osiedli pogórnich i terenów zdegradowanych.

Obowiązujące przepisy ograniczają możliwość przekazywania gruntów przez SRK wyłącznie na cele związane z realizacją urządzeń infrastruktury technicznej lub celów publicznych. Zapis o przekazywaniu gruntów w celu pobudzania aktywności gospodarczej w gminie górniczej nie był wykorzystywany ze względu na obostrzenia związane z pomocą publiczną. Dodatkowo, projekt z dnia 7 lipca 2025 r. ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, ograniczył cel darowizny dla JST wyłącznie do celu publicznego. Rekomenduje się zmianę kształtu nowelizacji ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego oraz przygotowanie programu pomocowego umożliwiającego przekazywanie gruntów na cele gospodarcze, w tym pod inwestycje tworzące nowe miejsca pracy.

Obecny system ustalania poziomu dofinansowania na poziomie NUTS 2 nie odzwierciedla zróżnicowania wewnętrznego województw. Rekomenduje się ustalanie poziomu dofinansowania na poziomie NUTS 3, co pozwoliłoby lepiej dopasować intensywność wsparcia, a także poziomy wymaganego wkładu własnego do lokalnych warunków społeczno-gospodarczych.

W kolejnej perspektywie finansowej każdy polski region górniczy powinien przygotować i negocjować z KE własny TPST. Dokumenty te powinny zawierać nie tylko diagnozę skutków transformacji, ale również strategię rozwoju regionu, w tym plany przebranżowienia, specjalizacji gospodarczej oraz harmonogramy dekarbonizacji.

W związku z długoterminowym charakterem procesu transformacji regionów węglowych oraz potrzebą zapewnienia stabilności finansowej i instytucjonalnej, rekomenduje się kontynuację wsparcia w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji lub utworzenie analogicznego, dedykowanego instrumentu w kolejnej perspektywie finansowej UE. Utrzymanie odrębnych zasad wdrażania – w tym dotacyjnego charakteru wsparcia – pozwoli na lepsze dopasowanie interwencji do zróżnicowanych potrzeb regionów oraz zwiększy ich zdolność do planowania i realizacji długofalowych działań rozwojowych. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że elastyczność typów interwencji oraz możliwość finansowania projektów, zarówno o strategicznym znaczeniu dla regionów, jak i projektów o wysokiej wartości społecznej i środowiskowej są kluczowe dla skuteczności transformacji.

Skuteczna realizacja rekomendowanych działań wymagać będzie nie tylko silnego przywództwa instytucjonalnego, ale również konsekwentnego zaangażowania wszystkich poziomów administracji. Tylko wówczas możliwe będzie pełne wykorzystanie potencjału Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji jako narzędzia wspierającego sprawiedliwą, włączającą i długofalową transformację społeczno-gospodarczą regionów węglowych w Polsce.

Summary of the most important conclusions and recommendations

The implementation of the Just Transition Fund (JTF) in Poland, despite numerous institutional and operational challenges, has been assessed as adequate in relation to the fund's objectives. The decentralized governance model, based on regional Territorial Just Transition Plans (TJTJs), enabled the adaptation of interventions to local socio-economic conditions. However, it also revealed significant limitations in inter-ministerial coordination and the implementation of projects with a supra-regional scope.

The strong engagement of the Ministry of Funds and Regional Policy (MFiPR) and regional institutions, including Managing and Intermediate Bodies, contributed to the efficient launch of calls for proposals and the contracting of funds. Nevertheless, the pace of disbursement—particularly of resources from the Next Generation EU instrument—remains below expectations, raising the risk of underutilization of available funds within the designated programming period.

In light of the analyses conducted and the barriers identified, a set of recommendations has been formulated to enhance the effectiveness, coherence, and sustainability of interventions implemented under the JTF. These proposals include institutional and legislative changes, as well as operational and strategic actions that should be taken into account in the continued implementation of the fund and in planning its continuation beyond 2027.

Throughout the study, the need for greater involvement of central institutions in coordinating the transition process and implementing projects beyond regional competences was repeatedly emphasized. It is recommended to implement a hybrid model that combines regional and national components, enabling the implementation of strategic and supra-regional projects. In this context, the establishment of a Government Plenipotentiary for the Transition was also proposed—provided that the role is endowed with broad powers—to improve inter-ministerial cooperation and represent regional interests in dialogue with the European Commission.

The Ministry of Funds and Regional Policy has played a key role in preparing and implementing the JTF, conducting negotiations with the European Commission, supporting regions in developing TJTJs, coordinating work with other ministries involved in the transition process, and monitoring the alignment of actions with the fund's objectives. It is recommended to further strengthen MFiPR's coordinating role, including through: the provision of a dedicated pool of Technical Assistance funds, the development of a knowledge-sharing and best practices platform,

the resumption of regular training for Managing and Intermediate Bodies, and active participation in negotiations with the European Commission on behalf of the regions.

The procedural barriers identified in the study—including lengthy application assessments, complex documentation, and the burden of required attachments—indicate the need to simplify application and reporting processes. It is recommended to reduce the number of required documents, shorten the time for evaluation and contract signing, simplify the rules for project amendments, and implement digital tools to support project management.

The current state aid regulations, including restrictions resulting from the de minimis threshold, are not adapted to the specific nature of JTF projects. It is recommended to develop dedicated legal provisions and guidelines for transition-related projects, negotiate with the European Commission to increase de minimis aid limits—particularly for social cooperative projects—and simplify the application of different aid regimes within a single project.

In response to regional demands, it is recommended to expand the scope of JTF support to include investments in road and water-sewage infrastructure, the development of local and rail transport, support for tourism (not limited to sustainable tourism), and the revitalization of post-mining housing estates and degraded areas.

Current legislation restricts the transfer of land by the Mine Restructuring Company (SRK) exclusively for purposes related to the implementation of technical infrastructure facilities or public purposes. The provision on the transfer of land in order to stimulate economic activity in mining municipalities was not used due to restrictions related to state aid. In addition, the draft of 7 July 2025 of the Act amending the Act on the Functioning of Hard Coal Mining limited both the catalogue of entities by which a mining company (in this case SRK) may transfer land only to local government units or a state-owned legal entity in the case of investments in drainage systems for decommissioned mining plants (despite earlier proposals to include, m.in, special economic zones and housing cooperatives), as well as limits the purpose of the donation to local government units to the public purpose only. It is recommended to change the shape of the amendment to the Act on the Functioning of Hard Coal Mining and to prepare an aid program enabling the transfer of land for economic purposes, including for investments creating new jobs.

The current system of determining co-financing levels at the NUTS 2 level does not reflect the internal diversity of voivodeships. It is recommended to set co-financing levels at the NUTS 3 level, which would allow for better alignment of support intensity and required own contribution levels with local socio-economic conditions.

In the next financial perspective, each Polish coal region should prepare and negotiate its own TJTP with the European Commission. These documents should include not only a diagnosis of the impacts of the transition but also a regional development strategy, including plans for economic diversification, specialization, and decarbonization timelines.

Given the long-term nature of the transition process in coal regions and the need to ensure financial and institutional stability, it is recommended to continue support under the Just Transition Fund or to establish an analogous, dedicated instrument in the next EU financial perspective. Maintaining separate implementation rules—including the grant-based nature of support—will allow for better alignment of interventions with the diverse needs of regions and will enhance their capacity to plan and implement long-term development activities. Past experience indicates that flexibility in the types of interventions and the ability to finance projects—both strategic importance to regions and those with high social and environmental value—are key to the success of the transition.

The effective implementation of the recommended actions will require not only strong institutional leadership but also consistent engagement across all levels of administration. Only under such conditions will it be possible to fully realize the potential of the Just Transition Fund as a tool supporting a fair, inclusive, and long-term socio-economic transformation of Poland's coal regions.

1. Wprowadzenie

1.1 Opis przedmiotu badania

Przedmiotem badania ewaluacyjnego jest **Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST)**. FST jest jednym z trzech filarów, utworzonego przez Komisję Europejską (KE) Mechanizmu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Mechanizm ten ma wspierać regiony, w których transformacja wywiera największe skutki ze względu na ich uzależnienie od paliw kopalnych, w tym węgla, torfu i łupków bitumicznych, a także na procesach przemysłowych charakteryzujących się wysoką emisją gazów cieplarnianych. FST ma zapewnić wsparcie obszarom borykającym się z poważnymi wyzwaniami społeczno-gospodarczymi wynikającymi z transformacji w dążeniu do osiągnięcia neutralności klimatycznej. Z założenia FST ma ułatwiać wdrażanie Europejskiego Zielonego Ładu (EZŁ), którego celem jest osiągnięcie neutralności klimatycznej UE do 2050 r.

Całkowity budżet Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji na lata 2021–2027 wynosi 17,5 mld euro. Kwota 7,5 mld euro jest finansowana z Wieloletnich Ram Finansowych, a dodatkowe 10 mld euro jest finansowane z instrumentu The Next Generation EU (NGEU).

Polska, która jest największym beneficjentem tego funduszu w UE, otrzymała **3,85 mld euro** z unijnego Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji na lata 2021–2027, w tym:

- 1,685 mld euro pochodzące z Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021- 2027;
- 2,163 mld euro pochodzące z instrumentu NGEU, który miał stanowić dodatkowe wsparcie w perspektywie krótko- i średnioterminowej w związku z kryzysem wywołanym pandemią COVID-19.

Rysunek 1. Polskie podregiony objęte wsparciem Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji



Źródło: opracowanie własne PwC

Dodatkowo, powyższa alokacja została uzupełniona o 930 mln EUR wkładu krajowego, dając sumę 4,78 mld EUR.

Środki pochodzące z instrumentu NGEU muszą zostać rozliczone do końca 2026 r., natomiast środki z Wieloletnich Ram Finansowych wydatkowane mogą być do 2029 roku.

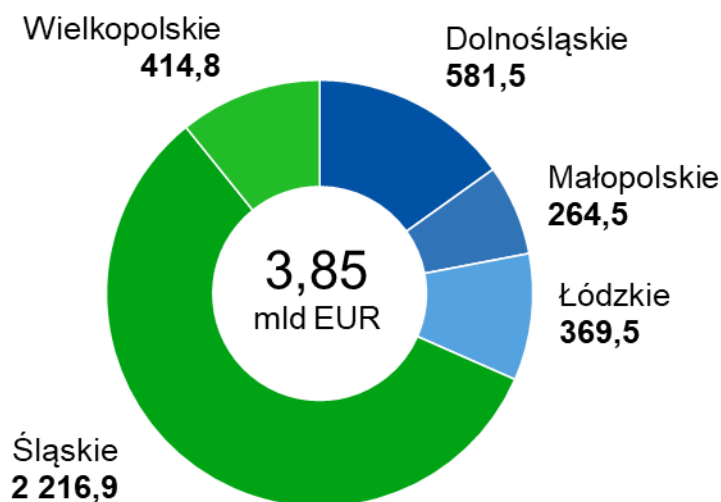
W Polsce środki z FST otrzymało 5 regionów:

- województwo dolnośląskie: 581,5 mln euro (podregion wałbrzyski),
- województwo łódzkie: 369,5 mln euro (wybrane gminy z podregionów piotrkowskiego i sieradzkiego¹),

¹ 35 gmin z podregionów piotrkowskiego i sieradzkiego - gminy: Bełchatów, Drużbice, Kleszczów, Kluki, Rusiec, Szczerców, Żelów, Działoszyn, Kiełczygłów, Nowa Brzeźnica, Pajęczno, Rząśnia, Siemkowice, Strzelce Wielkie, Sulmierzyce, Gorzkowice, Rozprza, Wola Krzysztoporska,

- województwo małopolskie: 264,5 mln euro (podregion oświęcimski),
- województwo śląskie: 2 216,9 mln euro (podregiony: katowicki, bielski, tyski, rybnicki, gliwicki, bytomski i sosnowiecki),
- województwo wielkopolskie: 414,8 mln euro (część podregionu konińskiego²).

Wykres 1. Podział środków FST pomiędzy regiony górnicze (w mln euro)



Źródło: opracowanie własne PwC na podstawie programów regionalnych

Rozporządzenie ustanawiające FST zostało przyjęte 24 czerwca 2021 r., jednak faktyczne wdrażanie jego instrumentów rozpoczęło się dopiero w 2023 r. Opóźnienie to wynikało z przedłużających się negocjacji dotyczących Umowy Partnerstwa na lata 2021–2027 oraz programów regionalnych, które uzyskały akceptację Komisji Europejskiej dopiero w grudniu 2022 r. W konsekwencji uruchomienie programów i konkursów nastąpiło w połowie 2023 r.

Dystrybucja całości środków pochodzących z FST dedykowanych Polsce jest realizowana poprzez wyodrębnione priorytety w ramach programów wybranych regionów (Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027: Priorytet: 9. Fundusze Europejskie na rzecz transformacji obszarów górniczych na Dolnym Śląsku, Fundusze Europejskie dla Łódzkiego 2021-2027: Priorytet: 9. Fundusze Europejskie dla Łódzkiego w transformacji, Fundusze Europejskie

Dobryczyce, Gomunice, Kamieńsk, Lgota Wielka, Ładzice, Radomsko, Czarnożyły, Konopnica, Osjaków, Ostrówek, Wieluń, Wierzchlas, Widawa, Złoczew i miasta: Piotrków Trybunalski, Radomsko, Bełchatów

² *miasto Konin oraz powiaty koniński, kolski, słupecki i turecki*

dla Małopolski 2021-2027: Priorytet 8. Fundusze europejskie dla sprawiedliwej transformacji Małopolski Zachodniej, Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027: Priorytet 10: Fundusze Europejskie na transformację, Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021-2027: Priorytet: 10. Sprawiedliwa transformacja Wielkopolski Wschodniej).

1.2 Cele i zakres badania

Badanie miało na celu ocenę trafności wskazań zawartych w dokumentach strategicznych i programowych, przygotowanego systemu wdrażania oraz dotychczasowego działania interwencji, w tym jej bardzo wstępnych efektów, mając na uwadze fakt, że realny start programów wdrażających FST nastąpił dopiero w połowie 2023 r.

Szczegółowe cele badania zostały zdefiniowane następująco:

- ocena trafności regulacji UE określających ramy organizacyjne w zakresie FST w kontekście zidentyfikowanych wyzwań w obszarze sprawiedliwej transformacji energetycznej i korespondujących z nimi celów funduszu,
- ocena trafności przyjętego sposobu implementacji FST w Polsce, tj. modelu instytucjonalnego zakładającego pełną decentralizację funduszu i jego wdrażanie wyłącznie poprzez programy regionalne,
- ocena trafności TPST (w tym proponowanych kierunków działań oraz modelu wdrożeniowego) stanowiących załączniki do programów w kontekście celów FST oraz charakterystyki wyzwań w poszczególnych regionach wdrażających fundusz,
- ocena dotychczasowej oraz przewidywanej skuteczności wdrażania FST w Polsce w kontekście wyzwań związanych z transformacją w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu oraz ograniczeniem negatywnych skutków – przede wszystkim społeczno-gospodarczych – tego procesu.

Cele te zostały zrealizowane poprzez analizy w ramach 4 obszarów badawczych, którym przypisano 16 podstawowych i 2 dodatkowe pytania badawcze:

1. Czy zakres tematyczny wsparcia został trafnie określony w rozporządzeniu ustanawiającym FST biorąc pod uwagę cele funduszu?
2. Jakie ewentualne zmiany należałoby wprowadzić, aby zakres tematyczny bardziej trafnie odpowiadał celom funduszu?

3. Czy przepisy dot. przygotowania TPST są trafne w kontekście zapewnienia skutecznej interwencji?
4. Czy specyficzne warunki wdrażania FST względem pozostałych funduszy w ramach polityki spójności UE przyczyniają się korzystnie do osiągnięcia celów funduszu?
5. Jakie bariery zidentyfikowano na dotychczasowym etapie wdrażania FST?
6. Jakie rozwiązania mogłyby się przyczynić do wyeliminowania tych barier?
7. Czy nowoprzyjęte rozwiązania legislacyjne ustanawiające platformę STEP i zmieniające regulacje dotyczące FST są adekwatne w kontekście zwiększenia efektywności wdrażania tychże środków?
8. Czy przyjęty w Polsce zdecentralizowany model wdrażania FST jest adekwatny do celów funduszu biorąc pod uwagę kompetencje instytucji na poziomie krajowym, regionalnym oraz lokalnym?
9. Czy Polska powinna zaimplementować rozwiązania w tym zakresie stosowane w innych państwach wdrażających FST?
10. Czy przyjęte mechanizmy koordynacji współpracy administracji rządowej oraz samorządów regionalnych zapewniają właściwe zabezpieczenie interesów obydwu stron w kontekście wdrażania FST?
11. Jakie inne mechanizmy koordynacji mogłyby zapewnić właściwą współpracę instytucji poziomu krajowego oraz regionalnego?
12. Na ile różniły się podejścia do przygotowania programów regionalnych oraz TPST w poszczególnych polskich regionach?
13. Czy zidentyfikowane różnice w podejściu do programowania wynikały z charakterystyki uwarunkowań transformacji poszczególnych regionów czy z innych kwestii?
14. Jak zidentyfikowane różnice w podejściu do programowania TPST przełożyły się na użyteczność rozwiązań oraz skuteczność wdrażania?
15. Na ile skutecznie polskie regiony radzą sobie z wydatkowaniem środków FST biorąc pod uwagę presję czasową z wydatkowaniem środków FST z The Next Generation EU?
16. Jakie są rekomendacje dla kontynuacji FST lub inicjatywy analogicznej do FST w kolejnym okresie programowania UE tj. po 2027 r.?

17. Dodatkowe pytanie badawcze: Jakie strategie komunikacyjne i promocyjne mogłyby zwiększyć świadomość i zaangażowanie interesariuszy w realizację projektów finansowanych z FST?
18. Dodatkowe pytanie badawcze: Jakie innowacyjne narzędzia zarządzania projektami mogłyby zwiększyć efektywność i skuteczność realizacji projektów finansowanych z FST?

Zakres czasowy badania objął okres od akceptacji programu przez Komisję Europejską do dnia 31.12.2024 r. lub w przypadku dostępności danych (w szczególności danych finansowych poszczególnych regionów) do dnia 30.06.2025 r.

Na podstawie wniosków z przeprowadzonych badań zostały opracowane wskazówki dotyczące wdrażania wsparcia z FST w kolejnych latach perspektywy finansowej 2021-2027, jak również zalecenia i rekomendacje dla wsparcia regionów doświadczających skutków transformacji energetycznej.

Badanie zrealizowano w okresie styczeń-lipiec 2025 r. W ramach uzupełnień do raportu uwzględniono zmianę sytuacji politycznej w zakresie rekonstrukcji rządu z dnia 24 lipca 2025 r., w tym zmiany struktury ministerstw w Polsce.

2. Wyniki badania

2.1 Zakres tematyczny wsparcia FST

Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji został ustanowiony jako odpowiedź Unii Europejskiej na wyzwania związane z przechodzeniem na gospodarkę neutralną dla klimatu, zgodnie ze strategią Europejskiego Zielonego Ładu. Nowy instrument ma na celu wsparcie regionów i społeczności najbardziej dotkniętych negatywnymi skutkami transformacji energetyczno-klimatycznej. Zgodnie z Rozporządzeniem (UE) 2021/1060³, jedynym celem szczegółowym FST jest **umożliwienie regionom i ludności łagodzenia skutków transformacji wpływających na społeczeństwo, zatrudnienie, gospodarkę i środowisko**, w kontekście realizacji celów klimatycznych Unii Europejskiej na rok 2030 oraz osiągnięcia neutralności klimatycznej do roku 2050, zgodnie z założeniami porozumienia paryskiego. Rozporządzenie (UE) 2021/1056⁴, ustanawiające sam fundusz, precyzuje, że wsparcie powinno koncentrować się na działaniach **bezpośrednio przyczyniających się do łagodzenia negatywnych skutków transformacji, w szczególności poprzez zmniejszanie jej konsekwencji dla zatrudnienia oraz poprzez wspieranie dywersyfikacji i modernizacji lokalnych gospodarek**. Tym samym FST pełni funkcję nie tylko finansową, ale również społeczną i strukturalną, wspierając sprawiedliwe przejście ku zielonej gospodarce.

Należy tu podkreślić, że **wszyscy respondenci badania oceniali bardzo pozytywnie utworzenie funduszu oraz wydzielenie środków dedykowanych regionom najbardziej narażonym na negatywne skutki społeczne i gospodarcze transformacji**. Wskazane w preambule do rozporządzenia obszary tematyczne wsparcia obejmują szeroki zakres i wpisują

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji

się w potrzeby bardzo zróżnicowanych regionów objętych transformacją. Zakres ten jest dobrze oceniany zarówno przez beneficjentów prywatnych, jak i instytucjonalnych, choć wyniki badania wskazują na potrzebę poszerzenia możliwości wsparcia.

Społeczny zakres wsparcia

FST ma na celu zapewnienie, by transformacja energetyczna była **sprawiedliwa i sprzyjająca włączeniu społecznemu**. W tym kontekście preambuła wskazuje na konieczność:

- łagodzenia negatywnych skutków dla pracowników, zwłaszcza tych zatrudnionych w sektorach opartych na paliwach kopalnych i w przemyśle wysokoemisyjnym;
- podnoszenia i zmiany kwalifikacji pracowników dotkniętych transformacją, niezależnie od ich aktualnego statusu zatrudnienia;
- aktywizacji osób poszukujących pracy, w tym poprzez pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia i integrację na rynku pracy;
- wsparcia infrastruktury społecznej, np. placówek opieki nad dziećmi i osobami starszymi, ośrodków szkoleniowych – pod warunkiem uzasadnienia w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji;
- uwzględnienia grup szczególnie podatnych na skutki transformacji, takich jak osoby z niepełnosprawnościami, kobiety, społeczności górnicze – z naciskiem na zachowanie ich dziedzictwa kulturowego.

Gospodarczy zakres wsparcia

Preambuła podkreśla konieczność **dywersyfikacji i modernizacji lokalnych gospodarek** w regionach dotkniętych transformacją. Wsparcie gospodarcze obejmuje:

- inwestycje produkcyjne w MŚP, w tym mikroprzedsiębiorstwa i start-upy;
- tworzenie nowych przedsiębiorstw, inkubatory przedsiębiorczości, usługi doradcze;
- Inwestycje w badania i innowacje, w tym działania prowadzone przez uczelnie i publiczne instytucje badawcze oraz transfer technologii;
- wsparcie dla przedsiębiorstw innych niż MŚP, jeśli jest to konieczne do ochrony miejsc pracy i nie prowadzi do przeniesienia produkcji;
- rozwój infrastruktury cyfrowej, innowacji cyfrowych i łączności cyfrowej;
- inwestycje w zrównoważoną turystykę jako element stymulowania potencjału wzrostu endogenicznego regionów.

Środowiskowy zakres wsparcia

FST ma wspierać działania zgodne z celami Europejskiego Zielonego Ładu, porozumienia paryskiego i celami zrównoważonego rozwoju ONZ. W tym zakresie preambuła wskazuje na:

- transformację w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu i o obiegu zamkniętym;
- inwestycje w czystą energię, w tym technologie magazynowania energii, energię odnawialną, efektywność energetyczną (np. modernizację budynków mieszkalnych);
- rewitalizację i renaturyzację terenów zdegradowanych, rozwój zielonej infrastruktury i gospodarki wodnej;
- działania na rzecz ograniczenia ubóstwa energetycznego, zwłaszcza w mieszkalnictwie socjalnym;
- wspieranie gospodarki o obiegu zamkniętym, z wyłączeniem spalania odpadów, które znajduje się na najniższym szczeblu hierarchii postępowania z odpadami.

Analiza list beneficjentów FST wskazuje na szeroki katalog zarówno projektów dofinansowywanych, jak również grup beneficjentów korzystających z pomocy, obejmujący podmioty administracji publicznej, instytucje nauki i edukacji, instytucje ochrony zdrowia, instytucje wspierające biznes, organizacje społeczne i związki wyznaniowe, , partnerów społecznych, przedsiębiorstwa, przedsiębiorstwa realizujące cele publiczne, partnerstwa (w tym m.in. partnerstwa JST i organizacji pozarządowych, partnerstwa przedsiębiorstw i partnerów społecznych), służb publicznych oraz grupy rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS).

Niemniej jednak, uczestnicy badania wielokrotnie podkreślali, że **rzeczywisty zakres projektów możliwych do sfinansowania z FST okazywał się często węższy niż wynikało to z pierwotnych interpretacji rozporządzenia, a także preambuły**. Zakres wsparcia zaprogramowany w poszczególnych TPST był ograniczany w wyniku interpretacji KE zarówno na etapie roboczych konsultacji i negocjacji TPST, jak i później – już po zakończeniu procesu programowania – w trakcie wdrażania. Przykładem takich ograniczeń jest ograniczenie wsparcia projektów zakładających wykorzystanie maszyn lub urządzeń zasilanych paliwami kopalnymi. W rezultacie, każdy z badanych regionów w trakcie badania wskazywał na potrzebę poszerzenia zakresu tematycznego.

Ocenę oferowanego w ramach FST zakresu tematycznego wsparcia z perspektywy beneficjentów dokonano w szczególności w oparciu o badania ankietowe internetowe (CAWI) i telefoniczne

(CATI). Punktem wyjścia dla tej oceny była identyfikacja potrzeb oraz pytanie na ile w te potrzeby wpisało się wsparcie FST.

Badanie CAWI przeprowadzone wśród beneficjentów Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji ujawniło, że najczęstszą motywacją do ubiegania się o wsparcie były potrzeby związane z inwestycjami proekologicznymi – wskazało je 43,8% respondentów.

Wykres 2. Najczęstsze motywy ubiegania się o wsparcie z FST



Źródło: opracowanie własne PwC na podstawie nadania CAWI beneficjentów FST, n=322

To pokazuje, że transformacja energetyczna i działania na rzecz ochrony środowiska są kluczowym kierunkiem rozwoju dla wielu instytucji i firm. Na drugim miejscu znalazła się implementacja innowacyjnych rozwiązań (38,4%), co sugeruje silne zainteresowanie modernizacją i unowocześnianiem działalności. Planowanie transformacji jako motywacja do aplikowania o środki zostało wskazane przez 30% badanych, co potwierdza, że wiele

podmiotów aktywnie przygotowuje się do zmian strukturalnych i gospodarczych w regionach objętych transformacją. Inne istotne potrzeby to:

- Wsparcie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu (19,7%),
- Badania i rozwój (15,9%),
- Rozwój infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej (15,0%),
- Szkolenia i przekwalifikowanie pracowników (11,9%).

Znacznie rzadziej wskazywano takie potrzeby jak modernizacja zarządzania, poprawa mobilności mieszkańców czy rekultywacja terenów. Tylko 0,9% respondentów zadeklarowało, że nie miało konkretnych potrzeb. Powyższe wyniki potwierdzają, że aplikowanie o środki było w zdecydowanej większości przypadków odpowiedzią na realne wyzwania rozwojowe i są one spójne z założeniami i celami FST.

Badanie CATI wśród beneficjentów pogłębiło kwestię potrzeb i pokazało, które obszary tematyczne są dla nich najważniejsze. Dominują potrzeby zgodne z celami FST (np. zielona transformacja, innowacje, B+R), można zatem uznać, że zakres tematyczny funduszu został trafnie określony z punktu widzenia potrzeb beneficjentów. Większość badanych beneficjentów jest również zdania, że wsparcie udzielone w ramach realizowanych przez nich projektów przyczyni się do realizacji potrzeb samych beneficjentów i potrzeb rozwojowych ich regionu.

W odpowiedzi na pytanie dotyczące pojawienia się nowych potrzeb rozwojowych beneficjentów, blisko co druga osoba (44%) dostrzega nowe wyzwania rozwojowe, które nie znajdują obecnie odzwierciedlenia w ramach wsparcia oferowanego przez FST. Z drugiej strony jest 36% respondentów, którzy nie zauważają takich braków. Warto również zwrócić uwagę na stosunkowo wysoki odsetek osób niezdecydowanych – 20% wskazało odpowiedź „nie wiem / trudno powiedzieć”, co może świadczyć o potrzebie dalszej edukacji lub konsultacji w zakresie możliwości oferowanych przez FST.

Wśród osób, które zauważyły nowe potrzeby rozwojowe niewystarczająco uwzględnione w FST, większość (84,8%) zadeklarowała gotowość do złożenia wniosku o dofinansowanie w ramach kontynuacji instrumentu. To wyraźny sygnał, że FST postrzegany jest jako adekwatne i pożądane źródło wsparcia dla dalszego rozwoju. Niewielka część badanych – 6,1% – wskazała, że w przypadku kontynuacji FST wolałyby ubiegać się o środki z innych programów wspierających podobne instytucje. Tylko 2 osoby (3%) zadeklarowały brak zainteresowania aplikowaniem o dofinansowanie, a kolejne 4 osoby (6,1%) nie miały jeszcze wyrobionej opinii w tej sprawie.

W pytaniu dotyczącym nowych potrzeb rozwojowych regionu, które nie są obecnie uwzględnione w Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, respondenci wykazali dużą ostrożność w formułowaniu jednoznacznych opinii. Największa grupa 44,7% – wskazała odpowiedź „nie wiem / trudno powiedzieć”, co może świadczyć o niskim poziomie wiedzy na temat regionalnych potrzeb lub ograniczonym dostępie do informacji o działaniach FST na poziomie regionalnym. Z kolei 23,4% respondentów dostrzega obecnie nowe, niezaspokojone potrzeby rozwojowe w swoim regionie. Przeciwnego zdania jest 32% badanych, którzy nie widzą takich braków.

Konsultacje z ekspertami ds. transformacji energetycznej, w tym przedstawicielami Komisji Europejskiej, przeprowadzone w trakcie wywiadów ewaluacyjnych również potwierdziły zasadność szerokiego zakresu tematycznego funduszu. Eksperti podkreślali rolę FST jako instrumentu ukierunkowanego nie tyle na same działania związane z transformacją energetyczną, ile na łagodzenie skutków tego procesu.

Podsumowując, stwierdzić można, że **zakres tematyczny wsparcia określony w rozporządzeniu ustanawiającym FST został trafnie zaprojektowany – jest szeroki, kompleksowy i adekwatny do celów funduszu, jakimi są łagodzenie skutków transformacji w regionach szczególnie nią dotkniętych. Uwzględnia on zróżnicowane potrzeby społeczno-gospodarcze i jest wrażliwy na lokalną specyfikę, co pozwala na elastyczne dostosowanie interwencji do zmieniających się uwarunkowań. W związku z tym niezwykle istotne jest, aby zachować tę szerokość i otwartość zakresu wsparcia – zbyt daleko idące uszczegółowienia mogłyby ograniczyć możliwość reagowania na nowe wyzwania i potrzeby, które pojawiają się w toku transformacji. Kluczową rolę w tym procesie odgrywają samorządy, które – dzięki swojej bliskości do społeczności lokalnych – są najlepiej predysponowane do mapowania potrzeb i identyfikowania obszarów wymagających wsparcia.**

Choć zakres wsparcia FST jest generalnie oceniany pozytywnie i odpowiada aktualnym potrzebom transformacyjnym regionów, przedstawiciele IZ oraz samorządów lokalnych coraz częściej podkreślają konieczność jego rozszerzenia. W ich opinii obecna oferta, choć wartościowa, nie obejmuje wszystkich kluczowych obszarów niezbędnych do skutecznego przeprowadzenia transformacji społeczno-gospodarczej. Równocześnie, ze względu na indywidualną specyfikę regionów, w tym różny etap procesu transformacji na jakim się znajdują oraz rodzaj i skalę wyzwań z jakimi się mierzą, każdy z regionów wskazywał na nieco inne potrzeby. W województwie wielkopolskim wskazuje się na potrzebę objęcia wsparciem inwestycji w infrastrukturę drogową oraz wodno-kanalizacyjną, które są fundamentem dla dalszego rozwoju gospodarczego i poprawy jakości życia mieszkańców. Z kolei w województwie dolnośląskim samorządy postulują uwzględnienie projektów rewitalizacyjnych oraz rozwoju transportu

lokalnego, co ma kluczowe znaczenie dla spójności terytorialnej i przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu. W województwie śląskim pojawiają się głosy o konieczności wsparcia przygotowania terenów inwestycyjnych oraz stworzenia korzystnych warunków dla inwestorów, w tym także dużych przedsiębiorstw, które mogą odegrać istotną rolę w tworzeniu nowych miejsc pracy i dywersyfikacji lokalnej gospodarki. Natomiast w województwie łódzkim głównym postulatem jest objęcie wsparciem FST regionalnego transportu, co ma na celu zapewnienie spójności terytorialnej oraz poprawę dostępności komunikacyjnej obszarów objętych TPST. Zgłaszane postulaty wskazują na rosnącą świadomość lokalnych władz co do kompleksowości wyzwań transformacyjnych i potrzebę elastycznego podejścia do kształtowania instrumentów wsparcia.

Podsumowując kluczowe wnioski zgłaszane w trakcie prowadzonego badania, związane z poszerzeniem zakresu wsparcia FST, które zdaniem regionów umożliwiłoby lepsze dopasowanie interwencji do specyficznych wyzwań regionów pogórnicych, należy wskazać:

- **Możliwość finansowania z FST rewitalizacji budynków mieszkalnych i osiedli (po)górnicych miejskich i podmiejskich.** Obszary te borykają się z różnymi problemami natury przestrzenno-funkcjonalnej i społeczno-ekonomicznej, wynikające z pierwotnego przykładowego charakteru osiedli. Osiedla te są w bardzo złym stanie, wymagają rewitalizacji. Warunki życia na tych osiedlach są z jednej strony niesprzyjające dla starzejącej się społeczności, grupy szczególnie podatnej na skutki transformacji, z drugiej strony nie zachęcają do osiedlania się nowych mieszkańców, a raczej powodują ich odpływ. Równocześnie rewitalizacja budynków i osiedli, które powstały bezpośrednio w związku z działalnością górnicych regionów, przyczyniłaby się do zachowania tożsamości oraz materialnego dziedzictwa górnicych, co powinno być wspierane zgodnie z rozporządzeniem FST.
- **Zwiększenie możliwości wsparcia dla inwestorów, w tym przedsiębiorstw innych niż MŚP, tworzących dobrze płatne miejsca pracy w regionach objętych FST.** Potrzeba wsparcia dla dużych przedsiębiorstw, była rozpoznana i artykułowana wcześniej⁵. Aby sprostać wyzwaniom transformacji, w ramach działań inwestycyjnych mających na celu złagodzenie społeczno-ekonomicznych skutków tego procesu, w wyjątkowych przypadkach –

⁵ Bruksela, dnia 26.2.2020 r. SWD(2020) 520 final DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
Sprawozdanie krajowe – Polska 2020

i o ile jest to niezbędne do realizacji terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji – należy rozważyć wsparcie na inwestycje produkcyjne w dużych przedsiębiorstwach. Obecne zapisy rozporządzenia wskazują na możliwość wsparcia inwestycji produkcyjnych przedsiębiorstw innych niż MŚP, jednakże w praktyce to wsparcie jest ograniczone. Dzieje się tak m.in. dlatego, że takie inwestycje muszą być każdorazowo indywidualnie wpisane do TPST. Dodatkowo, regiony wskazywały na trudność w pozyskaniu inwestorów, ze względu na mniej konkurencyjną ofertę inwestycyjną, a także szereg wyzwań z jakimi inwestorzy muszą się zmierzyć realizując inwestycje na terenach pogórnicych (wyzwania techniczne, środowiskowe, prawne i infrastrukturalne, takie jak szkody górnicze, zanieczyszczenia terenu, wysokie koszty rekultywacji, skomplikowany stan prawny gruntów, a w niektórych przypadkach ograniczona dostępność komunikacyjna). W rezultacie czynniki te zasadniczo podwyższają koszty inwestycji i zniechęcają potencjalnych inwestorów. Z wywiadów wynika, że w ich efekcie część z wpisanych początkowo planowanych inwestycji w TPST nie będzie finalnie zrealizowana. Aby skutecznie przyciągać inwestorów tworzących miejsca pracy na terenach objętych procesem transformacji, konieczne jest zwiększenie zachęt inwestycyjnych oraz uproszczenie zasad przyznawania wsparcia.

- **Umożliwienie szerszego dofinansowania transportu lokalnego.** Choć rozporządzenie FST dopuszcza inwestycje w inteligentną i zrównoważoną mobilność, w tym dekarbonizację transportu, w praktyce wsparcie to zostało ograniczone głównie do obszarów miejskich. Tymczasem w regionach pogórnicych, charakteryzujących się silnymi powiązaniem funkcjonalnymi, historycznie transport był podporządkowany potrzebom przemysłu, co dziś skutkuje brakiem alternatyw komunikacyjnych. Taka sytuacja utrudnia zrównoważony rozwój tych terenów.
- **Włączenie do zakresu wsparcia, w uzasadnionych przypadkach dofinansowania transportu kolejowego.** Regiony pogórnicych często borykają się z wykluczeniem komunikacyjnym, zatem w uzasadnionych przypadkach, dla zapewnienia spójności terytorialnej i poprawy dostępności transportowej tych regionów, wskazane jest wsparcie rozwoju lokalnej infrastruktury kolejowej. Inwestycje w tych obszarach nie tylko przyczynią się do zrównoważonego rozwoju m.in. poprzez pozytywny wpływ na lokalny rynek pracy, ale także na zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej regionu.
- **Rozszerzenie zakresu wsparcia inwestycji w sektorze turystyki.** Obecne ograniczenie wsparcia w FST wyłącznie do turystyki zrównoważonej, która nie posiada jednoznacznej definicji, znacząco zawęża możliwości rozwoju tego sektora. Tymczasem na wielu obszarach objętych transformacją, turystyka – jako dynamicznie rozwijająca się gałąź gospodarki –

mogłaby stać się impulsem wzrostu, tworząc miejsca pracy, wspierając lokalnych przedsiębiorców i przyczyniając się do przebranżowienia regionów. Dlatego też, z jednej strony wskazane jest opracowanie jasnej i pojemnej definicji turystyki zrównoważonej, która ograniczy wątpliwości interpretacyjne instytucji wdrażających w obecnym okresie programowania. Z drugiej strony, w uzasadnionych przypadkach, wskazane jest poszerzenie zakresu wsparcia o bardziej kompleksowy rozwój tego sektora, dostosowany do lokalnych uwarunkowań i potencjału.

- **Włączenie, w uzasadnionych przypadkach, inwestycji drogowych i inwestycji w sieci wodno-kanalizacyjne.** W trakcie wywiadów z IZ, przedstawiciele regionów zgłaszali potrzebę przeprowadzenia inwestycji w infrastrukturę na terenach objętych TPST, uzasadniając jej zły stan efektem działalności kopalni. Równocześnie, dostępne możliwości wsparcia z filaru II oraz filaru III Mechanizmu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji zostały ocenione jako trudno dostępne, ze względu na krótki czas dostępności alokacji (do 2025 roku), jak i skomplikowane oraz długotrwałe procedury wnioskowania o wsparcie. W rezultacie JST skupiły się na możliwościach otrzymania wsparcia z I filaru, tj. FST.
- **Umożliwienie, w uzasadnionych przypadkach, inwestycji w maszyny i urządzenia korzystające z paliw kopalnych.** W świetle art. 9 pkt d rozporządzenia FST, wykluczenie wsparcia dla paliw kopalnych stanowi jedno z kluczowych ograniczeń w zakresie kwalifikowalności wydatków, zgłaszanych przez beneficjentów. Początkowo zapis ten był interpretowany przez regiony jako wyłączenie sektorowe (wyłączenia sektorowe zawsze były obecne w rozporządzeniach UE dotyczących funduszy polityki spójności, w tym również w poprzedniej perspektywie finansowej) Jednak w odniesieniu do aktualnej perspektywy, w toku konsultacji z KE doprecyzowano, że zakaz obejmuje wszelkie formy wsparcia technologii opartych na paliwach kopalnych, niezależnie od branży, w której są stosowane. Tak restrykcyjne podejście rodziło istotne trudności interpretacyjne i praktyczne, prowadząc do ryzyka niekwalifikowalności wydatków, nie tylko w projektach osób w trakcie przebranżawiania, zakładających działalność gospodarczą, czy w projektach dywersyfikacji działalności MŚP, ale nawet w projektach o charakterze edukacyjnym czy społecznym. Opinia KE z września 2024 r., łagodząca wcześniejsze stanowisko, wprowadziła możliwość odstępstw w przypadkach braku dostępnych alternatyw technologicznych, jednak brak precyzyjnych wytycznych co do zakresu i metodologii oceny dostępności tych alternatyw nadal generuje niepewność wdrożeniową. Dodatkowo, biorąc pod uwagę rodzaj projektów/ich skalę (projekty MŚP, czy nowopowstałych jednoosobowych działalności gospodarczych) oraz dostępność rozwiązań technologicznych i koszt alternatyw, zamiana wydatków związanych

z zakupem maszyn czy urządzeń na paliwa kopalne, na wydatek związany z zakupem analogicznego urządzenia na paliwa alternatywne w wielu przypadkach powodowałyby kilkukrotny wzrost kosztów inwestycji, co skutkowałoby jej nieopłacalnością.

Niejednoznaczność sformułowanego przez KE terminu: „viable alternative technology” oraz brak jednolitej wykładni tego pojęcia ze strony Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej również prowadzi do rozbieżności interpretacyjnych pomiędzy regionami, co przekłada się na spójność i efektywność realizacji interwencji w ramach FST. Należy jednak zaznaczyć, że MFiPR we współpracy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego przygotował narzędzie pomocnicze umożliwiające weryfikację dopuszczalności wsparcia dla inwestycji wykorzystujących paliwa kopalne w ramach instrumentów finansowych, jednocześnie pozostawiając regionom swobodę w decyzji o ew. wykorzystaniu tego narzędzia również do badania przypadków w zakresie wsparcia dotacyjnego.

Dodatkowo, poza poszerzeniem zakresu wsparcia, który został przedstawiony wyżej, wyzwaniem dla wdrażania FST był brak dedykowanych przepisów wdrożeniowych. Z przeprowadzonych wywiadów wynika jednak, że doświadczone w poprzednich perspektywach finansowania IZ i IP sprostaly temu zadaniu i oceniały pozytywnie możliwość własnego zaprogramowania wdrożenia. Należy tutaj podkreślić, że wszystkie regiony w zakresie wdrażania wykorzystują doświadczenie oraz wykorzystywały rozwiązania i przepisy stosowane we wdrażaniu np. EFRR oraz EFS+, tj. przepisy rozporządzenia ogólnego Rozporządzenie UE 2021/1060⁶, w tym także w zakresie określania poziomu dofinansowania działań z FST na podstawie progów określonych dla całych województw, tj. NUTS 2. Przepis ten nie jest jednak adekwatny do sytuacji regionów objętych FST, gdyż wyznaczenie obszarów do objęcia TPST odbywało się na poziomie NUTS 3 a w przypadku obszarów z województw wielkopolskiego i łódzkiego delimitacja dotyczyła wybranych powiatów i gmin. Terytoria kwalifikujące się do wsparcia z FST co do zasady odpowiadają obszarom NUTS 3 czyli subregionom, natomiast poziom dofinansowania jest zależny od kategorii regionu (określonego na poziomie NUTS 2): 85% dla regionów słabiej

⁶ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej*

rozwiniętych (Małopolska, Łódzkie, Śląskie) i 70% dla regionów w okresie przejściowym (Wielkopolska i Dolny Śląsk). W rezultacie podregion wałbrzyski czy koniński są traktowane jak zamożne regiony (gdzie wymagany jest wyższy wkład własny), a nie obszary najbardziej dotknięte negatywnymi skutkami gospodarczymi społecznymi transformacji, podczas gdy ich PKB na mieszkańca jest znacząco niższe niż średnia krajowa.

Tabela 1. Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca w Polsce i regionach w okresie przejściowym

| Produkt Krajowy Brutto na mieszkańca (w %) | |
|--|-------|
| Polska = 100 | |
| 2022 | |
| Polska | 100 |
| Dolnośląskie | 107,8 |
| Podregion Wałbrzyski | 70,6 |
| Wielkopolskie | 104,4 |
| Podregion Koniński | 76,5 |

Źródło: dane GUS

Ponadto, biorąc pod uwagę poziom PKB na mieszkańca wyrażony jako procent średniej UE, wartość tego wskaźnika w podregionach wałbrzyskim i konińskim (obszarach NUTS 3) nie przekracza poziomu 60%, podczas gdy dla obszarów NUTS 2 - województw dolnośląskiego i wielkopolskiego PKB na mieszkańca przekracza 80%. Rozbieżność wartości dla obszarów NUTS 3 i NUTS 2 wskazuje na konieczność definiowania poziomu wsparcia dla obszarów objętych TPST na podstawie wskaźników określonych dla obszarów NUTS 3.

Tabela 2. Produkt Krajowy Brutto w cenach bieżących, wyrażony w standardzie siły nabywczej (PPS), na mieszkańca, jako procent średniej UE 27 państw

| | PKB na mieszkańca (w %) |
|----------------------|-------------------------|
| | UE = 100 |
| UE – 27 państw | 100 |
| Polska | 78 |
| Dolnośląskie | 84 |
| Podregion Wałbrzyski | 55 |
| Wielkopolskie | 82 |
| Podregion Koniński | 60 |

Źródło: dane EUROSTAT (2022)

2.2 Warunki wdrażania FST

FST jest postrzegany przez beneficjentów jako bardziej przyjazny i elastyczny instrument wsparcia, wyróżniający się na tle innych funduszy. Jego siłą jest zdolność do łączenia różnych mechanizmów finansowania i typów interwencji, co pozwala na kompleksowe podejście do wyzwań transformacyjnych w regionach. W opinii wielu interesariuszy, FST oferuje nie tylko szeroki wachlarz możliwości, ale również większą dostępność, co przekłada się na pozytywne doświadczenia użytkowników. Co istotne, istnieje silne przekonanie, że Instytucje Zarządzające traktują FST jako priorytetowy instrument polityki rozwojowej – co znajduje odzwierciedlenie w jakości komunikacji, wsparciu merytorycznym oraz otwartości na potrzeby lokalnych społeczności. Taka postawa wzmacnia zaufanie do programu i motywuje beneficjentów do aktywnego uczestnictwa w nim.

O przyjazności FST świadczą również wyniki badania CAWI wśród beneficjentów, które pokazały, że w **ciągu ostatnich pięciu lat nieco więcej niż połowa badanych instytucji i firm (51,9%) nie starała się o dofinansowanie z innych źródeł na realizację działań podobnych do tych, które zostały objęte wsparciem z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.** Może to

świadczą o tym, że FST był dla wielu beneficjentów pierwszą realną szansą na realizację planowanych inwestycji. Spośród tych, którzy wcześniej podejmowali próby pozyskania środków:

- 30,1% aplikowało o wsparcie z innych programów unijnych,
- 8,7% korzystało ze środków krajowych,
- 2,8% sięgnęło po kredyty komercyjne,
- 1,9% – po kredyty preferencyjne,
- 0,3% próbowało pozyskać środki od zewnętrznego inwestora.

W wywiadach przedstawiciele mniej zamożnych gmin wskazywali, że ograniczenie środków wyłącznie do dedykowanych regionów, umożliwiło im pozyskanie wsparcia na projekty, na które wcześniej nie udawało im się pozyskać funduszy ze względu na dużo większą konkurencję w ramach konkursów finansowanych np. z EFRR.

Możliwość realizacji projektów łączących inwestycje infrastrukturalne z rozwojem kapitału ludzkiego, w szczególności z komponentami kompetencyjnymi, jest szczególnie dobrze oceniana przez beneficjentów FST, ponieważ daje realną szansę na przekwalifikowanie się osób dotkniętych skutkami transformacji oraz na zabezpieczenie miejsc pracy w regionach objętych zmianami. Takie podejście pozwala nie tylko na modernizację przestrzeni i rozwój lokalnej infrastruktury, ale przede wszystkim na przygotowanie mieszkańców do nowych wyzwań rynku pracy poprzez rozwój ich umiejętności i kompetencji. Dzięki temu wsparcie z FST nie ogranicza się jedynie do działań technicznych, lecz obejmuje również wymiar społeczny, co zwiększa jego skuteczność i trwałość. **Elastyczność w komponowaniu projektów umożliwia tworzenie zintegrowanych rozwiązań, które odpowiadają zarówno na potrzeby gospodarcze, jak i społeczne**, wspierając tym samym proces sprawiedliwej i inkluzywnej transformacji.

Wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w ramach FST jest wysoko oceniane przez beneficjentów, przede wszystkim ze względu na jego praktyczny charakter i realny wpływ na rozwój firm w regionach objętych transformacją. Przedsiębiorcy doceniają możliwość finansowania inwestycji modernizacyjnych, zakupu środków trwałych oraz działań zwiększających konkurencyjność, co przekłada się na wzrost efektywności i zdolność adaptacji do zmieniających się warunków rynkowych.

Istotnym atutem FST m.in. dla przedsiębiorstw w tym MŚP, jak również JST jest forma wsparcia (dotacja), podczas gdy wsparcie na podobne inwestycje w ramach EFRR ograniczone już zostało wyłącznie do instrumentów finansowych, co przekłada się na bardzo duże zainteresowanie konkursami dotyczącymi wsparcia inwestycyjnego.

Tabela 3. Zestawienie liczby wniosków złożonych na wsparcie rozwoju przedsiębiorstw w ramach FST

| Region | Liczba wniosków złożonych do 30.06.2025 r. | Wartość procentowa wnioskowanego wsparcia względem alokacji przeznaczonej na działanie wspierające rozwój przedsiębiorstw |
|---------------|--|---|
| Dolnośląskie | 491 | 122% (Działanie 9.4 Transformacja gospodarcza) |
| Łódzkie | 490 | 249% (Działanie 9.1 Gospodarka w transformacji) |
| Małopolskie | 228 | 131% (Działanie 8.7 Rozwój firm wspierający sprawiedliwą transformację) |
| Śląskie | 1390 | 154% (Działanie 10.3 Wsparcie MŚP na rzecz transformacji) |
| | 24 | 123% (Działanie 10.4 Wsparcie dużych przedsiębiorstw na rzecz transformacji) |
| Wielkopolskie | 414 | 153% (Działanie 10.2 Wsparcie inwestycji w MŚP i dużych przedsiębiorstwach) |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez IZ

Z badania wynika, iż ważnym atutem FST jest jego dostępność i dopasowanie do realiów funkcjonowania MŚP z regionów objętych transformacją. Co więcej, wsparcie to umożliwia nie tylko rozwój technologiczny firm, ale również przekwalifikowanie pracowników i zabezpieczenie miejsc pracy, co ma kluczowe znaczenie w kontekście sprawiedliwej transformacji społeczno-gospodarczej. Takie kompleksowe podejście wzmacnia lokalną odporność gospodarczą i sprzyja budowaniu trwałych podstaw dla zrównoważonego rozwoju regionów.

FST umożliwił realizację szeregu projektów o strategicznym znaczeniu zarówno w obszarze wsparcia pracowników sektora energetycznego (np. „Droga do zatrudnienia po węglu” skierowany do pracowników Grupy Kapitałowej Zespołu Elektrowni Pątnów- Adamów-Konin oraz ich rodzin), jak i projektów środowiskowych (np. projekt rozwoju niskoemisyjnego transportu publicznego w subregionie konińskim, projekt rozwoju energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii w gminach sąsiadujących z Miastem Rybnik, projekt rozbudowy ciepłowni w Wałbrzychu o instalacje OZE, czy projekt transformacji klimatycznej Miasta Oświęcim poprzez rozwój

transportu zeroemisyjnego i infrastruktury wspomagającej). Dzięki FST wsparcie otrzymało również szereg projektów mających na celu dostosowanie profilu przedsiębiorstwa do zmian poprzez dywersyfikację swojej działalności zapewniając nie tylko utrzymanie, ale i utworzenie nowych miejsc pracy (np. projekt budowy nowego, niskoemisyjnego zakładu produkcyjnego przystosowanego do produkcji urządzeń i aparatury elektrycznej średniego napięcia Przedsiębiorstwa Kompletacji i Montażu Systemów Automatyki "CARBOAUTOMATYKA"). Z FST finansowane są również projekty mające stymulować dywersyfikację gospodarki regionów (np. IT HUB Gliwice projekt Parku Naukowo-Technologiczny Technopark Gliwice, w którym docelowo mają działać firmy technologiczne z branży ICT, automatyki, nowoczesnych źródeł wytwarzania energii i wyrobów medycznych). Dodatkowo, co wcześniej nie było możliwe, FST umożliwił realizację synergicznie skomponowanych zestawów kilku projektów dla jednego beneficjenta (np. Uniwersytet Śląski w Katowicach realizuje kompleksowy program inwestycji i projektów miękkich finansowanych ze środków FST. Przedsięwzięcia są ze sobą powiązane i niezbędne do urzeczywistnienia idei miasta akademickiego, które staje się motorem rozwoju nowego przemysłu regionu – nauki, innowacji i zielonych technologii). Takie możliwości zostały bardzo wysoko ocenione zarówno przez beneficjentów, jak i przedstawicieli samorządów. Możliwość wdrażania przedsięwzięć o dużej skali, które odpowiadają na kluczowe wyzwania społeczno-gospodarcze, pozwala nie tylko na modernizację infrastruktury czy rozwój nowych sektorów gospodarki, w tym edukacji i nauki, a co za tym idzie budowanie długofalowej odporności regionów. W rozmowach z interesariuszami często pojawiały się głosy, że potrzeba takich inwestycji jest nadal ogromna – szczególnie w kontekście budowania nowych sektorów gospodarki i przyciągania dużych przedsiębiorstw, które mogłyby tworzyć stabilne i wartościowe miejsca pracy. Wskazywano, że **obecność silnych inwestorów strategicznych może stać się impulsem rozwojowym dla całych lokalnych ekosystemów gospodarczych**, a jednocześnie zapewnić mieszkańcom realne alternatywy zatrudnienia w obliczu wygaszania tradycyjnych sektorów przemysłowych. Dlatego tak istotne jest, aby FST nadal wspierał projekty o wysokim potencjale transformacyjnym i nie ograniczał się wyłącznie do mniejszych, rozproszonych działań (jak to ma czasem miejsce we wdrażaniu wsparcia pochodzącego z innych funduszy), lecz umożliwiał także realizację ambitnych, zintegrowanych inwestycji o znaczeniu ponadlokalnym.

Bariera mentalna w procesie transformacji regionów, szczególnie tych o silnym dziedzictwie przemysłowym, pozostaje jednak jednym z kluczowych wyzwań. Mimo że potrzeby związane z modernizacją, unowocześnianiem infrastruktury i dostosowaniem lokalnych gospodarek do nowych realiów są dziś wyjątkowo pilne, to jednak społeczna gotowość na te zmiany nie zawsze idzie w parze z tempem reform. W tym kontekście ogromną rolę odgrywa

FST, który nie tylko wspiera inwestycje infrastrukturalne i gospodarcze, ale także umożliwia realizację działań miękkich – takich jak komunikacja, edukacja i budowanie zaufania społecznego. Dzięki FST możliwe jest prowadzenie projektów, które „oswajają” nieuchronność nadchodzących zmian, tłumaczą ich sens i pokazują korzyści dla mieszkańców. To właśnie te działania – realizowane lokalnie, z udziałem samorządów, organizacji społecznych i instytucji eksperckich – budują przychylną społeczność, wzmacniają poczucie bezpieczeństwa i pomagają przełamać opór wobec transformacji. Bez nich nawet najlepiej zaplanowane inwestycje mogą napotkać na mur nieufności i społecznego dystansu. Dlatego projekty wspierane przez FST, które łączą twarde inwestycje z miękkim wsparciem społecznym, są dziś nie tylko potrzebne – są absolutnie niezbędne. Takie podejście zostało z powodzeniem wykorzystane w projektach rozwoju energetyki rozproszonej (połączone zostało dofinansowanie instalacji OZE z działaniami edukacyjnymi i proekologicznymi mającymi na celu kształtowanie postaw proekologicznych lokalnych społeczności⁷), czy projektach z obszaru edukacji (połączone zostało dofinansowanie zajęć i staży rozwijających kompetencje zawodowe uczniów, kwalifikacje nauczycieli oraz utworzenie lub doposażanie istniejących pracowni technicznych w szkołach⁸). Nie można również zapomnieć o możliwości dofinansowania z FST projektów przyczyniających się do zachowania dziedzictwa kulturowego i tożsamości regionów górniczych (np. adaptacja zabytkowych budynków pokopalnianych na potrzeby Muzeum Śląskiego w Katowicach, zagospodarowanie pogórniczego budynku dawnej Kopalni Węgla Kamiennego Julia dla Muzeum Wałbrzyszan, tworzenie Interaktywnego Muzeum Kotliny Kłodzkiej w Kudowie-Zdroju, czy adaptacja budynków historycznych kopalni Wujek na potrzeby działalności kulturalnej Śląskiego Centrum Wolności i Solidarności).

Uwzględniając specyficzne cele FST oraz wyzwania, przed którymi stoją regiony objęte procesem transformacji energetycznej, zasadne jest utrzymanie odrębnych zasad wdrażania FST względem pozostałych funduszy polityki spójności UE. Obecna konstrukcja FST jako dedykowanego instrumentu wsparcia, pozwala na lepsze dopasowanie interwencji do unikalnych potrzeb

⁷ Przykładowo projekt: *Rozwój energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii na terenie Miasta Tarnowskie Góry, Gminy Bobrowniki oraz Gminy Świerklaniec realizowanym przez Gminę Tarnowskie Góry*

⁸ Przykładowo projekt: *Specjaliści dźwignią transformacji realizowany przez Miasto Piotrków Trybunalski i Zespół Szkół Ponadpodstawowych nr 5*

społeczno-gospodarczych regionów najbardziej dotkniętych transformacją w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu.

W szczególności należy podkreślić:

- **Celowość utrzymania odrębnego instrumentu** – dedykowany wyłącznie obszarom w transformacji, fundusz pozwala na lepsze ukierunkowanie wsparcia, większą widoczność interwencji oraz skuteczniejsze monitorowanie postępów w realizacji celów transformacji. Włączenie FST do „klasycznej” polityki spójności mogłoby prowadzić do rozproszenia środków i osłabienia koncentracji tematycznej.
- **Konieczność utrzymania dotacyjnego charakteru wsparcia** – regiony objęte FST to w większości obszary o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, które nie dysponują wystarczającym potencjałem do korzystania z instrumentów zwrotnych. Dotacje umożliwiają realizację inwestycji niezbędnych do łagodzenia skutków transformacji, w tym inwestycji w infrastrukturę, rozwój kapitału ludzkiego oraz dywersyfikację gospodarczą.
- **Elastyczność w łączeniu interwencji „twardych” i „miękkich”** – FST umożliwia skuteczne łączenie inwestycji infrastrukturalnych z działaniami wspierającymi rozwój kompetencji, aktywizację zawodową i integrację społeczną, co zwiększa efektywność interwencji i jest kluczowe dla zapewnienia trwałości efektów transformacji.
- **Konieczność utrzymania możliwości dofinansowania inwestycji o strategicznym znaczeniu dla regionu** – takie inwestycje często stanowią fundament dla długofalowej transformacji gospodarczej i społecznej, a ich realizacja bez wsparcia publicznego byłaby niemożliwa lub znacznie opóźniona (jak w przypadku projektów Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach).

W związku z powyższym zasadne jest, aby w przyszłych perspektywach finansowych UE kontynuować wsparcie transformacji energetycznej w ramach odrębnego, dedykowanego instrumentu, zachowując jego dotacyjny charakter oraz elastyczne podejście do typów interwencji.

Dwuletnie opóźnienie w uruchomieniu FST wywołało szereg trudności organizacyjnych i operacyjnych, które obecnie mają istotny wpływ na tempo realizacji projektów i wydatkowanie środków. Szczególnie dotkliwie odczuwalne jest to w kontekście środków pochodzących z instrumentu The Next Generation EU (NGEU), które – zgodnie z obowiązującymi przepisami – muszą zostać wydatkowane do końca 2026 roku. Skrócony horyzont czasowy powoduje presję na beneficjentów i instytucje wdrażające, które muszą intensyfikować działania, aby uniknąć ryzyka niewykorzystania dostępnych funduszy. Opóźnienia te były w dużej mierze wynikiem

przedłużających się negocjacji programów z KE, pracami nad przygotowaniem odpowiednich rozwiązań legislacyjnych oraz mechanizmów wdrażania w ramach bieżącej perspektywy finansowej. Opóźnienie w uruchomieniu FST miało nie tylko wpływ na tempo realizacji projektów, ale również na decyzje strategiczne podejmowane przez potencjalnych beneficjentów. W związku z dwuletnim przesunięciem startu programu, część podmiotów (w szczególności JST) – posiadających już gotowe koncepcje i dokumentację projektową – zdecydowała się na złożenie wniosków o dofinansowanie w ramach innych dostępnych instrumentów wsparcia. Choć skala tego zjawiska, określanego niekiedy jako „kanibalizacja projektów”, nie jest dokładnie znana, może ono mieć istotne konsekwencje dla efektywności wdrażania FST. Projekty, które pierwotnie były planowane jako element transformacji wspieranej z funduszu, mogły zostać zrealizowane w ramach innych programów (np. KPO), co z jednej strony przyspieszyło ich wdrożenie, ale z drugiej – ograniczyło pulę wartościowych inicjatyw możliwych do sfinansowania z FST. Sytuacja ta pokazuje, jak istotne jest terminowe uruchamianie instrumentów finansowych oraz zapewnienie beneficjentom przewidywalności i stabilności w planowaniu działań rozwojowych. Jest to o tyle ważne, że wśród instytucji i firm, które w badaniu CAWI zadeklarowały, że podejmowały próby pozyskania dofinansowania na działania podobne do tych realizowanych w ramach FST zdecydowana większość – 83,5% – zakończyła te starania sukcesem tzn. uzyskało wsparcie z innych źródeł, takich jak programy unijne, krajowe czy inne instrumenty finansowe. Tylko 16,5% badanych nie otrzymało dofinansowania mimo podjętych prób. Wyniki te pokazują, że beneficjenci FST to często aktywni uczestnicy systemu wsparcia publicznego, którzy mają doświadczenie w aplikowaniu o środki z różnych źródeł. Jednocześnie potwierdza to, że projekty realizowane w ramach FST często mają kontynuację lub uzupełnienie w innych programach.

2.3 Zidentyfikowane bariery we wdrażaniu FST oraz proponowane rozwiązania

Wyzwania związane z opóźnieniami w przygotowaniach i negocjacjach dokumentów programowych dla perspektywy finansowej 2021-2027

Opóźnienia w uruchomieniu FST doprowadziły do znacznego skumulowania naborów wniosków w krótkim okresie, co w praktyce nie przełożyło się na oczekiwane przyspieszenie tempa wydatkowania środków już w roku 2024. Choć intensyfikacja konkursów miała na celu nadrobienie straconego czasu, w rzeczywistości ujawniła szereg barier systemowych i operacyjnych. Proces oceny wniosków często ulegał znacznym przedłużeniom, z kilku powodów, m.in. kumulacji konkursów w relatywnie krótkim czasie drugiej połowy 2023 r. i pierwszej połowy

2024 r., dużej podaży składanych wniosków przy równoczesnych ograniczonych zasobów przecież doświadczonych w poprzednich perspektywach finansowych IP, a także pojawiających się interpretacjach przepisów (jak ograniczenia w zakresie finansowania urządzeń na paliwa kopalne). Dodatkowo czas ogłoszenia wyników konkursy był opóźniany także ze względu na przeciągające się uzupełniania dokumentacji przez wnioskodawców. W efekcie wydłużało to czas oczekiwania na decyzje o przyznaniu dofinansowania oraz podpisanie umowy o dofinansowanie (np. Działanie 9.5 Transformacja środowiskowa FEDS). Ponadto, na samym początku realizacji projektów, beneficjenci napotykali często trudności z wyłonieniem wykonawców – rynek jest przeciążony liczbą równoległe realizowanych inwestycji, a krótkie terminy realizacji zniechęcały potencjalnych oferentów do udziału w postępowaniach. Natomiast przy większych inwestycjach opóźnienia występowały przede wszystkim w dwóch momentach. Proces wstępnej oceny kwalifikowalności projektów tzw. fiszek projektowych ulegał nadmiernemu nawet wielomiesięcznemu przedłużeniu, szczególnie w związku z uzgodnieniami międzyresortowymi - dotyczyło to np. projektów uczelni, w których połączono realizację celów inwestycyjnych i edukacyjno-naukowych, a ówczesne Ministerstwo Edukacji i Szkolnictwa Wyższego oceniało zasadność realizacji projektu. Następnie, proces wyboru wykonawcy często się przedłużał z powodu odwołań oferentów. W efekcie, mimo formalnego uruchomienia wielu naborów, rzeczywiste tempo wdrażania projektów i wydatkowania środków pozostaje poniżej oczekiwań. Sytuacja ta pokazuje, że przyspieszenie harmonogramu naborów, choć konieczne, wymaga równoległego wzmocnienia zdolności instytucjonalnych oraz lepszego dostosowania mechanizmów wdrażania do realiów rynkowych i operacyjnych.

Ograniczona data wydatkowania środków z instrumentu The Next Generation EU

Regiony dysponujące środkami z puli NGEU wyrażają poważne obawy związane z możliwością ich pełnego i terminowego wydatkowania przed końcem 2026 roku – datą graniczną narzuconą przez mechanizm finansowy. Krótszy niż standardowy okres realizacji projektów, wynikający z opóźnień w uruchomieniu FST, jak również znacznie większa ilość środków otrzymana w bieżącej perspektywie 2021-2027 powoduje presję czasową zarówno na IZ, IP, jak i na samych beneficjentach. W wielu przypadkach oznacza to konieczność przyspieszonego planowania, składania wniosków i realizacji inwestycji, co może prowadzić do trudności z zapewnieniem odpowiedniej jakości projektów, znalezieniem wykonawców czy spełnieniem wymogów proceduralnych. Obawy te zgłaszały wszystkie regiony, które wdrażanie bieżących programów rozpoczynały z rocznym opóźnieniem w porównaniu do perspektywy finansowej 2014-2020. Dla wielu podmiotów, zwłaszcza tych mniej doświadczonych, tak napięty harmonogram może okazać się barierą nie do pokonania, prowadząc do rezygnacji z udziału w programie lub niepełnej

realizacji zaplanowanych działań. W efekcie istnieje realne zagrożenie, że część środków pozostanie niewydatkowana, co osłabi potencjał transformacyjny funduszu i ograniczy jego wpływ na rozwój regionów objętych wsparciem. Zastosowanie instrumentu STEP, co prawda pozwoliło ograniczyć ryzyko zwrotu środków związanych ze zobowiązaniami za 2025 r., jednakże sytuacja na 2026 r. wygląda niepewnie i będzie w dużej mierze uzależniona także od powodzenia realizacji projektów przez beneficjentów.

W tym kontekście pojawia się potrzeba elastyczniejszego podejścia do harmonogramu wydatkowania, gdyż w obliczu wysokiego ryzyka niewydatkowania środków z instrumentu NGEU w przewidzianym terminie, zasadne i pilne staje się podjęcie działań zmierzających do wypracowania potencjalnych rozwiązań oraz kontynuacji rozmów, nie tylko na szczeblu regionalnym, ale krajowym i negocjacji w tym zakresie z KE oraz innymi państwami członkowskimi. Pomimo obowiązujących ograniczeń wynikających z przepisów unijnych, istnieje potrzeba zbadania możliwości formalnego przesunięcia terminu wykorzystania dostępnych funduszy. Tego rodzaju inicjatywa mogłaby nie tylko zminimalizować ryzyko utraty środków, ale również zapewnić większą elastyczność w realizacji zaplanowanych projektów. Kluczowe będzie tu zaangażowanie odpowiednich instytucji krajowych i unijnych w dialog z KE oraz innymi interesariuszami, który pozwoliłby na znalezienie kompromisowych rozwiązań, uwzględniających zarówno ramy prawne, jak i realne wyzwania związane z wdrażaniem projektów finansowanych z NGEU.

Brak gotowości projektowej potencjalnych beneficjentów

Na problem z opóźnieniami nałożyła się dodatkowo kolejna bariera. W regionach objętych wsparciem FST zauważalny był problem braku gotowości projektowej, który znacząco wpływa na tempo i skuteczność wdrażania działań transformacyjnych. Stosunkowo niewiele jednostek samorządu terytorialnego oraz instytucji publicznych rozpoczęło przygotowania projektów z odpowiednim wyprzedzeniem, co obejmowałoby m.in. pozyskanie decyzji środowiskowych, wykonanie niezbędnych analiz, ekspertyz czy dokumentacji technicznej. Przyczyn tego stanu rzeczy jest kilka. Po pierwsze, wiele podmiotów nie dysponowało wystarczającą wiedzą na temat wymogów formalnych i etapów przygotowania projektów, co skutkowało opóźnieniami już na poziomie koncepcyjnym. Po drugie, brak środków finansowych na działania przygotowawcze skutecznie zniechęcał do podejmowania ryzyka inwestycyjnego bez gwarancji uzyskania dofinansowania. Po trzecie, niepewność związana z terminami i zasadami ogłaszania konkursów powodowały, że wiele instytucji przyjmowało postawę wyczekującą. Z informacji otrzymanych w trakcie wywiadów wynika, że IZ i IP podejmowały dialog w szczególności z JST mający na celu mobilizację w przygotowaniu projektów pod ogłaszane konkursy. Jednakże, nawet

po uruchomieniu środków, wiele projektów, których pomysły były wcześniej zgłaszane, finalnie nie było gotowych⁹, co w dłuższym okresie przekłada się na opóźnienia w kontraktacji i ryzyko niewykorzystania dostępnych funduszy w przewidzianym okresie programowania. Sytuacja ta pokazuje, jak istotne jest zapewnienie wsparcia doradczego i finansowego na etapie przygotowawczym oraz budowanie zdolności instytucjonalnych w zakresie planowania i projektowania inwestycji transformacyjnych.

Zbyt wysoki poziom współfinansowania (ustalony zgodnie z podziałem wg. NUTS 2) w tzw. regionach przejściowych

Poziom współfinansowania projektów w ramach FST, ustalony zgodnie z podziałem klasyfikacji regionów słabiej rozwiniętych oraz regionów w okresie przejściowym według klasyfikacji NUTS 2, jest przez wielu beneficjentów oceniany jako zbyt wysoki i trudny do osiągnięcia – szczególnie w przypadku biedniejszych gmin oraz organizacji społecznych w województwach dolnośląskim i wielkopolskim. Wymóg wniesienia znacznego wkładu własnego stanowi poważną barierę dla podmiotów, które mimo posiadania wartościowych i dobrze przygotowanych projektów, nie dysponują wystarczającymi środkami finansowymi, aby je zrealizować. W efekcie może dochodzić do sytuacji, w których potencjał transformacyjny regionu nie jest w pełni wykorzystywany, a wsparcie trafia głównie do silniejszych ekonomicznie jednostek samorządu terytorialnego lub większych organizacji. Taki mechanizm, choć formalnie uzasadniony logiką różnicowania intensywności pomocy publicznej, w praktyce może pogłębiać nierówności rozwojowe i ograniczać inkluzyjność procesu transformacji. Dodać jednak należy, że wszystkim regionom węglowym zostały przekazane środki z budżetu państwa, stanowiące uzupełnienie do środków FST. Ponadto w odpowiedzi na problem zbyt wysokiego wkładu własnego, zgłaszany przez zarządy województw dolnośląskiego oraz wielkopolskiego, MFiPR przeznaczyło dodatkowe wsparcie z budżetu państwa (88,7 milionów euro dla województwa dolnośląskiego oraz 63,3 miliony euro), które pomoże zabezpieczyć środki, stanowiące uzupełnienie do wkładu

⁹ *Najniższą gotowość projektową ocenianą przez wartość złożonych wniosków zaobserwować można w konkursach z następujących obszarów: Działanie 9.2 Transformacja infrastruktury społecznej i edukacyjnej FEDS, Działanie 8.3 Wsparcie MŚP we wczesnej fazie funkcjonowania FEMP, Działanie 9.6 B+R dla transformacji FELD, Działanie 9.4 Mobilność lokalna w transformacji FELD, Działanie 10.4 Wsparcie dużych przedsiębiorstw na rzecz transformacji FESL, Działanie 10.3 Budowa ekosystemu instytucji otoczenia biznesu oraz wsparcie publicznej infrastruktury B+R i cyfryzacji administracji publicznej FEWP*

własnego do projektów. Stosowany podział, ustalony zgodnie z podziałem wg. NUTS 2 leży również w sprzeczności z pkt 8 preambuły rozporządzenia FST, który brzmi: „FST powinien zatem objąć wszystkie państwa członkowskie, ale podczas podziału jego środków finansowych należy skupić się na tych terytoriach, które są najbardziej dotknięte skutkami procesu transformacji klimatycznej, a podział ten powinien **odzwierciedlać zdolność państw członkowskich do finansowania inwestycji koniecznych do sprostania transformacji** w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu”. Określenie poziomu dofinansowania dla subregionów objętych FST na poziomie NUTS 3 (nie NUTS 2) pozwoliłoby zapewnić wsparcie adekwatne do lokalnych warunków rozwoju, obecnie szczególnie subregionom leżącym w Wielkopolsce i na Dolnym Śląsku, a w przyszłości innym subregionom, w regionach zakwalifikowanych do kategorii regionów przejściowych.

Niemożność zgromadzenia środków zapewniających wkład własny projektu

Brak środków na wkład własny stanowi jedną z najpoważniejszych barier ograniczających dostęp do wsparcia z FST, szczególnie w przypadku organizacji społecznych oraz mniej zamożnych gmin. Organizacje społeczne, które mogłyby odegrać ważną rolę w procesie sprawiedliwej transformacji np. poprzez działania edukacyjne, integracyjne czy wspierające lokalne społeczności – często nie są w stanie aplikować o środki z powodu braku kapitału początkowego. W przypadku JST, wymóg wniesienia wkładu własnego, choć uzasadniony z punktu widzenia zasad współfinansowania, w praktyce może wykluczać z udziału w konkursach wiele podmiotów, które nie dysponują odpowiednimi rezerwami finansowymi ani możliwościami pozyskania dodatkowych środków. Problem ten jest szczególnie widoczny w województwach takich jak dolnośląskie, gdzie wiele gmin boryka się z ograniczonymi budżetami i nie jest w stanie zabezpieczyć nawet minimalnego wkładu. Sytuacja ta prowadzi do nierówności w dostępie do funduszy i ogranicza zasięg oraz skuteczność interwencji. W związku z tym pojawiają się **postulaty o konieczność wprowadzenia systemowych mechanizmów ułatwiających dostęp do środków dla mniej zasobnych podmiotów np. poprzez obniżenie poziomu wymaganego wkładu własnego, wprowadzenie zaliczek lub stworzenie specjalnych linii wsparcia dla JST i NGO o ograniczonych możliwościach finansowych**. W przypadku województw dolnośląskiego oraz wielkopolskiego MFiPR przeznaczyło na ten cel dodatkowe środki krajowe, tak ażeby przynajmniej częściowo zniwelować nierówności w poziomie dofinansowania wynikające z zaklasyfikowania tych województw do kategorii „regionów przejściowych”.

Problemy definicyjne i interpretacyjne

Dla FST przygotowano ogólne rozporządzenie, które, jak pierwotnie sądzono, miało zapewniać dosyć dużą swobodę w programowaniu zakresu wsparcia. Jednakże dwie kwestie stanowiły wyzwanie, szczególnie na moment uruchamiania środków z funduszu. Po pierwsze, w rezultacie wyjaśnień i konsultacji z KE, okazywało się, że rzeczywisty zakres wsparcia jaki wynikał z celu szczegółowego FST i preambuły do rozporządzenia FST jest bardziej ograniczony, szczególnie, biorąc pod uwagę zapisy artykułu 8 niniejszego rozporządzenia. Drugą kwestią był brak szczegółowych definicji kluczowych pojęć związanych z transformacją w dokumentach programowych FST. Podczas wywiadów ewaluacyjnych interesariusze FST wskazywali, że niejednoznaczność terminologii utrudniała jednolitą interpretację zapisów, w tym dotyczących rodzaju wspieranych projektów, jak i celów wsparcia. W rezultacie regiony były zmuszone do samodzielnego definiowania pojęć w zależności od lokalnych potrzeb i kontekstu. Przedstawiciele IZ w wywiadach wskazywali, że stanowiło to spore wyzwanie, jednakże dawało pewną elastyczność i możliwość na dostosowanie interwencji do lokalnych uwarunkowań. Przykładowo, w województwie śląskim opracowano własną definicję „terenów przemysłowych, zdewastowanych, zdegradowanych”¹⁰ stosowaną dla projektów dofinansowanych z FST, która

¹⁰ Kryteria wyboru projektów FE SL 2021-2027 Działanie 10.01 Wykorzystanie terenów zdegradowanych w celu rozwoju regionu poprzez inwestycje przedsiębiorstw:

„Przez teren przemysłowy, zdewastowany, zdegradowany należy rozumieć teren, który został poddany niekorzystnym dla ludzi lub środowiska przekształceniom lub zanieczyszczeniom, powodującym utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów i/lub obiektów w związku z realizowaną na nim lub oddziałującą na niego działalnością ludzką.

Tereny takie to w szczególności:

- 1) tereny przemysłowe, w tym pogórnice, wskazane w bazie OPI TPP 2.0 i kolejnych aktualizacjach bazy;*
- 2) tereny, które przestały być miejscem działalności przemysłowej (m.in. wydobywanie węgla kamiennego, brunatnego, torfu i łupków bitumicznych, działalność branż przemysłu charakteryzujących się wysoką intensywnością emisji gazów cieplarnianych, branż powiązanych z sektorem górnictwa) lub przestały pełnić funkcje pomocnicze dla tej działalności, np. magazynowo-składowe, socjalne lub transportowe, łącznie z obszarami niedokończonych inwestycji przemysłowych;*

pozwoili na kompleksowe podejście do tematu zagospodarowania tych terenów w celu rozwoju regionu, biorąc pod uwagę skalę istniejących potrzeb. Równocześnie w województwie małopolskim, w przypadku tworzenia definicji branży górniczej posiikowano się numerami konkretnych kodów PKD, zakładając, że pracownicy zakładów o takim PKD będą mogli w ramach projektów skorzystać ze wsparcia w postaci szkoleń czy dotacji na założenie własnej działalności. W praktyce okazało się, iż konkretne podmioty zatrudniające pracowników, nawet z sektora wydobywczego czy energetycznego, często mają PKD inne niż wymienione w regulaminie konkursu. W efekcie zrodziło to ogromne trudności w trakcie realizacji projektu, często trudno zrozumiałe dla samych zainteresowanych, które powodowały niemożność włączenia takiej osoby w projekt, pomimo jej chęci i generalnie bycia docelowym odbiorcą pomocy skierowanej z FST, tylko z uwagi na niepasujący do wytycznych kod PKD delegującej do firmy. Tego rodzaju rozbieżności w interpretacji i stosowaniu przepisów prowadzą do nierównego dostępu do środków i mogą zaburzać spójność wdrażania funduszu w skali krajowej. Beneficjenci także wskazują, że brak jednolitych standardów i definicji utrudnia planowanie projektów, zwiększa ryzyko błędów formalnych oraz zniechęca do aplikowania, szczególnie wśród mniejszych podmiotów. Sytuacja ta unaoczniała potrzebę lepszej koordynacji międzyregionalnej, wypracowania wspólnych ram interpretacyjnych m.in. definicji kluczowych pojęć transformacyjnych, które mogłyby stanowić punkt odniesienia dla wszystkich interesariuszy, przy jednoczesnym zachowaniu przestrzeni na regionalne doprecyzowania oraz potrzebę większej, bardziej ustrukturyzowanej wymiany wiedzy i doświadczenia pomiędzy regionami. Takie podejście zapewniłyby większą przejrzystość i równość szans w dostępie do wsparcia.

Dodatkowo, interpretacje KE przepisów związanych z wdrażaniem FST okazały się w wielu przypadkach restrykcyjne i niejednolite, co znacząco wpłynęło na możliwości realizacji niektórych typów projektów w regionach. Przykładem takiego ograniczenia, wskazywanym niemal w każdym z przeprowadzonych wywiadów jest rygorystyczna interpretacja art. 9 pkt d) rozporządzenia FST

3) tereny po zakończonej działalności przemysłowej, zaklasyfikowane obecnie lub uprzednio w ewidencji gruntów i budynków do terenów przemysłowych, kolejowych, wojskowych wraz z terenami, które przestały pełnić funkcje pomocnicze dla tych działalności;

4) tereny niezurbanizowane, wymagające łagodzenia negatywnych skutków oddziałującej na nie w przeszłości bądź obecnie działalności przemysłowej. Będą to w szczególności zlikwidowane szyby, hałdy/składowiska, nieczynne osadniki, bocznice kolejowe, wyrobiska, tereny niestabilne z uwagi na wcześniejsze wydobywanie bądź składowanie odpadów np. górniczych, tereny o zanieczyszczonym gruncie.”

i rozszerzające podejście do interpretacji tego zapisu (względem dotychczasowego podejścia do analogicznych przepisów obowiązujących już wcześniej dla pozostałych funduszy polityki spójności UE). Nie jako wyłączenia sektorowego, ale wszelakich inwestycji w środki trwałe, których technologie oparte są na paliwach kopalnych, niezależnie od branży, w której są stosowane. Tak restrykcyjne podejście rodziło istotne trudności interpretacyjne i praktyczne, prowadząc do ryzyka niekwalifikowalności wydatków, nie tylko w projektach dla osób w trakcie przebranżawiania, zakładających działalność gospodarczą, czy w projektach dywersyfikacji działalności MŚP, ale nawet w projektach o charakterze edukacyjnym czy społecznym.

Tego rodzaju podejście, choć zgodne z długofalowymi celami dekarbonizacji, w krótkim okresie znacząco ogranicza elastyczność transformacyjną przedsiębiorstw i JST, które często nie mają jeszcze dostępu do w pełni bezemisyjnych technologii. W efekcie, wiele potencjalnie wartościowych projektów modernizacyjnych – służących poprawie efektywności, bezpieczeństwa czy jakości usług – nie może zostać zrealizowanych z wykorzystaniem środków FST. Sytuacja ta rodzi potrzebę bardziej zrównoważonego podejścia do interpretacji przepisów, które uwzględniałoby etap przejściowy transformacji i pozwalało na stopniowe odchodzenie od paliw kopalnych, zamiast ich natychmiastowego wykluczenia z całego procesu inwestycyjnego. Szerzej temat został przedstawiony w rozdziale 2.1 Zakres tematyczny wsparcia FST.

Kolejne wątpliwości interpretacyjne, które były konsultowane z KE dotyczyły kwalifikowalności inwestycji produkcyjnych realizowanych przez przedsiębiorstwa inne niż MŚP, w tym spółki komunalne. Rozbieżności wynikają m.in. z niejednoznacznego stosowania definicji inwestycji produkcyjnych oraz różnic w podejściu Komisji Europejskiej do oceny celu głównego inwestycji. Brak spójnych wytycznych utrudnia IZ prawidłową ocenę projektów kwalifikujących się do wsparcia i zwiększa ryzyko zakwestionowania wsparcia na etapie kontroli.

Takie rozbieżności w interpretacjach przepisów nie tylko utrudniają planowanie i realizację projektów, ale również podważają poczucie spójności i przewidywalności systemu wdrażania funduszu. Wskazuje to na potrzebę większej jasności i jednolitości w interpretacjach oraz na konieczność dialogu między IZ, MFiPR a Komisją Europejską w celu wypracowania wspólnych, realistycznych ram dla transformacji regionów. Również wskazane jest wypracowanie interpretacji przez MFiPR do stosowania we wszystkich regionach w momentach, kiedy KE wskazuje na obowiązek badania danej sytuacji i wypełniania obowiązku przez Państwo Członkowskie.

**Przepisy dotyczące ponownego zagospodarowania terenów pogórnich
i przemysłowych przekazywanych przez Spółkę Restrukturyzacji Kopalń (SRK)**

Jedną z najczęściej wskazywaną przez przedstawicieli samorządów lokalnych barierą przeprowadzania skutecznej transformacji regionów, związaną z realizacją celu gospodarczego wskazywanego w TPST jest niemożność pozyskania gruntów w formie darowizny z SRK na cele pobudzenia aktywności gospodarczej regionu. Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 23. ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, przedsiębiorstwo górnicze (w tym przypadku SRK) może dokonać darowizny mienia na rzecz gminy górniczej albo spółdzielni mieszkaniowej, za ich zgodą, na cele związane z realizacją urządzeń infrastruktury technicznej lub innych celów publicznych, a **także w celu pobudzenia aktywności gospodarczej w gminie górniczej**. W praktyce, zapis dotyczący celu jakim jest pobudzenie aktywności gospodarczej w gminie górniczej, pomimo chęci gmin, nie został nigdy wykorzystany. Z informacji pozyskanych w trakcie badania wynika, że do dnia **5 czerwca 2025 r. SRK nie przekazała żadnych terenów gminom na realizację tego celu. W styczniu br. UOKiK¹¹ przekazała ówczynie funkcjonującemu Ministerstwu Przemysłu (MP) uwagi dotyczące projektu nowelizacji ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, w zakresie możliwości występowania pomocy publicznej w przypadku przekazywania gminom (lub innym podmiotom) gruntów na cele inne niż na cele publiczne**. W piśmie UOKiK zasugerowano usunięcie zapisu dotyczącego możliwości przekazywania gruntów na cele inne niż cele publiczne lub w przypadku utrzymania zapisu dotyczącego możliwości przekazywania gruntów na inne cele o m.in. notyfikowanie takiego wsparcia do KE celem otrzymania zgody na udzielenia pomocy publicznej np. w formie programu pomocowego.

W efekcie wprowadzonych kolejnych zmian przez MP, projekt z dnia 7 lipca 2025 r. ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego¹², zdefiniował katalog podmiotów jakim przedsiębiorstwo górnicze (w tym przypadku SRK) może przekazać grunty jako JST lub państwowa osoba prawna w przypadku inwestycji w systemy odwadniania zlikwidowanych zakładów górniczych, oraz **ograniczył cel darowizny dla JST wyłącznie do celu publicznego. Takie podejście jest wysoce niekorzystne dla gmin objętych procesem transformacji energetycznej, które, zgodnie z zaplanowanymi m.in. w TPST celami mają pobudzać i dywersyfikować działalność gospodarczą w regionie a także wpływają na możliwości efektywnego wykorzystania środków w ramach FST.**

¹¹ Pismo UOKiK z dnia 31 stycznia 2025 r. sygn.. DMP-3.0240.2.2025.AB

¹² Projekt ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa z dnia 17 kwietnia 2025 r.

Z punktu widzenia efektywności procesu transformacji energetycznej regionów a także osiągnięcia celów zakładanych w TPST konieczna jest ponowna weryfikacja zapisów projektu nowelizacji ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w zakresie celowości przekazywanych gruntów (art. 23 ustawy). Dodatkowo wskazane jest również przygotowanie i negocjacje z KE programu pomocowego umożliwiającego przekazywanie gruntów gminom w celach inne niż publiczne np. w celu przygotowania ich pod tereny inwestycyjne dla potencjalnych inwestorów (zarówno MŚP, jak i dużych przedsiębiorstw), generując nowe miejsca pracy dla osób odchodzących z górnictwa lub branż okołogórnictwowych oraz przyczyniając się do wzrostu gospodarczego w regionach przechodzących transformację. Biorąc pod uwagę zbieżność celów, jakim przekazywane grunty miałyby służyć z celem szczegółowym FST¹³ istnieje duża szansa akceptacji programu pomocowego zakładającego przekazywanie gruntów na cele pobudzania aktywności gospodarczej w regionach objętych FST.

Przepisy dotyczące ponownego zagospodarowania terenów pogórnictwowych i przemysłowych przez spółki górnicze lub podmioty z nimi powiązane

Wsparcie z FST nie może być udzielone w przypadku, gdy teren miałby zostać zagospodarowany przez spółki górnicze lub podmioty z nimi powiązane, nawet jeśli to właśnie te podmioty posiadają zasoby i kompetencje do szybkiego i efektywnego zagospodarowania przestrzeni. Tego rodzaju restrykcje budzą obawy wśród samorządów i potencjalnych inwestorów, którzy wskazują, że ograniczają one elastyczność planowania i wdrażania projektów transformacyjnych przez spółki, które mają zasoby, często mają plany dywersyfikacji działalności w kierunku działalności nie górniczej, a realizacja takich projektów sprzyjałaby przekwalifikowaniu obecnych pracowników spółek, i tym samym utrzymanie ich miejsc pracy, jednakże na innych stanowiskach. W praktyce może to prowadzić do sytuacji, w której tereny o dużym potencjale rozwojowym pozostają niewykorzystane lub zagospodarowywane w sposób nieoptymalny, co stoi w sprzeczności z celami sprawiedliwej transformacji. Wskazana jest zatem potrzeba rewizji przepisów w kierunku większej otwartości i dostosowania ich do realiów lokalnych oraz możliwości technicznych i organizacyjnych podmiotów zaangażowanych w proces transformacji.

¹³ FST.CP6.I - Umożliwienie regionom i ludności łagodzenia wpływających na społeczeństwo, zatrudnienie, gospodarkę i środowisko skutków transformacji w kierunku osiągnięcia celów Unii na rok 2030 w dziedzinie energii i klimatu oraz w kierunku neutralnej dla klimatu gospodarki Unii do roku 2050 w oparciu o porozumienie paryskie.

Niższe niż spodziewane zainteresowanie udziałem w projektach dotyczących przekwalifikowania osób pracujących w branży górniczej

Brak transparentnych i jednoznacznych planów dotyczących redukcji zatrudnienia w spółkach węglowych stanowi istotną barierę dla skutecznego wdrażania działań wspierających transformację zawodową pracowników sektora górniczego. Niepewność co do harmonogramu i skali planowanych zwolnień powoduje, że wielu górników nie odczuwa jeszcze potrzeby podejmowania działań związanych z przebranżowieniem czy uczestnictwem w projektach oferujących wsparcie w ramach FST. W efekcie, mimo dostępności szerokiej oferty szkoleń, doradztwa zawodowego czy instrumentów wspierających zakładanie działalności gospodarczej, zainteresowanie tymi formami wsparcia wśród samych górników pozostaje ograniczone. Brak jasnej komunikacji ze strony spółek węglowych w zakresie planów zatrudnieniowych osłabia poczucie pilności i utrudnia planowanie ścieżek zawodowych, zarówno po stronie pracowników, jak i instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie działań osłonowych. Sytuacja ta pokazuje, jak ważna jest spójna i otwarta polityka informacyjna w procesie transformacji – tylko wówczas możliwe będzie skuteczne angażowanie pracowników sektora górniczego w działania przygotowujące ich do zmian na rynku pracy.

W konsekwencji zainteresowanie udziałem w projektach realizowanych w ramach FST przez osoby zatrudnione w branży górniczej okazało się niższe niż pierwotnie zakładano, co wynikało z przeprowadzonych wcześniej analiz. Nie miały miejsca przewidywane zwolnienia grupowe, co sprawia, że wielu pracowników nie odczuwa bezpośredniego zagrożenia utratą pracy i nie widzi potrzeby aktywnego poszukiwania alternatywnych ścieżek zawodowych. Dodatkowo, wysoki poziom zabezpieczeń społecznych, obejmujący m.in. gwarancje zatrudnienia, odprawy czy świadczenia osłonowe, skutecznie ogranicza motywację do korzystania z oferowanych form wsparcia, takich jak szkolenia, doradztwo zawodowe czy programy przekwalifikowania. W efekcie, mimo dostępności atrakcyjnych instrumentów wspierających transformację zawodową, ich wykorzystanie przez górników pozostaje ograniczone. Sytuacja ta pokazuje, że skuteczność działań skierowanych do tej grupy zawodowej wymaga nie tylko odpowiednio zaprojektowanych programów, ale także uwzględnienia realnych uwarunkowań społecznych i psychologicznych, które wpływają na decyzje jednostek w kontekście zmiany ścieżki zawodowej.

Niska korelacja wsparcia oferowanego w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji z rzeczywistym harmonogramem przekształceń w branży górniczej stanowi istotne ograniczenie dla skuteczności działań skierowanych do pracowników tego sektora. W wielu przypadkach wsparcie ukierunkowane na górników – takie jak staże, szkolenia czy programy przekwalifikowania – zostało uruchomione niezależnie od faktycznego tempa i skali zmian

zachodzących w przemyśle wydobywczym, bazując na danych i informacjach oraz planach, które uległy zdezaktualizowaniu m.in. w wyniku zmiany sytuacji politycznej i wojny w Ukrainie. Utrzymująca się stabilność zatrudnienia w kopalniach sprawia, że pracownicy nie odczuwają potrzeby podejmowania działań wyprzedzających, takich jak zmiana kwalifikacji czy przygotowanie do odejścia z sektora. Niższe niż planowane zainteresowanie wsparciem przez osoby z sektora wydobywczego zgłaszane były m.in. w województwie małopolskim, gdzie oferowane dofinansowanie staży nie spotkały się z zainteresowaniem ze strony górników – uznane zostały za nieatrakcyjne i niewspółmierne do obecnych warunków zatrudnienia i wynagrodzeń w branży. Tego rodzaju rozbieżności między ofertą wsparcia a rzeczywistymi potrzebami i motywacjami pracowników kopalń pokazują, jak ważne jest ścisłe powiązanie interwencji z konkretnymi etapami transformacji sektora oraz prowadzenie spójnej polityki informacyjnej i planistycznej. Bez tego trudno będzie skutecznie angażować górników w procesy zmiany i zapewnić odpowiednie przygotowanie do przyszłych wyzwań rynku pracy.

W regionach takich jak województwo małopolskie i wielkopolskie obserwuje się wyraźnie większe zainteresowanie różnymi formami wsparcia oferowanymi w ramach FST ze strony pracowników zaplecza kopalń, branż okołogórnicznych oraz rodzin samych górników. W przeciwieństwie do zatrudnionych bezpośrednio w sektorze wydobywczym, którzy często korzystają z wysokiego poziomu zabezpieczeń społecznych i nie odczuwają presji do zmiany ścieżki zawodowej, osoby z otoczenia branży górniczej częściej poszukują alternatywnych źródeł zatrudnienia i rozwoju. Szczególnym zainteresowaniem cieszą się programy szkoleniowe oraz instrumenty wspierające rozpoczęcie działalności gospodarczej, które dają realną szansę na zdobycie nowych kwalifikacji, usamodzielnienie się zawodowe i zwiększenie stabilności ekonomicznej rodzin. W przypadku projektów obecnie realizowanych w województwie małopolskim (wg. stanu na lipiec 2025 r.) limity osób zakwalifikowanych do projektów zainteresowanych założeniem działalności gospodarczej ulegają lub uległy wyczerpaniu. Wskazuje to na potrzebę dalszego rozwijania i promowania działań skierowanych do tych grup, które – choć mniej widoczne w debacie publicznej – odgrywają kluczową rolę w procesie sprawiedliwej transformacji społeczno-gospodarczej regionów pogórnich. Uwzględnienie ich potrzeb i potencjału może znacząco zwiększyć skuteczność i trwałość całego procesu przemian.

Zasada „zanieczyszczający płaci”

„Zanieczyszczający płaci” to jedna z zasad leżących u podstaw polityki UE w dziedzinie środowiska. Oznacza ona, że zanieczyszczający pokrywają koszty spowodowanego przez siebie zanieczyszczenia, w tym koszty środków wprowadzonych w celu zapobieżenia i zaradzenia temu zanieczyszczeniu oraz jego kontroli, a także koszty ponoszone w związku z nim przez

społeczeństwo. Szczegóły zasady określa dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu. Należy jednak podkreślić, iż dyrektywa jasno wskazuje, że szkoda wyrządzona przed upływem terminu wykonania dyrektywy nie powinna być objęta jej przepisami. Dotyczy to również szkody, która miała miejsce po tej dacie, ale wynika z działalności, która odbywała się i zakończyła przed nią. Większość zanieczyszczonych terenów w wyniku prowadzonej w Polsce działalności górniczej należała pierwotnie do Spółek Skarbu Państwa, następnie w wyniku likwidacji części lub całości kopalń, tereny te zostały przeniesione do SRK. Obecnie SRK przy dofinansowaniu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej realizuje przedsięwzięcia związane z rekultywacją osadników, hałd i terenów zdegradowanych w Bytomiu, Piekarach Śląskich, Tychach, Jaworznie, Katowicach (śląskie), Wałbrzychu (dolnośląskie) i Brzeszczach (małopolskie). Ponadto SRK ma zdefiniowanych kilkanaście przedsięwzięć, których realizacja przywróci wartość użytkową prawie 469 hektarom. Szacowana wartość tych prac do końca 2027 roku ma wynieść ponad 237 mln zł.

Pomoc publiczna i *De minimis*

Rozbudowane przepisy pomocy publicznej nie są dostosowane do specyfiki projektów finansowanych z FST – często wymagają stosowania różnych reżimów prawnych w ramach jednego projektu, co znacząco komplikuje proces aplikowania i rozliczania środków. Beneficjenci próbując podołać temu zadaniu, często w dość sztuczny sposób wydzielają komponenty projektu, tak w by ramach komponentu korzystać w miarę możliwości z jednej podstawy prawnej. Jest to skomplikowane i sprawia trudności tak beneficjentom, jak i IZ oraz IP, którzy woleliby skorzystać z prostej drogi realizacji projektu, w oparciu o jeden konkretny przepis. W przypadku projektów szkoleniowych w województwie łódzkim niejasności interpretacyjne w zakresie pomocy publicznej spowodowały konieczność badania występowania pomocy publicznej przez operatora usług rozwojowych. W projektach realizowanych z FST obowiązuje zasada, że w ramach jednej usługi rozwojowej pracownicy zatrudnieni u tego samego pracodawcy nie mogą stanowić więcej niż 20% wszystkich uczestników (z wyjątkiem szkoleń indywidualnych).

W praktyce operatorzy wsparcia napotykają trudności z weryfikacją tego warunku, ponieważ:

- firmy szkoleniowe nie mają informacji o miejscu zatrudnienia uczestników ani o ich statusie na rynku pracy,
- uczestnicy zapisują się na usługi rozwojowe indywidualnie, niezależnie od pracodawcy,

- sami uczestnicy często nie wiedzą, kto jeszcze z ich firmy bierze udział w szkoleniu (dotyczy to zwłaszcza dużych przedsiębiorstw),
- operatorzy nie zawierają umów trójstronnych z uczestnikami i firmami szkoleniowymi, przez co nie mają pełnej wiedzy o zapisach osób korzystających z bonów.

W województwie wielkopolskim w projekcie „Droga do zatrudnienia po węglu”, pomimo wysokiej atrakcyjności programu z punktu widzenia pracownika (subsydiowanie wynagrodzenia – do 168 000 zł na nowego pracownika), przepisy pomocy publicznej ograniczają mocno możliwość zatrudniania większej liczby pracowników, ponieważ subsydiowanie zatrudnienia i refundacja stanowią pomoc *de minimis* dla nowego pracodawcy. Podobna sytuacja ma miejsce w momencie, kiedy pracownicy ZE PAK chcieliby zorganizować się w spółdzielnię socjalną. W tej sytuacji poziom wsparcia dla takiej spółdzielni socjalnej ograniczony jest do poziomu pomocy *de minimis* tj. 300 000 euro (w okresie 3 lat), co w praktyce przekłada się na ograniczenie możliwości skorzystania z pomocy w spółdzielni do 8 osób. Ograniczenie wsparcia wyłącznie do pomocy *de minimis* stanowi istotną barierę dla realizacji przez społeczność górników wielu projektów o dużym potencjale rozwojowym i transformacyjnym. Było to zgłaszane w trakcie badania zarówno przez partnera programu (WUP w Poznaniu), jak i przedstawicieli związków zawodowych. Z informacji pozyskanych w trakcie badania wynika ponadto, że prowadzone były przez przedstawicieli związków zawodowych GK ZE PAK rozmowy z KE o zwiększeniu limitu wsparcia dla spółdzielni socjalnych w ramach projektu dla GK ZE PAK. Z perspektywy skuteczności projektu, ten kierunek jest bardzo pożądanym oraz wskazane jest wsparcie ze strony MFIPR w negocjacjach z KE i przygotowaniu ewentualnych rozwiązań prawnych ze strony polskiej. W efekcie tych wyzwań, w prowadzonych nie tylko z beneficjentami, ale także IZ i IP wywiadach, bardzo często pojawiał się postulat o potrzebie dostosowania przepisów pomocy publicznej do realiów wdrażania FST, tak aby umożliwić pełniejsze wykorzystanie potencjału projektów.

Ograniczenie wsparcia dla zakładów górniczych planujących przekształcenie i przebranżowienie

Ograniczenie wsparcia dla zakładów górniczych planujących przekształcenie i przebranżowienie stanowi istotne wyzwanie w kontekście transformacji regionów górniczych. Wynika ono z obowiązujących przepisów, które mają na celu zapobieganie sytuacjom, w których środki publiczne mogłyby zostać wykorzystane na kontynuację działalności wydobywczej – sprzecznej z celami polityki klimatycznej i sprawiedliwej transformacji. Obawy te powodują, że nawet zakłady deklarujące chęć odejścia od wydobywania i podjęcia nowych, bardziej zrównoważonych działań

gospodarczych, napotykają trudności w uzyskaniu wsparcia finansowego. W efekcie może to prowadzić do opóźnień w procesie transformacji, ograniczenia skali planowanych inwestycji oraz zmniejszenia szans na skuteczne przebranżowienie pracowników. Dlatego ważne jest wypracowanie mechanizmów, które z jednej strony zapewnią zgodność z przepisami, a z drugiej umożliwią realne wsparcie dla zakładów podejmujących wysiłek zmiany profilu działalności.

Powódź 2024

Powódź, która miała miejsce w 2024 roku, spowodowała poważne zniszczenia w infrastrukturze, co znacząco wpłynęło na realizację wielu projektów planowanych w ramach transformacji w województwie dolnośląskim. W szczególności ucierpiały budynki i obiekty, które miały zostać zmodernizowane – wiele z nich zostało całkowicie zniszczonych, co sprawiło, że pierwotne założenia projektowe przestały być aktualne. Część inwestycji musiała zostać odłożona na bliżej nieokreśloną przyszłość, inne całkowicie utraciły sens, a jeszcze inne wymagają gruntownego przemodelowania, aby dostosować się do nowej rzeczywistości.

Bariery doświadczane przez beneficjentów

Oprócz wskazanych wyżej barier o charakterze systemowym i horyzontalnym, można wskazać również szereg barier, których doświadczają sami beneficjenci projektów. Beneficjenci w badaniu CAWI zostali zapytani, czy podczas ubiegania się o dofinansowanie napotkali na jakiegokolwiek bariery lub trudności. 27,3% odpowiedziało „tak”, co oznacza, że ponad jedna czwarta badanych doświadczyła przeszkód w procesie aplikacyjnym, 49,1% wskazało odpowiedź „nie”, co sugeruje, że niemal połowa respondentów przeszła przez proces bez większych trudności, a 23,6% wybrało odpowiedź „nie wiem / trudno powiedzieć”, co może świadczyć o niejednoznacznych doświadczeniach lub braku pełnej wiedzy na temat całego procesu.

Respondenci badania CAWI zostali również zapytani, czy dokumentacja wymagana na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie była zbyt obszerna - 56,5% respondentów uznało, że zakres wymaganej dokumentacji był nadmierny, co może wskazywać na potrzebę uproszczenia procedur aplikacyjnych. Z drugiej strony 35,7% badanych nie podziela tej opinii i uznaje wymagania dokumentacyjne za akceptowalne.

Respondenci zostali zapytani, czy na etapie przygotowania projektu mieli problemy z uzyskaniem niezbędnych pozwoleń związanych z realizowaną inwestycją. Większość badanych nie doświadczyła trudności w tym zakresie: 56,2% respondentów nie miało problemów z uzyskaniem wymaganych pozwoleń. Z kolei co piąty z badanych (21,5%) napotkał trudności formalne na etapie przygotowania inwestycji.

W odpowiedzi na te wyzwania, instytucje zarządzające i pośredniczące podejmują obecnie działania mające na celu ograniczenie obciążeń administracyjnych na etapie aplikowania. Coraz częściej stosowane jest podejście etapowe, w którym zakres wymaganej dokumentacji na etapie składania wniosku jest minimalizowany, a szczegółowe dokumenty (np. pozwolenia, analizy techniczne) są wymagane dopiero na etapie podpisywania umowy o dofinansowanie. Takie rozwiązanie pozwala na wcześniejsze uruchomienie procesu oceny projektów, przy jednoczesnym zachowaniu kontroli nad ich jakością i wykonalnością.

Beneficjenci zostali zapytani również czy na etapie opracowywania wniosku o dofinansowanie napotkali takie bariery, które sprawiły, że rozważali rezygnację z jego przygotowania - 69,5% respondentów nie miało takich wątpliwości, co świadczy o stosunkowo wysokim poziomie motywacji i odporności na trudności proceduralne. Z drugiej strony, niemal co piąty respondent (19,9%) przyznał, że napotkane bariery były na tyle poważne, że rozważano rezygnację z aplikowania.

Respondenci badania CAWI zostali poproszeni o ocenę czasu trwania procesu oceny projektu w ramach ubiegania się o dofinansowanie. Wyniki wskazują, że znaczna część beneficjentów uznała czas oceny za zbyt długi: ponad 62% respondentów wyraziło niezadowolenie z długości procesu oceny, co może wskazywać na potrzebę jego usprawnienia i skrócenia. Z kolei 31,1% uznało czas oceny za odpowiedni, co pokazuje, że dla części beneficjentów procedura była akceptowalna, lub aplikowali o wsparcie w konkursach, w których ocena wniosków przebiegała sprawnie i terminowo.

Respondenci oceniali także czas oczekiwania na podpisanie umowy o dofinansowanie po otrzymaniu pozytywnej decyzji. Wyniki pokazują, że większość beneficjentów była zadowolona z tego etapu procedury: 59,9% uznało czas oczekiwania za odpowiedni, natomiast 33,9% respondentów wyraziło niezadowolenie z długości oczekiwania, co może wskazywać na pewne obszary do usprawnienia, choć nie są one tak wyraźne jak w przypadku oceny czasu rozpatrywania wniosku. Z drugiej strony opisywana przez IZ i IP gotowość beneficjentów do podpisania umowy pozostaje sporo do życzenia, gdyż proces gromadzenia dokumentów niezbędnych do umowy trwa bardzo często dłużej niż zakładane w regulaminach terminy, a beneficjenci sami wnioskują bardzo często o wydłużenie tych terminów.

Respondenci zostali zapytani, czy czas oczekiwania na ocenę projektu lub podpisanie umowy miał lub będzie miał wpływ na trudności w realizacji projektu. Wyniki pokazują, że część beneficjentów dostrzega realne konsekwencje opóźnień: 36,6% respondentów przyznało, że opóźnienia mogły lub mogą wpłynąć negatywnie na realizację projektu, natomiast połowa

(50,9%) nie uważa, by czas oczekiwania stanowił istotną barierę. Wśród osób, które dostrzegły negatywne skutki opóźnień proceduralnych, najczęściej wskazywaną konsekwencją są trudności z realizacją projektu zgodnie z harmonogramem – ten problem zgłosiło 72,7% z tej grupy beneficjentów.

oceny wniosków przez instytucje pośredniczące był zróżnicowany. Wynikało to z kilku czynników. Jednym z nich była duża liczba aplikacji, co skutkowało koniecznością częstych uzupełnień przez beneficjentów i wydłużało proces oceny. Kolejnym czynnikiem była kumulacja konkursów w krótkim czasie, spowodowana opóźnionym uruchomieniem FST przy ograniczonych zasobach kadrowych instytucji wdrażających. Dodatkowo, zmiany interpretacyjne przepisów przez KE – m.in. wykluczenie kwalifikowalności inwestycji w maszyny i urządzenia zasilane paliwami kopalnymi – również wpływały na długość procesu.

Proces podpisywania umów był często wydłużany przez beneficjentów, którzy nie byli gotowi do szybkiego skompletowania wymaganej dokumentacji. W praktyce to oni najczęściej wnioskowali o przedłużenie terminów na dostarczenie dokumentów niezbędnych do zawarcia umowy.

Kolejne istotne trudności wskazywane przez beneficjentów to: konieczność wydłużenia okresu realizacji projektu – 59,7% i konieczność skoncentrowania działań projektowych w krótszym czasie – 55,8%. Te odpowiedzi wskazują, że problemy wpływające na zmianę harmonogramu projektu pojawiają się po rozpoczęciu działań (wcześniej wspomniane problemy z dostępnością czy wyborem wykonawcy) i mogą one wpływać na efektywność i jakość realizacji projektów. Mniej powszechnie, ale nadal istotnie, wskazywano na: trudności z osiągnięciem zakładanych wartości wskaźników – 23,4%, konieczność zmodyfikowania zakresu merytorycznego projektu – 22,1%) trudności rekrutacyjne uczestników – 18,2%) konieczność rezygnacji z części działań projektowych – 7,8%).

Podczas badania CAWI ponad co trzeci beneficjent (36%) zadeklarował, że doświadczył trudności na etapie wdrażania działań projektowych. Z kolei 46,6% badanych wskazało, że nie napotkało żadnych problemów, co można uznać za pozytywny sygnał świadczący o sprawnym przebiegu realizacji projektów w wielu przypadkach. Wśród respondentów, którzy zadeklarowali wystąpienie problemów w trakcie realizacji projektu (36% ogółu badanych), najczęściej wskazywaną trudnością były skomplikowane procedury związane z zamówieniami publicznymi – aż 52,6% z tej grupy przyznało, że przetargi stanowiły istotną barierę. Kolejnym wyzwaniem były problemy ze znalezieniem dostawców lub podwykonawców (26,7%) oraz trudności z rekrutacją uczestników projektu (25,0%). Wskazuje to na ograniczoną dostępność zasobów ludzkich i wykonawczych, jak

również potwierdza niższe niż zakładane zainteresowanie formami wsparcia pracowników sektora wydobywczego, co może wpływać na tempo i jakość realizacji projektów. Zmiany planów inwestycyjnych lub dezaktualizacja założeń projektowych (20,7%) oraz problemy z osiągnięciem zakładanych wskaźników (18,1%) pokazują, że część projektów musiała być dostosowywana do zmieniających się warunków zewnętrznych lub wewnętrznych.

Wśród innych barier wymieniano m.in.:

- Zbyt krótki czas między złożeniem wniosku a rozpoczęciem realizacji (17,2%);
- Nieopłacalność projektu z powodu wzrostu kosztów (16,4%);
- Brak wykwalifikowanego personelu (15,5%);
- Problemy z uzyskaniem pozwoleń (11,2%);
- Trudności finansowe instytucji (7,8%);
- Braki kompetencyjne w zakresie sprawozdawczości (6,9%).

Respondenci wskazywali na bariery proceduralne, nadmierną dokumentację, trudności z uzyskaniem pozwoleń oraz opóźnienia w ocenie wniosków i podpisywaniu umów. Te czynniki nie tylko wpływają na komfort aplikowania, ale mogą również prowadzić do realnych komplikacji w realizacji projektów – takich jak konieczność zmiany harmonogramu, ograniczenie zakresu działań czy trudności z osiągnięciem zakładanych rezultatów. Dodatkowo, część beneficjentów napotkała problemy już na etapie początkowym wdrażania projektów m.in. w obszarze zamówień publicznych, rekrutacji uczestników czy dostępności wykonawców.

W świetle tych obserwacji warto rozważyć uproszczenie procedur aplikacyjnych, zwłaszcza w zakresie wymaganej dokumentacji oraz skrócenie czasu oceny projektów, co mogłoby ograniczyć ryzyko opóźnień i zwiększyć efektywność wdrażania. Równie istotne jest zapewnienie beneficjentom większego wsparcia doradczego – zarówno na etapie przygotowania wniosku, jak i w trakcie realizacji projektu – szczególnie w obszarach takich jak zamówienia publiczne czy sprawozdawczość. Elastyczność instytucji w reagowaniu na zmieniające się warunki oraz gotowość do dostosowywania harmonogramów i zakresów projektów mogą znacząco zwiększyć skuteczność wykorzystania dostępnych środków i poprawić doświadczenia beneficjentów.

Przykładem dobrej praktyki w zakresie wsparcia beneficjentów są działania podejmowane przez Instytucję Zarządzającą i Instytucję Pośredniczącą w województwie wielkopolskim. Region ten wdrożył szereg rozwiązań, które są wysoko oceniane przez beneficjentów. Wśród nich warto wskazać m.in. przydzielanie opiekuna projektu, co skraca ścieżkę dostępu do informacji, wyjaśnień i interpretacji. Regularnie organizowane są szkolenia dla wnioskodawców

i beneficjentów, a po podpisaniu umowy przekazywany jest tzw. „pakiet startowy”. Zawiera on podstawowe informacje dotyczące realizacji i rozliczania projektu, wzory dokumentów oraz instrukcje dotyczące ewidencji księgowej, dokumentowania wydatków, harmonogramów płatności i wniosków o płatność. Pakiet dostępny jest również na stronie internetowej Funduszy Europejskich dla Wielkopolski w zakładce „Realizuję projekt”.

W porównaniu do poprzedniej perspektywy finansowej ograniczono obciążenia administracyjne, uproszczono instrukcje oraz wdrożono mechanizmy walidacji w systemach informatycznych, co pozwala eliminować drobne, powtarzalne błędy.

Podobne rozwiązania są sukcesywnie wdrażane także w innych regionach, jednak to województwo wielkopolskie zdecydowało się je aktywnie promować, podkreślając ich praktyczną wartość dla beneficjentów.

2.4 Model zarządzania FST w Polsce

Niniejsza ewaluacja skupiała się na ocenie modelu wdrażania FST, jednakże na tę ocenę rzutuje także sytuacja obecnie realizowanej polityki transformacji energetycznej. W proces ten zaangażowanych jest wiele ministerstw, co wynika z jego kompleksowości i interdyscyplinarnego charakteru. Każde z ministerstw ma swoje obszary zainteresowania i kompetencje, ale jednocześnie pociąga to za sobą rozproszenie odpowiedzialności oraz prowadzi do trudności w koordynacji i komunikacji.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej odpowiada za zarządzanie większością funduszy unijnych, a także koordynację funduszy UE wdrażanych na poziomie regionalnym, w tym Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Koordynuje działania na poziomie krajowym, przygotowuje plany i dokumenty strategiczne, negocjuje z Komisją Europejską oraz wspiera regiony w kontaktach i negocjacjach z KE. Funkcjonujące do rekonstrukcji rządu w lipcu 2025 r. Ministerstwo Przemysłu zajmowało się kwestiami związanymi z przemysłem ciężkim, który jest jednym z głównych sektorów dotkniętych transformacją energetyczną. To ministerstwo posiadało szczegółową wiedzę na temat technologii i innowacji potrzebnych do przeprowadzenia transformacji w gospodarce. Dodatkowo MP kierowało pracami nad nowelizacją ustawy o funkcjonowaniu górnictwa kamiennego, obejmującej zmiany m.in. w zakresie realizacji umowy społecznej w części dotyczącej świadczeń dla pracowników zakładów górniczych (urlopy górnicze, urlopy dla pracowników zakładów przeróbki mechanicznej węgla i odprawy pieniężne) w odniesieniu do pracowników podziemnych zakładów górniczych nieprzekazanych do tej pory do SRK, jak również już wcześniej opisywanego art. 23 i możliwości przekazywania gruntów JST

na cele inne niż publiczne. Po rekonstrukcji rządu, jaka miała miejsce 24 lipca 2025 r. zakres obowiązków Ministerstwa Przemysłu oraz dział energii Ministerstwa Klimatu i Środowiska został przekazany nowoutworzonemu Ministerstwu Energii, które objęło swoim zakresem dział energii o gospodarkę surowcami energetycznymi.

Ministerstwo Aktywów Państwowych zarządza państwowymi firmami, w tym przedsiębiorstwami energetycznymi, które są i będą bezpośrednio zaangażowane w zmiany strukturalne związane z przejściem na gospodarkę niskoemisyjną. Odpowiada również za strategię związane z restrukturyzacją tych podmiotów. Ministerstwo Klimatu i Środowiska odpowiada za politykę klimatyczną i środowiskową, która jest kluczowa dla transformacji energetycznej. To ministerstwo zajmuje się regulacjami dotyczącymi redukcji emisji oraz wspieraniem odnawialnych źródeł energii.

Ministerstwo Finansów pełni funkcje kontrolne i audytowe w systemie wdrażania funduszy UE w Polsce, nadzoruje ich prawidłowe wykorzystanie, zgodność z przepisami UE i krajowymi oraz efektywność wydatkowania.

W kwestii transformacji znaczenie ma również Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Rozwoju i Technologii - pierwsze wspiera badania i edukację niezbędną do rozwoju nowych technologii, drugie - rozwija innowacje (oba opiniują projekty strategiczne zgłoszone do realizacji z FST).

Rozmowy z interesariuszami FST, a w szczególności z przedstawicielami IZ, wskazują na zauważane przez nich rozproszenie kompetencji i odpowiedzialności oraz brak skoordynowanego podejścia do kwestii transformacji w Polsce. Przedstawiciele regionów oczekują kierunkowej, spójnej polityki transformacyjnej, która pomogłaby im lepiej kreować długoterminowe plany rozwoju reprezentowanych przez nich regionów i lepiej komunikować konieczność zmian społeczności lokalnej.

Brak jednej, centralnie zarządzającej, instytucji odpowiedzialnej za koordynację procesu transformacji energetycznej w Polsce jest znaczącym wyzwaniem, które może negatywnie wpływać na skuteczność i spójność działań podejmowanych w FST. Taka sytuacja tworzy przestrzeń, w której regiony dotknięte przemianami, stają się bardziej widoczne na arenie międzynarodowej, w tym w KE. Przedstawiciele polskich regionów węglowych, zdeterminowani, aby zabezpieczyć wsparcie dla swoich lokalnych gospodarek i społeczności, podejmują bardzo aktywne działania, przedstawiając swoje potrzeby i plany bezpośrednio unijnym instytucjom. Tymczasem brak wyraźnego lidera ze strony administracji centralnej, jak również pojawiająca się w wywiadach opinia o małej obecności przedstawicieli rządu na szczycie unijnych rozmów, może

rodzić wrażenie niedostatecznego zainteresowania polskich władz centralnych kontynuacją samego funduszu, jak i intensyfikacją obecnych działań związanych z FST. Taka sytuacja prowadzi nie tylko do niepełnego wykorzystania potencjalnych korzyści płynących z funduszu, ale także do braku jednolitego przekazu politycznego, który mógłby wspierać społeczną akceptację i zrozumienie dla przeprowadzanych transformacji. Ponadto, przy braku "gospodarza", istnieje ryzyko osłabienia pozycji Polski jako aktywnego uczestnika europejskich działań na rzecz transformacji klimatycznej, pomimo faktu, że obecnie Polska jest największym beneficjentem pomocy w ramach FST. Aby zniwelować te negatywne efekty, konieczne jest stworzenie scentralizowanego mechanizmu koordynacji, który zapewniłby spójność działań oraz wzmacniałby współpracę pomiędzy różnymi szczeblami administracji i zaangażowanymi interesariuszami.

Przyjęty w Polsce zdecentralizowany model wdrażania FST polega na delegowaniu odpowiedzialności za planowanie i realizację działań związanych z transformacją na poziom regionalny, co ma na celu jak najlepsze dostosowanie działań do lokalnych potrzeb i warunków. Główne założenia tego modelu obejmują decydującą rolę samorządów wojewódzkich, które odpowiedzialne za przygotowanie terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji oraz wdrażanie FST w ich regionie poprzez pełnienie funkcji Instytucji Zarządzającej. Każdy region przygotowuje własny TPST, uwzględniający specyfikę lokalnych gospodarek, potrzeby społeczności i dostępne zasoby. Te plany są zatwierdzane przez Komisję Europejską i stanowią podstawę do ubiegania się o środki z FST. W ramach zdecentralizowanego modelu promowana jest ścisła współpraca z lokalnymi instytucjami i organizacjami w celu zapewnienia, że podejmowane działania są odpowiedzią na potrzeby regionu oraz że są one zgodne z oczekiwaniami i potrzebami lokalnych społeczności.

Zdecentralizowany model daje regionom większą autonomię w podejmowaniu decyzji dotyczących wykorzystania środków, **ale jednocześnie wymaga większej odpowiedzialności za efektywność i sukces realizowanych działań.** Celem zdecentralizowanego modelu jest zapewnienie, że proces transformacji energetycznej będzie efektywny, sprawiedliwy i dostosowany do lokalnych uwarunkowań, co ma zwiększyć jego akceptację i skuteczność w długoterminowej perspektywie. Dzięki temu, regiony mogą lepiej zarządzać swoim rozwojem, korzystając z funduszy unijnych w sposób, który najkorzystniej odzwierciedla ich unikalne potrzeby i potencjał.

Planowanie i wdrażanie FST obejmowało szeroko prowadzone konsultacje społeczne, które angażowały przedstawicieli różnych instytucji i organizacji. Taki model podejścia jest oceniany bardzo pozytywnie, ponieważ zapewnia pluralistyczne podejście do transformacji i przyczynia się do większej społecznej akceptacji wdrażanych inicjatyw. Udział szerokiego grona interesariuszy,

w tym społeczności lokalnych, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i innych podmiotów społecznych, umożliwia uzyskanie różnorodnych perspektyw i wiedzy, co wzbogaca proces decyzyjny i pomaga w identyfikacji rzeczywistych potrzeb oraz potencjalnych wyzwań. Takie konsultacje nie tylko budują zaufanie, lecz także promują transparentność i demokratyczne podejście w realizacji polityk rozwojowych na poziomie regionalnym.

W polskim modelu zarządzania FST, główną rolę odgrywają instytucje regionalne - Instytucje Zarządzające (IZ) i Instytucje Pośredniczące (IP), które są odpowiedzialne za programowanie oraz wdrażanie wsparcia z FST. Działania tych instytucji opierają się na wieloletnim doświadczeniu w dystrybucji środków unijnych z poprzednich perspektyw finansowych i zaangażowaniu w sprawy swojego regionu. Ponadto mają one dobry wgląd w sytuację społeczno-gospodarczą oraz wynikające z niej potrzeby. Podczas ewaluacji pojawiały się opinie przedstawicieli administracji lokalnej, że w uzasadnionych sytuacjach, wdrażanie funduszu mogłoby schodzić jeszcze niżej, aż do poziomu lokalnego (ZIT, gmin), gdzie środowiska lokalne mogłyby pełnić bardziej aktywną rolę. Takie podejście zostało wprowadzone (w związku z potrzebą wsparcia w dystrybucji środków) w województwie dolnośląskim, gdzie pod koniec 2024 r. została wyodrębniona alokacja dla nowego działania (Działanie 9.7 Wsparcie dla transformacji – ZIT) oraz włączenie do systemu dystrybucji środków doświadczony w poprzedniej perspektywie finansowej podmiot Instytucji Pośredniczącej Aglomeracji Wałbrzyskiej (IPAW). Takie rozwiązanie i pogłębiona decentralizacja procesu wdrażania mogłaby jeszcze lepiej sprostać unikalnym wyzwaniom i możliwościom, jakie istnieją na poziomie lokalnym, promując jednocześnie rozwój skrojony na miarę potrzeb mniejszych społeczności i szczególnie zaniedbanych środowisk. Instytucje Zarządzające (IZ) jak i Instytucje Pośredniczące (IP) na poziomie regionalnym mają wysokie kompetencje oraz wieloletnie doświadczenie swoich pracowników w zakresie zarządzania środkami z funduszy UE – podkreśla to większość respondentów wywiadów prowadzonych podczas badania ewaluacyjnego. Ponadto, ich dobre rozeznanie w zakresie lokalnych potrzeb i priorytetów jest istotna dla właściwego alokowania środków z FST. Pracownicy tych instytucji często wykazują duże zaangażowanie, co znajduje odzwierciedlenie w proaktywnej postawie przedstawicieli regionów na szczeblu Komisji Europejskiej. Dzięki tej aktywności, regiony nie tylko skutecznie zabiegają o swoje interesy, są widoczne w Brukseli, ale także zapewniają, że ich specyfika i potrzeby są brane pod uwagę i rozważane do uwzględnienia w szerszych unijnych strategiach transformacyjnych.

W rozważaniach o dalszej decentralizacji wdrażania FST na poziom lokalny – czyli przekazywaniu większych kompetencji gminom, ZIT czy innym lokalnym podmiotom – warto zachować zrównoważoną perspektywę, uwzględniając zarówno potencjalne korzyści, jak i ryzyka. Z jednej

strony, przekazanie większej odpowiedzialności na poziom lokalny może pozwolić na jeszcze lepsze dopasowanie interwencji do specyficznych potrzeb społeczności, szybszą reakcję na lokalne wyzwania oraz wzrost zaangażowania mieszkańców w proces transformacji. Lokalne środowiska mają bowiem najlepszą wiedzę o swoich problemach i potencjale, a ich aktywność może przełożyć się na większą skuteczność wdrażanych działań.

Z drugiej strony, należy mieć świadomość, że nie każda gmina czy lokalny podmiot dysponuje wystarczającym potencjałem administracyjnym, doświadczeniem i zasobami, by samodzielnie zarządzać środkami unijnymi na dużą skalę. Przekazanie kolejnych kompetencji na ten poziom może prowadzić do rozrostu struktur administracyjnych, wzrostu kosztów obsługi, a także do wydłużenia procesów decyzyjnych – szczególnie tam, gdzie brakuje wykwalifikowanej kadry lub doświadczenia w realizacji projektów unijnych. Istnieje również ryzyko, że zbyt duża decentralizacja pogłębi nierówności rozwojowe, bo silniejsze ośrodki będą lepiej radzić sobie z przygotowaniem i wdrażaniem projektów, podczas gdy słabsze mogą mieć trudności z wykorzystaniem dostępnych środków.

Dlatego takie rozwiązanie należy traktować jako wyjątkowe i wdrażać je przede wszystkim tam, gdzie lokalnie zgromadzono odpowiednie kompetencje i doświadczenie – jak w przypadku Aglomeracji Wałbrzyskiej, gdzie Instytucja Pośrednicząca posiada wieloletnią praktykę i sprawdzone mechanizmy zarządzania projektami. W pozostałych przypadkach, przed przekazaniem większych kompetencji na poziom lokalny, warto przeprowadzić analizę potencjału administracyjnego oraz zapewnić wsparcie doradcze i szkoleniowe ze strony IZ i IP. Tylko wtedy decentralizacja może przynieść realne korzyści, nie generując przy tym nowych barier wdrożeniowych.

Zarządzanie FST wyłącznie na poziomie krajowym (centralnym) niesie ze sobą ryzyko niewłaściwego rozpoznawania potrzeb regionalnych i kierunków wsparcia, co podkreśla większość respondentów badania ewaluacyjnego. Centralizacja procesów decyzyjnych może prowadzić do utraty lokalnej perspektywy, specyfiki lokalnych rynków pracy, gospodarek, a także społeczno-kulturowych uwarunkowań społeczności lokalnych, co jest szczególnie ważne z uwagi na duże zróżnicowanie regionów oraz różne etapy rozwoju, na których są poszczególne regiony objęte funduszem a także na dynamikę procesu (np. z uwagi na skomplikowane i niebezpieczne warunki geologiczno-górnictwa, podjęto decyzję o wcześniejszym niż pierwotnie planowano zakończeniu działalności kopalni Bobrek w Bytomiu, która zgodnie z umową społeczną miała funkcjonować do 2040 roku, jednak zostanie zamknięta najpóźniej do końca 2025 roku.).

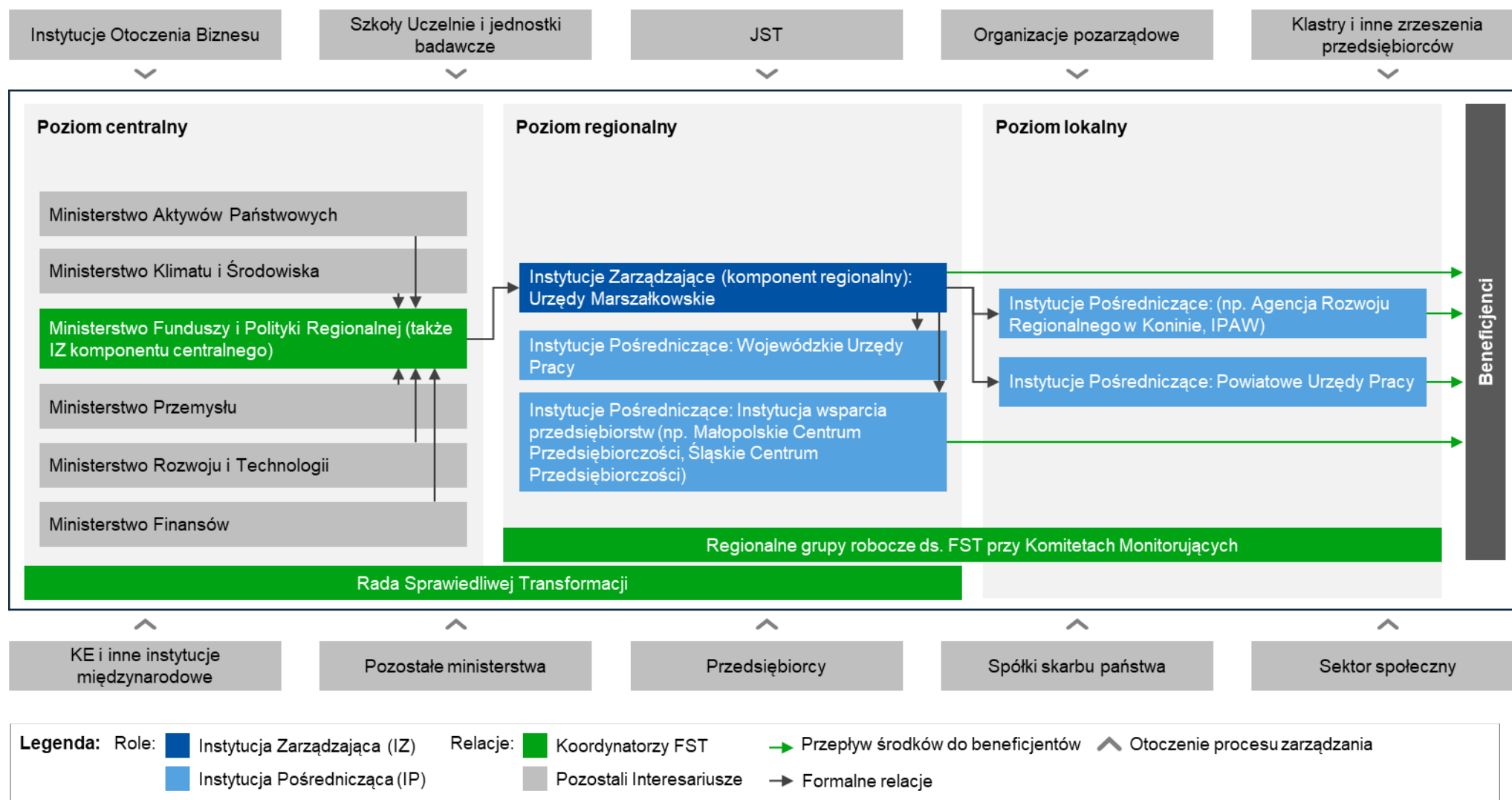
Na poziomie krajowym za wdrażanie FST odpowiedzialne jest Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, które pełni funkcje koordynacyjne, nadzorcze, analityczne oraz wspierające. Ministerstwo prowadziło negocjacje z KE dotyczące warunków przyznawania i wykorzystania środków z FST w Polsce, zabiegając o objęcie wsparciem sześciu regionów węglowych: śląskiego, dolnośląskiego, wielkopolskiego, lubelskiego, łódzkiego i małopolskiego. Wspierało również samorządy wojewódzkie w opracowywaniu regionalnych TPST dostarczając wytyczne, zapewniając wsparcie eksperckie, organizując konsultacje oraz ułatwiając pozyskiwanie danych wymaganych przez KE, m.in. poprzez współpracę z innymi resortami (MAP, MKiŚ). Po zatwierdzeniu TPST przez KE, MFiPR monitoruje zgodność działań podejmowanych w regionach z ustalonymi celami oraz ich efektywność, m.in. poprzez system wskaźników kluczowych i cykliczne raportowanie. Monitorowanie i nadzór nad programowaniem i wykorzystaniem środków z FST oraz pozostałych filarów Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji realizowane są również poprzez Radę ds. Sprawiedliwej Transformacji, działającą jako podkomitet Komitetu ds. Umowy Partnerstwa. Ministerstwo zleca badania ewaluacyjne dotyczące skuteczności i trafności interwencji FST, analizując ich wpływ społeczno-gospodarczy i środowiskowy. Ponadto MFiPR prowadzi szeroko zakrojoną współpracę międzyresortową i międzynarodową – współdziała z innymi ministerstwami, organizacjami pozarządowymi, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz instytucjami międzynarodowymi, takimi jak Komisja Europejska czy Bank Światowy – w celu zapewnienia spójności interwencji, a także innymi regionami węglowymi w Europie celem wymiany dobrych praktyk oraz skutecznego wdrażania środków z FST w polskich regionach objętych wsparciem.

Instytucje Zarządzające pozytywnie oceniają współpracę z ministerstwem, podkreślając jego gotowość do udzielania odpowiedzi na pytania i bieżącego wsparcia. Jednocześnie wyrażają oczekiwanie większej aktywności ministerstwa w negocjacjach z KE, szczególnie w zakresie reprezentowania interesów regionów objętych transformacją, jak i w zakresie interpretacji przepisów, szczególnie w sytuacji, kiedy KE wskazuje na obowiązek badania danej sytuacji czy spełniania konkretnego obowiązku przez Państwo Członkowskie.

Oczekiwanie wsparcia przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej ze strony regionów jest całkowicie zasadne, biorąc pod uwagę zapisy Kontraktów Programowych. Minister działając jako strona rządowa w Kontrakcie Programowym, zobowiązuje się m.in. do prowadzenia negocjacji z KE dotyczących Programu Regionalnego oraz do przekazywania środków finansowych w ramach limitów wynikających z ustawy o finansach publicznych. Ponadto minister zapewnia wsparcie merytoryczne stronie samorządowej oraz koordynuje realizację warunków podstawowych wymaganych na poziomie krajowym. Równocześnie do zobowiązań strony

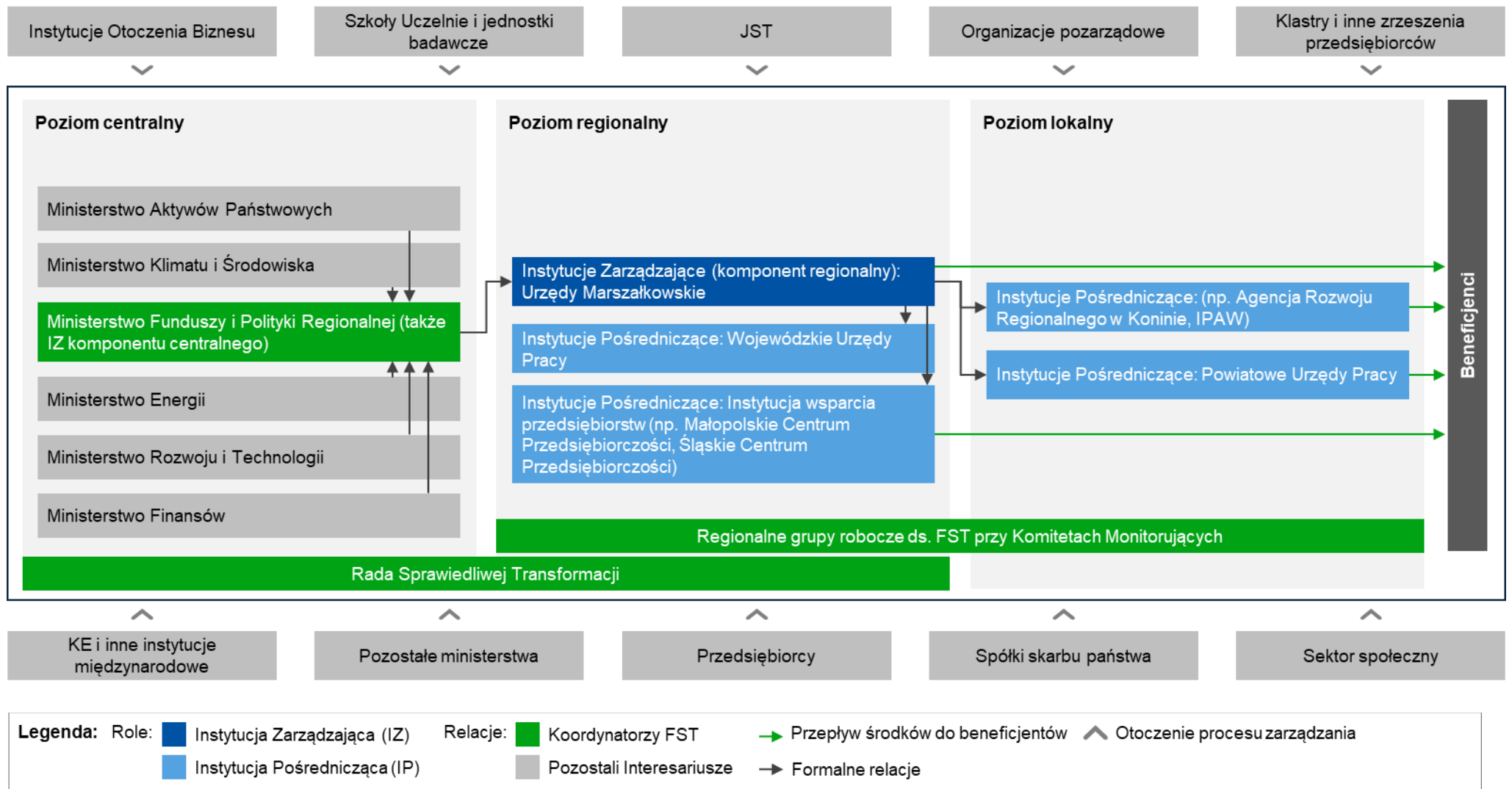
samorządowej wynikających z Kontraktu Programowego, należy stosowanie w trakcie realizacji Programu Regionalnego wytycznych wydanych przez Ministra, mających na celu zapewnienie zgodności z prawem Unii Europejskiej oraz jednolitości i prawidłowości wdrażania funduszy UE.

Rysunek 2. Polski system zarządzania środkami Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (do 21 sierpnia 2025 r.)



Źródło: opracowanie własne PwC

Rysunek 3. Polski system zarządzania środkami Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji



Źródło: opracowanie własne PwC

Aby wypełnić zasadę partnerstwa w projektowaniu i wdrażaniu funduszy unijnych, państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia komitetów monitorujących jako głównych platform współpracy z partnerami społecznymi, gospodarczymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Na poziomie krajowym w ramach Komitetu Umowy Partnerstwa działa Podkomitet ds. transformacji regionów górniczych – **Rada ds. Sprawiedliwej Transformacji**. Choć jej powołanie stanowił ważny krok w kierunku koordynacji działań na rzecz sprawiedliwej transformacji w Polsce, dotychczasowa aktywność Rady budzi istotne zastrzeżenia. Od momentu inauguracji Rady w sierpniu 2023 r. odbyły się jedynie dwa posiedzenia – drugie dopiero w grudniu 2024 r. – co w kontekście skali i dynamiki wyzwań transformacyjnych należy uznać za zdecydowanie niewystarczające. Pozytywnie należy ocenić zarówno podejmowanie tematów kluczowych dla regionów pogórniczych, jak i szeroką reprezentację interesariuszy. W spotkaniach uczestniczyli m.in. przedstawiciele urzędów centralnych, zarządów województw, lokalnych jednostek samorządu terytorialnego z obszarów transformacji, organizacji pracowników i pracodawców, organizacji pozarządowych, a także spółek energetycznych i wydobywczych oraz Komisji Europejskiej. Niemniej jednak brak systematyczności w pracach Rady skutkuje brakiem trwałej platformy do dialogu i wsparcia z poziomu centralnego rozwiązywania złożonych wyzwań transformacyjnych, w które zaangażowanych jest wiele podmiotów, w tym resortów. Dodatkowo, niewielka widoczność efektów jej działalności znacząco ogranicza rolę Rady jako skutecznego forum koordynacji i wsparcia dla regionów objętych transformacją.

W strukturach sejmowych działa powołana w marcu 2024 r. **Podkomisja stała do spraw Sprawiedliwej Transformacji** (SUE02S). Podkomisja spotyka się regularnie, prowadząc prace legislacyjne i konsultacyjne. Zakres tematyczny jej działalności obejmuje m.in.: harmonogram planowanych zmian legislacyjnych wspierających transformację regionów górniczych, stan wdrażania FST, kwestie społeczne – takie jak emerytury dla górników – oraz przyspieszenie planowania zagospodarowania terenów pokopalnianych. Regularność posiedzeń świadczy o zaangażowaniu Podkomisji w aktywne wspieranie procesu sprawiedliwej transformacji na poziomie krajowym.

Wydatkowanie środków z FST w regionach węglowych jest nadzorowane przez regionalne **Komitety Monitorujące (KM), które są wspierane przez Podkomitety ds. transformacji (grupy robocze)**. KM działa jako niezależne ciało doradczo-opiniotawcze dla Instytucji Zarządzającej programem (Zarządy Województw) i przez nią jest powoływany. KM pełnią kluczową funkcję w nadzorze nad realizacją programów współfinansowanych ze środków unijnych (tj. FEDS, FELD, FEMP, FESL, FEW). Do głównych zadań KM należy analiza postępów

w realizacji programów i osiągnięciu założonych celów, ocena działań naprawczych podejmowanych w odpowiedzi na napotkane trudności, a także zatwierdzanie metodyki i kryteriów wyboru projektów dla poszczególnych działań, planów ewaluacji oraz zmian w programie. KM analizuje również działania komunikacyjne, zgodność projektów z Kartą praw podstawowych UE i Konwencją ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami oraz postępy w realizacji projektów o znaczeniu strategicznym. Może także wydawać zalecenia dla IZ, w tym dotyczące zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla beneficjentów. Skład Komitetów Monitorujących każdego z programów regionalnych wdrażających FST jest zróżnicowany i oparty na zasadzie partnerstwa, obejmując przedstawicieli strony rządowej, samorządowej, instytucji zarządzających (IZ), instytucji pośredniczących i wdrażających wskazanych przez IZ, a także partnerów społecznych i gospodarczych, w tym przedstawicieli świata nauki oraz organizacji pozarządowych. Obowiązkowo w skład Komitetu wchodzi przedstawiciele ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, ministra finansów, IZ, instytucji pośredniczących i wdrażających, przedstawiciele samorządu oraz partnerzy społeczni i gospodarczy, tacy jak reprezentatywne organizacje związkowe i pracodawców, związki przedsiębiorców, izby gospodarcze, a także organizacje pozarządowe wyłonione przez Wojewódzkie Rady Działalności Pożytku Publicznego. IZ może również zaprosić inne podmioty, takie jak Rzecznik Praw Obywatelskich, środowiska naukowe czy organizacje działające na rzecz równości i niedyskryminacji. W pracach Komitetów mogą uczestniczyć także przedstawiciele innych instytucji, w tym europejskich oraz osoby zaproszone przez przewodniczącego KM. Przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych oraz świata nauki stanowią nie mniej niż jedną trzecią składu osobowego KM, co ma zapewnić kontrolę społeczną nad realizacją programu.

W ramach regionalnych KM w każdym regionie zostały powołane tzw. grupy robocze ds. FST, których głównym zadaniem jest wzmocnienie efektywności i skuteczności wdrażania programów regionalnych w priorytetach dedykowanych FST, w tym zwiększenie efektywności i realnego wpływ KM na merytoryczne rozstrzygnięcia w obszarze procesów wdrażania FST.

Do głównych zadań tych grupy należy m.in. opiniowanie projektów uchwał KM związanych tematycznie z zakresem FST, opiniowanie propozycji kryteriów wyboru projektów w ramach priorytetów finansowanych z FST, zapoznawanie się z informacjami na temat postępu wdrażania FST w regionie, a także proponowanie rozwiązań służących osiągnięciu założonych w programie celów gospodarczych społecznych i środowiskowych określonych w TPST danego regionu.

Tabela 2. Komitety Monitorujące regionalne programy oraz funkcjonujące przy nich tzw. grupy robocze ds. FST

| Komitet Monitorujący | Liczba posiedzeń KM | Funkcjonowanie grupy roboczej ds. FST w ramach KM |
|----------------------|---------------------|---|
| KM programu FEDS | 14 | <p>Staća grupa robocza ds. sprawiedliwej transformacji (regionu wałbrzyskiego) powołana 4 kwietnia 2023 r.</p> <p>Grupa liczy 24 członków: strona samorządowa – 8 osób, III sektor (organizacje pozarządowe) – 8 osób, strona społeczna (organizacje pracodawców, przedsiębiorców, związki zawodowe) – 5 osób, strona rządowa i instytucje centralne – 3 osoby.</p> |
| KM programu FELD | 9 | <p>Grupa robocza ds. Sprawiedliwej Transformacji powołana 23 maja 2023 r. Grupa liczy 10 osób: strona samorządowa – 1 osoba, III sektor (organizacje pozarządowe) – 2 osoby, strona społeczna (organizacje pracodawców, przedsiębiorców, związki zawodowe) – 5 osób.</p> |
| KM programu FEMP | 16 | <p>Grupa Robocza do spraw zasady DNSH, zrównoważonego rozwoju i energii oraz Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji powołana 19 października 2023 r. Grupa liczy 10 członków: strona samorządowa – 1 osoba, strona rządowa i instytucje centralne – 2 osoby, strona społeczna (organizacje pracodawców, przedsiębiorców, związki zawodowe) – 1 osoba, 2 zastępców członków (przypisani do kategorii: strona rządowa oraz organizacje pozarządowe).</p> |
| KM programu FESL | 12 | <p>Grupa Robocza ds. Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji powołana 28 kwietnia 2023 r.</p> <p>Grupa liczy 37 członków: strona samorządowa – 14 osób, III sektor (organizacje pozarządowe) – 14 osób, Strona</p> |

| Komitet Monitorujący | Liczba posiedzeń KM | Funkcjonowanie grupy roboczej ds. FST w ramach KM |
|----------------------|---------------------|--|
| | | rządowa – 3 osoby, strona społeczna (organizacje pracodawców, przedsiębiorców) – 3 osoby, strona badawczo-naukowa – 2 osoby, Inne (koordynator ds. równości i niedyskryminacji) – 1 osoba. |
| KM programu FEW | 13 | Podkomitet ds. Wielkopolski Wschodniej: strona samorządowa – 16 osób, strona społeczna (pracodawcy, przedsiębiorcy, związki zawodowe) – 16 osób, III sektor (organizacje pozarządowe) – 7 osób, strona rządowa i instytucje centralne – 2 osoby. |

Źródło: opracowanie własne PwC, stan na 30 czerwca 2025 r.

Z informacji przekazanych w trakcie wywiadów wynika, że działalność Komitetów Monitorujących była oceniana pozytywnie. Komitety podjęły zintensyfikowane działania związane z uchwalaniem kryteriów oceny projektów. Również działalność grup roboczych ds. Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji została oceniona dobrze. Uchwały dotyczące kryteriów były przyjmowane sprawnie, co umożliwiało ogłaszanie konkursów, w tym w ramach priorytetów finansowanych z FST.

Przyjęty w Polsce zdecentralizowany model wdrażania FST można ocenić jako adekwatny do celów funduszu, zwłaszcza w kontekście zróżnicowanych potrzeb regionalnych. Model ten pozwala na bardziej precyzyjne dostosowanie działań do lokalnych warunków, co jest szczególnie ważne w procesie transformacji energetycznej, który wymaga zróżnicowanego podejścia ze względu na odmienne uwarunkowania gospodarcze i społeczne w różnych częściach kraju. Instytucje regionalne, takie jak IZ i IP, posiadają zasoby oraz wysokie kompetencje wynikające z wieloletniego doświadczenia w zarządzaniu funduszami UE, co sprawia, że są dobrze przygotowane do realizacji zadań związanych z wdrażaniem FST. Ich znajomość lokalnych potrzeb oraz zaangażowanie pozytywnie wpływają na proces planowania i realizacji projektów transformacyjnych. Chociaż decentralizacja pociąga za sobą wymóg większej odpowiedzialności oraz efektywności działań na poziomie lokalnym, to zwiększa szanse na skuteczną realizację celów funduszu poprzez promowanie rozwoju dostosowanego do unikalnych potrzeb i potencjału poszczególnych regionów. **Dodatkowo, regionalne podejście do wdrażania FST wzmacnia**

poczucie sprawczości i odpowiedzialności społeczności lokalnych, zwiększając ich zaangażowanie w proces transformacji. Dystrybucja środków na poziomie regionalnym sprzyja budowaniu lokalnej identyfikacji z celami funduszu oraz lepszemu zrozumieniu jego założeń, co przekłada się na większą akceptację i skuteczność działań podejmowanych w duchu zasady „niepozostawiania nikogo w tyle”. Niemniej jednak należy uwzględnić konieczność ciągłej koordynacji na poziomie krajowym, aby zapewnić jednolitość kierunków i celów transformacji.

Mechanizmy koordynacji współpracy administracji rządowej oraz samorządów regionalnych wykazują niejednoznaczne rezultaty w zakresie zabezpieczenia interesów obu stron w kontekście wdrażania FST. Z jednej strony, zdecentralizowany model zachęca do bezpośredniego zaangażowania władz lokalnych, co umożliwia bardziej zindywidualizowane podejście, korzystając z wiedzy lokalnych instytucji do precyzyjnego dostosowania działań do regionalnych potrzeb. Z drugiej strony, brak centralnej instytucji koordynującej prowadzi do rozproszenia odpowiedzialności oraz trudności w efektywnej komunikacji między różnymi szczeblami administracji. Aby poprawić proces koordynacji, konieczne jest stworzenie scentralizowanego mechanizmu lub struktury, która mogłaby zintegrować działania zarówno na poziomie rządowym, jak i regionalnym, zapewniając spójne ramy pracy i lepszą komunikację między różnymi podmiotami zaangażowanymi w realizację FST. W tym kontekście zasadne jest rozważenie powrotu do hybrydowego modelu wdrażania funduszu, z wyodrębnionym komponentem krajowym z oddzielnym budżetem oraz dedykowanymi środkami w ramach Pomocy Technicznej, które wzmocniłoby rolę MFiPR jako koordynatora.

Wydzielenie środków na poziomie centralnym umożliwiłoby także realizację projektów ponadregionalnych oraz większe wsparcie dla spółek skarbu państwa. Zastosowanie modelu hybrydowego zwiększyłoby wpływ państwa na wydatkowanie środków związanych z celami dotyczącymi neutralności klimatycznej (zdefiniowanych w Krajowym Planie w dziedzinie Energii i Klimatu), do których odwołanie znajduje się w poszczególnych TPST. Szerzej temat został przedstawiony w sekcji: Proponowane mechanizmy koordynacji mogące zapewnić właściwą współpracę instytucji poziomu krajowego oraz regionalnego. Podczas wdrażania FST w Polsce zauważalna jest dobrze przemyślana i stosowana w poprzedniej perspektywie finansowej struktura podziału zadań pomiędzy instytucje zarządzające (IZ) a instytucje pośredniczące (IP). Ten podział nie jest przypadkowy – opiera się na wieloletnich doświadczeniach zdobytych w trakcie realizacji funduszy unijnych w poprzednich perspektywach finansowych, w szczególności Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014–2020. Dzięki temu wdrażanie FST korzysta z wypracowanych mechanizmów, sprawdzonych procedur oraz

kompetencji instytucji w tym wieloletniego doświadczenia pracowników, którzy już wcześniej realizowali podobne typy interwencji. Przykładowo, wsparcie dla przedsiębiorstw – zwłaszcza sektora MŚP – powierzono instytucjom posiadającym bogate doświadczenie w obsłudze projektów inwestycyjnych i doradczych dla biznesu (np. Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości, Śląskie Centrum Przedsiębiorczości, Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie). Z kolei działania skierowane do pracowników, takie jak szkolenia, przekwalifikowanie czy aktywizacja zawodowa, realizowane są przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, które dysponują odpowiednim zapleczem operacyjnym i znajomością lokalnych rynków pracy oraz przez doświadczonych lokalnych operatorów.

Analiza porównawcza alternatywnych modeli wdrażania FST w wybranych krajach

Modele instytucjonalne wdrażania FST przedstawiają zróżnicowane podejścia organizacyjne i zarządcze przyjęte przez wybrane państwa członkowskie UE w odpowiedzi na wyzwania transformacji energetycznej i społeczno-gospodarczej. Analiza obejmuje przypadki Czech, Niemiec, Estonii, Finlandii i Hiszpanii – krajów o odmiennych strukturach administracyjnych, doświadczeniach z funduszami UE oraz specyfice regionów objętych wsparciem FST. W wyborze krajów do analizy uwzględnione zostały następujące kryteria: model dystrybucji środków z FST, wielkość alokacji, sprawność wydatkowania funduszy.

Szczegółowe opisy znajdują się w Załączniku 2 do niniejszego raportu jako opisy studiów przypadku i pokazują, w jaki sposób różne państwa projektują i realizują mechanizmy wdrażania FST – od modeli scentralizowanych po zdecentralizowane i hybrydowe – oraz jakie instytucje pełnią kluczowe funkcje w systemie wdrażania. Szczególną uwagę poświęcono roli partnerstw regionalnych, struktur zarządczych, programów operacyjnych oraz ocenie zdolności instytucjonalnej do absorpcji środków unijnych.

Opisy studiów przypadku identyfikują także dobre praktyki, które mogą stanowić inspirację dla polski i polskich regionów węglowych – w tym mechanizmy partycypacji społecznej, integrację funduszy krajowych i unijnych, innowacyjne formy wsparcia oraz podejścia terytorialne uwzględniające lokalne potrzeby. Przedstawione studia przypadków mają na celu nie tylko dokumentację istniejących rozwiązań, ale również wskazanie potencjalnych kierunków rozwoju i możliwości replikacji skutecznych modeli wdrażania FST w innych kontekstach krajowych i regionalnych.

Podsumowując najważniejsze informacje z analizy studiów przypadku można wskazać, że Czechy przyjęły scentralizowany model zarządzania, łącząc silną koordynację centralną (Ministerstwo Środowiska jako Instytucja Zarządzająca) z rozbudowanym partnerstwem

regionalnym. Kluczową rolę odgrywają samorządy trzech regionów górniczych, które uczestniczą w programowaniu i realizacji projektów. Niemcy postawiły na decentralizację – każdy z czterech landów węglowych (NRW, Brandenburgia, Saksonia, Saksonia-Anhalt) samodzielnie zarządza programem FST, a rząd federalny pełni funkcję koordynatora i zapewnia ramy prawne oraz współfinansowanie. Estonia wdrożyła model scentralizowany z silnym komponentem terytorialnym – Ministerstwo Finansów zarządza programem, ale kluczową rolę w planowaniu odgrywa regionalna Platforma Sprawiedliwej Transformacji Ida-Viru. Finlandia stosuje model scentralizowany: Ministerstwo Gospodarki i Zatrudnienia zarządza programem na poziomie krajowym, ale planowanie i wdrażanie odbywa się na poziomie 14 regionów transformacji, z udziałem samorządów i regionalnych agencji ELY. Hiszpania również wypracowała model scentralizowany – centralny Instytut ds. Sprawiedliwej Transformacji (ITJ) koordynuje działania, ale kluczowe decyzje i realizacja projektów odbywają się w ramach Porozumień na rzecz Sprawiedliwej Transformacji z władzami regionalnymi i lokalnymi.

W Czechach cała pula FST jest wdrażana przez jeden krajowy program operacyjny (OPST), z wydzielonymi alokacjami dla trzech regionów i własnymi strukturami konsultacyjnymi. Niemcy mają cztery odrębne programy operacyjne FST, zintegrowane z programami EFRR/EFS+ w każdym landzie. Estonia nie tworzyła osobnego programu operacyjnego – FST jest wydzielonym priorytetem w ramach krajowych Funduszy Spójności, a środki są skoncentrowane na jednym regionie (Ida-Viru). Finlandia wdraża FST jako osobny priorytet w ramach ogólnokrajowego programu „Innowacyjna i Obywatelska Finlandia 2021–2027”, obejmującego EFRR, EFS+ i FST, z regionalnymi planami transformacji. Hiszpania zdecydowała się na jednolity krajowy program operacyjny FST, ale realizacja odbywa się poprzez Porozumienia ST i terytorialne plany dla regionów objętych transformacją.

Czechy wykazały wysoką zdolność instytucjonalną dzięki wcześniejszym doświadczeniom z programem RE:START i szybkiemu uruchomieniu naborów, poziom kontraktacji jest wysoki, choć wyzwaniem pozostaje tempo wydatkowania środków. Zgodnie z danymi KE przedstawionymi na 30 czerwca 2025 r. Czechy zakontraktowały 76,9% środków FST (1 486 mln euro), natomiast poziom certyfikacji środków wyniósł 7% (135 mln euro).

Niemcy korzystają z silnych struktur landowych i doświadczenia w zarządzaniu funduszami UE, co zapewnia sprawność wdrażania, ale wymaga koordynacji między poziomami. Na koniec drugiego kwartału 2025 r. poziom kontraktacji wynosił 38,7% (1 462 mln euro). Natomiast środki wypłacone wynosiły 2,1% (79 mln euro).

Estonia dzięki koncentracji środków na jednym regionie i silnemu zaangażowaniu lokalnych partnerów szybko uruchomiła programy i na koniec czerwca 2025 r. poziom kontraktacji nawet przekroczył alokację z FST (122,5%, tj. 705 mln euro). Poziom wydatków kształtował się na poziomie 14% (80 mln euro).

Finlandia ma bardzo wysoką skuteczność wdrażania (poziom kontraktacji przekracza 77%, tj. 514 mln euro, certyfikacja 22,1% tj. 148 mln euro) dzięki integracji FST z istniejącymi instytucjami i tradycji partnerstwa centralno-regionalnego, niemniej jednak wielkość środków FST dla Finlandii jest również ograniczona (665 mln euro).

Hiszpania wyróżnia się dedykowaną agencją do wdrażania FST (ITJ - Instituto para la Transición Justa), silnym dialogiem społecznym i ustawowym umocowaniem roli regionów, co przekłada się na wysoką akceptację społeczną, jednakże efektywność wdrażania pozostawia na chwilę obecną wiele do życzenia. Wielkość środków FST ulokowana w podpisanych umowach za pierwszą połowę 2025 r. wyniosła 250 mln euro, co stanowiło 20,6% alokacji, przy czym żadne z tych środków nie były certyfikowane.

Dla porównania, poziom kontraktacji środków FST w Polsce, według stanu na 30 czerwca 2025 r., wynosił 60,1% (2 872 mln euro), natomiast certyfikacja środków wynosiła 5,4% (257 mln euro).

Średnia kontraktacji na koniec pierwszej połowy 2025 r. w 27 krajach UE wyniosła 46,7%.

Szczegółowa dane dotyczące alokacji, kontraktacji oraz certyfikacji środków z FST znajdują się w rozdziale 2.6. Czechy wyróżniają się szerokim modelem partycypacyjnym, mechanizmem małych grantów zarządzanych przez regiony i wzmocnieniem zdolności administracyjnych (szkolenia, podręczniki dobrych praktyk). Niemcy stawiają na decentralizację, strategiczne podejście, synergii funduszy unijnych i krajowych, szerokie partnerstwo społeczne oraz inwestycje w kapitał ludzki (szkolenia, centra kompetencji). Estonia pokazuje wartość koncentracji środków na jednym regionie, szerokiego partnerstwa lokalnego (platforma, zgromadzenie młodzieży) i szybkich „małych zwycięstw” (mikrogranty, szybkie projekty). Finlandia to wzór integracji FST z polityką krajową, szerokiego partnerstwa, wykorzystania istniejących instytucji, innowacyjności i elastycznego zarządzania. Hiszpania jest przykładem wczesnego i kompleksowego planowania, dialogu społecznego, dedykowanych struktur instytucjonalnych, wielopoziomowego współzrządzenia, skutecznego wykorzystania funduszy i holistycznego podejścia do transformacji.

Analiza pokazuje, że skuteczne wdrażanie FST wymaga nie tylko odpowiednich narzędzi finansowych, ale przede wszystkim silnych struktur instytucjonalnych, otwartości na współpracę i innowacyjnego podejścia do zarządzania zmianą. Czechy i Estonia pokazują, że koncentracja

środków i szeroka partycypacja społeczna zwiększają efektywność. Niemcy i Finlandia udowadniają, że decentralizacja i partnerstwo regionalne pozwalają lepiej dopasować działania do lokalnych potrzeb. Hiszpania jest wzorem integracji centralnych strategii z lokalną implementacją i dialogiem społecznym. Wszystkie te modele mogą być inspiracją dla Polski i innych krajów, zwłaszcza w zakresie budowania trwałych mechanizmów współpracy, edukacji, monitoringu i elastyczności wdrażania FST.

Tabela 3. Analiza porównawcza alternatywnych modeli wdrażania FST w wybranych krajach/regionach.

| Państwo/region wdrażający FST | Model zarządzania* | Najważniejsze podmioty zaangażowane we wdrażanie FST i ich funkcje w systemie | Program wdrażający FST | Ocena zdolności instytucjonalnej w zakresie wdrażania środków UE | Dobre praktyki |
|-------------------------------|--|---|---|--|---|
| Czechy | Scentralizowany (z silną pozycją regionów) | Ministerstwo Przemysłu i Handlu regiony agencje rozwoju | Oddzielny program dla FST | Bardzo wysoka – doświadczenie w dystrybucji funduszy UE, | Silna rola agencji regionalnych, wsparcie dla MŚP, szybkie uruchomienie naborów, sprawna kontraktacja |
| Niemcy | Zdecentralizowany | Rząd federalny landy agencje transformacji | Wydzielone osie FST w ramach programów regionalnych | Bardzo wysoka – silne struktury landowe, doświadczenie z transformacją | Agencje transformacji, partycypacja społeczna, długofalowe, strategiczne planowanie |
| Estonia | Scentralizowany (z silnym komponentem terytorialnym) | Ministerstwo Finansów Ministerstwo Środowiska samorządy lokalne | Oddzielny program dla FST | Wysoka – duża determinacja oraz bardzo wysoka kontraktacja | Silny komponent środowiskowy, wsparcie dla rekultywacji terenów |

| Państwo/region wdrażający FST | Model zarządzania* | Najważniejsze podmioty zaangażowane we wdrażanie FST i ich funkcje w systemie | Program wdrażający FST | Ocena zdolności instytucjonalnej w zakresie wdrażania środków UE | Dobre praktyki |
|-------------------------------|--|--|--|--|--|
| Finlandia | Scentralizowany (z silną pozycją regionów) | Ministerstwo Gospodarki i Zatrudnienia regiony partnerzy społeczni | Wydzielone osie FST w ramach programów krajowych | Wysoka – sprawne zarządzanie funduszami UE | Zielone innowacje, wsparcie dla start-upów, transformacja regionów leśnych |
| Hiszpania | Scentralizowany (z silną pozycją regionów) | Instytut ds. Sprawiedliwej Transformacji (ITJ) ministerstwa regiony samorządy | Oddzielny program dla FST | Wysoka – silne struktury, doświadczenie z funduszami UE | Porozumienia ST, dialog społeczny, wsparcie dla pracowników, rewitalizacja terenów |

*Jeśli FST jest wdrażane w programie krajowym mówimy o modelu scentralizowanym (albo scentralizowanym z silną rolą regionów), tam gdzie jest podział między program/y krajowy/e a programy regionalne – jest to model hybrydowy, a tam gdzie całość FST jest wdrażana w programach regionalnych – model zdecentralizowany.

Źródło: opracowanie własne PwC

Proponowane mechanizmy koordynacji mogące zapewnić właściwą współpracę instytucji poziomu krajowego oraz regionalnego

Skuteczna realizacja celów Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji wymaga nie tylko jasnego podziału kompetencji, ale również efektywnych mechanizmów współpracy między poziomem krajowym a regionalnym, które umożliwią spójną i skoordynowaną interwencję. Poniżej przedstawiono główne wyzwania oraz rekomendowane rozwiązania, mające na celu usprawnienie współdziałania instytucji zaangażowanych we wdrażanie FST.

Potrzeba koordynacji transformacji z poziomu centralnego oraz realizacji projektów o charakterze ponadregionalnym: Podczas wywiadów poruszających kwestię współpracy instytucji poziomu krajowego oraz regionalnego podczas wdrażania FST, wielokrotnie artykułowana była potrzeba większego zaangażowania instytucji centralnych, np. któregoś z ministerstw (jednak bez wskazania, które mogłoby to być ministerstwo), w koordynację działań związanych z transformacją oraz realizowania projektów, które wykraczają poza kompetencje i możliwości regionalne. Projekty ponadregionalne pozwalałyby na scentralizowane planowanie i realizację zadań, które wymagają spójnych działań w różnych częściach kraju, mają charakter strategiczny i wysokie koszty realizacji. W przyszłym okresie programowania potrzeba koordynacji z poziomu centralnego nabierze jeszcze większego znaczenia. Wyzwania związane z transformacją energetyczną i restrukturyzacją gospodarki będą wymagały szerokiej współpracy oraz spójnego zarządzania projektami, które obejmują więcej niż jeden region. Projekty ponadregionalne, zwłaszcza te związane z infrastrukturą, technologią, zrównoważonym rozwojem, transportem czy też wdrażaniem polityk ekologicznych, będą wymagały centralnie zintegrowanego podejścia, dla których wskazane jest wydzielenie dedykowanych środków FST.

Pełnomocnik przy rządzie ds. Transformacji: W ramach rozważań dotyczących koordynacji procesu transformacji, zaproponowano **utworzenie nowego stanowiska pełnomocnika rządu ds. transformacji**. Taka osoba (pod warunkiem szerokich uprawnień) mogłaby usprawnić współpracę międzyresortową oraz procesy związane z transformacją w Polsce. Propozycja stworzenia stanowiska pełnomocnika rządu ds. transformacji jest odpowiedzią na potrzebę skoordynowanego i efektywnego zarządzania procesem transformacyjnym w Polsce. Takie stanowisko, wyposażone w szerokie uprawnienia, miałoby fundamentalne znaczenie w zapewnieniu wszechstronnej i spójnej realizacji celów FST i innych instrumentów związanych z przekształceniami energetycznymi i gospodarczymi. Pełnomocnik ds. transformacji pełniłby rolę centralnego punktu koordynacyjnego, nadzorując działania na różnych szczeblach administracji. Jego zadaniem byłoby nie tylko integracja działań wewnątrz rządu, ale także wspieranie współpracy między różnymi ministerstwami i instytucjami.

Biorąc pod uwagę rekonstrukcję rządu jaka miała miejsce w lipcu 2025 roku, funkcję wcześniej zaproponowanego pełnomocnika mógłby objąć Sekretarz Stanu w nowoutworzonym Ministerstwie Energii.

Proponujemy, aby w Ministerstwie Energii został ulokowany departament ds. Transformacji Energetycznej, który kompleksowo zajmowałby się kwestiami związanymi z transformacją, w tym współpracował ściśle w zakresie koordynacji (i potencjalnie dystrybucji środków w przyszłym okresie programowania) FST.

Do zakresu działania Departamentu Transformacji Energetycznej należałoby inicjowanie, opracowywanie i wdrażanie polityki energetycznej kraju oraz realizacja zadań Sekretarza Stanu (Pełnomocnika ds. Transformacji Energetycznej) w zakresie:

- funkcjonowania i rozwoju/transformacji sektora energetycznego (w tym nadzór nad sektorem górnictwem) oraz sektora odnawialnych źródeł ciepła a także źródeł kogeneracyjnych;
- wdrażania polityki energetycznej państwa, w tym w zakresie bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz realizacji polityki klimatycznej;
- nadzoru Spółek Skarbu Państwa z sektora energetycznego;
- współpracy z innymi resortami oraz Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w zakresie transformacji energetycznej oraz wydatkowania środków krajowych i unijnych na ten cel w tym FST.

Dzięki temu zapewniono by, że każdy resort i instytucja realizuje swoje zadania w sposób zgodny z ogólnymi celami krajowej transformacji energetycznej, eliminując rozproszenie działań oraz potencjalne konflikty. Na moment oddania raportu takim obszarem jest m.in. zaproponowana w projekcie z lipca 2025 zmiana w nowelizacji ustawy o funkcjonowaniu górnictwa, zakładająca całkowite ograniczenie możliwości przekazywania gruntów przez JST na cele inne niż publiczne. Proponowane rozwiązania pozostają w sprzeczności z celami gospodarczymi określonymi przez regiony w Terytorialnych Planach Sprawiedliwej Transformacji, mimo że UOKiK wskazał potencjalne – choć złożone – ścieżki prawne, które przy szerszej współpracy z MFiPR mogłyby zostać wdrożone i przyczynić się do rozwoju gospodarczego regionów najbardziej dotkniętych skutkami transformacji energetycznej. Stanowisko pełnomocnika pozwoliłoby na szybsze i bardziej efektywne reagowanie na wyzwania związane z transformacją, w tym na kwestie społeczne, gospodarcze i techniczne. Pełnomocnik mógłby także działać jako mediator między różnymi grupami interesu, w tym związkami zawodowymi, społecznościami lokalnymi i sektorem prywatnym, zapewniając, że różnorodne interesy są brane pod uwagę w procesie decyzyjnym.

Pełnomocnik ds. transformacji miałby również ważną rolę w zakresie komunikacji i promocji przedsięwzięć transformacyjnych. Poprzez prowadzenie kampanii informacyjnych i edukacyjnych, mógłby zwiększać świadomość społeczeństwa na temat korzyści płynących z transformacji, a także wyjaśniać jej cele i przebieg. To przyczyniłoby się do większego zaangażowania obywateli oraz zrozumienia dla kompleksowego charakteru i długofalowych korzyści transformacji.

Komponent centralny: Istnieje konieczność rozważenia modelu hybrydowego wdrażania FST, który łączyłby komponenty krajowe z projektami transformacyjnymi o zasięgu ponadregionalnym. Wprowadzenie komponentu centralnego do wdrażania FST stanowiłoby kluczowy element strategii mającej na celu zapewnienie spójności i efektywności działań transformacyjnych w całym kraju. Model hybrydowy obejmowałby zarówno projekty krajowe, jak i transformacyjne inicjatywy o zasięgu ponadregionalnym¹⁴, co pozwalałoby na lepsze zharmonizowanie wysiłków na różnych poziomach administracji i w różnych sektorach gospodarki. Ważną rolę w ramach takiego modelu mogłyby odgrywać Spółki Skarbu Państwa, które realizowałyby projekty o strategicznym

¹⁴ Opracowany przez Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych w Katowicach pod kierownictwem dr hab. Adama Drobniaka Krajowy Plan Sprawiedliwej Transformacji (2021) wskazywał szereg obszarów, które mogłyby być realizowane z poziomu centralnego to m.in. Utworzenie krajowej platformy współpracy regionów węglowych – wymiana dobrych praktyk, modelowych rozwiązań, forum dyskusji w skali międzyregionalnej; Przygotowanie propozycji reform dla legislacji usprawniających proces sprawiedliwej transformacji; Zintegrowane projekty gospodarcze ukierunkowane na rozwój nowych branż, angażujące podmioty szczebla centralnego i regionalnego i/lub lokalnego na rzecz zapewnienia miejsc pracy dla osób odchodzących z sektorów tradycyjnych; Szczegółowa inwentaryzacja terenów i obiektów poprzemysłowych na poziomie krajowym (baza krajowa – wraz z wskazaniem, rodzajów i skali zanieczyszczeń, potencjalnych funkcji, działań i kosztów niezbędnych do ponownego wykorzystania) (m.in. obiekty zabytkowe/symboliczne, do ponownego wykorzystania, do wyburzenia); Opracowanie modelu zarządzania terenami i obiektami poprzemysłowymi (zasady rekultywacji / remediacji / dekontaminacji, przekazywania na rzecz zainteresowanych samorządów lokalnych vs. sprzedaży na zasadach komercyjnych) wraz z propozycjami reform dla legislacji. Źródło: https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2021/05/FI_Programowanie-sprawiedliwej-transformacji-na-poziomie-krajowym.pdf (dostęp: 17.07.2025)

znaczeniu dla całego kraju. Komponent centralny powinien wiązać się z wyodrębnioną pulą środków na realizację projektów o zasięgu ponadregionalnym.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej jest postrzegane jako kluczowe w przygotowaniach do wdrażania FST. Rola tego ministerstwa, zwłaszcza w zakresie koordynacji i wdrażania funduszu, jest oceniana bardzo pozytywnie. W związku z tym sugeruje się **wzmocnienie roli MFiPR** w ramach funduszu, aby zapewnić jeszcze lepsze wsparcie techniczne i merytoryczne oraz współpracę z przedstawicielami regionów. MFiPR mogłoby także skupić się na promowaniu innowacyjnych rozwiązań oraz najlepszych praktyk z innych regionów i krajów, które mogłyby zostać zaadaptowane w polskim kontekście.

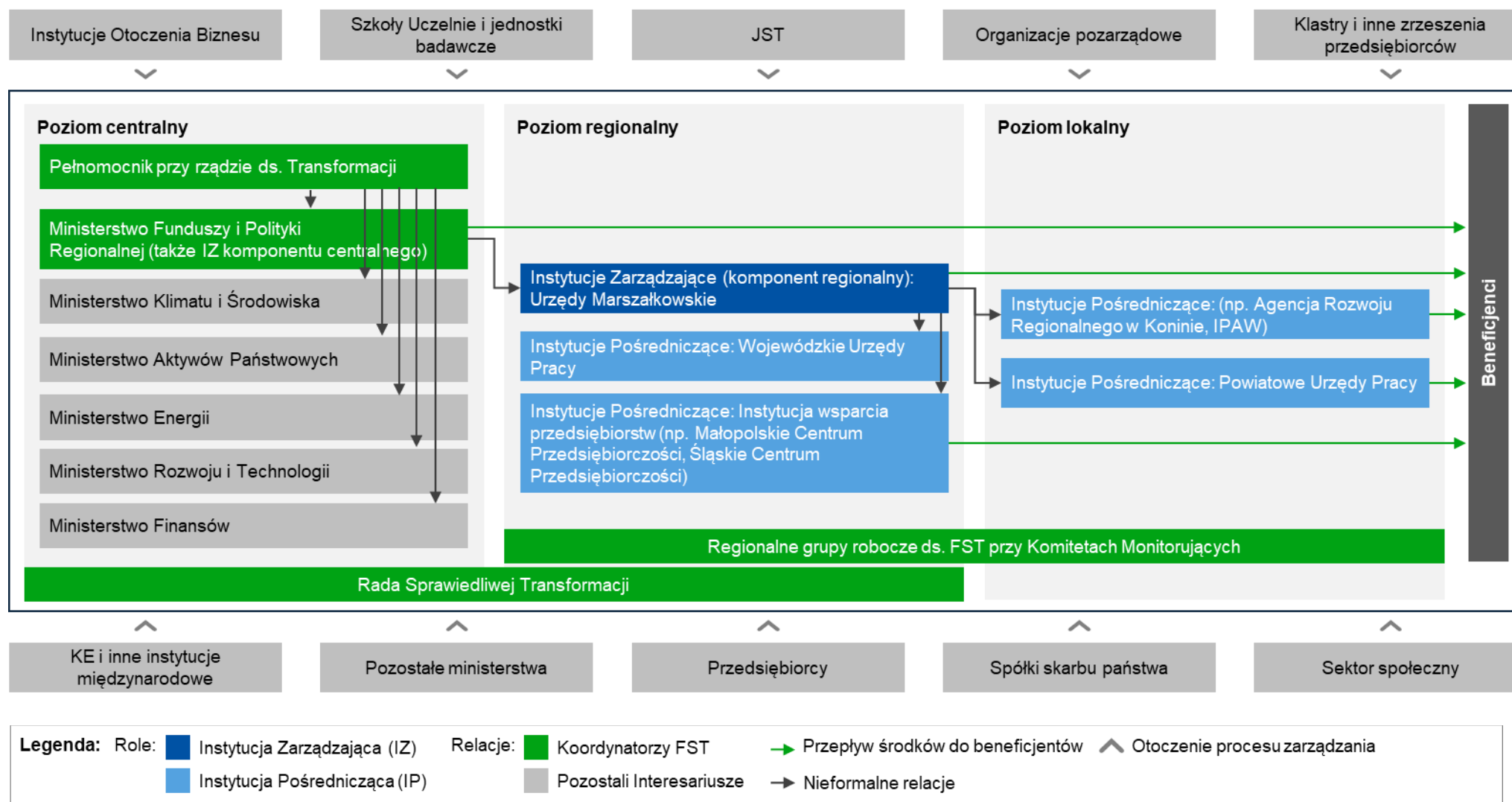
Pomimo sprawnego podziału kompetencji, jednym z najbardziej widocznych wyzwań w procesie wdrażania FST pozostaje kwestia interpretacji przepisów. Brak jednoznacznych wytycznych oraz spójnej wykładni przepisów powoduje, że nawet dobrze przygotowane projekty napotkają trudności formalne, a IP i IZ muszą podejmować dodatkowe działania wyjaśniające. W efekcie, mimo solidnych fundamentów organizacyjnych, **wdrażanie FST wymaga dalszego wzmocnienia w zakresie interpretacyjnym i komunikacyjnym**, aby zapewnić pełną efektywność i spójność interwencji w skali krajowej. W tym celu rekomenduje się **utworzenie ogólnopolskiej platformy wymiany wiedzy**, która umożliwi dostęp do wspólnych interpretacji, definicji, dobrych praktyk oraz doświadczeń związanych z wdrażaniem FST, w tym z negocjacji z Komisją Europejską czy upraszczaniem dokumentacji konkursowej. Proponuje się, aby rolę koordynatora tej platformy pełniło Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, we współpracy z regionami – np. w formule rotacyjnej. Dodatkowo wskazane jest **wznowienie przez MFiPR cyklicznych szkoleń dla pracowników IZ i IP**, wzorem pozytywnie ocenianych działań z poprzedniego okresu programowania, co pozwoli na podniesienie kompetencji i ujednoczenie podejścia w kluczowych obszarach wdrażania funduszu. **Wzmocnienie roli MFiPR powinno wiązać się z dedykowaną pulą środków np. z Pomocy Technicznej**. Dodatkowo zalecane jest zacieśnienie współpracy międzynarodowej oraz uczestnictwo w platformach wiedzy, co pozwoli na czerpanie z szerokiego spektrum doświadczeń związanych z transformacją energetyczną.

Planowanie i wdrażanie FST na poziomie regionalnym: Pomimo potrzeby centralnego koordynowania, ważne jest zachowanie elastyczności planowania i wdrażania FST na poziomie regionalnym. Regiony mają lepsze rozeznanie w swoich własnych potrzebach i wyzwaniach, co umożliwia skuteczniejsze i bardziej dostosowane do lokalnych warunków działania. Duże zaangażowanie lokalnych instytucji gwarantuje lepsze zrozumienie specyficznych wymagań lokalnych społeczności. Planowanie i wdrażanie FST na poziomie regionalnym jest rekomendacją, która podkreśla znaczenie wyjątkowej elastyczności i autonomii w realizacji projektów

transformacyjnych. Chociaż centralne koordynowanie całego procesu transformacji jest niezbędne dla zapewnienia spójności działań w skali kraju, regiony powinny mieć nadal możliwość dostosowywania swoich strategii i projektów do unikalnych warunków i potrzeb lokalnych. Regiony, dzięki głębszemu zrozumieniu swoich specyficznych wyzwań i możliwości, są w stanie bardziej precyzyjnie identyfikować obszary, które wymagają wsparcia oraz wprowadzać rozwiązania najbardziej adekwatne do lokalnych uwarunkowań. To pozwala na makroekonomiczne podejście, które uwzględnia zarówno potencjał regionu, jak i lokalne problemy wynikające z zaniku przemysłów węglowych czy potrzeba rozwoju infrastruktury wzmacniającej odnawialne źródła energii.

Zaangażowanie lokalnych instytucji, samorządów oraz społeczności jest kluczowe dla sukcesu projektów transformacyjnych. Instytucje regionalne, w tym agencje rozwoju i lokalne organizacje pozarządowe, posiadają umiejętności oraz doświadczenie umożliwiające realizację projektów w sposób zgodny z oczekiwaniami i potrzebami mieszkańców. Ich rola jako mediatorów i realizatorów przyczynia się do budowania zaufania społecznego oraz do skutecznego angażowania obywateli w procesach konsultacji i decyzji. Równie istotne jest promowanie partnerstw lokalnych, które integrują różne sektory i grupy interesu, tworząc fundament dla trwałych działań transformacyjnych. Współpraca pomiędzy biznesem, organizacjami pozarządowymi, samorządami oraz środowiskami akademickimi i społecznymi, wspiera rozwój innowacyjnych rozwiązań, pomysłów oraz projektów, które mogą przekształcić lokalną gospodarkę w sposób zrównoważony i efektywny. W efekcie, zachowanie elastyczności na poziomie regionalnym jest nie tylko kluczem do realizacji inicjatyw transformacyjnych, ale również fundamentem dla budowania trwałych struktur społeczno-gospodarczych, odpornych na przyszłe wyzwania. Działania na poziomie lokalnym, koordynowane w ramach ogólnego krajowego planu, zapewniają, że każda część kraju uczestniczy w procesie transformacji, jednocześnie respektując swoją unikalność i potrzeby regionalne.

Rysunek 4. Proponowana zmiana systemu zarządzania środkami Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji



Źródło: opracowanie własne PwC

Wyznaczenie pełnomocników ds. FST w samorządach wojewódzkich / osób będących „ambasadorami transformacji”: Uczestnicy wywiadów ewaluacyjnych podkreślali rolę osób znanych w środowisku lokalnym i pełniących formalnie lub nieformalnie funkcje liderów czy też promotorów transformacji (jak na przykład w województwach wielkopolskim, łódzkim i śląskim, gdzie zostali wyznaczeni pełnomocnicy ds. Sprawiedliwej Transformacji lub zostali wyłonieni lokalni liderzy procesu transformacji). Wyznaczenie pełnomocników ds. FST bądź osób funkcjonujących jako “ambasadorzy transformacji” w samorządach wojewódzkich, mogłoby wspomagać realizację działań w ramach procesu transformacji. Ambasadorzy transformacji mogliby działać jako pomost między różnymi grupami interesariuszy, takimi jak organizacje pozarządowe, biznes, związki zawodowe, społeczności lokalne oraz instytucje centralne. Dzięki temu mogliby aktywnie brać udział w rozwiązywaniu konfliktów, mediować spory oraz budować trwałe partnerstwa i koalicje wokół kluczowych projektów transformacyjnych. Ich zadaniem byłoby również efektywne promowanie idei sprawiedliwej transformacji i tłumaczenie jej zasad oraz korzyści, które mogą z tego wyniknąć dla regionu, co pozytywnie wpływałoby na poziom akceptacji i zaangażowania społeczności w cały proces. W przyszłym okresie programowania, pełnomocnicy ds. FST mogliby również pomagać w integracji regionalnych planów z krajową polityką transformacyjną, zapewniając kompleksowe podejście do procesu zmian.

Propozycja innowacyjnych narzędzi zarządzania projektami, które mogą zwiększyć efektywność i skuteczność wdrażania FST

W obliczu rosnącej złożoności projektów współfinansowanych z FST, identyfikacja i wdrożenie innowacyjnych narzędzi zarządzania staje się kluczowym czynnikiem zwiększającym ich efektywność i skuteczność realizacji. Wdrażanie FST przez Urzędy Marszałkowskie i Instytucje Pośredniczące obejmuje szeroki zakres działań – od przygotowywania kryteriów wyboru projektów, przeprowadzanie konkursów przez ocenę i wybór wniosków, zawieranie umów o dofinansowanie, zlecenie płatności, aż po monitorowanie, kontrolę i certyfikację wydatków. Instytucje te odpowiadają również za analizę i weryfikację dokumentacji, prowadzenie audytów, doradztwo w zakresie rozliczania, przygotowywanie sprawozdań z realizacji projektów oraz zapewnienie zgodności z zasadami konkurencyjności i umowami o dofinansowanie. W tym kontekście **zastosowanie nowoczesnych narzędzi klasy Service Management Software może znacząco usprawnić zarządzanie tymi procesami**, szczególnie przy dużej liczbie projektów (czy np. kumulacji dużej liczby umów do podpisania, po ogłoszeniu wyników konkursu, czy dużej liczby przyjmowanych w krótkim czasie wniosków o płatność). Systemy typu Service Management, oferują szereg funkcjonalności, które odpowiadają na konkretne potrzeby instytucji. Przykładowo, **moduł zarządzania komunikacją z beneficjentem przed podpisaniem**

umowy może umożliwiać automatyczne powiadamianie o wynikach oceny, przypomnienia o brakujących dokumentach, a także prowadzenie uporządkowanej korespondencji z beneficjentami w ramach dedykowanego panelu komunikacyjnego. Dzięki temu możliwe jest skrócenie czasu procedowania umów oraz zwiększenie transparentności procesu. Z kolei **moduł obsługi wniosków o płatność** może umożliwić rejestrowanie i śledzenie statusu wniosków, weryfikację formalną i merytoryczną z wykorzystaniem checklist, zarządzanie załącznikami (np. fakturami, protokołami), a także generowanie raportów dotyczących postępów rozliczeń. Integracja z systemami finansowymi umożliwia automatyczne przekazywanie zatwierdzonych wniosków do realizacji płatności, co znacząco usprawnia proces obsługi finansowej projektów. Dzięki takim rozwiązaniom możliwa jest efektywniejsza praca, planowanie zasobów, dokumentowanie postępów czy komunikacja z beneficjentami. Co więcej, integracja z istniejącymi wykorzystywanymi do obsługi wniosków i platformami monitorującymi umożliwia automatyzację procesów, poprawę jakości danych i zwiększenie przejrzystości działań – co jest kluczowe w kontekście audytów, certyfikacji i promocji efektów wdrażania funduszy.

Pod koniec 2025 roku oraz w pierwszej połowie 2026 roku można spodziewać się znacznego wzrostu liczby składanych przez beneficjentów wniosków o płatność w ramach projektów finansowanych z FST. W obliczu tej kumulacji, IZ oraz IP mogłyby rozważyć zastosowanie modelu Management Services Outsourcing (MSO) jako narzędzia wspierającego procesy weryfikacyjne. Zewnętrzni kontrolerzy mogliby przejąć zadania związane np. z oceną kompletności i poprawności dokumentacji we wnioskach o płatność, ale także weryfikacją dokumentów niezbędnych do podpisania umów o dofinansowanie czy koordynacją pozyskiwania brakujących załączników od beneficjentów. Takie podejście pozwoliłoby na odciążenie zasobów kadrowych instytucji, umożliwiając ich skoncentrowanie się na bardziej złożonych i merytorycznych aspektach zarządzania projektami, takich jak ocena zasadności zmian w projektach, harmonogramach czy budżetach. MSO może tym samym stanowić elastyczne i efektywne rozwiązanie w okresach największego obciążenia operacyjnego.

2.5 Regionalne podejście do programowania FST oraz przygotowania TPST

W Polsce realizowane były dwie ścieżki procesu przygotowania TPST: krajowa i regionalna. Ministerstwo Klimatu i Środowiska opracowywało Krajowy Plan Sprawiedliwej Transformacji (KPST). W KPST miały zostać zaprogramowane środki na działania horyzontalne obejmujące wszystkie regiony. Koordynacją opracowania dokumentu zajmował się Instytut Ekologii Terenów

Uprzemysłowionych (IETU). W związku z podjętą decyzją dotyczącą dystrybucji środków z FST przez regiony, KPST nie został sfinalizowany. KPST był jednak dokumentem o charakterze strategicznym, który funkcjonował jako rama odniesienia dla regionalnych Terytorialnych Planów Sprawiedliwej Transformacji i wyznaczał kierunki interwencji oraz priorytety dla regionów objętych transformacją¹⁵. Obecnie, w związku z trwającą ewaluacją śródkresową Wieloletnich Ram Finansowych oraz dyskusją na poziomie UE o przyszłości polityki spójności, a także przy hybrydowym podejściu do wdrażania środków z FST KPST powinien zostać wzmocniony i przekształcony w pełnoprawny dokument strategiczny, który mógłby stanowić podstawę dla przyszłych negocjacji i programowania wsparcia po 2027 roku. O potrzebie przyjęcia takiego dokumentu o charakterze kierunkowym dla całego kraju mówią również respondenci niniejszego badania ewaluacyjnego.

Każdy region ubiegający się o środki z FST musiał przygotować Terytorialny Plan Sprawiedliwej Transformacji. W Polsce w roku 2021 zostały przygotowane TPST dla regionów wskazanych przez KE, tj. województw śląskiego, dolnośląskiego (subregionu wałbrzyskiego oraz powiatu zgorzeleckiego), wielkopolskiego (Wielkopolski Wschodniej) oraz małopolskiego (Małopolski Zachodniej), łódzkiego (obszaru bełchatowskiego) i lubelskiego (dodatkowych regionów, o wsparcie dla których zabiegała Polska).

KE wymaga, aby regiony ubiegające się o środki z FST przedstawiły **konkretne działania i harmonogram ograniczenia lub zakończenia wydobycia paliw kopalnych** do 2030 roku. W przypadku Lubelszczyzny, kopalnia Bogdanka planuje kontynuować wydobycie węgla kamiennego aż do 2049 roku, a od 2026 roku rozpocząć wydobycie węgla koksowego. W rezultacie działania planowane w województwie lubelskim nie zostały uznane za wspierające zieloną transformację oraz neutralność klimatyczną i finalnie region nie otrzymał wsparcia z FST. W przypadku powiatu zgorzeleckiego, kompleks Turów otrzymał przedłużenie koncesji na wydobycie węgla brunatnego do roku 2044, co było w sprzeczności z założeniami TPST, w związku z czym powiat został wykluczony we wsparcia z FST. W podobnym tonie Komisja Europejska oceniła również TPST dla obszaru bełchatowskiego w województwie łódzkim. Plan został zakwestionowany ze względu na brak wystarczających informacji dotyczących celów pośrednich dla zadeklarowanej redukcji emisji gazów cieplarnianych do roku 2030. W rezultacie dostęp do Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji został przyznany **warunkowo**,

¹⁵ Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć, "Głosy regionów objętych Funduszem Sprawiedliwej Transformacji", 2025,

z zastrzeżeniem uzupełnienia dokumentu. Dopiero w grudniu 2024 roku KE zatwierdziła zaktualizowaną wersję TPST, umożliwiając regionowi skorzystanie ze wsparcia. Przypadek ten pokazuje, jak kluczowe dla uzyskania środków z FST są konkretne zobowiązania dotyczące dekarbonizacji oraz spójność planów regionalnych z celami klimatycznymi UE. W trakcie końcowych negocjacji z KE nastąpiło również włączenie zapisów dotyczących województwa małopolskiego do TPST województwa śląskiego, ze względu na silne powiązania Małopolski Zachodniej z sektorem górnictwem na terenie województwa śląskiego. Województwa dolnośląskie, łódzkie oraz wielkopolskie posiadają dedykowane TPST dla swoich regionów węglowych.

Biorąc pod uwagę fakt, że każdy z polskich regionów będących w procesie transformacji jest na innym etapie tego procesu, zmaga się z różnymi wyzwaniami, ma inną strukturę gospodarczą, społeczną i środowiskową wskazane jest, aby w kolejnej perspektywie finansowej każdy z regionów przygotowywał i negocjował z KE oddzielny TPST, który jest dołączony do programu danego regionu. Indywidualny TPST dla danego regionu pozwoli uwzględnić **lokalne wyzwania**, zaplanować **konkretne działania** oraz lepiej dopasować **alokację środków**. Z rozmów przeprowadzonych z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej województwa małopolskiego wynika, że utrudnieniem we wdrażaniu oraz wprowadzaniu ewentualnych modyfikacji w TPST dla tego regionu jest fakt, iż zapisy dotyczące Małopolski zostały ujęte w dokumencie przygotowanym dla województwa śląskiego, podczas gdy środki z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji są wdrażane w ramach regionalnego programu Fundusze Europejskie dla Małopolski. Obecnie takie rozwiązanie oceniane jest przez IZ jako nieefektywne. Równocześnie należy wskazać, że poziom koordynacji programów wsparcia dla pracowników z terenów sąsiadujących w obu województwach należy uznać za niewystarczający. Programy te różnią się istotnie pod względem dostępu do wsparcia, jego wysokości oraz obciążeń administracyjnych, co prowadzi do niezrozumienia, a nawet negatywnego odbioru oferowanego wsparcia przez potencjalnych uczestników, szczególnie z Małopolski Zachodniej, gdzie oferowane wsparcie jest mniej korzystne.

Trudności i bariery napotymane w trakcie przygotowywania TPST

Samorządy województw podczas wywiadów wskazywały, że podczas opracowywania TPST problematyczne było dla nich znaczące ograniczenie dotyczące liczby znaków możliwych do wykorzystania w poszczególnych sekcjach TPST. W praktyce uniemożliwiały one pełne i pogłębione przedstawienie złożonej specyfiki regionów objętych transformacją, w tym ich uwarunkowań społeczno-gospodarczych, środowiskowych oraz skali wyzwań wynikających z odchodzenia od gospodarki opartej na paliwach kopalnych. W wielu przypadkach regiony te mierzą się z wielowymiarowymi problemami – od degradacji przestrzeni przemysłowych,

po monokulturę przemysłową, niską atrakcyjność inwestycyjną i odpływ ludności. Każdy z regionów objętych FST posiada przy tym unikalny kontekst lokalny, który wymaga indywidualnego podejścia i precyzyjnego zaprogramowania działań. Tymczasem narzucone limity objętościowe zmuszały autorów TPST do znacznych uproszczeń, co mogło prowadzić do pominięcia istotnych aspektów lokalnych potrzeb i ograniczenia możliwości skutecznego uzasadnienia planowanych interwencji. W efekcie, ograniczenia te nie tylko utrudniały rzetelne przedstawienie diagnozy i strategii, ale również mogły wpływać na ocenę dokumentów przez KE i ograniczać elastyczność w negocjacjach dotyczących zakresu wsparcia. Równocześnie warto tutaj wskazać, na kilka praktycznych rozwiązań zastosowanych przez wybrane regiony. Województwo Śląskie opracowało analizę pt. „Potencjały i wyzwania rozwojowe województwa śląskiego w kontekście sprawiedliwej transformacji”, stanowiącą załącznik do TPST SL. Tym samym informacje zaprezentowane w TPST, w szczególności w zakresie potencjałów i wyzwań stanowią podsumowanie przeprowadzonej analizy. Innym praktycznym przykładem podejścia do opracowania TPST jest niemiecki dokument „Terytorialny Plan Sprawiedliwej Transformacji dla regionów węglowych w Saksonii”¹⁶ (Łużyce, Region Środkowoniemiecki, Chemnitz). Dokument ten obejmuje swoim zakresem trzy regiony i również stanowi podsumowanie prowadzonych analiz w zakresie potencjałów i wyzwań wymienionych wcześniej regionów. Spora część danych statystycznych, na których opierały się wnioski zaprezentowane w samym tekście TPST znajduje się w jego załącznikach. Tym samym można stwierdzić, że KE jest gotowa rozważyć bardziej elastyczne podejście do formatu TPST, które umożliwi pełniejsze odzwierciedlenie złożoności procesów transformacyjnych w poszczególnych regionach np. poprzez umieszczenie w załącznikach danych statystycznych potwierdzających przeprowadzoną w regionie analizę potencjałów i wyzwań. Takie podejście z jednej strony pozwala regionom na pełniejsze przedstawienie unikalnej sytuacji regionu i zapoznanie się z nią przez KE. Z drugiej, sam TPST akceptowany przez KE posiada jednak pewną ograniczoną liczbę stron, co wymusza skrótkowe przedstawianie często bardzo istotnych dla regionu kwestii.

Porównując dokumenty przygotowane przez dwa różne regiony (z Polski i Niemiec) **TPST SL** oraz **TPST Saksonii** – zauważalna jest różnica w sposobie definiowania celów. Dokument śląski prezentuje cele w sposób **systematyczny i operacyjny**, oparty na strukturze: *wyzwanie – cel operacyjny – rezultat*, co z pewnością ułatwia ich wdrażanie i monitorowanie. Cele są mierzalne, powiązane z konkretnymi działaniami i silnie osadzone w kontekście społeczno-gospodarczym regionu. Z kolei dokument niemiecki przyjmuje **bardziej strategiczne i opisowe**

¹⁶ https://www.strukturentwicklung.sachsen.de/download/TJTP_SMWA.pdf

podejście, koncentrując się na ogólnych kierunkach rozwoju, takich jak rozwój OZE, cyfryzacja czy rewitalizacja. Choć oba dokumenty są zgodne z celami Europejskiego Zielonego Ładu i politykami krajowymi, to **TPST Śląsk wyróżnia się większą precyzją i operacyjnością**, natomiast **TPST Saksonii – szerszym ujęciem strategicznym i integracją z regionalnymi planami rozwoju**. Tak różne podejście do przygotowywanych i zaakceptowanych dokumentów pozwala stwierdzić, że przepisy regulujące przygotowanie TPST, są trafne i adekwatne w kontekście zapewnienia skutecznej interwencji – umożliwiają one opracowanie dokumentów o poziomie szczegółowości od wysokiego po średni (nadal akceptowany przez KE), spójnych z politykami krajowymi i unijnymi, a także zorientowanych na realne potrzeby społeczno-gospodarcze regionów objętych transformacją.

Polskie Terytorialne Plany Sprawiedliwej Transformacji okazały się nie tylko dokumentami programowymi regionów węglowych, ale również użytecznymi narzędziami planistycznymi, szczególnie tam, gdzie ich przygotowanie odbywało się z udziałem szerokiego grona interesariuszy – przedstawiciele samorządów, organizacji społecznych, przedsiębiorców, instytucji edukacyjnych i mieszkańców. **Proces tworzenia TPST często stawał się impulsem do rozpoczęcia dialogu społecznego na temat przyszłości regionu, jego kierunków rozwoju oraz sposobów łagodzenia skutków transformacji energetycznej**. W wielu przypadkach był to pierwszy moment, w którym różne środowiska – często o odmiennych interesach – usiadły przy jednym stole, by wypracować wspólne stanowisko w sprawie potrzeb i priorytetów rozwojowych. Konieczność opracowania TPST stworzyła przestrzeń do porozumienia i zbudowania konsensusu wokół kluczowych wyzwań, takich jak harmonogram odchodzenia od wydobywania węgla, potrzeba dywersyfikacji gospodarki czy zabezpieczenie społecznych skutków transformacji. Co istotne, TPST nie tylko porządkowały wiedzę o regionie i jego potrzebach, ale również inicjowały długofalowe myślenie strategiczne, które wcześniej często było rozproszone lub ograniczone do pojedynczych sektorów. Samo przygotowanie TPST wymagało również udostępnienia przez Spółki Skarbu Państwa informacji na temat planów ograniczania działalności i zatrudnienia, informacji, które do tego czasu nie były upubliczniane. **W tym sensie TPST odegrały rolę katalizatora zmiany – nie tylko administracyjnej, ale przede wszystkim społecznej i mentalnej, co zostało bardzo pozytywnie ocenione przez wielu uczestników tego procesu**. Jednymi z najlepiej udokumentowanych przykładów dobrych praktyk w zakresie przygotowania i wdrażania TPST jest doświadczenie Wielkopolski Wschodniej oraz Śląska. Regiony te wyróżnia kompleksowe i partycypacyjne podejście do planowania transformacji.

W Wielkopolsce Wschodniej kluczową rolę odegrało silne przywództwo instytucjonalne – Agencja Rozwoju Regionalnego w Koninie, wskazana przez Urząd Marszałkowski, została odpowiedzialna

za przygotowanie i wdrożenie TPST. Prezes ARR został równocześnie powołany na Pełnomocnika Zarządu Województwa ds. restrukturyzacji Wielkopolski Wschodniej. Sam proces planowania charakteryzował się szerokim partnerstwem społecznym. Powołano cztery grupy robocze: ds. gospodarki, środowiska, rynku pracy i edukacji oraz społeczeństwa obywatelskiego. W ich skład weszli przedstawiciele samorządów, organizacji pozarządowych, instytucji edukacyjnych, przedsiębiorstw, związków zawodowych, a także mieszkańcy regionu. Spotkania miały charakter warsztatowy i konsultacyjny, a ich celem było wypracowanie wspólnej wizji transformacji oraz identyfikacja potrzeb i propozycji projektów strategicznych. Poza pracami ww. grup organizowano spotkania z zainteresowanymi interesariuszami, w tym przedstawicielami pracowników Grupy ZE PAK, przedstawicielami Związku Zawodowego „Kadra” przy KWB Konin, organizacjami pozarządowymi, młodzieżą czy osobami zainteresowanymi sprawami hydrologicznymi. Szczególnie warte podkreślenia było wczesne włączenie mieszkańców i instytucji lokalnych w proces dialogu społecznego, który rozpoczął się już na etapie prac koncepcyjnych. Dzięki temu interesariusze mieli realny wpływ na kształt dokumentów strategicznych. Zastosowano różnorodne metody partycypacji, takie jak konsultacje społeczne (również online), spotkania tematyczne, ankiety, warsztaty, fora i szkolenia. Dodatkowo, region stawia na transparentność i edukację, a także ciągle rozwija współpracę międzynarodową – przykładem jest podpisanie porozumienia o współpracy z regionem Łużyc w Brandenburgii podczas Dorocznego Dialogu Politycznego w Koninie w czerwcu 2025 roku. **To zintegrowane podejście, łączące zarządzanie z poziomu województwa z silnym komponentem terytorialnym i społecznym, można wskazać jako wzorcowe i rekomendowane do naśladowania przez inne regiony objęte transformacją energetyczną.**

W procesie przygotowywania TPST istotnym i pozytywnie ocenianym elementem było umieszczanie w dokumentach oficjalnych deklaracji dotyczących ograniczenia wydobycia węgla. W wielu przypadkach były to pierwsze publicznie dostępne informacje na temat harmonogramu wygaszania działalności górniczej, które wcześniej nie były ani komunikowane, ani udostępniane opinii publicznej. Włączenie tych danych do TPST zwiększyło przejrzystość procesu transformacji i umożliwiło lepsze planowanie działań osłonowych oraz inwestycyjnych, zarówno przez samorządy, jak i przez lokalnych interesariuszy.

Z drugiej strony, przygotowanie TPST ujawniło istotne napięcia kompetencyjne pomiędzy poziomem regionalnym a krajowym. KE, w trakcie oceny dokumentów, kierowała do regionów pytania dotyczące polityki klimatycznej i energetycznej – obszarów, które nie leżą w gestii władz samorządowych, lecz są regulowane na poziomie rządowym. W efekcie, w TPST pojawiały się dane i deklaracje, które były niezależne od Urzędów Marszałkowskich i nie zawsze mogły być

przez nie zweryfikowane lub potwierdzone. Taka sytuacja prowadziła do trudności interpretacyjnych i ograniczała możliwość pełnego przedstawienia lokalnych strategii transformacyjnych. Pokazuje to potrzebę lepszego skoordynowania działań pomiędzy poziomem krajowym a regionalnym oraz wypracowania mechanizmów umożliwiających spójne i realistyczne przedstawienie polityki transformacyjnej w dokumentach strategicznych.

W kontekście przyszłej perspektywy finansowej UE, pojawiają się głosy, że TPST mogłyby odegrać jeszcze bardziej strategiczną rolę w kształtowaniu kierunków rozwoju regionów objętych transformacją. **W szczególności postulowane jest, aby dokumenty te nie ograniczały się jedynie do diagnozy skutków transformacji i planowania interwencji łagodzących, ale również silniej akcentowały długofalowe strategie rozwoju regionalnego.** Włączenie do TPST elementów takich jak plany przebranżowienia, specjalizacji gospodarczej czy wizji rozwoju społeczno-ekonomicznego mogłyby pobudzić szerszą debatę publiczną i międzyinstytucjonalną na temat przyszłości regionów pogórnich. W wielu przypadkach, zwłaszcza tam, gdzie dotąd brakowało spójnych dokumentów strategicznych, TPST mogłyby stać się impulsem do zdefiniowania nowej tożsamości regionu i określenia jego przewag konkurencyjnych w warunkach gospodarki niskoemisyjnej.

Jednocześnie w trakcie wywiadów zgłaszane były propozycje, aby w TPST precyzyjniej określać zakres interwencji – nie tylko w ujęciu tematycznym, ale również instytucjonalnym i finansowym. Taki zapis mógłby zwiększyć przejrzystość planowanych działań, ułatwić ich monitorowanie oraz lepiej powiązać je z innymi dokumentami programowymi, takimi jak regionalne strategie rozwoju czy plany inwestycyjne. Jednakże, jak już przedstawiono wcześniej, poziom szczegółowości polskich TPST (co zostało pokazane na przykładzie TPST SL) w porównaniu np. do niemieckich TPST należy ocenić już jako wysoki. Wzmocnienie funkcji TPST jako dokumentów integrujących różne wymiary planowania rozwoju mogłyby również przyczynić się do lepszej koordynacji pomiędzy poziomem regionalnym a krajowym oraz do skuteczniejszego wykorzystania dostępnych środków unijnych.

W kontekście przyszłej perspektywy programowania unijnego, w trakcie badania podkreślano potrzebę opracowywania TPST w sposób indywidualny dla każdego regionu węglowego, bez ich łączenia w ramach jednego dokumentu. Przykład województwa małopolskiego, którego obszary zostały włączone do TPST województwa śląskiego, unaoczniał ograniczenia takiego podejścia – mimo że regiony te sąsiadują ze sobą geograficznie, różnią się istotnie pod względem struktury społeczno-gospodarczej, skali i charakteru wyzwań transformacyjnych, a także lokalnych priorytetów rozwojowych. Włączenie Małopolski do śląskiego planu ograniczyło możliwość pełnego przedstawienia specyfiki regionu i osłabiło jego widoczność w procesie negocjacyjnym

z KE. W tym przypadku, indywidualne TPST dla każdego regionu węglowego pozwoliłyby na lepsze dopasowanie interwencji do lokalnych potrzeb, a także na silniejsze zaangażowanie lokalnych interesariuszy w proces planowania i wdrażania transformacji.

Równocześnie, z punktu widzenia skuteczności i spójności działań, istotne jest skoordynowanie założeń TPST z ogólnokrajową polityką w zakresie transformacji energetycznej i klimatycznej. W praktyce, regiony muszą w dokumentach, w tym TPST odpowiadać na pytania Komisji Europejskiej dotyczące kwestii wykraczających poza ich bezpośrednie kompetencje – takich jak harmonogram zamykania kopalń czy polityka energetyczna państwa. Odpowiedzi te każdorazowo są konsultowane z Ministerstwem Aktywów Państwowych i Ministerstwem Klimatu i Środowiska, przy wsparciu Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. Tworzenie TPST w ścisłej synchronizacji z krajowymi strategiami i planami sprzyjałoby również budowaniu spójnej narracji transformacyjnej na poziomie krajowym i regionalnym, co jest kluczowe dla utrzymania zaufania społecznego i skutecznego wdrażania zmian.

Porównanie podejścia do przygotowania TPST w poszczególnych polskich regionach

Harmonogramy prac nad TPST w poszczególnych województwach wskazują na relatywnie niewielkie różnice w czasie rozpoczęcia i intensywności działań przygotowawczych. Województwo śląskie zainicjowało proces najwcześniej, jeszcze w 2019 roku, powołując Zespół Regionalny ds. Sprawiedliwej Transformacji oraz opracowując Plan Działań Transformacji Regionu, który był punktem odniesienia do przygotowywanego TPST, co czyni je liderem pod względem wczesnego zaangażowania. Natomiast Wielkopolska Wschodnia w październiku 2020 roku ogłosiła chęć osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2040 roku, co było kamieniem milowym w tym procesie. W pozostałych regionach dolnośląskim, małopolskim i łódzkim – prace rozpoczęto również w 2020 roku. W tych regionach powołano wtedy dedykowane zespoły ds. transformacji obszarów górniczych. Regiony węglowe z województw śląskiego, dolnośląskiego (subregion wałbrzyski) oraz wielkopolski zostały wymienione w aneksie D do sprawozdania krajowego – Polska 2020, jako regiony wskazane przez KE, do których należy skierować wsparcie z FST. W efekcie, te regiony korzystały ze wsparcia eksperckiego w zakresie opracowania TPST zapewnionego przez KE od wczesnego etapu prac. Pozostałe regiony węglowe, dla których strona polska zabiegała o objęcie FST, z województw łódzkiego (obszar bełchatowski), małopolskiego (Małopolska Zachodnia), powiat zgorzelecki z województwa dolnośląskiego oraz województwo lubelskie, otrzymały wsparcie eksperckie nieco później dzięki wyłączeniu wsparciu MFIPR. Wsparcie to umożliwiło zintensyfikowanie prac nad TPST w tych regionach. Dzięki temu wsparciu ze strony polskiej dodatkowym regionom udało się dotrzymać kroku województwom, które rozpoczęły proces wcześniej i były już na bardziej zaawansowanym etapie. Struktury

odpowiedzialne za przygotowanie TPST w analizowanych regionach różniły się zarówno pod względem formalnym, jak i funkcjonalnym. W czterech województwach – dolnośląskim, małopolskim, łódzkim i śląskim – przygotowanie dokumentów powierzono odpowiednim departamentom w urzędach marszałkowskich, wspieranym przez dedykowane zespoły robocze. W województwie dolnośląskim kluczową rolę odegrał Departament Gospodarki oraz Wydział Rozwoju Gospodarczego. W Małopolsce dokument opracowywał Departament Zrównoważonego Rozwoju, przy wsparciu interdyscyplinarnego Zespołu ds. TPST, integrującego przedstawicieli administracji, nauki, biznesu i organizacji społecznych. W województwie łódzkim proces koordynował Zarząd Województwa, wspierany przez Zespół ds. transformacji obszarów górniczych oraz Departament Polityki Regionalnej. W Śląskim TPST przygotował Departament Rozwoju i Transformacji Regionu, przy współpracy z szerokim Zespołem Regionalnym, który obejmował przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej, gmin górniczych, środowisk naukowych, związków zawodowych, organizacji pozarządowych i sektora biznesowego.

Odmienne model zastosowano w Wielkopolsce Wschodniej, gdzie przygotowanie TPST zostało zlecone Agencji Rozwoju Regionalnego w Koninie. Wykorzystano w ten sposób doświadczenie tej instytucji oraz jej znajomość lokalnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Prace oparto na czterech Grupach Roboczych, zajmujących się m.in. transformacją energetyczną, rynkiem pracy, środowiskiem i innowacjami. Koordynację procesu zapewniał Pełnomocnik Zarządu Województwa Wielkopolskiego ds. restrukturyzacji regionu, co umożliwiło zachowanie spójności strategicznej i silne osadzenie dokumentu w lokalnym kontekście. Takie zróżnicowanie modeli organizacyjnych odzwierciedla nie tylko lokalne zasoby instytucjonalne, ale również różne podejścia do zarządzania procesem transformacji – od administracyjno-eksperymentalnych po zdecentralizowane i operacyjne.

Przygotowanie TPST w regionach objętych transformacją obejmowało konsultacje społeczne. Szczególnie szeroko zakrojone konsultacje społeczne na etapie programowania TPST zostały przeprowadzone w województwach śląskim, wielkopolskim i łódzkim. W regionach tych proces przygotowania TPST stał się impulsem do rozpoczęcia szerszego dialogu społecznego na temat przyszłości regionów pogórniczych. Konsultacje objęły różnorodne grupy interesariuszy – od przedstawicieli samorządów lokalnych, przez organizacje pozarządowe i związki zawodowe, po przedsiębiorców, instytucje edukacyjne i mieszkańców. Dzięki temu udało się nie tylko zebrać cenne informacje o lokalnych potrzebach i oczekiwaniach, ale również zwiększyć świadomość społeczną na temat wyzwań i szans związanych z transformacją energetyczną. W województwie śląskim, konsultacje miały charakter pogłębiony i wieloetapowy, a ich efektem było m.in. wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawie kierunków rozwoju regionu oraz identyfikacja

kluczowych projektów inwestycyjnych. W Wielkopolsce Wschodniej proces konsultacyjny był prowadzony przez Agencję Rozwoju Regionalnego w Koninie i objął m.in. spotkania z mieszkańcami, warsztaty tematyczne oraz działania informacyjne, co przyczyniło się do budowy lokalnego poparcia dla planowanych działań. Z kolei w województwie łódzkim, mimo początkowych trudności z uzyskaniem akceptacji TPST przez Komisję Europejską, ostatecznie udało się uzupełnić dokument o brakujące dane i uzyskać jego zatwierdzenie, co również było efektem zaangażowania lokalnych interesariuszy i otwartości na dialog. W województwie dolnośląskim konsultacje prowadzone były w ramach Grupy Roboczej ds. FST, w której uczestniczyli przedstawiciele różnych środowisk, a także poprzez otwarty nabór projektów, co umożliwiło szerokie włączenie społeczeństwa w proces planowania. W Małopolsce Zachodniej konsultacje miały charakter partycypacyjny i obejmowały m.in. spotkania tematyczne, wywiady z interesariuszami oraz badania ankietowe, co pozwoliło na uwzględnienie zróżnicowanych perspektyw lokalnych społeczności.

Dzięki tym działaniom konsultacyjnym wzrosła nie tylko jakość samych TPST, ale również poziom zrozumienia i akceptacji społecznej dla procesu transformacji. Wskazuje to, że szerokie i włączające konsultacje są nie tylko narzędziem technicznym, ale również strategicznym elementem budowania trwałych fundamentów dla sprawiedliwej transformacji regionów.

W województwie łódzkim, dodatkowo w ramach prac nad TPST, opracowano dedykowany Plan komunikacji, który powstał we współpracy z Departamentem Promocji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego. Celem tego planu było zapewnienie przejrzystości procesu transformacji oraz skutecznego dotarcia z informacją do mieszkańców regionu bełchatowskiego – jednego z głównych obszarów objętych transformacją. W ramach działań komunikacyjnych prowadzono m.in. kampanie informacyjne, spotkania z mieszkańcami oraz publikacje materiałów edukacyjnych, które miały na celu wyjaśnienie celów FST, dostępnych form wsparcia oraz planowanych zmian w regionie. Działania te były koordynowane przez Departament Polityki Regionalnej i miały charakter systematyczny i wielokanałowy, co zostało pozytywnie ocenione przez interesariuszy podczas przeprowadzonej ewaluacji.

Z kolei w województwie śląskim, działania informacyjne były integralną częścią szeroko zakrojonych konsultacji społecznych. W ramach trójstopniowego modelu konsultacji (warsztaty eksperckie, seminaria podregionalne, konsultacje środowiskowe) zorganizowano również wysłuchania publiczne, które miały na celu nie tylko zebranie opinii, ale również przekazanie informacji o planowanych działaniach transformacyjnych. W kwietniu 2022 r. odbyły się dwa takie wysłuchania – jedno dla przedstawicieli biznesu, nauki i samorządów, drugie dla organizacji

społecznych i obywatelskich. Wydarzenia te miały charakter otwarty i były szeroko promowane, co przyczyniło się do zwiększenia zasięgu i skuteczności przekazu.

W Wielkopolsce Wschodniej działania informacyjne były prowadzone przez Agencję Rozwoju Regionalnego w Koninie, która uruchomiła dedykowaną stronę internetową (www.arrtransformacja.org.pl). Publikowano tam wszystkie istotne informacje dotyczące procesu transformacji, w tym dokumenty robocze, relacje z wydarzeń, zaproszenia na spotkania oraz materiały edukacyjne. Dzięki temu mieszkańcy regionu mieli stały dostęp do aktualnych informacji i mogli aktywnie uczestniczyć w procesie transformacji. Dodatkowo organizowano wydarzenia otwarte, takie jak Forum Partnerów na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, które służyły zarówno wymianie doświadczeń, jak i promocji celów FST.

Wszystkie te przykłady pokazują, że działania informacyjne i promocyjne mogą znacząco zwiększyć skuteczność wdrażania FST, wzmacniając zaufanie społeczne, redukując obawy i budując poczucie współodpowiedzialności za proces transformacji.

We wszystkich analizowanych regionach istotną rolę odegrali eksperci zewnątrzni, jednak zakres i charakter ich zaangażowania był zróżnicowany. Firma PwC była obecna we wszystkich województwach, wspierając procesy analityczne, konsultacyjne i redakcyjne. W Małopolsce Zachodniej, na Śląsku i w Wielkopolsce Wschodniej dodatkowo zaangażowano środowiska akademickie oraz organizacje społeczne. W województwie dolnośląskim współpracowano również z ekspertami JASPERS i IETU. W województwie łódzkim wkład ekspercki był zapewniony poprzez członków zespołu ds. transformacji obszarów górniczych województwa łódzkiego.

Proces identyfikacji projektów do TPST również przebiegał w nieco odmienny sposób w poszczególnych regionach. W województwie dolnośląskim rozpoczął się już w połowie 2020 roku od otwartego naboru ogłoszonego przez Zarząd Województwa. Nabór ten był skierowany do wszystkich zainteresowanych podmiotów i miał na celu zebranie propozycji projektów, które mogłyby zostać objęte wsparciem z FST. W jego wyniku zgłoszono blisko 500 projektów, co unaocznilo zarówno skalę wyzwań, jak i różnorodność tematyczną potrzeb regionu. W kolejnym etapie, na początku 2022 roku, przeprowadzono nabór projektów niekonkurencyjnych. Po dokonaniu oceny, do negocjacji z KE zgłoszono 155 projektów z subregionu wałbrzyskiego.

W województwie łódzkim proces identyfikacji projektów został zainicjowany przez Zarząd Województwa w listopadzie 2020 roku. Zgłoszono 188 projektów od 49 podmiotów. Projekty te miały na celu łagodzenie skutków transformacji oraz wspieranie neutralności klimatycznej. Propozycje zostały przeanalizowane i uwzględnione w TPST Wł jako typy operacji możliwe

do realizacji. Dodatkowo, zgodnie z wymogami unijnego rozporządzenia, do planu wpisano również projekty dużych przedsiębiorstw, w tym Polskiej Grupy Energetycznej. W 2024 roku ogłoszono dodatkowy nabór fiszek projektowych dla dużych firm.

W ramach prac nad TPST w Małopolsce Zachodniej, w celu identyfikacji potencjalnych projektów zwrócono się z indywidualną informacją i pytaniami do dużych przedsiębiorstw oraz podmiotów będących znaczącymi emitentami CO₂, a także przeprowadzono badanie ankietowe wśród 1200 firm dotyczące obecnych i przyszłych procesów transformacyjnych oraz przewidywanych skutków transformacji.

W Wielkopolsce Wschodniej proces identyfikacji projektów został rozpoczęty już w 2019 roku, kiedy opracowano 21 propozycji projektów o znaczeniu strategicznym, z których 10 uznano za gotowe do realizacji. Projekty te obejmowały m.in. rozwój OZE, modernizację infrastruktury energetycznej, działania na rzecz rynku pracy i budowy marki regionu. W 2020 roku Agencja Rozwoju Regionalnego w Koninie zainicjowała kolejny etap, zapraszając grupy robocze do zgłaszania nowych propozycji. W jego wyniku zgłoszono około 170 projektów, które zostały uwzględnione w celach i priorytetach TPST.

W województwie śląskim identyfikację projektów strategicznych FST rozpoczęto w 2020 roku. Obecnie lista obejmuje 35 projektów strategicznych FST. Nabory prowadzone są w procedurze niekonkurencyjnej. Znaczną część projektów stanowią projekty Zarządu Województwa, jego jednostek i spółek, a także projekty uczelni.

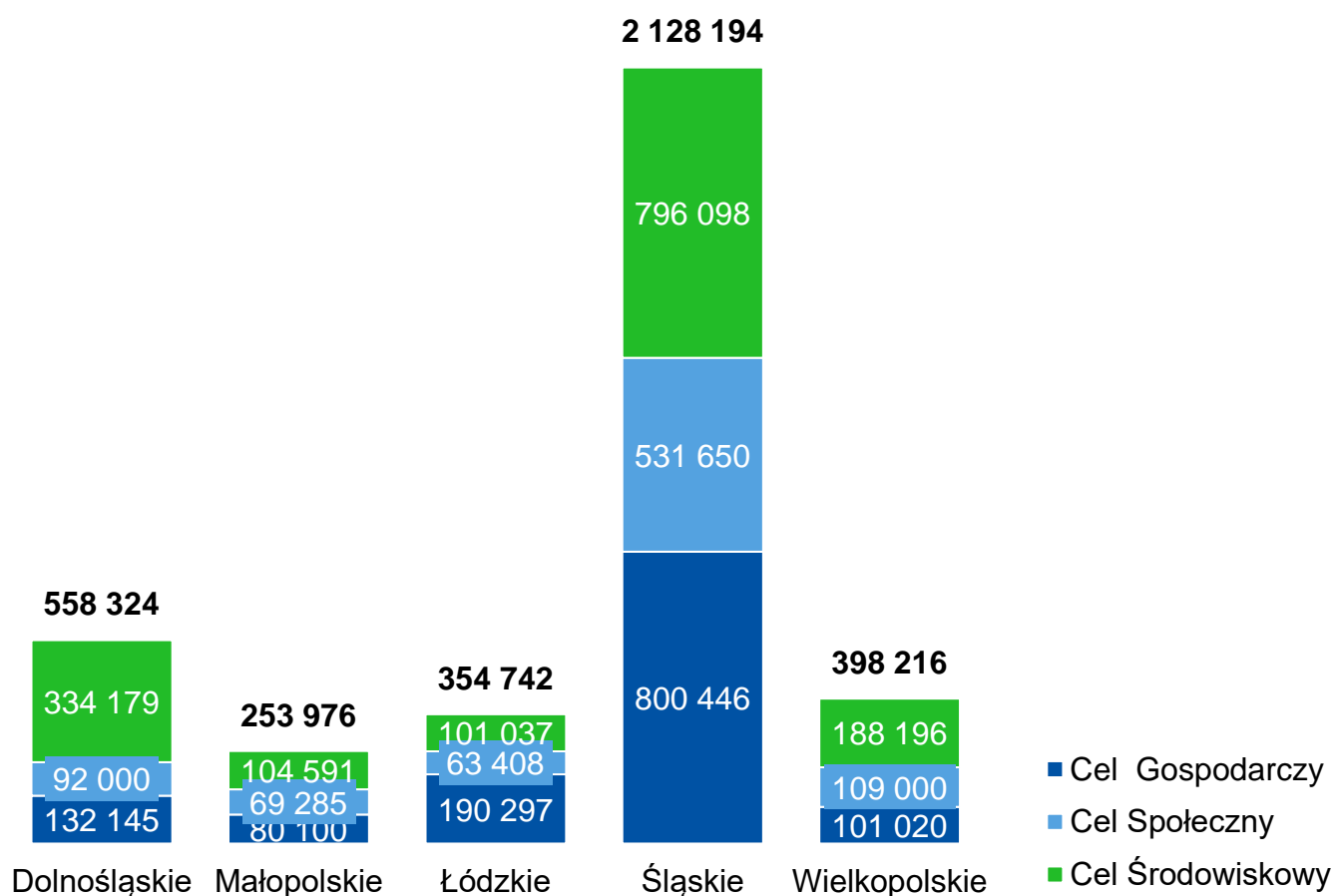
Różnice w podejściu do przygotowania programów regionalnych oraz TPST wynikały z doświadczenia regionów w programowaniu strategicznym (np. województwo śląskie), struktury instytucjonalnej i obecności lokalnych liderów (np. Wielkopolska Wschodnia), stopnia zaangażowania społecznego i eksperckiego, a także uwarunkowań gospodarczych i skali transformacji. Regiony różniły się zarówno w sposobie organizacji prac, jak i w metodach identyfikacji projektów oraz prowadzenia konsultacji społecznych. W województwie śląskim i Wielkopolsce Wschodniej procesy te miały charakter pogłębiony, strategiczny i silnie osadzony lokalnie, podczas gdy w województwie dolnośląskim i łódzkim dominowały bardziej administracyjne modele działania. W Małopolsce zastosowano ekspercko-ankietowe podejście, a w łódzkim i śląskim wdrożono rozbudowane działania komunikacyjne i informacyjne, które zwiększyły przejrzystość procesu i zaangażowanie społeczne. W efekcie, jakość TPST oraz poziom ich społecznej akceptacji były w dużej mierze zależne od zdolności regionów do prowadzenia dialogu, angażowania interesariuszy i budowania wspólnej wizji rozwoju, co czyni

konsultacje nie tylko narzędziem technicznym, ale również strategicznym elementem sprawiedliwej transformacji.

Porównanie sposobu zaprogramowania środków na cele społeczne, gospodarcze, środowiskowe

Różnice w podejściu do programowania TPST w poszczególnych regionach były wypadkową lokalnych uwarunkowań transformacyjnych oraz czynników instytucjonalnych, organizacyjnych i społecznych. Wysoki poziom partycypacji społecznej, zaangażowanie ekspertów zewnętrznych, jak również doświadczenie w programowaniu poprzednich perspektyw, przyczyniły się do zwiększenia skuteczności wdrażania. Całość środków FST została podzielona na trzy cele: 36% na cele gospodarcze, 41% na cele środowiskowe i pozostałe 23% na cele społeczne. Każdy z regionów uwzględniając specyfikę potrzeb i wyzwań przez jakimi staje w związku z negatywnymi skutkami transformacji gospodarczej alokował przyznane środki według nieco innego klucza.

Wykres 3. Alokacja środków z FST na cele gospodarcze, społeczne i środowiskowe w regionach (w tysiącach euro)



Źródło: opracowanie własne PwC (stan na 30 czerwca 2025 r.)

Subregion wałbrzyski, będący jednym z najbardziej dotkniętych skutkami transformacji energetycznej obszarów w Polsce, zmagają się z długofalowymi konsekwencjami likwidacji przemysłu węglowego, która miała miejsce w latach 90. XX wieku. Proces ten, przeprowadzony bez odpowiedniego przygotowania społeczno-gospodarczego, doprowadził do utraty ponad 65 tys. miejsc pracy, depopulacji, wysokiego bezrobocia oraz degradacji infrastruktury i środowiska. Obecnie region charakteryzuje się niskim poziomem rozwoju gospodarczego, starzejącym się społeczeństwem, wysokim udziałem węgla w ogrzewaniu oraz znaczną liczbą zdegradowanych terenów pogórnich. Wśród kluczowych wyzwań znajdują się także niski poziom edukacji, niedopasowanie kompetencji do potrzeb rynku pracy, ubóstwo energetyczne oraz konieczność rekultywacji hałd i stawów osadowych. Transformacja wymaga zatem kompleksowych działań w trzech wymiarach: gospodarczym, społecznym i środowiskowym, przy jednoczesnym zapewnieniu wsparcia dla społeczności lokalnych i zwiększeniu ich udziału w procesach decyzyjnych. W odpowiedzi na zidentyfikowane wyzwania, w ramach FST zaplanowano alokację środków w trzech głównych obszarach:

- **Cele gospodarcze (23,7%)** obejmują wsparcie dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w zakresie wdrażania zielonych technologii, rozwoju innowacji, tworzenia inkubatorów przedsiębiorczości oraz reorientacji zawodowej pracowników w kierunku sektorów związanych z odnawialnymi źródłami energii i efektywnością energetyczną.
- **Cele społeczne (16,5%)** koncentrują się na rozwoju kompetencji mieszkańców poprzez modernizację szkolnictwa zawodowego i technicznego, podnoszenie kwalifikacji w obszarach zgodnych z potrzebami rynku pracy oraz rozbudowę infrastruktury usług społecznych, w tym wsparcia dla osób wykluczonych i zależnych.
- **Cele środowiskowe (59,9%)** stanowią największy komponent interwencji i obejmują kompleksową termomodernizację budynków mieszkalnych i publicznych, rozwój odnawialnych źródeł energii, rekultywację terenów pogórnich oraz inwestycje w zrównoważoną mobilność i dekarbonizację transportu publicznego.

Województwo łódzkie stoi przed poważnymi wyzwaniami gospodarczymi wynikającymi z transformacji energetycznej, której centrum stanowi Kompleks Energetyczny Bełchatów. Region ten charakteryzuje się silną zależnością od sektora górnico-energetycznego, który odpowiada za około połowę PKB podregionu piotrkowskiego. Ograniczenie działalności Grupy Kapitałowej Polskiej Grupy Energetycznej (która jest największym pracodawcą w regionie), w tym Kompleksu Energetycznego Bełchatów skutkuje spadkiem zatrudnienia, inwestycji oraz dynamiki rozwoju gospodarczego. Słaba dywersyfikacja gospodarki, niski poziom innowacyjności i cyfryzacji

przedsiębiorstw, a także niedostatecznie rozwinięty sektor usług (z wyjątkiem logistyki) dodatkowo pogłębiają ryzyko regresu. Znaczącym zagrożeniem jest również wysoka zależność budżetów jednostek samorządu terytorialnego od wpływów z działalności Grupy Kapitałowej Polskiej Grupy Energetycznej, co w obliczu transformacji może prowadzić do pogorszenia sytuacji finansowej gmin i ograniczenia ich zdolności inwestycyjnych.

W odpowiedzi na zidentyfikowane wyzwania, w ramach FST zaplanowano alokację środków w trzech głównych obszarach:

- **Cele gospodarcze (53%)** stanowią największy komponent interwencji i obejmują wsparcie dywersyfikacji lokalnej gospodarki poprzez rozwój przedsiębiorczości, innowacyjności oraz cyfryzacji MŚP i dużych przedsiębiorstw, w tym wdrażanie e-biznesu, usług B2B, inkubatorów przedsiębiorczości i klastrów innowacyjnych. Istotnym elementem interwencji jest także tworzenie alternatywnych miejsc pracy poza sektorem energetycznym m.in. poprzez inwestycje produkcyjne, umiędzynarodowienie działalności MŚP, wdrażanie ekologicznych procesów produkcyjnych oraz rozwój efektywności energetycznej w sektorze prywatnym.
- **Cele społeczne (18%)** koncentrują się przede wszystkim na wsparciu dostosowania systemu edukacji do potrzeb nowoczesnej gospodarki i ułatwienie przekwalifikowania pracowników.
- **Cele środowiskowe (28,5%)** obejmują rozwój nisko- i zeroemisyjnych źródeł wytwarzania energii rekultywacja terenów pogórnicych oraz dekarbonizację systemu transportowego i zmniejszanie wykluczenia transportowego poprzez inwestycje w zrównoważoną mobilność lokalną.

Obszar Małopolski Zachodniej, obejmujący powiaty chrzanowski, olkuski, oświęcimski i wadowicki, stanowi integralną część Górnośląskiego Zagłębia Węglowego i jest jednym z obszarów najbardziej narażonych na negatywne skutki transformacji energetycznej w Polsce. Region ten, historycznie silnie związany z przemysłem wydobywczym i energetyką opartą na węglu kamiennym, doświadcza obecnie głębokich przemian strukturalnych. Proces stopniowego wygaszania działalności kopalń (m.in. ZG Brzeszcze i ZG Janina) oraz zamykania instalacji węglowych (Elektrownia Siersza) prowadzi do systematycznej redukcji zatrudnienia w sektorze górniczym i okołogórniczym, co w konsekwencji generuje ryzyko marginalizacji społeczno-gospodarczej regionu. Wśród kluczowych wyzwań należy wskazać: wysoką zależność lokalnej gospodarki od sektora węglowego, ograniczoną dywersyfikację działalności gospodarczej, pogłębiające się negatywne trendy demograficzne (w tym depopulację i starzenie się społeczeństwa), niski poziom aktywności inwestycyjnej oraz znaczne obciążenia środowiskowe wynikające z działalności przemysłowej. Dodatkowo, obszar charakteryzuje się

relatywnie niską liczbą małych i średnich przedsiębiorstw oraz ograniczoną dostępnością terenów inwestycyjnych, co utrudnia procesy restrukturyzacyjne i rozwojowe. W celu odpowiedzi na zdiagnozowane wyzwania, na obszarze Małopolski Zachodniej przewidziano ukierunkowaną interwencję w ramach FST, obejmującą trzy strategiczne obszary działań:

- **Cele gospodarcze (31,5%)** – obejmują rozwój lokalnych przedsiębiorstw, tworzenie zielonych miejsc pracy, inkubację start-upów, rozwój stref aktywności gospodarczej oraz wdrażanie rozwiązań gospodarki o obiegu zamkniętym, ze szczególnym uwzględnieniem transformacji firm powiązanych z sektorem węglowym.
- **Cele społeczne (27,3%)** – środki przeznaczone na działania z zakresu aktywizacji zawodowej, re kwalifikacji i edukacji, w tym rozwoju szkolnictwa zawodowego i ustawicznego, a także na poprawę jakości życia mieszkańców poprzez rewitalizację osiedli górniczych oraz rozwój usług opiekuńczych i społecznych.
- **Cele środowiskowe (41,2%)** – największy komponent interwencji obejmuje inwestycje w efektywność energetyczną, rozwój odnawialnych źródeł energii, modernizację systemów ciepłowniczych, rozwój zrównoważonego transportu oraz kompleksową rewitalizację terenów zdegradowanych, w tym przemysłowych i pogórnich.

Województwo śląskie jako największy region górniczy Unii Europejskiej, znajduje się w centrum procesu sprawiedliwej transformacji energetycznej. Historyczna koncentracja przemysłu wydobywczego, wysoka emisja gazów cieplarnianych, znaczna liczba terenów zdegradowanych oraz silne uzależnienie lokalnych rynków pracy od sektora górniczego i okołogórnich sprawiają, że region ten wymaga kompleksowej i wielowymiarowej interwencji. Proces transformacji obejmuje siedem z ośmiu podregionów statystycznych NUTS 3, zamieszkiwanych przez ponad 88% ludności województwa i wiąże się z koniecznością stopniowego wygaszania działalności wydobywczej oraz przekształcania struktury gospodarczej w kierunku zielonej, cyfrowej i innowacyjnej gospodarki. W konsekwencji tych wyzwań w ramach FST zaplanowano alokację środków w trzech głównych obszarach:

- **Cele gospodarcze (37,4%)** – Interwencja w tym obszarze ukierunkowana jest na projekty przyczyniające się do budowy pozycji wiodącego ośrodka w obszarze innowacyjnego i wysokotechnologicznego przemysłu, przekierowanie gospodarki podregionów górniczych na ścieżkę zielonego, inteligentnego i cyfrowego wzrostu oraz wzmocnienie potencjału lokalnej przedsiębiorczości na rzecz tworzenia alternatywnych miejsc pracy w regionach.
- **Cele społeczne (25%)** – Działania skoncentrowane są na rozwoju i dostosowaniu kształcenia w celu budowania przyszłości subregionów górniczych w odpowiedzi na wyzwania

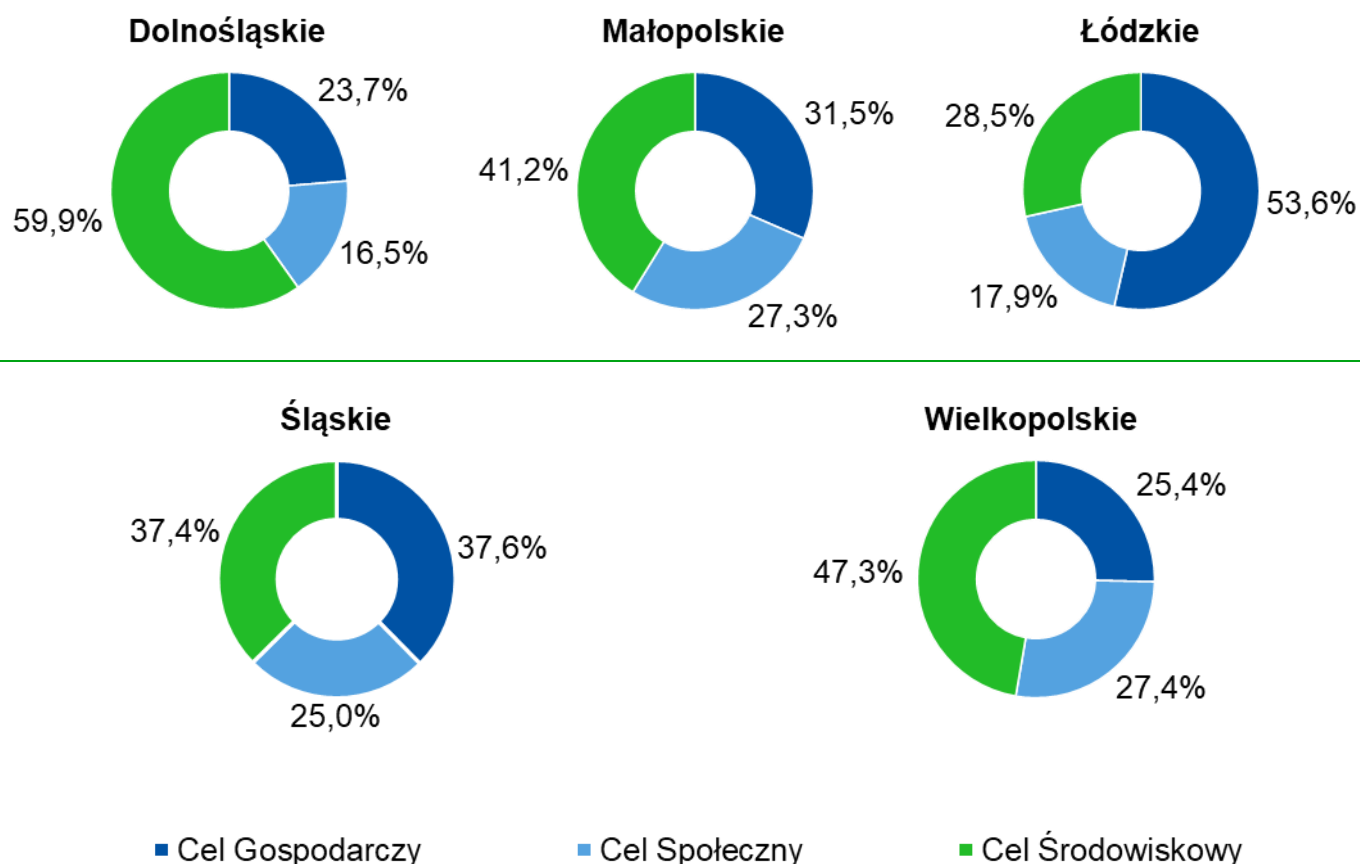
gospodarki, utrzymanie aktywności zawodowej osób zatrudnionych w górnictwie i przedsiębiorstwach powiązanych z górnictwem oraz poprawie życia mieszkańców.

- **Cele środowiskowe (37,6 %)** – Środki w ramach celu są wydatkowane na przywrócenie terenów pogórnicznych do obiegu gospodarczego, społecznego i środowiskowego, poprawę mobilności mieszkańców i spójności transportowej regionów, zdynamizowanie energetyki prosumenckiej.

Obszar koniński, obejmujący miasto Konin oraz powiaty koniński, turecki, kolski i słupecki, stanowi jeden z najbardziej narażonych na negatywne skutki transformacji energetycznej obszarów w Polsce. Region ten przez dekady rozwijał się w oparciu o monokulturę przemysłową związaną z wydobyciem węgla brunatnego i energetyką konwencjonalną, skupioną wokół Grupy ZE PAK. W związku z planowanym zakończeniem eksploatacji odkrywek węgla oraz wygaszaniem bloków węglowych do 2030 roku, Wielkopolska Wschodnia stoi przed koniecznością głębokiej i stosunkowo szybkiej restrukturyzacji gospodarczej, społecznej i środowiskowej. Region zmagają się z szeregiem problemów strukturalnych, w tym wysokim bezrobociem, ujemnym saldem migracji i postępującą depopulacją, niskim poziomem przedsiębiorczości i innowacyjności, znaczną degradacją środowiska (ponad 7 tys. ha terenów zdegradowanych), wysokim udziałem emisji CO₂, silnym uzależnieniem finansowym samorządów od sektora wydobywczo-energetycznego. W odpowiedzi na zidentyfikowane wyzwania, w ramach FST zaplanowano interwencję w trzech strategicznych obszarach:

- **Cele gospodarcze (25,4%)** obejmują wsparcie dla dywersyfikacji gospodarki, rozwój przedsiębiorczości, tworzenie nowych miejsc pracy, rozwój kompetencji w kierunku zielonej i cyfrowej gospodarki, a także inwestycje w badania i rozwój oraz gospodarkę o obiegu zamkniętym.
- **Cele społeczne (27,4%)** obejmują działania na rzecz aktywizacji zawodowej osób dotkniętych transformacją, rozwój usług społecznych, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, wsparcie dla rodzin pracowników sektora górniczego oraz rewitalizację zdegradowanych obszarów miejskich i wiejskich.
- **Cele środowiskowe (47,3%)** – największy komponent interwencji, obejmujący rekultywację terenów pogórnicznych, odbudowę stosunków wodnych, rozwój odnawialnych źródeł energii (w tym zielonego wodoru), poprawę efektywności energetycznej budynków oraz rozwój zeroemisyjnego transportu publicznego.

Wykres 4. Struktura dystrybucji alokacji FST na cele gospodarcze, społeczne i środowiskowe w regionach



Źródło: opracowanie własne PwC

Zidentyfikowane różnice w podejściu do programowania TPST w poszczególnych województwach wynikały zarówno z charakterystyki uwarunkowań transformacyjnych regionów, jak i z czynników organizacyjnych, instytucjonalnych oraz politycznych. Przykładowo, województwo dolnośląskie od początku podkreślało potrzebę objęcia wsparciem dwóch odmiennych obszarów podregionu wałbrzyskiego i powiatu zgorzeleckiego – co wynikało z ich zróżnicowanej struktury gospodarczej i społecznej jak i z faktu, że znajdują się one na różnych etapach transformacji – podregion wałbrzyski jest już po likwidacji przemysłu węglowego, natomiast powiat zgorzelecki dopiero stoi przed rozpoczęciem procesu wygaszania działalności górniczej. W tym kontekście Dolny Śląsk przyjął podejście silnie zakorzenione w znajomości lokalnych uwarunkowań, co znalazło odzwierciedlenie w postulacie, by programowanie i wdrażanie FST odbywało się na poziomie NUTS-2. Z kolei w województwie małopolskim, mimo wysokiego poziomu zaangażowania interesariuszy i przygotowania własnego TPST dla obszaru Małopolski Zachodniej, dokument ten został ostatecznie włączony do TPST województwa śląskiego. Decyzja ta była motywowana

powiązaniem gospodarczymi między regionami, ale jednocześnie ograniczyła możliwość pełnego wyeksponowania specyfiki Małopolski Zachodniej jako odrębnego obszaru transformacji.

W przypadku województwa łódzkiego oraz śląskiego, różnice w podejściu do programowania TPST wynikały również z poziomu instytucjonalnego przygotowania i doświadczenia w prowadzeniu procesów partycypacyjnych. Śląskie jako region o najdłuższej historii transformacji przemysłowej, rozpoczęło prace już w 2019 roku i wdrożyło trójstopniowy model konsultacji, angażując szerokie grono interesariuszy. W Łódzkiem natomiast, mimo późniejszego startu, udało się zbudować silne zaplecze eksperckie i organizacyjne, m.in. poprzez powołanie Zespołu ds. transformacji obszarów górniczych oraz opracowanie Planu komunikacji. W obu przypadkach podejście do programowania było silnie osadzone w lokalnych realiach, ale różniło się intensywnością i zakresem działań konsultacyjnych.

Różnice w podejściu do programowania TPST przełożyły się bezpośrednio na użyteczność rozwiązań oraz skuteczność wdrażania funduszu. W regionach, które postawiły na szeroką partycypację społeczną i ekspercką (jak Śląskie, Wielkopolskie czy Łódzkie), TPST były lepiej dopasowane do lokalnych potrzeb, a proces ich wdrażania przebiegał sprawniej dzięki wcześniejszemu zaangażowaniu interesariuszy. Przykładowo, w Wielkopolsce Wschodniej, dzięki systematycznemu dialogowi społecznemu i transparentnemu procesowi konsultacyjnemu, udało się zidentyfikować i przygotować projekty o wysokim potencjale transformacyjnym, co przyspieszyło ich realizację po zatwierdzeniu TPST przez KE.

Z kolei w Małopolsce, mimo wysokiej jakości merytorycznej przygotowanego dokumentu, jego włączenie do TPST województwa śląskiego ograniczyło autonomię regionu w zakresie wdrażania działań i mogło wpłynąć na niższy poziom identyfikacji lokalnych społeczności z procesem transformacji. W dolnośląskim natomiast, silne zakorzenienie TPST w lokalnych diagnozach i postulatach samorządów przyczyniło się do lepszego dopasowania interwencji do potrzeb subregionów, choć proces ten był czasochłonny i wymagał intensywnej współpracy z Komisją Europejską. Podsumowując, skuteczność wdrażania TPST była wyższa tam, gdzie proces programowania był prowadzony w sposób partycypacyjny, oparty na rzetelnej diagnozie i dobrze skoordynowany z lokalnymi strukturami instytucjonalnymi.

2.6 Postęp w wykorzystaniu środków z FST

TPST wszystkich pięciu polskich regionów zostały zatwierdzone przez KE w grudniu 2022 r. czyli pod koniec drugiego roku obowiązywania perspektywy finansowej 2021-2027. Regiony tym samym zostały zmuszone do intensywnych działań i przyspieszenia wydatkowania środków

z FST, w tym szczególności środków pochodzących z instrumentu The Next Generation UE, stanowiących 56% alokacji FST na lata 2021-2027, które muszą być rozliczone do końca 2026 roku.

Pierwsze nabory w regionach ogłoszono w województwach śląskim (kwiecień 2023 r.) i wielkopolskim (maj 2023 r.). Województwa dolnośląskie, łódzkie i małopolskie ogłosiły pierwsze konkursy w ramach FST w czerwcu 2023 r. Do końca roku 2024, w regionach zostały ogłoszone 152 nabory, z czego 128 zostało zakończonych, a do połowy 2025 odpowiednio 225 zostało ogłoszonych, w tym 201 naborów zakończono.

Tabela 4. Nabory w ramach FST ogłoszone i zakończone

| | Ogłoszenie pierwszego naboru w ramach FST | Liczba naborów ogłoszona do 31.12.2024 r. | Liczba naborów zakończona do 31.12.2024 r. | Liczba naborów ogłoszona do 30.06.2025 r. | Liczba naborów zakończona do 30.06.2025 r. |
|----------------------|---|---|--|---|--|
| Dolnośląskie | cze.23 | 38 | 31 | 85 | 77 |
| Łódzkie | cze.23 | 14 | 11 | 23 | 18 |
| Małopolskie | cze.23 | 13 | 11 | 19 | 15 |
| Śląskie | kwi.23 | 58 | 48 | 65 | 60 |
| Wielkopolskie | maj.23 | 29 | 27 | 33 | 31 |
| Suma | | 152 | 128 | 225 | 201 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z IZ (stan na 31.12.2024 r. oraz na 30.06.2025 r.)

W konkursach ogłoszonych do grudnia 2024 r. ulokowanych zostało niemal 12 mld pln, co stanowiło ponad 75% alokacji na działania finansowane z FST (wyłączając pomoc techniczną). Natomiast do połowy 2025 roku kwota ta wzrosła do ponad 14 mld pln, stanowiąc już ponad 90% środków. Wszystkie regiony poza województwem łódzkim (66%) ulokowały w konkursach już między 92%-105%. Zainteresowanie dofinansowaniem w województwie łódzkim było na tyle duże, że wartość złożonych wniosków do końca 2024 r. przekroczyła alokację dla regionu.

Tabela 5. Alokacja środków UE w naborach w ramach FST

| | Alokacja UE w naborach do 31.12.2024 r. w pln | % Alokacji UE | Alokacja UE w naborach do 30.06.2025 r. w pln | % Alokacji UE |
|----------------------|--|---------------|--|---------------|
| Dolnośląskie | 1 723 471 166 | 72,4% | 2 192 468 225 | 92,7% |
| Łódzkie | 614 830 415 | 40,6% | 988 103 794 | 65,7% |
| Małopolskie | 770 117 431 | 71,1% | 1 129 024 783 | 104,9% |
| Śląskie | 7 338 640 284 | 80,8% | 8 263 777 034 | 91,6% |
| Wielkopolskie | 1 488 931 146 | 87,7% | 1 592 931 146 | 94,3% |
| Suma | 11 935 990 442 | 75,8% | 14 166 304 982 | 90,5% |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z IZ (stan na 31.12.2024 r. oraz na 30.06.2025 r.)

W odpowiedzi na ogłoszone konkursy wpłynęło w sumie ponad 3,5 tys. wniosków do końca 2024 r., a do połowy 2025 zostało złożonych już prawie 5,5 tys. aplikacji. Do końca roku 2024 wybrano ponad 1,5 tys. projektów do dofinansowania z FST, a do 30 czerwca 2025. było to już blisko 2 tys. pozytywnych decyzji.

Tabela 6. Liczba projektów zgłoszonych i wybranych do dofinansowania w ramach FST

| | Liczba wniosków złożonych do 31.12.2024 r. | Liczba wniosków złożonych do 30.06.2025 r. | Liczba projektów wybranych do dofinansowania do 31.12.2024 r. | Liczba projektów wybranych do dofinansowania do 30.06.2025 r. |
|---------------------|---|---|--|--|
| Dolnośląskie | 880 | 1 306 | 398 | 617 |
| Łódzkie | 357 | 629 | 39 | 131 |
| Małopolskie | 291 | 354 | 197 | 203 |

| | Liczba wniosków złożonych do 31.12.2024 r. | Liczba wniosków złożonych do 30.06.2025 r. | Liczba projektów wybranych do dofinansowania do 31.12.2024 r. | Liczba projektów wybranych do dofinansowania do 30.06.2025 r. |
|----------------------|--|--|---|---|
| Śląskie | 1 666 | 2 529 | 750 | 842 |
| Wielkopolskie | 397 | 609 | 159 | 199 |
| Suma | 3 591 | 5 427 | 1 543 | 1 992 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z IZ (stan na 31.12.2024 r. oraz na 30.06.2025 r.)

Do końca 2024 r. zakontraktowano w regionach w sumie ponad 5 mld pln, przy czym wartość środków UE w projektach wybranych do dofinansowania przekraczała 7,6 mld pln. W pierwszej połowie roku 2025 zaobserwować można wysiłek włożony przez instytucje wdrażające w kontraktację środków. Tylko w trakcie pierwszego półrocza 2025 r. zostały podpisane umowy na realizację projektów dofinansowanych z FST, w których wkład wyniósł prawie 3 mld pln, przekraczając poziom 51% w skali kraju.

Tabela 7. Wartości środków UE w projektach wybranych do dofinansowania i zakontraktowanych

| | Wartość projektów wybranych do dofinansowania do 31.12.2024 r. w mln pln (środki UE) | Wartość środków UE w podpisanych umowach do 31.12.2024 r. w mln pln | Wartość projektów wybranych do dofinansowania do 30.06.2025 r. w mln pln (środki UE) | % Alokacji UE | Wartość środków UE w podpisanych umowach do 30.06.2025 r. w mln pln | % Alokacji UE |
|----------------------|--|---|--|---------------|---|---------------|
| Dolnośląskie | 987,45 | 658,16 | 1 280,24 | 53,76% | 957,81 | 40,48% |
| Łódzkie | 320,85 | 210,79 | 634,89 | 41,96% | 431,55 | 28,68% |
| Małopolskie | 591,34 | 487,75 | 629,67 | 58,12% | 606,90 | 56,39% |
| Śląskie | 5 165,22 | 3 723,28 | 5 832,22 | 64,25% | 5 076,82 | 56,29% |
| Wielkopolskie | 559,22 | 9,31 | 1 006,05 | 59,23% | 1 006,05 | 59,55% |
| Suma | 7 624,08 | 5 089,29 | 9 383,06 | 59,56% | 8 079,13 | 51,61% |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z IZ (stan na 31.12.2024 r. oraz na 30.06.2025 r.)

Wartość środków UE w projektach wybranych do dofinansowania na koniec czerwca 2025 r. zbliżyła się do 60% alokacji na lata 2021-2027.

Wysiłek włożony przez IZ, IP oraz KM w proces uruchamiania konkursów, a w dalszej kolejności w proces oceny i kontraktacji pod koniec 2024 r. i pierwszym półroczu 2025 r. przyniósł wymierne rezultaty. Należy jednak pamiętać, że dość wolny proces oceny wniosków i podpisywania umów, stanowi cały czas wyzwanie w terminowym wykorzystaniu środków UE (w przeprowadzonych badaniach CAWI i CATI, beneficjenci również wskazywali na przedłużające się procesy oceny i kontraktacji).

O ile przyspieszenie procesu uruchamiania środków, szczególnie na przełomie roku 2024 i 2025, należy ocenić bardzo pozytywnie, to wartość przekazanych płatności beneficjentom FST jest nadal bardzo niska i w czerwcu 2025 r. przekroczyła poziom 3% alokacji środków UE na realizację priorytetów mających na celu wsparcie regionów w łagodzeniu skutków transformacji energetycznej w ramach programów regionalnych.

Tabela 8. Środki przekazane beneficjentom FST

| | Wartość środków UE przekazanych beneficjentom do 31.12.2024 r. w mln pln | % alokacji priorytetu dot. transformacji regionu | Wartość środków UE przekazanych beneficjentom do 30.06.2025 r. w mln pln | % alokacji priorytetu dot. transformacji regionu |
|----------------------|--|--|--|--|
| Dolnośląskie | 35,58 | 1,49% | 134,66 | 5,69% |
| Łódzkie | 2,96 | 0,20% | 10,59 | 0,70% |
| Małopolskie | 17,16 | 1,58% | 80,58 | 7,49% |
| Śląskie | 36,95 | 0,41% | 275,96 | 3,06% |
| Wielkopolskie | 9,31 | 0,55% | 34,68 | 2,05% |
| Suma | 101,95 | 0,65% | 536,47 | 3,43% |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z IZ (stan na 31.12.2024 r. oraz na 30.06.2025 r.)

Proces certyfikacji środków przez KE jest również bardzo powolny. Na koniec 2024 r. przekraczał 33 mln euro, co stanowiło 0,9% środków UE pochodzących z FST i alokowanych na priorytety mające na celu wsparcie regionów w łagodzeniu skutków transformacji energetycznej. Na dzień 30 czerwca 2025 r. te wartości wynosiły odpowiednio 70 mln euro i 1,91%. Poziom certyfikacji całości środków pochodzących z FST jest minimalnie wyższy (105 mln euro tj. 2,74%) za sprawą certyfikacji wydatków na Pomoc Techniczną.

Wpływ rozwiązań legislacyjnych STEP na proces wdrażania środków

Z przeprowadzonych rozmów z przedstawicielami IZ wynika, iż rozwiązania wprowadzone przez rozporządzenie STEP przyczyniły się do zwiększenia efektywności wdrażania środków z FST, szczególnie w kontekście realizacji zasady n+3. W regionie dolnośląskim regulacje STEP umożliwiły obniżenie poziomu n+3 o ponad 170 mln euro w latach 2025–2026, co pozwoliło na uniknięcie ryzyka niewykonania zasady w roku 2025. W Łódzkiem, mimo braku dedykowanych działań STEP, wypłata zaliczki w wysokości 30% alokacji FST pomniejszyła cel n+3 na 2025 r. o ok. 111 mln euro, a w Małopolsce o ponad 79 mln euro. Śląskie skorzystało z tej samej zaliczki, co obniżyło wymóg n+3 na 2025 r. do poziomu 8,32% alokacji programu, eliminując ryzyko niewykonania zasady w tym roku. W Wielkopolsce zaliczka wypłacona w marcu 2024 r. znacząco oddaliła groźbę anulowania zobowiązań budżetowych na rok 2025. **Wnioski z regionów wskazują, że mechanizmy STEP – w szczególności zaliczki i elastyczność finansowa – stanowią pożądane narzędzie stabilizujące wdrażanie FST i minimalizujące ryzyko utraty środków.** Dodatkowo, mechanizm zaliczki w ramach STEP był bardzo pozytywnie oceniany w perspektywie wykorzystania środków z instrumentu NGEU. Jednak pomimo faktu, że zobowiązania w zakresie zasady n+3 dla roku 2025 dzięki zaliczce w ramach STEP zostały wykonane, to prognozy na rok 2026 są niepewne i w większości regionów nadal istnieje ryzyko anulowania środków. W tej sytuacji kluczowe znaczenie będzie miało tempo realizacji i rozliczania projektów przez beneficjentów.

Również dzięki wykorzystaniu mechanizmu STEP i zaliczek, wszystkim regionom udało się podnieść zasadniczo poziom wykorzystania środków pochodzących z instrumentu NGEU. Według stanu na koniec 2024 r., każdy z regionów przekroczył poziom 50%. Jednakże prognozy wykorzystania tych środków na koniec 2025 r., pomimo przyjaznej interpretacji KE, o możliwości wykorzystywania środków z instrumentu NGEU, „w pierwszej kolejności”, wskazują na poziom ok. 70%, co nadal rodzi na ryzyko niewykorzystania środków do końca 2026 roku.

Tabela 9. Realizacja celów finansowych (n+3) na lata 2025 oraz 2026

| FST | Cel na 2025 r. [EUR] | Cel na 2026 r. [EUR] | Suma [EUR] | Zaliczka STEP + Środki certyfikowane (stan na 31.12.2024 r.) | Wykorzystanie środków instrumentu NGEU (stan na 31.12.2024 r.) | Zaliczka STEP + Środki certyfikowane (stan na 30.06.2025 r.) | Wykorzystanie środków instrumentu NGEU (stan na 30.06.2025 r.) |
|--|-----------------------------|-----------------------------|-------------------|---|---|---|---|
| Środki finansowe z instrumentu NGEU - Dolnośląskie | 162 160 447 | 164 765 229 | 326 925 676 | 184 071 330 | 56,3% | 203 410 294 | 62,2% |
| Środki finansowe z instrumentu NGEU - Łódzkie | 103 031 737 | 104 686 734 | 207 718 471 | 112 195 145 | 54,0% | 113 858 629 | 54,8% |
| Środki finansowe z instrumentu NGEU - Małopolskie | 73 765 257 | 74 950 148 | 148 715 405 | 83 699 750 | 56,3% | 92 997 943 | 62,5% |
| Środki finansowe z instrumentu NGEU - Śląskie | 618 115 800 | 628 044 588 | 1 246 160 388 | 695 092 288 | 55,8% | 714 840 023 | 57,4% |

| FST | Cel na 2025 r. [EUR] | Cel na 2026 r. [EUR] | Suma [EUR] | Zaliczka STEP + Środki certyfikowane (stan na 31.12.2024 r.) | Wykorzystanie środków instrumentu NGEU (stan na 31.12.2024 r.) | Zaliczka STEP + Środki certyfikowane (stan na 30.06.2025 r.) | Wykorzystanie środków instrumentu NGEU (stan na 30.06.2025 r.) |
|---|---------------------------------|---------------------------------|----------------------|---|---|---|---|
| Środki finansowe z instrumentu NGEU - Wielkopolskie | 115 658 460 | 117 516 281 | 233 174 741 | 125 761 602 | 53,9% | 133 366 789 | 57,2% |
| Suma | 1 072 731 701 | 1 089 962 980 | 2 162 694 681 | 1 200 820 115 | 55,52% | 1 258 473 678 | 58,19% |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z IZ (stan na 31.12.2024 r. oraz 30.06.2025 r.)

Czynniki oraz wyzwania wpływające na tempo wydatkowania środków

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że głównymi czynnikami wpływającymi na powolne wydatkowanie środków z FST są:

- Opóźnienie w rozpoczęciu wdrażania FST: Dwuletnie opóźnienie rozpoczęcia wdrażania względem początku perspektywy finansowej, ma bezpośrednie przełożenie na tempo wydatkowania środków z FST.
- Opóźniony start wdrażania projektów: Wiele projektów rozpoczęło realizację dopiero w połowie 2023 r., co naturalnie przesunęło moment rozpoczęcia faktycznych wydatków.
- Wczesny etap realizacji projektów: W przypadku projektów realizujących działania na rzecz uczestników, okres potrzebny na realizację faktycznych działań projektowych jest zawsze przesunięty w czasie w stosunku do momentu zawarcia umowy. Projekty te, a w związku z tym płatności środków, są bardziej rozłożone w czasie (przykład województwa wielkopolskiego).
- Przedłużający się proces oceny projektów: Kumulacja konkursów w krótkim czasie doprowadziła w przypadku niektórych naborów do wydłużenia procesu oceny, co opóźniło podpisywanie umów i rozpoczęcie rozliczania projektów.
- Wydłużanie terminów naborów: Szczególnie w przypadku dużych przedsięwzięć priorytetowych, brak gotowości wnioskodawców skutkowało koniecznością przedłużania terminów naborów.
- Długi proces podpisywania umów o dofinansowanie: Często wynika z niepełnej gotowości beneficjentów i braków w dokumentacji.
- Opóźnienia w wyłanianiu wykonawców: Opóźnienia w projektach zgłaszane przez beneficjentów wynikające głównie z opóźnień w wyłonieniu wykonawców. W wielu projektach ogłaszane postępowania były unieważniane i ponownie ogłaszane z powodu braku ofert.
- Przedłużające się procesy inwestycyjne: Dotyczy to zwłaszcza dużych projektów, gdzie proces wyboru wykonawców jest długi i często obciążony odwołaniami.
- Zmiany w harmonogramach płatności: Zmiany w harmonogramach płatności wnioskowane przez beneficjentów - w związku z opóźnieniami w uruchamianiu działań projektowych beneficjenci dokonywali zmian w harmonogramach płatności – zmniejszając pierwotnie zgłoszoną wysokość poszczególnych transz zaliczki lub wnioskując o możliwość złożenia wniosku niebędącego wnioskiem o kolejną transzę. IZ wyrażała zgodę na takie zmiany

w harmonogramie, jeśli opóźnienia nie wynikały z braku zachowania należytej staranności po stronie beneficjenta.

- Zwroty części zaliczek: Zwrot części zaliczek przekazanych beneficjentom - w związku z tym, że we wszystkich realizowanych aktualnie projektach brak złożenia wniosku o płatność na określoną kwotę skutkuje naliczeniem odsetek z art. 189 ustawy o finansach publicznych, w celu uniknięcia tej sankcji – nie mogąc wydatkować otrzymanej transzy w wystarczającym stopniu – beneficjenci dokonywali zwrotów części zaliczki. Problem ten w większym lub mniejszym stopniu dotknął wiele z realizowanych projektów m.in. w województwie wielkopolskim.
- Zakaz finansowania inwestycji w technologie oparte na paliwach kopalnych: Opóźnienia w realizacji projektów oraz ograniczanie zakresu wsparcia związane z zakazem finansowania inwestycji w maszyny i urządzenia wykorzystujące paliwa kopalne - oczekiwanie na interpretację KE w zakresie stosowania ww. zakazu, a następnie oczekiwanie na zajęcie przez MFiPR stanowiska w zakresie tego, jak definiować „viable alternative technology”, przełożyło się na istotne opóźnienia w wielu projektach. Na przykład w działaniach dotyczących tworzenia nowych miejsc pracy/przedsiębiorstw w projekcie „Droga do zatrudnienia po węglu” - tylko w tym jednym projekcie w 2024 r. wypłacono zaliczkę o ok.10 mln zł mniejszą niż pierwotnie zakładano.
- Niska jakość składanych wniosków o płatność: Zgłaszany przez instytucje problem niskiej jakości wniosków o płatność przygotowanych przez beneficjentów, w tym braków w dokumentach, które skutkują wielokrotnymi uzupełnieniami lub udzielaniem wyjaśnień.
- Problemy z weryfikacją zamówień publicznych: Przedłużająca się weryfikacja zamówień w ramach wniosków o płatność - procedury wynikające z przepisów Prawa Zamówień Publicznych sprawiają problemy beneficjentom, co powoduje błędy, a w konsekwencji opóźnienia w akceptacji wniosków o płatność. Z drugiej strony IP dokonują weryfikacji wszystkich zamówień w ramach każdego wniosku o płatność, co jest czasochłonną procedurą.
- Czasochłonne zmiany w projektach: Wnioskowane przez beneficjentów zmiany w projektach wymagają często szerokiej analizy ich wpływu na cele projektu, ocenę strategiczną i przyznaną punktację, tym samym angażują znaczne zasoby kadrowe po stronie IZ lub IP, co w konsekwencji również zajmuje dużo czasu.
- Niemożność korzystania ze środków FST na projekty odbudowy po powodzi w 2024 r.

Analizując sytuację wdrażania FST w Polsce należy stwierdzić, że sytuacja jest bardzo dynamiczna. IZ, jak i IP, mierzą się z wieloma wyzwaniami mogącymi opóźnić wydatkowanie środków. Z drugiej strony obserwowany jest szereg działań mających zapewnić pełne wydatkowanie przyznanej alokacji UE oraz podejmowanych w odpowiedzi na zgłaszane przez beneficjentów problemy:

- Intensywne działania związane z organizacją naborów – np. w woj. wielkopolskim ogłoszono 10 naborów finansowanych ze środków FST jeszcze w roku 2023. Należy tutaj podkreślić intensywne tempo prac Komitetów Monitorujących zatwierdzających kryteria dotyczące naborów.
- Intensywne działania w zakresie oceny wniosków, co przekłada się na 50% poziom kontraktacji środków FST, przy prawie 60% alokacji UE ulokowanej w projektach wybranych do dofinansowania (wg. stanu na 30 czerwca 2025 r.).
- Priorytetyzacja inwestycji strategicznych – projektów niekonkurencyjnych np. w woj. wielkopolskim według stanu na czerwiec 2025 r. aż 35% zakontraktowanych środków pochodzi z projektów niekonkurencyjnych.
- Intensywne działania informacyjno-promocyjne mające na celu nie tylko zwiększenie świadomości możliwości pozyskania dofinansowania, ale również edukację potencjalnych beneficjentów celem przygotowania projektów jak najlepszej jakości.
- Modyfikacje kryteriów / regulaminów konkursowych dla nowo ogłaszanych konkursów w odpowiedzi na zgłaszane przez beneficjentów utrudnienia zaobserwowane w trakcie realizacji projektów.
- Wsparcie beneficjentów w sytuacjach, związanych z opóźnieniem projektu, koniecznością wprowadzenia zmian w projekcie lub jego harmonogramie.
- Realokacja środków pomiędzy działaniami mająca na celu zwiększenie efektywności wydatkowania alokacji UE:
 - W województwie dolnośląskim: Dokonano realokacji środków UE pomiędzy działaniami w związku z koniecznością zapewnienia środków dla projektów zgłoszonych w naborach, co wynika ze zwiększonego zainteresowania dofinansowaniem projektów z zakresu zapobiegania wykluczeniu z rynku pracy oraz usług społecznych w zakresie mieszkalnictwa., Część alokacji została przeniesiona do utworzonego w grudniu 2024 roku działania 9.7 mającego na celu transformację energetyczną budynków mieszkalnych na obszarze ZIT Wałbrzyskiego Obszaru Funkcjonalnego.

- W województwie łódzkim: Przesunięcia alokacji proponowane w ramach przeglądu śródkresowego na moment sporządzenia raportu były w trakcie ustaleń. Planowano dokonanie przesunięć środków z działań wspierających przedsiębiorczość i projekty B+R na projekty wspierające mobilność lokalną oraz zagospodarowanie terenów zdegradowanych lub pogórnicych. Dodatkowo planowane jest utworzenie nowego działania 9.7 mającego na celu zwiększenie zdolności instytucji oraz podmiotów związanych z wdrażaniem FST
- W województwie małopolskim: Do czerwca 2025 r. dokonano przesunięcia środków z działania w zakresie edukacji do działania obejmującego opiekę nad osobami potrzebującymi wsparcia w codziennym funkcjonowaniu.
- W województwie śląskim: Część środków przeznaczona na działania badawcze i innowacyjne w MŚP oraz budowanie sieci kontaktów, które okazały się za duże w stosunku do podaży projektów, przesunięto do obszaru obejmującego rewaloryzację obszarów przemysłowych i rekultywację skażonych gruntów. Przesunięto również środki na infrastrukturę rowerową, a także na szkolnictwo wyższe.
- W województwie wielkopolskim: Dokonano realokacji środków dla działań mających na celu osiągnięcia neutralności klimatycznej, w związku z dużym zainteresowaniem oraz listą rezerwową projektów w dwóch naborach. Dokonano też zwiększenia wartości dofinansowania projektu strategicznego: "Niskoemisyjny transport publiczny w subregionie konińskim".

W ramach przeglądu śródkresowego regiony dokonały przeglądu osiągnięcia wskaźników na koniec 2024 r. Część wartości wskaźników produktu zaplanowanych na rok 2024 nie zostało osiągniętych. W efekcie regiony podjęły działania w zakresie zarówno aktualizacji wartości docelowej wskaźników w oparciu o przeprowadzone badania i prognozy, jak również sam katalog wybranych wskaźników został lub jest w trakcie aktualizacji. W przypadku wskaźników rezultatu, obecnie regiony nie widzą zagrożenia nieosiągnięcia zaplanowanych na 2029 r. wartości docelowych. O ile aktualny stan osiągnięcia założonych wskaźników na 2024 r. nie jest imponujący, to sami beneficjenci są tu raczej optymistami. Większość beneficjentów-respondentów badania CATI (ponad 65%) uważa, że obecnie nie istnieje ryzyko nieosiągnięcia zakładanych wskaźników projektu, a jedynie 14% dostrzega takie zagrożenie. Najczęściej wskazywane przyczyny potencjalnego ryzyka nieosiągnięcia zakładanych wskaźników w ich projektach to:

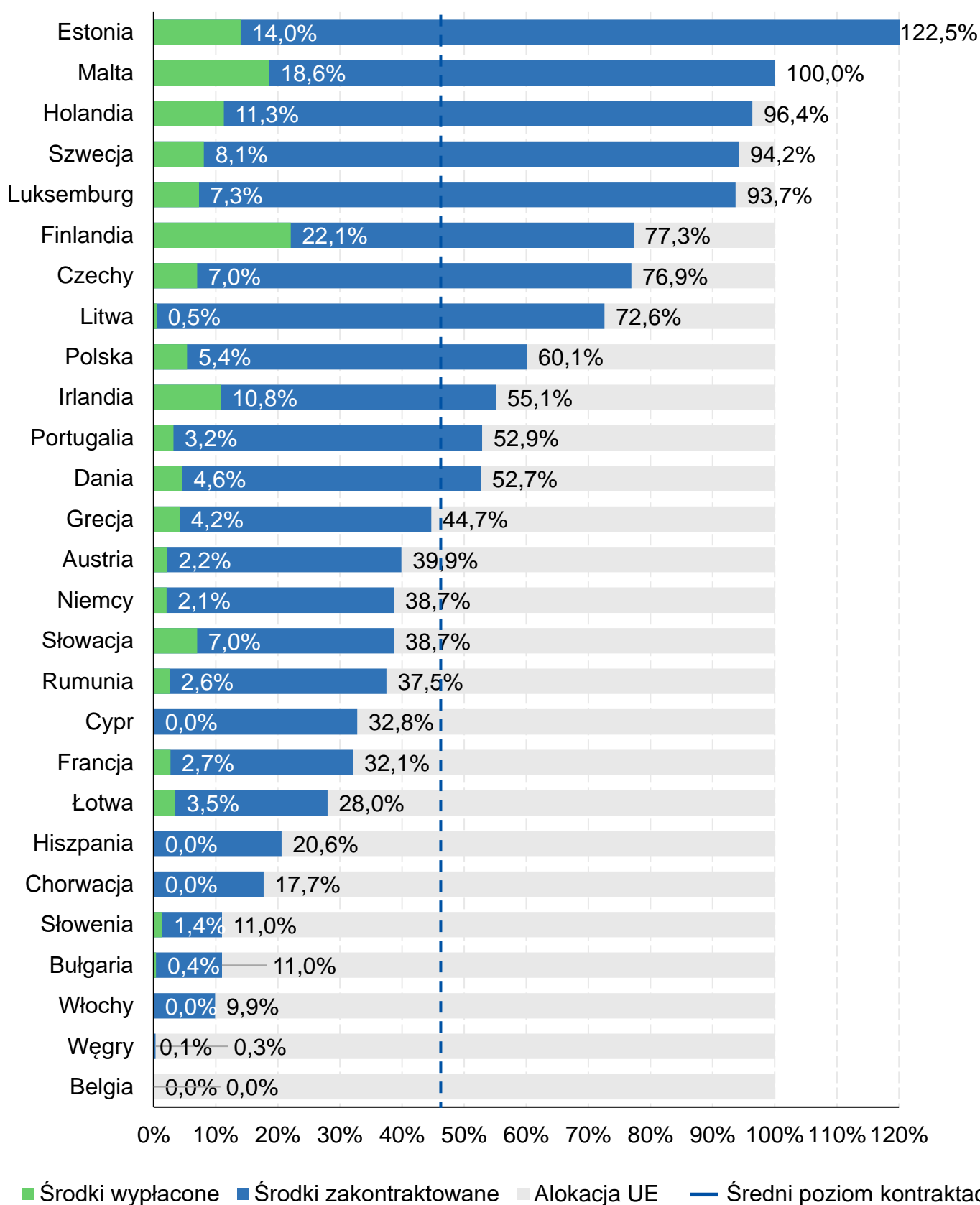
- Niekorzystna zmiana warunków społeczno-gospodarczych – respondenci obawiają się, że zmiany w otoczeniu zewnętrznym, takie jak kryzys spowodowany wojną w Ukrainie, zmiany na rynku pracy czy sytuacja polityczna, mogą negatywnie wpłynąć na realizację celów projektu.
- Trudności z rekrutacją uczestników, które mogą wynikać z niskiego zainteresowania grup docelowych, niewłaściwego ich doboru lub konkurencji ze strony innych projektów.
- Nietrafnie oszacowane wartości wskaźników na etapie wniosku – część respondentów wskazuje, że błędy popełnione na etapie planowania np. zbyt ambitne lub niedostosowane do realiów założenia – mogą utrudnić osiągnięcie celów.
- Zmiany potrzeb i dezaktualizacja diagnozy – zmieniające się potrzeby grupy docelowej lub nieaktualna diagnoza problemu mogą sprawić, że projekt przestanie odpowiadać na realne wyzwania.

Stopień wykorzystania środków z FST w Polsce na tle innych krajów europejskich

Analizując dane KE¹⁷ (na 31 marca 2025 r.) dotyczące kontraktacji i wydatkowania środków w ramach FST możemy stwierdzić, że Polska przekracza średnią unijną w szybkości wdrażania FST. Przodują kraje mające niską lub bardzo niską alokację z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Równocześnie, analizując wielkość alokacji według poszczególnych państw członkowskich UE, stwierdzić można, że wielkość kontraktacji Polski jest najwyższa w całej Unii, choć procentowo do całości alokacji ustępuje takim krajom jak Słowacja, Irlandia, Finlandia, Holandia, Szwecja, Luksemburg, Malta czy Estonia – których alokacja jest jednak kilkukrotnie niższa niż Polski.

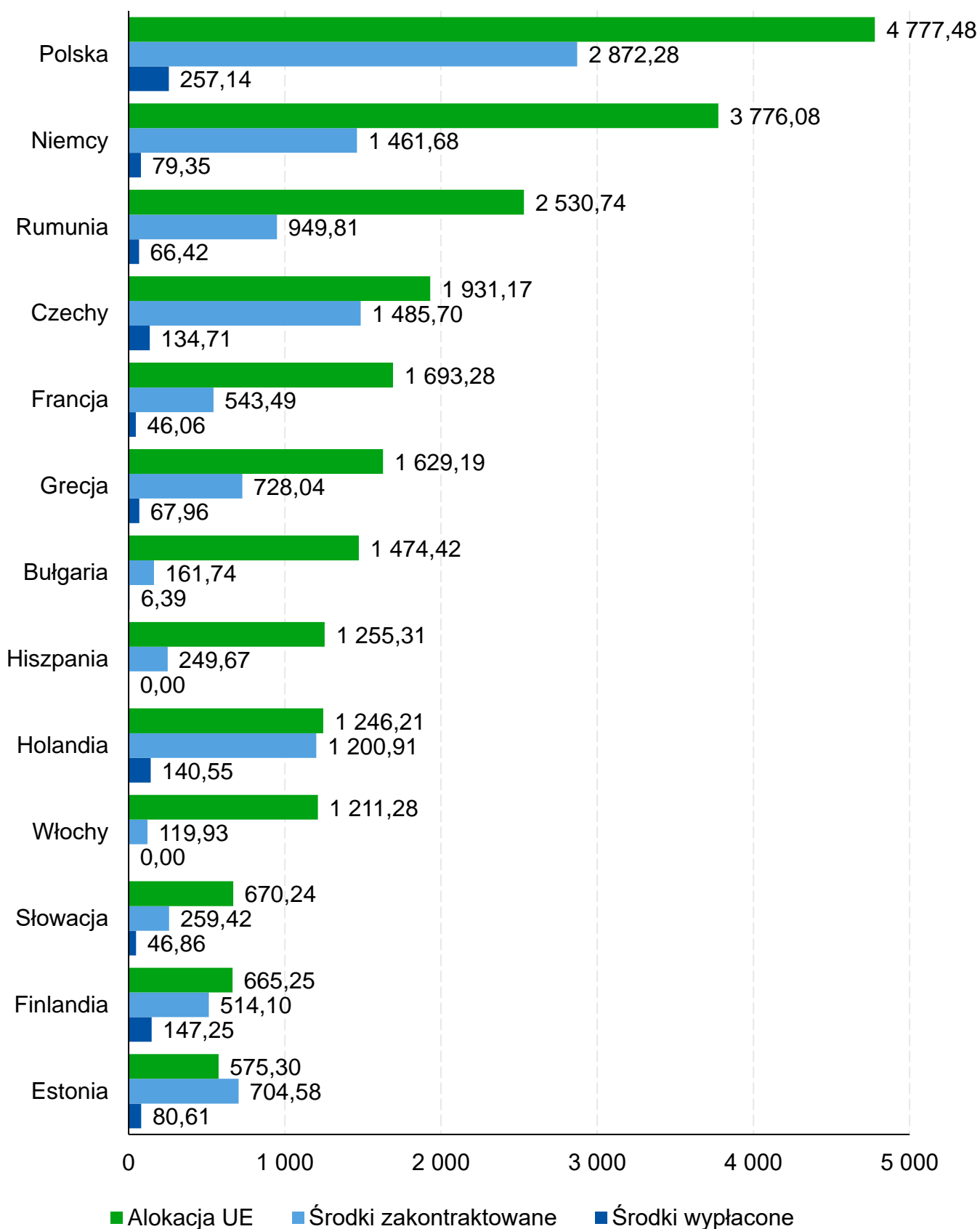
¹⁷ Cohesion Open Data Platform (dostęp: 17.07.2025)

Wykres 5. Wykorzystanie FST w poszczególnych Państwach Członkowskich (% zakontraktowanej alokacji oraz % wypłaconej alokacji beneficjentom)



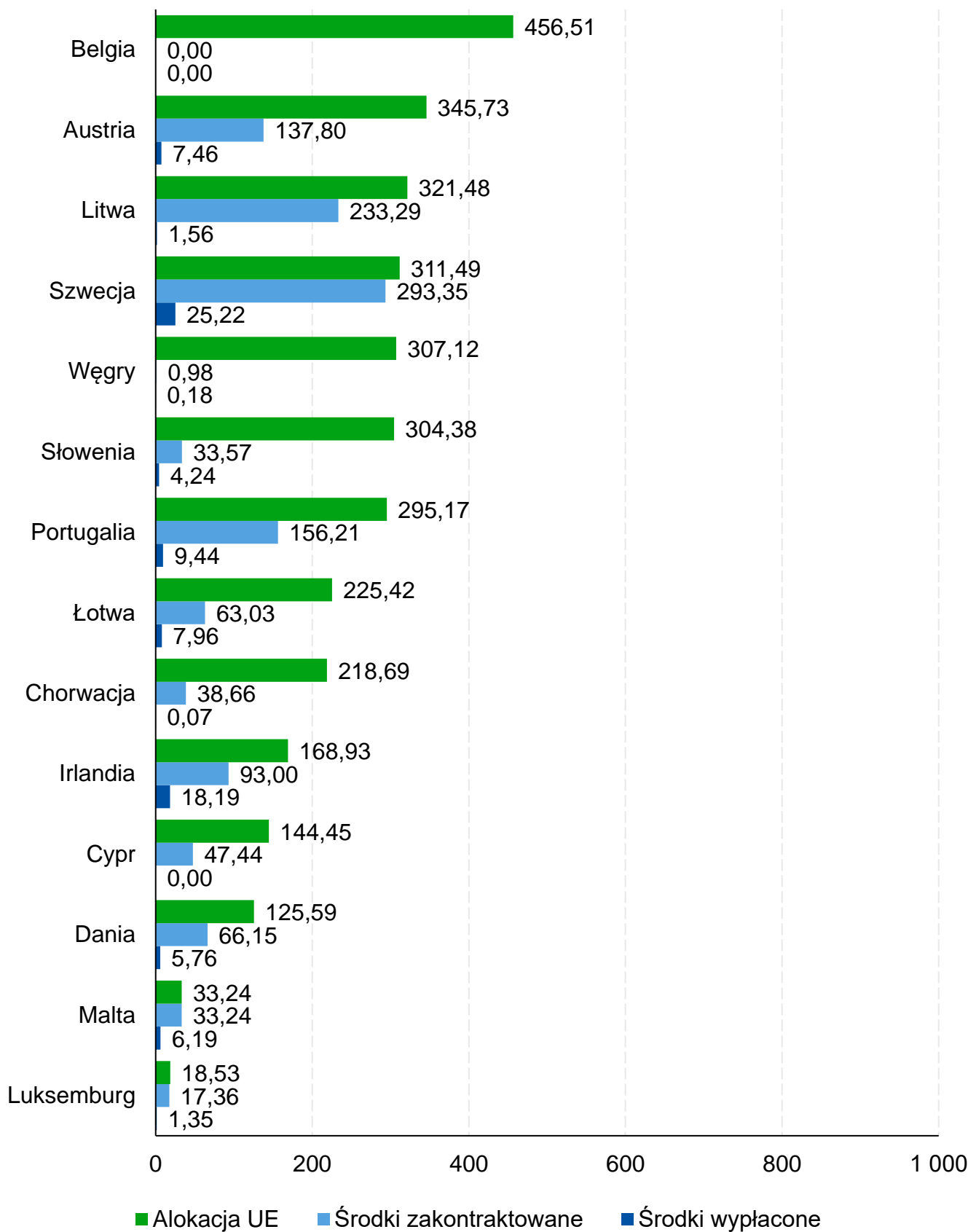
Źródło: opracowanie własne PwC na podstawie danych z portalu KE Cohesion Open Data Platform (stan na 30.06.2025 r.)

Wykres 6. Wykorzystanie środków FST w Państwach Członkowskich UE (mln euro) cz.1



Źródło: opracowanie własne PwC na podstawie danych z portalu KE Cohesion Open Data Platform (stan na 30.06.2025 r.)

Wykres 7. Wykorzystanie środków FST w Państwach Członkowskich UE (mln euro) cz.2



Źródło: opracowanie własne PwC na podstawie danych z portalu KE Cohesion Open Data Platform (stan na 30.06.2025 r.)

Działania informacyjne i promocyjne oraz analiza treści w mediach

Działania informacyjne i promujące proces sprawiedliwej transformacji odgrywają kluczową rolę w budowaniu społecznej akceptacji dla zmian, które często wiążą się z głębokimi przekształceniami struktury gospodarczej i społecznej regionów pogórnich. W kontekście FST, komunikacja nie jest jedynie dodatkiem do działań inwestycyjnych – stanowi ich integralny komponent, który umożliwia zrozumienie celów transformacji, rozwiewa wątpliwości i redukuje obawy mieszkańców. W regionach o silnym dziedzictwie przemysłowym, gdzie zmiany mogą budzić niepokój, działania informacyjne pomagają „oswoić” proces transformacji, pokazując jego sens, korzyści i konkretne możliwości wsparcia.

Dzięki kampaniom informacyjnym, spotkaniom konsultacyjnym, materiałom edukacyjnym i lokalnym inicjatywom komunikacyjnym, mieszkańcy zyskują dostęp do rzetelnych informacji o dostępnych formach wsparcia, możliwościach przekwalifikowania, inwestycjach w infrastrukturę czy nowych kierunkach rozwoju regionu. Tego typu działania wzmacniają poczucie bezpieczeństwa, budują zaufanie do instytucji wdrażających FST i motywują do aktywnego uczestnictwa w procesie zmiany. Co istotne, skuteczna komunikacja nie tylko zwiększa efektywność wdrażania projektów, ale również wpływa na trwałość ich rezultatów – społeczności, które rozumieją i akceptują cele transformacji, są bardziej skłonne do współpracy i adaptacji. W związku z tym, działania informacyjne powinny być traktowane jako strategiczny element każdego projektu transformacyjnego, a ich planowanie i realizacja powinny być odpowiednio finansowane i profesjonalnie prowadzone.

Jako przykład dobrej praktyki w zakresie intensywnych działań informacyjno-promocyjnych można wskazać Śląskie Centrum Przedsiębiorczości. ŚCP poprzez Wydział Informacji i Promocji, prowadzi od 2023 roku szeroko zakrojone działania promocyjne i informacyjne dotyczące możliwości pozyskania środków z FST. Przykładowo, w II kwartale 2025 r. udzielono aż 620 odpowiedzi na zapytania mailowe dotyczące wyłącznie działań finansowanych z FST. Wynik ten znacząco przewyższa wyniki z lat 2024 i 2023. Centrum organizuje również spotkania informacyjne, zarówno online jak i stacjonarne – w 2023 roku wzięło w nich udział łącznie 485 osób, w roku 2024 – 315 osób, a w I kwartale 2025 roku – łącznie 265 osób (2 webinaria i 3 spotkania stacjonarne). W ramach działań edukacyjnych przeprowadzono warsztaty i szkolenia, w 2024 roku zorganizowano aż 11 spotkań stacjonarnych i 1 online, w których uczestniczyło łącznie 227 osób. Pracownicy ŚCP aktywnie promują FST również poza własnymi wydarzeniami – w I kwartale 2025 roku wzięli udział w 23 wydarzeniach zewnętrznych, dzieląc się wiedzą i informacjami o dostępnych naborach. Dzięki tym działaniom ŚCP skutecznie wspiera

przedsiębiorców w regionie, zwiększając ich dostęp do funduszy unijnych, co należy wskazać jako dobrą praktykę dla innych regionów.

Z przeprowadzonego badania wynika, że we wszystkich regionach były prowadzone działania informacyjno-promocyjne dla potencjalnych beneficjentów FST. Działania takie prowadziły Wydziały Informacji i Promocji lub odpowiednie komórki wyznaczone w IP. Działania te były widoczne, co potwierdzają wyniki badania CAWI wśród beneficjentów projektów. Respondenci badania CAWI zostali zapytani, czy działania promocyjne prowadzone przez instytucje wdrażające FST miały wpływ na ich decyzję o złożeniu wniosku o dofinansowanie. Wyniki pokazują, że większość badanych pozytywnie oceniła skuteczność działań promocyjnych: aż 73,6% respondentów przyznało, że działania promocyjne miały wpływ na ich decyzję. Większość respondentów (87,6%) pozytywnie oceniła terminowość publikacji harmonogramu naboru projektów, uznając, że został on ogłoszony wystarczająco wcześniej, by umożliwić dobre przygotowanie wniosku. Respondenci zostali zapytani, jak oceniają dostęp do informacji potrzebnych na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie w ramach FST. Wyniki pokazują bardzo pozytywny odbiór: 84,7% respondentów oceniło dostęp do informacji jako pozytywny, co świadczy o wysokim poziomie przejrzystości i wsparcia informacyjnego w procesie aplikacyjnym.

Podsumowując wyniki badania, warto podkreślić, że IZ i IP, odgrywające kluczową rolę w procesie dystrybucji funduszy, są dobrze oceniane przez beneficjentów w zakresie działań informacyjno-promocyjnych, publikowania harmonogramów konkursów oraz dostępu do niezbędnej dokumentacji. Beneficjenci przyznają, że instytucje te efektywnie komunikują zasady i terminy konkursów, dostarczają też niezbędnych informacji organizując spotkania i webinaria, co ułatwia potencjalnym wnioskodawcom przygotowanie się do aplikacji. Jednak mimo tej pozytywnej oceny, beneficjenci zauważają istotne problemy związane z długim czasem trwania oceny wniosków oraz złożonością wymaganej dokumentacji. Proces podpisywania umów często wymaga dostarczenia przez beneficjentów dużej liczby dokumentów, co jest postrzegane jako znaczące obciążenie organizacyjne i czasowe. W konsekwencji, nawet najbardziej doświadczeni w aplikowaniu beneficjenci mogą odczuwać frustrację związaną z biurokratycznymi procedurami.

W procesie realizacji i rozliczania projektów beneficjenci podkreślają dobrą współpracę z Instytucjami Zarządzającymi oraz duże zaangażowanie pracowników zarówno IZ, jak i IP na etapie wdrażania inicjatyw. Beneficjenci odczuwają wsparcie i gotowość pracowników do udzielania pomocy. Niemniej, proces ten nie jest wolny od wyzwań, szczególnie jeśli chodzi o czas procedowania dokumentów. Proces oceny wniosków jest często wskazywany jako problematyczny ze względu na swoją czasochłonność i jest szczególnym obszarem krytyki.

Konieczne jest rozważenie sposobów na usprawnienie procesu oceny, aby znacząco zredukować czas procedur i zwiększyć efektywność wydatkowania. Zdaniem zdecydowanej większości beneficjentów (83,9%) biorących udział w badaniu CATI ciążące na nich obowiązki sprawozdawcze są adekwatne do wysokości dofinansowania, tylko 4,7% wyraża dezaprobatę w tym zakresie. Można zatem uznać, że obowiązki sprawozdawcze są postrzegane jako proporcjonalne do otrzymanego wsparcia finansowego. Również zakres wydatków kwalifikowanych jest odpowiednio skonstruowany - 91,5% beneficjentów w badaniu CATI ocenia ten zakres pozytywnie. Poziom dofinansowania projektów dla beneficjentów jest także zadowalający - 93,4% respondentów w badaniu CATI ocenia poziom dofinansowania pozytywnie (niezadowoleni z poziomu dofinansowania beneficjenci pochodzą z województw śląskiego i dolnośląskiego).

Komunikacja związana z FST odgrywa istotną rolę – media lokalne i regionalne angażują się w informowanie o procesie sprawiedliwej transformacji, przekazując mieszkańcom wiadomości o planach, funduszach i zmianach w ich otoczeniu. Analiza komunikacji medialnej wokół FST w polskich regionach górniczych pokazuje zróżnicowany obraz. Każdy z pięciu regionów ma swoją specyfikę, lecz pewne wspólne elementy się powtarzają: nacisk na pozytywny przekaz sukcesu, informowanie o korzyściach i możliwościach, podkreślanie partycypacji społecznej oraz widoczna rola oficjalnych instytucji w kształtowaniu narracji. Ogólnie media lokalne i regionalne – zgodnie z intencją – odgrywają konstruktywną rolę, sprzyjając zrozumieniu i akceptacji procesu sprawiedliwej transformacji. Równocześnie, komunikacja ta uczy, jak ważne jest zachowanie balansu między entuzjazmem a realizmem oraz jak kluczowe jest skrojenie przekazu na miarę odbiorcy: od górnika ze Śląska, przez przedsiębiorcę z Wałbrzycha, po członka NGO z Bełchatowa. Dotychczasowe doświadczenia to cenna lekcja dla dalszych działań – transformacja jest bowiem procesem długotrwałym, a utrzymanie zaangażowania społecznego i politycznego będzie wymagało ciągłej, przemyślanej komunikacji w nadchodzących latach.

W załączniku 2 przedstawiono studia przypadków dla każdego z regionów, analizując główne cele komunikacyjne, kontekst i sytuację, dominujące tematy, kanały przekazu, a także napotkane wyzwania, dobre praktyki i zebrane doświadczenia z dotychczasowej komunikacji.

3. Wnioski i rekomendacje

3.1 Wnioski i rekomendacje dotyczące przyszłości FST po 2027 roku

Propozycja kontynuacji FST (lub analogicznego instrumentu) po 2027 r. obejmuje zarówno utrzymanie dedykowanego, elastycznego instrumentu wsparcia, jak i dostosowanie zasad wdrażania do lokalnych potrzeb, uproszczenie procedur, wzmocnienie koordynacji oraz rozwój działań informacyjnych i promocyjnych. Istotne jest zapewnienie stabilnego i przewidywalnego wsparcia finansowego oraz instytucjonalnego, które umożliwi skuteczną i sprawiedliwą transformację regionów węglowych w Polsce.

Skala potrzeb związanych z procesem transformacji jest ogromna. Ponadto proces transformacji regionów energetycznych w Polsce będzie trwał jeszcze przez co najmniej 10–20 lat, biorąc pod uwagę obecne informacje na temat harmonogramu zamykania poszczególnych kopalń. Środki z obecnej perspektywy FST pozwoliły w wielu miejscach na zainicjowanie działań transformacyjnych, jednakże skala potrzeb jest ogromna. **Proces zamykania kopalń i przekształcania regionów ma charakter długoterminowy**, co wymaga stabilnego i przewidywalnego wsparcia finansowego oraz instytucjonalnego. **Obecne środki z FST umożliwiły rozpoczęcie działań, ale są niewystarczające wobec rzeczywistych potrzeb społecznych, gospodarczych i infrastrukturalnych.** W związku z tym w regionach obecnie objętych FST konieczna jest kontynuacja wsparcia w obszarze zarówno samej transformacji energetycznej, jak i łagodzenia skutków społeczno-gospodarczych transformacji w kolejnej perspektywie finansowej. Dodatkowo konieczna jest kontynuacja dialogu oraz negocjacji z KE w sprawie objęcia wsparciem dalszych regionów górniczych w Polsce, w których proces transformacji w najbliższych latach będzie przyspieszał.

3.1.1 Konieczność kontynuacji wsparcia transformacji

Transformacja regionów energetycznych w Polsce to proces rozłożony na wiele lat, głęboko zakorzeniony w lokalnych strukturach społecznych, gospodarczych i przestrzennych. Harmonogram zamykania kopalń oraz przekształcania regionów w kierunku gospodarki niskoemisyjnej zakłada działania sięgające daleko poza rok 2027. Choć FST umożliwił rozpoczęcie tego procesu, to jego obecna skala wsparcia – zarówno finansowego, jak i instytucjonalnego – okazuje się niewystarczająca wobec rzeczywistych potrzeb.

W wielu regionach środki z FST umożliwiły realizację pierwszych inicjatyw, w tym projektów inwestycyjnych ukierunkowanych na dywersyfikację lokalnych gospodarek, programów

przekwalifikowania pracowników oraz działań rewitalizacyjnych. Niemniej jednak, skala wyzwań związanych z transformacją – obejmujących m.in. konieczność przebudowy lokalnych rynków pracy, modernizacji infrastruktury oraz zapewnienia spójności społecznej – wymaga długoterminowego, przewidywalnego i stabilnego wsparcia finansowego.

Regiony objęte pomocą z FST zyskały poczucie, że nie zostały pozostawione same sobie w obliczu trudnych zmian społeczno-gospodarczych. **Brak kontynuacji finansowania niesie jednak poważne ryzyko zahamowania rozpoczętych procesów transformacyjnych, utraty zaufania społecznego oraz pogłębienia negatywnych skutków restrukturyzacji** – w szczególności w regionach najbardziej dotkniętych likwidacją przemysłu wydobywczego.

Dlatego rekomenduje się, aby w kolejnej perspektywie finansowej UE kontynuować wsparcie transformacji – czy to w ramach przedłużonego FST, czy też poprzez stworzenie nowego, dedykowanego instrumentu. Szczególny nacisk powinien zostać położony na regiony, które doświadczają negatywnych skutków społeczno-gospodarczych transformacji energetycznej. Kontynuacja wsparcia powinna nadal obejmować nie tylko inwestycje infrastrukturalne, ale również działania miękkie – takie jak rozwój kompetencji oraz wsparcie lokalnych społeczności, wsparcie dla przedsiębiorczości czy budowanie lokalnych partnerstw. Kontynuacja wsparcia w ramach FST lub analogicznego instrumentu w kolejnej perspektywie finansowej UE, powinna uwzględniać nowe priorytety UE, takie jak rozwój kompetencji w sektorze obronnym, odporność infrastruktury krytycznej, dostęp do mieszkań, transformacja cyfrowa i wodna. Ponadto, biorąc pod uwagę plany UE dotyczące kumulacji wsparcia na obszarach województw śląski i łódzki, zasadne jest utrzymanie dedykowanego instrumentu wyłącznie dla regionów węglowych.

3.1.2 Utrzymanie odrębnego, dedykowanego instrumentu

FST został zaprojektowany jako specjalny, dedykowany instrument wsparcia dla regionów najbardziej dotkniętych skutkami transformacji energetycznej.

Dzięki FST w regionach węglowych zauważalna jest zmiana podejścia do kwestii odchodzenia od węgla – temat ten zyskał większe zrozumienie. Proces przygotowania do wdrażania środków, w tym opracowanie TPST, sprzyjał mobilizacji lokalnej, uruchomieniu dialogu społecznego oraz aktywizacji interesariuszy. W efekcie FST postrzegany jest jako bardzo potrzebne i oczekiwane wsparcie dla regionów górniczych znajdujących się w procesie transformacji energetycznej. Jednocześnie stanowi realizację deklaracji Komisji Europejskiej o „nie pozostawieniu nikogo w tyle” w ramach EZŁ. Brak kontynuacji FST lub analogicznego dedykowanego instrumentu byłby

odebrany społecznie jako niedotrzymanie tej obietnicy ze strony UE i podważy zaufanie lokalnych społeczności do sprawiedliwego charakteru transformacji.

Ponadto konstrukcja FST – odrębna od klasycznej polityki spójności – pozwala na precyzyjne dopasowanie interwencji do lokalnych potrzeb społecznych, gospodarczych i infrastrukturalnych. Dzięki temu możliwe jest łączenie różnych form wsparcia w ramach jednego projektu, a także finansowanie działań w formie dotacji, które z innych programów mogłyby być finansowane wyłącznie z instrumentów zwrotnych. **Dodatkowo, ewentualne włączenie FST do ogólnego nurtu polityki spójności niesie ze sobą ryzyko rozproszenia środków i utraty koncentracji tematycznej.** Regiony transformacji energetycznej wymagają szczególnego podejścia – nie tylko ze względu na skalę wyzwań, ale także na ich złożoność i długofalowy charakter. W klasycznych programach operacyjnych trudno byłoby utrzymać taką elastyczność, jaką daje FST – zarówno w zakresie typów projektów, jak i sposobu ich realizacji.

Dlatego rekomenduje się utrzymanie FST jako odrębnego instrumentu w kolejnej perspektywie finansowej UE. Ważne jest także zachowanie dotacyjnego charakteru wsparcia, który umożliwia realizację projektów przez jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe i lokalne przedsiębiorstwa, które bardzo często dysponują ograniczonymi środkami (a w przypadku JST te środki będą nadal ograniczane w związku z dalszą redukcją wpływów podatkowych od przedsiębiorstw z sektora wydobywczego i energetycznego). Równie ważna jest elastyczność w łączeniu interwencji „twardych” – takich jak inwestycje infrastrukturalne – z „miękkimi”, czyli działaniami kompetencyjnymi, społecznymi i edukacyjnymi.

3.1.3 Indywidualne TPST dla każdego regionu węglowego z uwzględnieniem strategii transformacji

Regiony objęte transformacją energetyczną w Polsce różnią się między sobą nie tylko strukturą gospodarczą, ale również historią przemysłową, poziomem rozwoju społecznego, dostępnością infrastruktury, dynamiką rynku pracy czy etapem na jakim się znajdują w procesie transformacji. W obecnej perspektywie finansowej wszystkie regiony przygotowały TPST. Ich konstrukcja była w dużej mierze ujednolicona i oparta na wspólnych wytycznych (także dotyczących ograniczenia objętości dokumentu) wynikająca z wytycznych dot. TPST. W przypadku polskich regionów konieczność uwzględnienia szerszego kontekstu dotyczącego planowanego procesu transformacji ograniczyło możliwości uwzględnienia lokalnych specyfik i priorytetów w TPST. Ponadto, w przypadku Małopolski Zachodniej, pomimo przygotowania oddzielnego TPST, jego zapisy w bardzo ograniczonym zakresie zostały na końcowym etapie negocjacji z KE włączone

do TPST Śląska. W kolejnych latach, wraz z pogłębianiem się skutków transformacji, konieczne będzie jeszcze bardziej zindywidualizowane podejście.

Dlatego rekomenduje się, aby w nowej perspektywie finansowej UE każdy z polskich regionów przygotował i negocjował z KE własny, odrębny TPST, szczególnie w sytuacji kiedy realizacja zapisów w TPST będzie realizowana za pomocą odrębnych programów.

Równocześnie biorąc pod uwagę m.in. ograniczenia dotyczące miejsca w TPST, w dokumencie powinno znajdować się podsumowanie wyników pogłębionych analiz lokalnych wyzwań, potrzeb i potencjałów (szczegółowe dane mogą zostać umieszczone w załącznikach), a sam dokument mógłby nakreślać strategię transformacyjną regionu, kierunek zmian. Indywidualne TPST pozwolą na dopasowanie interwencji do lokalnych warunków, skuteczne wdrażanie projektów a podejście strategiczne umożliwi bardziej elastyczne reagowanie na zmieniające się okoliczności. Co więcej, takie podejście wzmocni poczucie sprawczości po stronie samorządów i lokalnych społeczności, które będą miały realny wpływ na kształt i kierunek transformacji w swoim otoczeniu.

Konieczność umieszczania projektów inwestycji produkcyjnych w przedsiębiorstwach innych niż MŚP czy inwestycji mających na celu osiągnięcie redukcji gazów cieplarnianych oraz ich zatwierdzenia jako część TPST rodzi wiele trudności a także jest znacznym ograniczeniem dla regionów, szczególnie w przypadku zainteresowania regionem przez potencjalnych inwestorów. Długotrwała procedura zmiany TPST w tym listy projektów włączonych do planu, jest także czynnikiem, wpływającym negatywnie na decyzje o podejmowaniu inwestycji w regionach objętych transformacją.

Dlatego rekomenduje się, aby w nowej perspektywie wypracować bardziej elastyczne rozwiązanie w tym zakresie na przykład poprzez określenie jasnych kryteriów, kiedy taka inwestycja może zostać zrealizowana na terenie objętym TPST, precyzyjne zdefiniowanie wymogów dotyczących tworzenia i utrzymania nowych miejsc pracy lub wdrożenie mechanizmu indywidualnie notyfikowanego programu pomocowego, który obejmowałby wsparciem wyżej opisane projekty.

3.1.4 Określenie poziomu dofinansowania na poziomie NUTS 3

Obecnie poziom dofinansowania projektów, w tym także w ramach FST ustalany jest na poziomie NUTS 2, czyli dla całych województw. Choć takie podejście funkcjonuje od wielu lat w zakresie polityki spójności, w przypadku sytuacji gospodarczej regionów najbardziej odczuwających negatywne skutki transformacji, objętych demarkacją TPST, nie oddaje ono w pełni zróżnicowania wewnętrznego województw. W praktyce oznacza to, że subregiony najbardziej dotknięte skutkami transformacji – takie jak powiaty górnicze – otrzymują wsparcie na poziomie równym obszarom,

które nie doświadczają podobnych wyzwań społeczno-gospodarczych. Tymczasem skutki transformacji energetycznej są silnie skoncentrowane terytorialnie. Zamknięcie kopalni oznacza utratę dużej liczby miejsc pracy, spadek dochodów własnych samorządów, odpływ mieszkańców i pogorszenie jakości życia. Inne części tego samego województwa mogą jednocześnie rozwijać się dynamicznie, korzystając z nowych inwestycji i dywersyfikacji gospodarki. Utrzymywanie jednolitego poziomu dofinansowania dla całego regionu prowadzi więc wręcz do powiększenia różnic wewnątrzregionalnych i ogranicza jego skuteczność tam, gdzie jest ono najbardziej potrzebne.

Dlatego rekomenduje się, aby w kolejnej perspektywie finansowej poziom dofinansowania projektów w ramach FST był ustalany na poziomie NUTS 3 – czyli dla subregionów. Zapewniona zostanie wówczas spójność pomiędzy tym na jakim poziomie odbywa się delimitacja wsparcia oraz ustalenie poziomu dofinansowania. Takie podejście pozwoliłoby lepiej dopasować intensywność wsparcia do lokalnych warunków rozwoju, poziomu dotknięcia transformacją oraz potencjału absorpcyjnego. Umożliwiłoby również bardziej sprawiedliwy podział środków i zwiększyłoby efektywność interwencji publicznych.

Dla wielu gmin, które już teraz zmagają się z ograniczonymi budżetami i rosnącymi kosztami usług publicznych, konieczność zapewnienia nawet kilkunastoprocentowego wkładu własnego oznacza rezygnację z udziału w programie lub ograniczenie skali planowanych działań. Podobnie w przypadku organizacji pozarządowych, które często dysponują dużym potencjałem społecznym i eksperckim, ale nie mają środków na pokrycie wkładu własnego w projekcie.

Dlatego rekomenduje się wprowadzenie mechanizmów, które umożliwią realny udział mniej zasobnych podmiotów w transformacji. Przede wszystkim należy rozważyć obniżenie wymaganego poziomu współfinansowania dla JST i organizacji pozarządowych działających w regionach objętych FST – szczególnie tych, które realizują projekty o wysokiej wartości społecznej lub środowiskowej (w obecnej perspektywie MFiPR przekazało dodatkowe środki na ten cel). Alternatywnie lub równolegle, warto wprowadzić możliwość wypłaty zaliczek na realizację projektów, co pozwoli na pokrycie kosztów początkowych bez konieczności angażowania środków własnych. Wprowadzenie tej zmiany wymagać będzie odpowiednich uzgodnień z Komisją Europejską oraz dostosowania krajowych dokumentów programowych.

3.1.5 Wprowadzenie możliwości dostosowania zakresu tematycznego pomocy do specyficznych sytuacji regionów

Choć zakres tematyczny FST został zaprojektowany jako szeroki i elastyczny, w praktyce jego wykorzystanie bywa ograniczane przez interpretacje Komisji Europejskiej oraz regionalne wytyczne lub definicje (np. stosowane w regionach różne definicje sektora górniczego, które przełożyły się na różne możliwości wsparcia tych grup).

Tymczasem doświadczenia regionów objętych transformacją pokazują, że inwestycje w infrastrukturę drogową, wodno-kanalizacyjną, transport lokalny czy rewitalizację zdegradowanych obszarów przemysłowych są niezbędnym warunkiem skutecznej i trwałej zmiany. Bez odpowiedniego zaplecza technicznego i przestrzennego trudno mówić o przyciąganiu inwestorów, tworzeniu nowych miejsc pracy czy poprawie jakości życia mieszkańców. Dlatego rekomenduje się poszerzenie zakresu wsparcia FST o komponenty infrastrukturalne, które – choć nie zawsze bezpośrednio związane z transformacją energetyczną – stanowią jej fundament. Kontynuacja wsparcia w ramach FST lub analogicznego instrumentu w kolejnej perspektywie finansowej UE, powinna uwzględniać nowe priorytety UE, takie jak rozwój kompetencji w sektorze obronnym, odporność infrastruktury krytycznej, dostęp do mieszkań, transformacja cyfrowa i wodna.

3.1.6 Umożliwienie przekazywania terenów pogórnich na cele gospodarcze

Jednym z istotnych wyzwań w procesie sprawiedliwej transformacji regionów pogórnich w Polsce jest zagospodarowanie terenów przemysłowych – często zdegradowanych, ale posiadających ogromny potencjał inwestycyjny. Obecnie znaczna część tych gruntów znajduje się w gestii Spółki Restrukturyzacji Kopalń (SRK) i może być przekazywana gminom wyłącznie na cele publiczne. To poważne ograniczenie, które znacząco utrudnia rozwój lokalnej przedsiębiorczości i przyciąganie inwestorów.

Tymczasem skuteczna transformacja wymaga nie tylko zamykania kopalń, ale przede wszystkim tworzenia nowych miejsc pracy i alternatywnych źródeł dochodu dla mieszkańców. Gminy, które chcą przygotować tereny inwestycyjne pod działalność gospodarczą – zarówno dla małych i średnich firm, jak i dużych przedsiębiorstw – często nie mają do dyspozycji odpowiednich gruntów. Nawet jeśli takie tereny istnieją, to obowiązujące przepisy uniemożliwiają ich wykorzystanie w sposób, który odpowiadałby lokalnym potrzebom rozwojowym.

Dlatego rekomenduje się zmianę przepisów nowelizacji ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w taki sposób, aby umożliwić przekazywanie terenów pogórnich gminom również

na cele gospodarcze. Taka zmiana powinna iść w parze z przygotowaniem programu pomocowego, który zostanie uzgodniony z Komisją Europejską – tak, aby zapewnić zgodność z zasadami pomocy publicznej i umożliwić finansowanie działań związanych z rekultywacją, uzbrojeniem i promocją terenów inwestycyjnych. Wprowadzenie tej zmiany nie tylko zwiększy efektywność wykorzystania dostępnych zasobów, ale również przyspieszy proces transformacji i wzmocni lokalne gospodarki.

3.1.7 Wsparcie dla projektów strategicznych i inwestorów

Transformacja energetyczna regionów pogórnich to nie tylko proces wygaszania przemysłu wydobywczego, ale przede wszystkim szansa na zbudowanie nowej, zrównoważonej gospodarki lokalnej. **Aby ten proces był skuteczny i trwały, konieczne jest skoncentrowanie wsparcia finansowego i instytucjonalnego wokół projektów o charakterze strategicznym** – takich, które mają potencjał stać się „motorami” rozwoju regionu, generować nowe miejsca pracy i przyciągać kolejne inwestycje.

W kolejnej perspektywie finansowej UE wsparcie powinno być ukierunkowane na przedsięwzięcia wpisujące się w długofalową wizję/strategię rozwoju regionu, zgodną z TPST. Chodzi tu o projekty, które nie tylko odpowiadają na bieżące potrzeby, ale również budują fundamenty pod przyszłą konkurencyjność regionu – np. inwestycje w nowoczesne technologie, odnawialne źródła energii, przemysł niskoemisyjny, edukację i innowacje. Takie projekty powinny wzmocniać istniejące branże lub kreować nowe sektory gospodarki, wykorzystując zróżnicowany potencjał regionów, a także generować efekt mnożnikowy tworząc wokół siebie nowe łańcuchy dostaw, miejsca pracy i możliwości dla lokalnych MŚP. W dłuższej perspektywie takie podejście może pobudzić trwały wzrost gospodarczy i zwiększyć odporność społeczno-gospodarczą regionów objętych transformacją.

Równolegle należy opracować kompleksową strategię przyciągania inwestorów – zarówno krajowych, jak i zagranicznych do regionów pogórnich. Taka strategia powinna obejmować działania promocyjne, uproszczenie procedur administracyjnych, a przede wszystkim – rekultywację i przygotowanie odpowiednio uzbrojonych terenów inwestycyjnych. W wielu przypadkach to właśnie brak dostępnych rekultywowanych i przygotowanych działek z infrastrukturą techniczną stanowi jedną z głównych barier dla lokalizacji nowych inwestycji.

Dlatego rekomenduje się poszerzenie możliwości finansowania przygotowania terenów inwestycyjnych oraz infrastruktury towarzyszącej. Takie działania powinny być traktowane jako

inwestycje strategiczne, które zwiększają atrakcyjność regionu i tworzą warunki do rozwoju przedsiębiorczości.

3.1.8 Dostosowanie przepisów pomocy publicznej

Jednym z istotnych ograniczeń w obecnym systemie wdrażania FST są przepisy dotyczące pomocy publicznej, które nie uwzględniają specyfiki regionów objętych transformacją energetyczną. Z problemami dotyczącymi złożoności i niejasności przepisów pomocy publicznej zmagają się zarówno IZ, IP, jak i sami beneficjenci zarówno w projektach inwestycyjnych, środowiskowych jak i szkoleniowych. Obowiązujące regulacje, oparte na ogólnych zasadach pomocy publicznej w UE, nie zawsze pozwalają na elastyczne podejście do projektów o specyficznym charakterze i zakresie jak projekty transformacyjne, czy do projektów o dużym potencjale rozwojowym. Projekty finansowane z FST, to często projekty złożone, a skorzystanie ze wsparcia FST wymaga zazwyczaj ze skorzystania z różnych ścieżek, różnych artykułów odpowiednich regulacji. W efekcie wymaga to wydzielenia odpowiednich komponentów projektu, co jest skomplikowane i sprawia trudności tak beneficjentom, jak i IZ oraz IP, gdyż rodzi wiele wątpliwości interpretacyjnych. Dodatkowo wiele wartościowych projektów, jak np. tworzenie spółdzielni socjalnych przez pracowników GK ZE PAK, których skład przekracza 8 osób, jest ograniczoną zasadami pomocy publicznej, a wysokość wsparcia do limitu pomocy *de minimis*. Ograniczenie wsparcia wyłącznie do pomocy *de minimis* stanowi istotną barierę dla realizacji przez społeczność górników wielu projektów o dużym potencjale rozwojowym i transformacyjnym. Dlatego rekomenduje się dostosowanie przepisów pomocy publicznej do realiów wdrażania FST. W związku z powyższym, rekomenduje się uproszczenie i ujednoczenie przepisów pomocy publicznej dla projektów realizowanych z FST, poprzez opracowanie dedykowanych mechanizmów, a także wytycznych wspierających zarówno instytucje wdrażające, jak i beneficjentów. W szczególności dla projektów łączących w sobie różne formy pomocy (co umożliwia FST i jest pozytywnie oceniane przez beneficjentów) wskazane są wytyczne i lub listy sprawdzające, które ułatwią potencjalnym beneficjentom nawigację pomiędzy różnymi formami pomocy oraz prawidłową konstrukcję projektów obejmujących wsparcie z różnych form pomocy (ograniczy konieczność sztucznego dzielenia projektu na potrzeby wypełnienia wniosku projektowego). W przypadku projektów realizowanych w obecnej perspektywie finansowej rekomenduje się podjęcie dialogu z KE w zakresie możliwości wprowadzenia rozwiązań zwiększenia limitu wsparcia dla danego typu pomocy ponad limit pomocy *de minimis* (np. w przypadku projektów spółdzielni socjalnych w województwie wielkopolskim).

3.1.9 Uproszczenie procedur i zwiększenie elastyczności

Jednym z najczęściej wskazywanych wyzwań przez beneficjentów FST są skomplikowane procedury aplikacyjne, przetargowe i rozliczeniowe. Wymagają one dużych zasobów administracyjnych, czasu oraz specjalistycznej wiedzy, co szczególnie utrudnia udział w programie mniejszym gminom, organizacjom pozarządowym czy lokalnym partnerstwom. Nadmierna biurokracja nie tylko zniechęca potencjalnych wnioskodawców, ale również opóźnia wdrażanie projektów, które mogłyby realnie wspierać proces transformacji. Wyzwania te choć wskazywane w badaniu przez beneficjentów FST, nie odbiegają od tych, z jakimi spotykają się beneficjenci wsparcia z innych funduszy, jak EFRR czy EFS+.

W obecnym modelu realizacji projektów brakuje także elastyczności – zmiana zakresu działań, budżetu czy składu partnerów często wiąże się z koniecznością przeprowadzania długotrwałych procedur aneksowania umów, co nie odpowiada dynamicznie zmieniającym się warunkom lokalnym. Tymczasem transformacja energetyczna to proces wymagający szybkiego reagowania, dostosowywania się do nowych okoliczności i wykorzystywania pojawiających się szans.

Dlatego rekomenduje się kompleksowe uproszczenie procedur w ramach FST. Powinno to obejmować ograniczenie liczby wymaganych dokumentów o ile nie są one niezbędne do prawidłowego rozliczenia projektu oraz uproszczenie zasad aplikowania i rozliczania projektów, a także cyfryzację procesów administracyjnych. Kluczowe jest również zwiększenie elastyczności w realizacji projektów – tak, aby możliwe były zmiany zakresu działań, uczestników czy budżetu, o ile służą one lepszemu osiągnięciu celów transformacyjnych.

Rozszerzenie wykorzystania uproszczonych form rozliczeń, takich jak ryczałty i stawki jednostkowe przy równoczesnej intensyfikacji działań informacyjno-szkoleniowych dla beneficjentów. Dodatkowo cyfryzacja procesów rozliczenia jest zgodna z zaleceniami KE – a stanowiłoby to znaczące ułatwienie dla beneficjentów oraz dla instytucji wdrażających o ograniczonych zasobach kadrowych. Cyfryzacja wpłynęłaby na uproszczenie pewnych procesów z perspektywy beneficjenta, a także na podniesienie efektywności i terminowości realizacji zadań ze strony urzędów. Ponadto, stworzenie uproszczonych ścieżek wsparcia dla najmniejszych beneficjentów, by nie musieli przechodzić standardowej ścieżki aplikowania o wsparcie.

Dodatkowo, szczególnie w przypadku JST, rekomenduje się wcześniejszą publikację dokumentacji konkursowej oraz wydłużenie czasu na przygotowanie wniosków. Pozwoli to na lepsze przygotowanie projektów, zwiększy ich jakość i umożliwi szerszy udział podmiotów lokalnych w procesie transformacji.

3.1.10 Wzmocnienie koordynacji na poziomie centralnym i regionalnym

Proces sprawiedliwej transformacji energetycznej w Polsce to przedsięwzięcie o ogromnej skali i złożoności, które wymaga nie tylko odpowiednich narzędzi finansowych, ale również skutecznej koordynacji instytucjonalnej. Wnioski z przeprowadzonych badań ewaluacyjnych jednoznacznie wskazują, że obecny model zarządzania transformacją – oparty głównie na działaniach regionalnych – nie w pełni odpowiada na potrzeby związane z realizacją projektów o charakterze ponadregionalnym oraz z zapewnieniem spójności działań międzyresortowych.

Brakuje silnego centrum decyzyjnego, które mogłoby nie tylko koordynować działania na poziomie krajowym, ale również wspierać regiony w rozwiązywaniu problemów systemowych, interpretacyjnych i proceduralnych. Obecne mechanizmy współpracy (w tym Umowa Partnerstwa) nie zapewniają takiego wsparcia regionom. W efekcie pojawiają się rozbieżności w podejściu do wdrażania FST, trudności w realizacji projektów przekraczających granice administracyjne oraz ograniczona synergia między politykami publicznymi – np. przemysłową, edukacyjną, środowiskową czy społeczną. Dodatkowo, brak silnego koordynatora międzyresortowego osłabia pozycję Polski w dialogu z KE.

Dlatego rekomenduje się rozważenie wdrożenia modelu hybrydowego zarządzania FST, który łączyłby komponent regionalny – oparty na indywidualnych TPST – z komponentem centralnym, umożliwiającym realizację projektów o zasięgu ponadregionalnym i strategicznym znaczeniu dla całego kraju. Taki model pozwoliłby na lepsze wykorzystanie potencjału transformacji, zwiększenie efektywności wydatkowania środków oraz zapewnienie spójności działań w skali ogólnopolskiej. Komponent centralny powinien wiązać się z wyodrębnionymi środkami w ramach FST.

Dodatkowo zalecane jest wzmocnienie roli MFiPR, które posiada kompetencje i doświadczenie niezbędne do pełnienia roli instytucji koordynującej w zakresie FST. Wzmocnienie jego pozycji – m.in. poprzez dedykowaną pulę środków z Pomocy Technicznej – umożliwi skuteczniejsze zarządzanie projektami ponadregionalnymi, inicjowanie współpracy regionów, w tym wymianę wiedzy oraz zapewnienie spójności działań międzyresortowych.

Jednocześnie proponuje się powołanie pełnomocnika rządu ds. transformacji energetycznej, który pełniłby rolę koordynatora międzyresortowego, rzecznika interesów regionów transformacji oraz łącznika między poziomem krajowym a unijnym. Taka funkcja, pod warunkiem wyposażenia w odpowiednie uprawnienia, mogłaby znacząco usprawnić komunikację, przyspieszyć podejmowanie decyzji i wzmocnić pozycję Polski w negocjacjach z KE.

Biorąc pod uwagę rekonstrukcję rządu z lipca 2025 roku, funkcję wcześniej zaproponowanego pełnomocnika mógłby objąć Sekretarz Stanu w nowoutworzonym Ministerstwie Energii.

Proponujemy, aby w Ministerstwie Energii został ulokowany departament ds. Transformacji Energetycznej, który kompleksowo zajmowałby się kwestiami związanymi z transformacją, w tym współpracowałby ściśle w zakresie koordynacji (i potencjalnie dystrybucji środków w przyszłym okresie programowania) FST.

Do zakresu działania Departamentu Transformacji Energetycznej należałoby inicjowanie, opracowywanie i wdrażanie polityki energetycznej kraju oraz realizacja zadań Sekretarza Stanu (Pełnomocnika ds. Transformacji Energetycznej) w zakresie:

- funkcjonowania i rozwoju/transformacji sektora energetycznego (w tym nadzór nad sektorem górniczym) oraz sektora odnawialnych źródeł ciepła a także źródeł kogeneracyjnych;
- wdrażania polityki energetycznej państwa, w tym w zakresie bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz realizacji polityki klimatycznej;
- nadzoru Spółek Skarbu Państwa z sektora energetycznego;
- współpracy z innymi resortami oraz Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w zakresie transformacji energetycznej oraz wydatkowania środków krajowych i unijnych na ten cel w tym FST.

3.1.11 Projekty transformacyjne o charakterze ponadregionalnym

Obecny zdecentralizowany system wdrażania FST, uniemożliwia realizację projektów transformacyjnych o charakterze ponadregionalnym. W rezultacie rekomendowane jest w przyszłej perspektywie finansowej wprowadzenie modelu hybrydowego wdrażania FST, który łączyłby komponenty krajowe z projektami transformacyjnymi o zasięgu ponadregionalnym. Wprowadzenie komponentu centralnego do wdrażania FST stanowiłoby kluczowy element strategii mającej na celu zapewnienie spójności i efektywności działań transformacyjnych w całym kraju. Model hybrydowy obejmowałby zarówno projekty krajowe, jak i transformacyjne inicjatywy o zasięgu ponadregionalnym, co pozwalałoby na lepsze zharmonizowanie wysiłków na różnych poziomach administracji i w różnych sektorach gospodarki. Ważną rolę w ramach takiego modelu mogłyby odgrywać Spółki Skarbu Państwa, które realizowałyby projekty o strategicznym znaczeniu dla całego kraju. Komponent centralny powinien wiązać się z wyodrębnioną pulą środków na realizację projektów o zasięgu ponadregionalnym. Równocześnie wskazane jest opracowanie Krajowego Planu Sprawiedliwej Transformacji, jako dokumentu strategicznego wzmacniającego koordynację działań w obszarze sprawiedliwej transformacji (zarówno pomiędzy

resortami, jak i w relacji rząd – regiony węglowe). Wzmocnienie działań informacyjnych i promocyjnych

Transformacja energetyczna regionów pogórnich to nie tylko zmiana struktury gospodarczej, ale również głęboka zmiana społeczna, która dotyka tożsamości lokalnych społeczności, ich poczucia bezpieczeństwa i wizji przyszłości. W takim kontekście działania informacyjne i promocyjne nie mogą być traktowane jako dodatek do projektów – powinny stanowić ich integralny i strategiczny element.

Skuteczna komunikacja ma duże znaczenie dla budowania akceptacji społecznej wobec transformacji. Pozwala rozwiewać obawy, przeciwdziałać dezinformacji, tłumaczyć złożone procesy i pokazywać realne korzyści płynące ze zmiany. Co więcej, dobrze zaplanowane działania promocyjne wzmacniają poczucie współodpowiedzialności mieszkańców za kierunek rozwoju ich regionu i zachęcają do aktywnego udziału w projektach.

Dlatego rekomenduje się, aby działania komunikacyjne były profesjonalizowane i odpowiednio finansowane w ramach projektów transformacyjnych. Oznacza to m.in. zatrudnianie specjalistów ds. komunikacji, tworzenie spójnych strategii informacyjnych, wykorzystywanie nowoczesnych narzędzi (media społecznościowe, podcasty, spoty wideo), a także prowadzenie dialogu z mieszkańcami w sposób otwarty i partnerski.

Szczególnie istotne jest promowanie dobrych praktyk – zarówno w zakresie treści, jak i formy komunikacji. Pokazywanie udanych projektów, historii ludzi, którzy skorzystali z transformacji czy przykładów skutecznej współpracy międzysektorowej może inspirować innych i wzmacniać zaufanie do całego procesu.

3.1.12 Potrzeba większej wymiany wiedzy i doświadczeń między regionami

W trakcie wdrażania FST ujawniła się istotna luka w systemowym podejściu do współpracy między regionami. Choć każdy z nich zmaga się z podobnymi wyzwaniami – jak transformacja gospodarcza, przekwalifikowanie pracowników czy zagospodarowanie terenów pogórnich – to często działają one w izolacji, z ograniczonym dostępem do doświadczeń innych województw. Brakuje usystematyzowanej przestrzeni, w której można by dzielić się wiedzą, interpretacjami przepisów, wzorami dokumentów czy dobrymi praktykami. W efekcie regiony nie tylko powielają błędy, ale też tracą czas i zasoby na rozwiązywanie problemów, które gdzie indziej zostały już skutecznie zaadresowane. Równocześnie należy tutaj podkreślić zaangażowanie i współpracę z regionami MFiPR, która jest bardzo pozytywnie oceniana przez regiony.

Dlatego rekomenduje się stworzenie ogólnopolskiej platformy wymiany wiedzy i interpretacji, dostępnej dla wszystkich regionów objętych FST. Taka platforma mogłaby przyjąć formę portalu lub intranetu zarządzanego przez MFIPR lub dedykowaną jednostkę. Jej zadaniem byłoby gromadzenie i udostępnianie zasobów takich jak: interpretacje przepisów, odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania, wzory dokumentów, podejścia do konstrukcji kryteriów oceny projektów, checklisty, a także przykłady udanych projektów i analiz przypadków.

Kluczowym elementem tej platformy powinny być również funkcje interaktywne – możliwość zadawania pytań, komentowania, a także udziału w moderowanych forach tematycznych. Uzupełnieniem działań cyfrowych powinny być regularne webinaria, warsztaty i spotkania robocze z udziałem przedstawicieli wszystkich regionów, które umożliwią bezpośrednią wymianę doświadczeń i budowanie sieci współpracy.

Taka inicjatywa nie tylko zwiększyłaby efektywność wdrażania FST, ale również wzmocniłaby poczucie wspólnoty i współodpowiedzialności za proces transformacji. Co więcej, mogłaby stać się fundamentem dla przyszłych działań w kolejnych perspektywach finansowych UE.

3.1.13 Opracowanie definicji pojęć związanych z transformacją

Jednym z istotnych wyzwań, które pojawiły się podczas wdrażania FST, jest brak spójnych i jednoznacznych definicji kluczowych pojęć związanych z transformacją energetyczną. Terminy takie jak „projekt transformacyjny”, „teren pogórnicy”, „interwencja strategiczna” czy nawet „sprawiedliwa transformacja” bywają różnie interpretowane przez instytucje zarządzające, beneficjentów, a nawet przez samych ekspertów.

Taka niejednorodność prowadzi do niepewności interpretacyjnej, rozbieżności w ocenie projektów, a w skrajnych przypadkach – do odrzucania wniosków, które w innym regionie mogłyby zostać zaakceptowane. Brak wspólnego języka utrudnia również komunikację międzyresortową, współpracę między regionami oraz prowadzenie skutecznej ewaluacji i monitoringu.

Dlatego rekomenduje się wypracowanie jednolitych definicji i standardów na poziomie krajowym. Powinny one zostać opracowane w sposób partycypacyjny – z udziałem przedstawicieli instytucji centralnych, samorządów, ekspertów branżowych oraz organizacji społecznych – tak aby odzwierciedlały zarówno wymogi formalne, jak i praktyczne potrzeby wdrażania transformacji.

Efektem tego procesu powinien być oficjalny słownik pojęć i katalog standardów, który będzie stanowił punkt odniesienia dla wszystkich uczestników systemu wdrażania FST. Dokument ten powinien być regularnie aktualizowany i dostępny w formie cyfrowej, z możliwością zadawania pytań i zgłaszania wątpliwości interpretacyjnych.

3.1.14 Wsparcie przygotowania projektów

Jednym z istotnych czynników wpływających na obecne tempo i jakość wdrażania FST jest poziom gotowości projektowej potencjalnych beneficjentów. W wielu przypadkach, zwłaszcza w mniej zamożnych gminach i powiatach, brakuje odpowiednio przygotowanej dokumentacji technicznej, analiz wykonalności, studiów środowiskowych czy kosztorysów inwestorskich. To z kolei uniemożliwia skuteczne aplikowanie o środki, nawet jeśli potrzeby transformacyjne są tam szczególnie pilne. Brak gotowości projektowej nie wynika z braku zaangażowania, lecz z ograniczonych zasobów kadrowych i finansowych. Jednostki samorządu terytorialnego często nie dysponują środkami na sfinansowanie dokumentacji przedinwestycyjnej, a dostępne programy wsparcia koncentrują się głównie na realizacji gotowych projektów.

Brakuje analiz wykonalności, dokumentacji technicznej, studiów środowiskowych czy kosztorysów inwestorskich, które są niezbędne do skutecznego aplikowania o środki z FST. W rezultacie wiele wartościowych inicjatyw nie może zostać zrealizowanych, a dostępne fundusze pozostają niewykorzystane lub trafiają do podmiotów lepiej przygotowanych, pozostawiając biedniejsze gminy nadal w trudnej sytuacji.

Dlatego rekomenduje się wprowadzenie dedykowanego mechanizmu wsparcia finansowego na przygotowanie projektów – w tym opracowanie dokumentacji technicznej, analiz środowiskowych, studiów wykonalności czy koncepcji urbanistycznych. Tego rodzaju wsparcie powinno być szczególnie dostępne dla JST oraz instytucji publicznych, które często pełnią kluczową rolę w procesie transformacji, ale nie mają wystarczających środków na działania przygotowawcze.

Dofinansowanie etapu przygotowawczego nie tylko zwiększy liczbę wysokiej jakości projektów, ale również przyspieszy tempo wdrażania FST, poprawi efektywność wykorzystania środków i umożliwi bardziej sprawiedliwy dostęp do funduszy. Co więcej, pozwoli na lepsze planowanie inwestycji, ich większą spójność z lokalnymi strategiami rozwoju oraz zwiększy szanse na ich trwałość i oddziaływanie społeczne.

Dlatego w kolejnej perspektywie finansowej rekomenduje się wprowadzenie możliwości dofinansowania przygotowania projektów – w tym analiz, koncepcji, dokumentacji technicznej i środowiskowej – jako osobnej kategorii wsparcia w ramach FST lub jego następcy. Szczególny priorytet powinien zostać nadany JST, które często pełnią kluczową rolę w procesie transformacji, ale nie mają wystarczających zasobów, by samodzielnie przygotować projekty inwestycyjne. Takie rozwiązanie pozwoliłoby nie tylko zwiększyć liczbę wysokiej jakości wniosków, ale również przyspieszyć tempo transformacji, szczególnie na terenach do tej pory niedoinwestowanych

Wprowadzenie możliwości finansowania przygotowania projektów również w ramach komponentu STEP oraz dla projektów strategicznych w sektorach obronności, energii i mieszkalnictwa - stanowiłoby znaczące wsparcie dla beneficjentów.

Tabela 10. Tabela wniosków i rekomendacji dotyczących przyszłości FST

| Lp. | Treść wniosku | Treść rekomendacji | Sposób wdrożenia | Termin wdrożenia | Adresat rekomendacji |
|-----|---|--|---|------------------|--|
| 1 | Proces transformacji regionów energetycznych w Polsce jest długoterminowy i wymaga stabilnego wsparcia finansowego oraz instytucjonalnego | Kontynuacja wsparcia w ramach FST lub analogicznego instrumentu w kolejnej perspektywie finansowej UE | Ujęcie w nowej perspektywie finansowej UE dedykowanego instrumentu dla regionów węglowych | 2028 r. | Komisja Europejska, MFiPR (jako przedstawiciel strony polskiej w negocjacjach) |
| 2 | Obecna konstrukcja FST jako dedykowanego instrumentu pozwala na lepsze dopasowanie interwencji do potrzeb regionów | Utrzymanie odrębnych zasad wdrażania FST względem innych funduszy UE, w tym dotacyjnego charakteru wsparcia | Utrzymanie osobnego funduszu i zasad w dokumentach programowych UE | 2028 r. | Komisja Europejska, MFiPR (jako przedstawiciel strony polskiej w negocjacjach) |
| 3 | Regiony objęte transformacją mają różne potrzeby i są na różnych etapach procesu | Każdy (polski) region powinien przygotować i negocjować z KE indywidualny TPST, w którym nakreśli indywidualną strategię transformacyjną | Umożliwienie regionom przygotowania indywidualnych planów TPST | 2028 r. | Komisja Europejska, MFiPR, Samorządy Województw |

| Lp. | Treść wniosku | Treść rekomendacji | Sposób wdrożenia | Termin wdrożenia | Adresat rekomendacji |
|-----|--|---|---|------------------|----------------------|
| 4 | Poziom dofinansowania projektów ustalany na poziomie NUTS 2 nie zawsze odzwierciedla rzeczywiste potrzeby subregionów, a wysoki poziom współfinansowania jest barierą dla biedniejszych gmin i organizacji pozarządowych | Określenie poziomu dofinansowania dla subregionów objętych FST na poziomie NUTS 3 i w konsekwencji obniżenie wymaganego wkładu własnego lub wprowadzenie zaliczek dla mniej zasobnych podmiotów | Zmiana zasad w rozporządzeniu UE dotyczącym klasyfikacji regionów | 2028 r. | Komisja Europejska |
| 5 | Zakres tematyczny wsparcia FST jest szeroki i odpowiada na potrzeby regionów, ale w praktyce powinien również uwzględniać indywidualną specyfikę regionów i aktualne wyzwania z jakimi są mierzą | Poszerzenie zakresu wsparcia o infrastrukturę drogową, wodno-kanalizacyjną, rewitalizację w tym budynków mieszkalnych, transport lokalny w tym kolejowy, turystykę oraz nowe cele - rozwój infrastruktury obronnej i podwójnego zastosowania, dostęp do mieszkań, infrastruktura energetyczna i wodna | Negocjacje z KE, aktualizacja TPST | 2025–2028 | KE |

| Lp. | Treść wniosku | Treść rekomendacji | Sposób wdrożenia | Termin wdrożenia | Adresat rekomendacji |
|-----|---|--|--|------------------|--|
| 6 | Ograniczenia w przekazywaniu gruntów pogórnich na cele gospodarcze hamują rozwój regionów | Zmiana przepisów umożliwiająca przekazywanie gruntów pogórnich i przemysłowych na cele gospodarcze | Nowelizacja ustawy o funkcjonowaniu górnictwa, przygotowanie programu pomocowego | 2025–2028 | Ministerstwo Energii, MFiPR, SRK |
| 7 | Wsparcie powinno być ukierunkowane na projekty strategiczne, które mogą stać się motorami rozwoju regionu | Opracowanie strategii przyciągania inwestorów i finansowania przygotowania terenów inwestycyjnych | Przygotowanie krajowej i regionalnych strategii, współpraca z SSE i PAIH | 2026–2028 | Samorządy, Ministerstwo Finansów, MFiPR PAIH |
| 8 | Przepisy pomocy publicznej nie są dostosowane do specyfiki FST | Dostosowanie przepisów pomocy publicznej do realiów wdrażania FST | Ujednolicenie przepisów pomocy publicznej dla typów projektów finansowanych z FST. | 2026–2028 | Komisja Europejska, MFiPR, UOKiK |
| 9 | Procedury aplikacyjne i rozliczeniowe są zbyt skomplikowane | Uproszczenie procedur oraz zwiększenie elastyczności w realizacji projektów | Aktualizacja wytycznych, cyfryzacja procesów, szkolenia | 2026–2028 | IZ, IP, MFiPR |

| Lp. | Treść wniosku | Treść rekomendacji | Sposób wdrożenia | Termin wdrożenia | Adresat rekomendacji |
|-----|---|---|---|------------------|--------------------------------------|
| 10 | Brak centralnej koordynacji procesu transformacji | Kreowanie i wdrażanie polityki energetycznej kraju | Powołanie pełnomocnika ds. transformacji, utworzenie departamentu ds. Transformacji Energetycznej | 2026 r. | Rada Ministrów, Ministerstwo Energii |
| 11 | Brak projektów o charakterze ponadregionalnym | Wzmocnienie roli MFiPR i rozważenie modelu hybrydowego wdrażania FST | Wzmocnienie roli MFiPR. Przeznaczenie dedykowanych środków np. z Pomocy Technicznej, wdrożenie komponentu krajowego | 2026–2028 | Administracja rządowa, MFiPR |
| 12 | Działania informacyjne i promocyjne są kluczowe dla akceptacji społecznej transformacji | Finansowanie i profesjonalizacja działań komunikacyjnych oraz promowanie dobrych praktyk. | Utrzymanie obowiązkowych działań komunikacyjnych w projektach | 2026–2028 | IZ, IP, Samorzady |

| Lp. | Treść wniosku | Treść rekomendacji | Sposób wdrożenia | Termin wdrożenia | Adresat rekomendacji |
|-----|---|--|--|------------------|----------------------|
| 13 | Potrzeba większej wymiany wiedzy i doświadczeń między regionami | Stworzenie platformy wymiany wiedzy i interpretacji dostępnych dla wszystkich regionów | Utworzenie krajowej bazy wiedzy, regularne spotkania i szkolenia | 2026–2028 | MFiPR, IZ, IP |
| 14 | Brak szczegółowych definicji pojęć związanych z transformacją utrudnia wdrażanie programu | Wypracowanie jednolitych definicji i standardów na poziomie krajowym | Opracowanie słownika pojęć, publikacja wytycznych | 2026–2028 | MFiPR, IZ |
| 15 | Brak gotowości projektowej beneficjentów | Wprowadzenie możliwości dofinansowania przygotowania projektów (analizy, dokumentacja) w szczególności dla JST | Wprowadzenie dedykowanych konkursów na przygotowanie projektów. | 2026–2028 | MFiPR, IZ |

3.2 Wnioski i rekomendacje dotyczące bieżącego wdrażania FST

3.2.1 Uproszczenie procedur aplikacyjnych i rozliczeniowych, cyfryzacja procesów

Jednym z najczęściej zgłaszanych problemów przez beneficjentów FST są złożone i czasochłonne procedury aplikacyjne oraz rozliczeniowe. Wymagają one nie tylko dużego nakładu pracy administracyjnej, ale również specjalistycznej wiedzy, której często brakuje w mniejszych przedsiębiorstwach, JST, organizacjach pozarządowych czy lokalnych instytucjach publicznych.

Obecne procedury wymagają przygotowania obszernej dokumentacji, spełnienia licznych formalnych kryteriów oraz przechodzenia przez skomplikowane procesy przetargowe i sprawozdawcze. Dodatkowo, ograniczona elastyczność w realizacji projektów np. w zakresie możliwości modyfikacji budżetu, harmonogramu czy zakresu działań – utrudnia dostosowanie się do zmieniających się warunków lokalnych i aktualnych potrzeb.

Dlatego rekomenduje się kompleksowe uproszczenie procedur w ramach FST. Powinno to obejmować:

- ograniczenie liczby wymaganych dokumentów na etapie aplikowania i rozliczania, o ile nie będzie to w kolizji z wymogami narzuconymi ogólnie przez KE,
- uproszczenie zasad kwalifikowalności wydatków,
- większe wykorzystanie uproszczonych form rozliczeń (np. ryczałtów, stawek jednostkowych),
- wykorzystanie formy oświadczeń zamiast zaświadczeń (szczególnie w przypadku osób indywidualnych/fizycznych biorących udział w projektach),
- cyfryzację procesów aplikacyjnych i sprawozdawczych, w tym wdrożenie intuicyjnych systemów elektronicznych w urzędach.

Równocześnie należy rozważyć zwiększenie elastyczności w realizacji projektów – umożliwiając beneficjentom wprowadzanie uzasadnionych zmian w zakresie działań, budżetu czy partnerów projektu, o ile zmiany te przyczyniają się do lepszej realizacji celów transformacyjnych.

Dodatkowo rekomenduje się wcześniejszą publikację dokumentacji konkursowej (lub określonego zakresu wymogów) oraz wydłużenie czasu na przygotowanie wniosków, szczególnie dla JST i podmiotów lokalnych, które często potrzebują więcej czasu na skonsultowanie i dopracowanie projektów.

Uproszczenie i uelastycznienie zasad wdrażania FST to nie tylko techniczne usprawnienie – to realna szansa na zwiększenie dostępności funduszu, poprawę jakości projektów i przyspieszenie transformacji w regionach, które tego najbardziej potrzebują.

Jednocześnie należy mieć świadomość, że IZ i IP funkcjonują w ramach określonych regulacji i procedur kontrolnych, które ograniczają możliwości nadmiernego upraszczania procesów. Instytucje te muszą zachować ostrożność, ponieważ zbyt daleko idące uproszczenia mogą skutkować ryzykiem zarzutów na etapie kontroli projektów, a w konsekwencji koniecznością uzupełniania dokumentacji lub wyjaśniania decyzji przed instytucjami audytowymi. Dlatego wszelkie zmiany w kierunku uproszczenia powinny być projektowane z uwzględnieniem wymogów systemu kontroli i audytu, tak aby nie obciążały dodatkowo ani beneficjentów, ani instytucji wdrażających.

3.2.2 Skrócenie czasu oceny wniosków i podpisywania umów

Jednym z istotnych wyzwań w realizacji projektów w ramach FST jest w wielu działaniach długi czas oceny wniosków, finalizacji procesu podpisywania umów, certyfikacji wydatków. Beneficjenci – zarówno JST, jak i organizacje społeczne czy przedsiębiorcy – często muszą czekać wiele miesięcy na decyzję o przyznaniu dofinansowania, a następnie kolejne tygodnie na zawarcie umowy. Taka sytuacja nie tylko opóźnia realizację projektów, ale również zniechęca potencjalnych wnioskodawców do aplikowania po środki FST.

W kontekście transformacji energetycznej, która wymaga szybkich i skoordynowanych działań, tak długie procedury są szczególnie problematyczne. Opóźnienia w ocenie wniosków prowadzą do utraty szans inwestycyjnych, wzrostu kosztów realizacji projektów, a nawet do rezygnacji z ich wdrażania. Dla wielu mniejszych podmiotów, które nie dysponują dużymi rezerwami finansowymi, brak przewidywalności czasowej stanowi barierę nie do pokonania.

Dlatego rekomenduje się skrócenie czasu oceny wniosków oraz usprawnienie systemów informatycznych wspierających proces aplikowania i rozliczania projektów. Działania powinny obejmować:

- uproszczenie kryteriów oceny / weryfikacji wniosków o płatność,
- uproszczenie procedur weryfikacji wniosków o płatność (np. określenie procedur weryfikacji zamówień publicznych w ramach wniosków o płatność, w tym m.in. ograniczenie liczby weryfikowanych zamówień publicznych),
- zwiększenie liczby osób oceniających i automatyzację części procesów,

- wdrożenie nowoczesnych, intuicyjnych systemów informatycznych do obsługi wniosków procesu podpisywania umów, procesu oceny wniosków o płatność, dokumentów,
- zapewnienie bieżącej informacji o statusie oceny projektu/statusu dot. podpisania umowy/ statusu wniosku o płatność dla wnioskodawcy,
- zapewnienie beneficjentom szczegółowych wytycznych z przykładami, najczęstszymi błędami w zakresie wniosków o płatność,
- intensyfikację działań szkoleniowych w zakresie przygotowania wniosków o płatność.

Szybszy i bardziej przejrzysty proces oceny nie tylko zwiększy efektywność wdrażania FST, ale również poprawi relacje między instytucjami a beneficjentami.

3.2.3 Wprowadzenie zaliczek lub specjalnych linii wsparcia wkładu własnego

Jednym z najpoważniejszych ograniczeń w dostępie do FST dla wielu JST oraz organizacji pozarządowych jest konieczność wniesienia wkładu własnego. W regionach objętych transformacją, które często charakteryzują się słabą kondycją finansową, nawet kilkunastoprocentowy udział własny może stanowić barierę nie do pokonania. W efekcie wiele wartościowych projektów nie zostaje zrealizowanych, a potencjał lokalnych społeczności pozostaje niewykorzystany.

Brak środków na wkład własny nie tylko ogranicza dostęp do funduszy, ale również pogłębia nierówności między regionami – lepiej sytuowane jednostki mogą aktywnie korzystać ze wsparcia, podczas gdy mniej zasobne pozostają na marginesie procesu transformacji. To z kolei stoi w sprzeczności z ideą sprawiedliwej transformacji, która zakłada równy udział wszystkich zainteresowanych stron.

Dlatego rekomenduje się wprowadzenie mechanizmów, które umożliwią realne uczestnictwo mniej zasobnych podmiotów w programie FST. Przede wszystkim należy rozważyć:

- obniżenie wymaganego poziomu wkładu własnego dla organizacji pozarządowych i JST działających w regionach o niższym potencjale finansowym,
- szerszego wprowadzenie zaliczek na realizację projektów, które pozwolą na pokrycie kosztów początkowych bez konieczności angażowania środków własnych,
- uruchomienie specjalnych linii wsparcia dedykowanych podmiotom o ograniczonych zasobach, np. w formie grantów na przygotowanie projektów lub wsparcia pomostowego.

Takie rozwiązania nie tylko zwiększą dostępność środków FST, ale również przyczynią się do bardziej sprawiedliwego i zrównoważonego rozwoju regionów. Umożliwią aktywizację mniejszych ośrodków, wzmocnią lokalne inicjatywy i pozwolą na pełniejsze wykorzystanie potencjału społeczności, które do tej pory były wykluczone z procesu transformacji ze względów finansowych.

3.2.4 Większe wsparcie interpretacyjne ze strony MFiPR i wypracowanie wspólnych ram interpretacyjnych

W trakcie wdrażania FST wielokrotnie wskazywano na trudności związane z niejednoznacznymi interpretacjami przepisów, definicji oraz zasad kwalifikowalności projektów. Brak spójnych wytycznych prowadzi do niepewności, wydłużania procesów aplikacyjnych, a w skrajnych przypadkach – do odrzucania projektów, które w innym regionie mogłyby zostać zaakceptowane.

Tego rodzaju niespójność interpretacyjna nie tylko obniża efektywność wdrażania FST, ale również podważa zaufanie do systemu i zniechęca potencjalnych beneficjentów do angażowania się w proces transformacji. Szczególnie dotkliwie jest to dla mniejszych podmiotów, które nie dysponują zapleczem prawnym ani doświadczeniem w obsłudze funduszy unijnych.

Dlatego rekomenduje się zwiększenie wsparcia interpretacyjnego ze strony MFiPR oraz wypracowanie wspólnych ram interpretacyjnych. Powinno to obejmować:

- publikację oficjalnych interpretacji i odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania (FAQ),
- stworzenie ogólnodostępnej bazy wiedzy z przykładami projektów i ich kwalifikowalności,
- organizację cyklicznych szkoleń i konsultacji dla instytucji wdrażających oraz beneficjentów,
- opracowanie „słownika transformacji” zawierającego definicje kluczowych pojęć i terminów.

Wspólne ramy interpretacyjne zwiększą przejrzystość systemu, ułatwią przygotowanie projektów i przyczynią się do bardziej spójnego oraz sprawiedliwego wdrażania FST. Co więcej, pozwolą uniknąć niepotrzebnych sporów i przyspieszą proces decyzyjny, co jest szczególnie istotne w kontekście ograniczonego czasu na wykorzystanie dostępnych środków.

3.2.5 Umożliwienie, w uzasadnionych przypadkach, inwestycji w maszyny i urządzenia korzystające z paliw kopalnych

Jednym z ograniczeń w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach FST jest wykluczenie wsparcia dla technologii opartych na paliwach kopalnych, wynikające z art. 9 pkt d rozporządzenia

FST. Choć intencją tego zapisu była ochrona środowiska i wspieranie transformacji energetycznej, jego restrykcyjna interpretacja przez KE – obejmująca wszystkie sektory i rodzaje projektów – doprowadziła do istotnych trudności wdrożeniowych i niekwalifikowalności wielu inwestycji. W praktyce ograniczenie to dotknęło nie tylko projekty inwestycyjne, ale również inicjatywy edukacyjne, społeczne czy związane z przebranżawianiem i rozwojem MŚP. W wielu przypadkach brak dostępnych technologii alternatywnych lub ich znacząco wyższy koszt (nawet kilkukrotnie) czynił inwestycje nieopłacalnymi lub niemożliwymi do realizacji. Dodatkowo, brak jednolitych wytycznych co do interpretacji pojęcia „*viable alternative technology*” oraz rozbieżności w podejściu poszczególnych regionów pogłębiają niepewność instytucji wdrażających i beneficjentów oraz utrudniają spójną realizację interwencji. MFiPR we współpracy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego przygotował narzędzie pomocnicze umożliwiające weryfikację dopuszczalności wsparcia dla inwestycji wykorzystujących paliwa kopalne w ramach instrumentów finansowych, jednocześnie pozostawiając instytucjom wdrażającym swobodę w decyzji o ewentualnym wykorzystaniu tego narzędzia również do badania przypadków w zakresie wsparcia dotacyjnego. Celem zapewnienia spójności podejścia w regionach węglowych do kwalifikowalności inwestycji w maszyny i urządzenia korzystające z paliw kopalnych rekomendowane jest przeprowadzenie szkolenia dla instytucji wdrażających (IZ oraz IP) prezentującego przykłady zastosowania narzędzia w projektach finansowanych z FST. Umożliwienie inwestycji w maszyny i urządzenia korzystające z paliw kopalnych, w uzasadnionych przypadkach nie tylko zwiększy efektywność wykorzystania środków FST, ale również zapewni większą sprawiedliwość w dostępie do wsparcia, szczególnie dla podmiotów z mniejszych ośrodków i o ograniczonych zasobach.

3.2.6 Lepsze powiązanie wsparcia z etapami transformacji sektora

Dotychczasowe działania w ramach FST ujawniły istotną lukę pomiędzy planowanym wsparciem a rzeczywistym tempem i charakterem zmian zachodzących w sektorze górnictwie. Wsparcie kierowane do górników i regionów pogórnictwa nie w pełni odpowiadało aktualnym potrzebom wynikającym z harmonogramu zamykania kopalń, restrukturyzacji zatrudnienia czy dostępności alternatywnych ścieżek zawodowych. Brak transparentnych planów redukcji zatrudnienia w spółkach węglowych dodatkowo pogłębia niechęć górników do podejmowania decyzji o przebranżowieniu, co skutkuje niskim poziomem wykorzystania dostępnych instrumentów wsparcia. W efekcie, środki przeznaczone na łagodzenie skutków transformacji nie są wydatkowane w sposób optymalny, a ich wpływ na procesy społeczno-gospodarcze w regionach górniczych pozostaje ograniczony.

Aby zwiększyć skuteczność interwencji FST, konieczne jest dynamiczne dostosowywanie harmonogramu i form wsparcia do rzeczywistego przebiegu transformacji w sektorze górniczym. Oznacza to m.in. ścisłą współpracę z podmiotami odpowiedzialnymi za restrukturyzację sektora, bieżące monitorowanie planów zamykania kopalń oraz elastyczne reagowanie na zmieniające się potrzeby społeczności lokalnych.

W praktyce rekomenduje się:

- Synchronizację interwencji z planami restrukturyzacyjnymi np. poprzez etapowe uruchamianie instrumentów wsparcia w zależności od faktycznego tempa zamykania zakładów.
- Zwiększenie elastyczności oferty wsparcia – tak, aby odpowiadała ona zróżnicowanym potrzebom nie tylko górników, ale także ich rodzin oraz pracowników sektora okołogórniczego.
- Wzmocnienie komponentu informacyjnego i doradczego – aby zwiększyć świadomość i zaufanie potencjalnych beneficjentów do oferowanych rozwiązań.

3.2.7 Zwiększenie transparentności planów redukcji zatrudnienia w spółkach węglowych

Jednym z czynników ograniczających skuteczność działań w ramach FST jest brak jednoznacznych i publicznie dostępnych planów dotyczących redukcji zatrudnienia w spółkach węglowych. Wielu górników nie odczuwa jeszcze realnej potrzeby zmiany ścieżki zawodowej, co przekłada się na ograniczone zainteresowanie szkoleniami, doradztwem zawodowym czy wsparciem dla samozatrudnienia. Brak jasnej komunikacji ze strony pracodawców osłabia poczucie pilności i utrudnia planowanie zarówno po stronie pracowników, jak i instytucji wdrażających działania transformacyjne. W efekcie, mimo dostępności środków i instrumentów wsparcia, ich wykorzystanie pozostaje poniżej oczekiwań. Ponadto, informacje jakie zostały przedstawione regionom na moment opracowywania planów TPST w wielu przypadkach uległy zmianom w zakresie skali lub harmonogramu, co utrudnia planowanie interwencji przez IP.

Aby zwiększyć skuteczność transformacji sektora węglowego, niezbędne jest wdrożenie spójnej i otwartej polityki informacyjnej, obejmującej:

- Zwiększenie transparentności planów restrukturyzacyjnych poprzez publikację harmonogramów i prognoz zatrudnienia – spółki węglowe powinny regularnie udostępniać informacje o planowanych zmianach kadrowych, co pozwoli pracownikom i instytucjom lepiej przygotować się do nadchodzących wyzwań.

- Wczesne informowanie o możliwościach wsparcia – działania informacyjne powinny wyprzedzać momenty kryzysowe, tak aby pracownicy mieli czas na podjęcie decyzji i skorzystanie z dostępnych narzędzi.
- Włączenie partnerów społecznych i lokalnych – dialog z organizacjami związkowymi, samorządami i organizacjami pozarządowymi może zwiększyć zaufanie do procesu i poprawić jego odbiór społeczny.

3.2.8 Niskie zainteresowanie wsparciem wśród górników, większe wśród pracowników zaplecza i rodzin

Analizy przeprowadzone w ramach ewaluacji FST wskazują na wyraźne zróżnicowanie poziomu zainteresowania oferowanym wsparciem w zależności od grupy docelowej. Górnicy jako grupa zawodowa objęta wysokim poziomem zabezpieczeń społecznych i nieobjęta dotąd masowymi zwolnieniami, wykazują relatywnie niską motywację do korzystania z instrumentów wsparcia, takich jak szkolenia, doradztwo zawodowe czy dotacje na samozatrudnienie. W przeciwieństwie do tego, pracownicy zaplecza kopalń, branż okołogórnich oraz członkowie rodzin górników wykazują znacznie większe zainteresowanie dostępnymi formami pomocy. W szczególności dotyczy to szkoleń zawodowych, wsparcia w zakładaniu działalności gospodarczej oraz działań integracyjnych i społecznych. W regionach takich jak Małopolska czy Wielkopolska, to właśnie te grupy najczęściej aplikują o środki i aktywnie uczestniczą w projektach transformacyjnych.

W świetle powyższych obserwacji, rekomenduje się ukierunkowanie większej części działań transformacyjnych na grupy, które wykazują realne zainteresowanie i gotowość do uczestnictwa w procesie zmiany. Oznacza to:

- Umożliwienie przekierowanie niewykorzystanych środków w obecnie realizowanych projektach, z działań skierowanych bezpośrednio do górników na działania dla pracowników zaplecza i rodzin.
- Dostosowanie oferty wsparcia do potrzeb pracowników zaplecza i rodzin górniczych np. poprzez rozwój programów przekwalifikowania, wsparcia psychologicznego, doradztwa zawodowego i przedsiębiorczości lokalnej.
- Zwiększenie widoczności i dostępności działań – poprzez kampanie informacyjne, lokalne punkty doradcze i współpracę z organizacjami społecznymi, które mają bezpośredni kontakt z tymi grupami.

- Wzmocnienie komponentu społecznego w projektach FST – uwzględniającego nie tylko aspekty zatrudnieniowe, ale także integrację społeczną, edukację i wsparcie rodzin.
- Elastyczne podejście do kwalifikowania do wsparcia indywidualnych osób – umożliwiające objęcie wsparciem również osób niebędących formalnie zatrudnionymi w sektorze górnictwym, ale silnie związanych z jego funkcjonowaniem, nawet w trwających już projektach.

3.2.9 Problemy z pozyskaniem terenów inwestycyjnych od SRK

Jednym z istotnych wyzwań w procesie transformacji regionów pogórnictwych jest ograniczony dostęp do terenów inwestycyjnych, które znajdują się w zasobach SRK. Mimo że SRK zarządza znaczną częścią gruntów przemysłowych, ich udostępnianie na cele gospodarcze napotyka na liczne bariery formalne i proceduralne. Aby przyspieszyć transformację terenów pogórnictwych i zwiększyć ich atrakcyjność inwestycyjną, rekomenduje się wprowadzenie zmian legislacyjnych, które:

- umożliwią przekazywanie gruntów należących do SRK na cele gospodarcze, społeczne i samorządowe,
- wprowadzą mechanizmy priorytetowego traktowania projektów zgodnych z lokalnymi strategiami rozwoju i planami transformacji,
- pozwolą na tworzenie specjalnych stref inwestycyjnych na terenach pogórnictwych z uproszczonymi procedurami administracyjnymi,
- zapewnią większą przejrzystość i przewidywalność w procesie udostępniania nieruchomości przez SRK.

Dodatkowo, w związku z obecnymi obostrzeniami wynikającymi z przepisów o pomocy publicznej rekomendowane jest opracowanie i negocjacje z KE programu pomocowego, umożliwiającego przekazywania gruntów przez SRK na cele inne niż publiczne.

3.2.10 Różnice w wymogach i regulaminach konkursowych między regionami

W toku wdrażania FST ujawniły się istotne rozbieżności w podejściu poszczególnych regionów do konstruowania dokumentacji konkursowej. W szczególności dotyczy to:

- definicji branż kwalifikujących się do wsparcia – np. w województwie małopolskim branża górnictwa została zdefiniowana poprzez konkretne kody PKD, co wykluczyło część pracowników sektora z możliwości aplikowania;

- różnic w poziomach współfinansowania – ustalanych zgodnie z kategorią regionu na poziomie NUTS 2, co w praktyce oznaczało większe obciążenia dla biedniejszych gmin i organizacji społecznych w woj. dolnośląskim i wielkopolskim;
- terminów i harmonogramów naborów – opóźnienia w uruchomieniu środków doprowadziły do kumulacji konkursów w krótkim czasie, co utrudniło przygotowanie wniosków i realizację projektów.

Te różnice nie tylko komplikują proces aplikowania, ale również prowadzą do nierówności w dostępie do środków i ograniczają możliwość porównywania efektywności wdrażania FST między regionami.

Aby zwiększyć spójność i efektywność wdrażania FST, rekomenduje się stworzenie mechanizmów systematycznej wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy regionami.

W szczególności warto rozważyć:

- organizację cyklicznych spotkań roboczych z udziałem instytucji zarządzających FST w różnych województwach, podczas których omawiane byłyby stosowane rozwiązania, napotkane trudności i skuteczne praktyki;
- wdrożenie platformy wymiany wiedzy online – umożliwiającej dostęp do wspólnych interpretacji, definicji, dobrych praktyk oraz doświadczeń związanych z wdrażaniem FST, w tym z negocjacji z Komisją Europejską czy upraszczaniem dokumentacji konkursowej, a także bieżące konsultacje, dzielenie się dokumentami i zadawanie pytań między regionami. Proponuje się, aby rolę koordynatora tej platformy pełniło MFiPR, we współpracy z regionami – np. w formule rotacyjnej;
- wznowienie przez MFiPR cyklicznych szkoleń dla pracowników IZ i IP, wzorem pozytywnie ocenianych działań z poprzedniego okresu programowania, co pozwoli na podniesienie kompetencji i ujednoczenie podejścia w kluczowych obszarach wdrażania funduszu;
- opracowanie wspólnego katalogu dobrych praktyk – dokumentu zawierającego przykłady elastycznych i skutecznych rozwiązań w zakresie dokumentacji konkursowej, kryteriów oceny czy wsparcia dla beneficjentów;
- koordynację działań na poziomie krajowym np. poprzez MFiPR, które mogłoby pełnić rolę moderatora i integratora wiedzy międzyregionalnej.

3.2.11 Opóźnienia w uruchomieniu FST i presja czasowa na wydatkowanie środków z instrumenty The Next Generation EU

Wdrożenie FST w Polsce napotkało istotne opóźnienia – w wielu regionach środki zostały uruchomione z niemal dwuletnim opóźnieniem względem początku WRF 2021-2027.

To opóźnienie spowodowało skumulowanie konkursów w krótkim czasie, co nie przełożyło się na efektywne przyspieszenie wydatkowania. Wręcz przeciwnie – przeciążenie instytucji oceniających wnioski, ograniczona dostępność wykonawców oraz krótki czas realizacji projektów doprowadziły do ryzyka niewykorzystania środków w terminie. Szczególnie dotkliwe są konsekwencje dla środków pochodzących z instrumentu Next Generation EU, które muszą zostać rozliczone i certyfikowane do końca 2026 roku.

W obliczu ryzyka niewykorzystania pełnej alokacji środków z NGEU w zakładanym terminie, rekomenduje się podjęcie negocjacji z Komisją Europejską w celu:

- przesunięcia terminu rozliczenia środków np. poprzez wydłużenie okresu kwalifikowalności wydatków do końca 2027 roku, co pozwoliłoby na bardziej racjonalne i jakościowe wdrażanie projektów;
- zwiększenia elastyczności w zakresie certyfikacji np. umożliwienie rozliczania części projektów etapami lub w oparciu o uproszczone mechanizmy;
- uzyskania zgody na przesunięcia alokacji – w przypadku projektów, które nie mogą zostać zrealizowane w terminie, warto rozważyć możliwość ich sfinansowania z innych źródeł (np. polityki spójności), a środki z NGEU przeznaczyć na działania szybciej wdrażalne.

Dodatkowo, warto rozważyć przygotowanie wspólnego stanowiska regionów oraz Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, które mogłoby zostać przedstawione KE jako uzasadnienie dla zmiany harmonogramu rozliczeń.

3.2.12 Działania informacyjne i promocyjne są dobrze oceniane, ale wymagają kontynuacji

Działania informacyjne i promocyjne prowadzone w ramach FST zostały ocenione jako skuteczne i wartościowe. Tego typu działania wzmacniają zaufanie do instytucji wdrażających FST, budują akceptację społeczną dla transformacji i zwiększają gotowość do uczestnictwa w projektach.

Działania te powinny być kontynuowane i rozwijane – zarówno ze względu na skalę wyzwań transformacyjnych, jak i potrzebę „oswajania zmiany” w społecznościach lokalnych.

Aby utrzymać i zwiększyć pozytywny wpływ działań informacyjnych, rekomenduje się:

- Zwiększenie nakładów na działania promocyjno-edukacyjne – traktowanie ich jako integralnej części projektów transformacyjnych, z odpowiednim budżetem i profesjonalnym zapleczem.
- Wykorzystanie lokalnych kanałów komunikacji, w tym mediów regionalnych, spotkań z mieszkańcami, webinarów i kampanii społecznych.
- Zaangażowanie „ambasadorów transformacji” – rozpoznawalnych osób z regionów, które mogą budować zaufanie i promować pozytywne przykłady zmian.
- Systematyczne monitorowanie efektów komunikacji np. liczby zapytań, uczestników spotkań, zasięgu kampanii – w celu optymalizacji działań.
- Współpraca międzyregionalna – dzielenie się dobrymi praktykami, jak tymi ze Śląskiego Centrum Przedsiębiorczości, może pomóc innym regionom w skuteczniejszym dotarciu do beneficjentów.

Tabela 11. Tabela wniosków i rekomendacji dotyczących bieżącego wdrażania FST

| Lp. | Treść wniosku | Treść rekomendacji | Sposób wdrożenia | Termin wdrożenia | Adresat rekomendacji |
|-----|---|---|--|------------------|----------------------|
| 1 | Zbyt skomplikowane procedury aplikacyjne i rozliczeniowe | Uproszczenie procedur, ograniczenie liczby wymaganych dokumentów, cyfryzacja procesów | Aktualizacja wytycznych, szkolenia, wdrożenie systemów IT | 2025–2027 | IZ, IP, MFiPR |
| 2 | Długi czas oceny wniosków i podpisywania umów | Skrócenie czasu oceny i usprawnienie systemów informatycznych | Optymalizacja procesów, automatyzacja, szkolenia | 2025–2027 | IZ, IP |
| 3 | Brak środków na wkład własny ogranicza dostęp do wsparcia | Wprowadzenie zaliczek lub specjalnych linii wsparcia dla JST i organizacji pozarządowych | Zmiana regulaminów konkursowych, dedykowane środki krajowe | 2025–2027 | IZ, MFiPR |
| 4 | Problemy z interpretacją przepisów i definicji | Większe wsparcie interpretacyjne ze strony MFiPR i wypracowanie wspólnych ram interpretacyjnych | Publikacja wytycznych, szkolenia, konsultacje | 2025–2027 | MFiPR, IZ |

| Lp. | Treść wniosku | Treść rekomendacji | Sposób wdrożenia | Termin wdrożenia | Adresat rekomendacji |
|-----|--|---|---|------------------|-----------------------|
| 5 | Ograniczenia wsparcia inwestycji w maszyny i urządzenia na paliwa kopalne | Umożliwienie, w uzasadnionych przypadkach, inwestycji w maszyny i urządzenia korzystające z paliw kopalnych | Przeprowadzenie szkolenia dla instytucji wdrażających (IZ oraz IP) prezentującego przykłady zastosowania narzędzia w projektach finansowanych z FST | 2025–2027 | KE, MFiPR, IZ |
| 6 | Niska korelacja wsparcia z harmonogramem przekształceń w branży górniczej | Lepsze powiązanie wsparcia z etapami transformacji sektora | Aktualizacja harmonogramów, monitoring sytuacji | 2025–2027 | IZ, MFiPR |
| 7 | Brak transparentnych planów redukcji zatrudnienia w spółkach węglowych | Spójna i otwarta polityka informacyjna w procesie transformacji | Współpraca z przedsiębiorstwami, kampanie informacyjne | 2025–2027 | Spółki węglowe, MFiPR |
| 8 | Niskie zainteresowanie wsparciem wśród górników, większe wśród pracowników zaplecza i rodzin | Rozwijanie i promowanie działań skierowanych do tych grup | Dostosowanie oferty projektowej, kampanie informacyjne | 2025–2027 | IZ, IP, MFiPR |

| Lp. | Treść wniosku | Treść rekomendacji | Sposób wdrożenia | Termin wdrożenia | Adresat rekomendacji |
|-----|--|---|--|------------------|-------------------------------------|
| 9 | Problemy z pozyskaniem terenów inwestycyjnych od SRK | Zmiana przepisów umożliwiająca przekazywanie gruntów na cele gospodarcze | Nowelizacja ustawy, negocjacje z KE | 2025–2027 | Administracja rządowa, Sejm RP, SRK |
| 10 | Różnice w wymogach i regulaminach konkursowych między regionami | Większa wymiana doświadczeń i dobrych praktyk między regionami | Organizacja spotkań, platforma wymiany wiedzy | 2025–2027 | IZ, MFiPR |
| 11 | Opóźnienia w uruchomieniu FST i presja czasowa na wydatkowanie środków | Negocjacje z KE w celu przesunięcia terminu wydatkowania środków z Next Generation EU | Wystąpienia do KE, uzasadnienie potrzeb regionów | 2025–2027 | MFiPR, KE |
| 12 | Działania informacyjne i promocyjne są dobrze oceniane, ale wymagają kontynuacji | Dalsze wzmacnianie działań informacyjnych | Optymalizacja procesów, szkolenia, kampanie informacyjne | 2025–2027 | IZ, IP, MFiPR |

3.3 Analiza SWOT wdrażania FST

Tabela 12. Analiza SWOT wdrażania FST

| Obszar | Opis | Przykłady regionalne |
|---|--|---|
| Mocne strony (Strengths) | | |
| Szeroki zakres tematyczny wsparcia | Obejmuje wsparcie społeczne (przekwalifikowanie, aktywizacja, infrastruktura społeczna), gospodarcze (MŚP, innowacje), środowiskowe (OZE, rewitalizacja terenów zdegradowanych). | <p>Śląskie: duże projekty infrastrukturalne i edukacyjne, wsparcie dla MŚP i dużych przedsiębiorstw.</p> <p>Wielkopolskie: wsparcie dla przekwalifikowania pracowników GK ZE PAK, projekty OZE, niskoemisyjny transport publiczny.</p> <p>Łódzkie: wsparcie dla przekwalifikowania pracowników Kompleksu Bełchatów.</p> |
| Dedykowany, dotacyjny instrument wsparcia | FST jako osobny fundusz pozwala na lepsze ukierunkowanie środków, większą widoczność interwencji i skuteczniejsze monitorowanie postępów transformacji. | <p>Małopolskie: wsparcie dla projektów społecznych i edukacyjnych.</p> <p>Dolnośląskie: dotacje na rewitalizację terenów pogórnich.</p> |

| Obszar | Opis | Przykłady regionalne |
|---|--|--|
| Elastyczność w komponowaniu projektów | Możliwość łączenia inwestycji infrastrukturalnych z działaniami miękkimi (np. przekwalifikowanie, edukacja, działania społeczne). | Uniwersytet Śląski: kompleksowy program inwestycji i projektów miękkich. Technopark Gliwice: projekty IT HUB, wsparcie dla nowych branż. |
| Wysoka jakość działań informacyjnych i promocyjnych | Działania informacyjne i promocyjne prowadzone przez IZ i IP są dobrze oceniane przez beneficjentów. | Śląskie Centrum Przedsiębiorczości: szerokie działania promocyjne, webinaria, spotkania informacyjne. Wielkopolskie: dedykowana strona internetowa, pakiety startowe dla beneficjentów. |
| Zdecentralizowany model wdrażania | Model oparty na silnej roli regionów (IZ, IP), pozwala na lepsze dopasowanie działań do lokalnych potrzeb i warunków. | Dolnośląskie: wyodrębnienie alokacji dla ZIT Wałbrzyskiego Obszaru Funkcjonalnego. Wielkopolskie: Agencja Rozwoju Regionalnego w Koninie jako lider wdrażania. |
| Wysoka absorpcja środków i zainteresowanie konkursami | Wysoki poziom kontraktacji środków w większości regionów, duża liczba złożonych wniosków i projektów wybranych do dofinansowania. Do połowy 2025 r 90% środków ulokowane w konkursach. | Śląskie: 56% alokacji zakontraktowanej do połowy 2025 r. Wielkopolskie: 60% kontraktacji. Dolnośląskie: duża liczba złożonych wniosków (1306 wniosków) |

| Obszar | Opis | Przykłady regionalne |
|--|--|--|
| Słabe strony (Weaknesses) | | |
| Ograniczenia interpretacyjne i proceduralne | Restrykcyjne i niejednolite interpretacje KE (np. zakaz wsparcia technologii opartych na paliwach kopalnych, definicje inwestycji produkcyjnych) prowadzą do niepewności i rozbieżności między regionami. | Śląskie, Małopolskie: różne interpretacje definicji branży górniczej i terenów zdegradowanych. Wielkopolskie: opóźnienia przez niejasności dot. kwalifikowalności wydatków. |
| Nieadekwatnie dobrany do FST poziom NUTS (NUTS 2), wg którego następuje kategoryzacja obszarów pod kątem wysokości dofinansowania UE | Poziom współfinansowania ustalony na poziomie województw nie odzwierciedla realnej sytuacji gospodarczej i społecznej subregionów najbardziej dotkniętych transformacją – sąsiedztwo dużych aglomeracji o wysokim PKB wpływa na klasyfikację NUT i powiązany z tym poziom dofinansowania | Dolnośląskie, Wielkopolskie: podregiony wałbrzyski i koniński traktowane jak zamożne, mimo niższego PKB. Małe gminy: trudności z wkładem własnym. |
| Brak gotowości projektowej JST i instytucji publicznych | Niewystarczające przygotowanie dokumentacji technicznej, analiz wykonalności, studiów środowiskowych, co opóźnia wdrażanie projektów. | Łódzkie, Małopolskie: JST zgłaszały brak środków na przygotowanie projektów. Wielkopolskie: wsparcie doradcze ARR Konin - jako dobra praktyka. |

| Obszar | Opis | Przykłady regionalne |
|---|---|---|
| Skomplikowane procedury aplikacyjne i rozliczeniowe | Nadmierna biurokracja, długi czas oceny wniosków i podpisywania umów, rozbudowane wymagania dokumentacyjne. | Wielkopolskie: wdrożenie pakietów startowych i szkoleń dla beneficjentów - jako dobra praktyka. Śląskie: postulaty uproszczenia procedur i cyfryzacji. |
| Problemy z pozyskaniem terenów inwestycyjnych od SRK | Ograniczenia formalne i proceduralne w przekazywaniu gruntów pogórnich na cele gospodarcze. | Śląskie, Dolnośląskie: brak możliwości przekazania terenów na cele inwestycyjne, tylko na cele publiczne. |
| Niska korelacja wsparcia z harmonogramem przekształceń w branży górniczej | Wsparcie nie zawsze odpowiada aktualnym potrzebom wynikającym z tempa zamykania kopalń i restrukturyzacji zatrudnienia. | Małopolskie: niskie zainteresowanie wsparciem wśród górników, większe wśród pracowników zaplecza i rodzin. Śląskie: brak transparentnych planów redukcji zatrudnienia. |
| Różnice w wymogach i regulaminach konkursowych między regionami | Różnice w definicjach kluczowych pojęć, poziomach współfinansowania, terminach naborów prowadzą do nierówności w dostępie do środków. | Małopolskie: definicja branży górniczej przez kody PKD wykluczyła część firm. Śląskie i Małopolska Zachodnia: graniczące ze sobą regiony oferują różne poziomy dofinansowania dla rozpoczęcia działalności pozagórnich i przebranżowienia. |

| Obszar | Opis | Przykłady regionalne |
|--|---|---|
| Problemy z interpretacją przepisów pomocy publicznej | Ograniczenia wsparcia dla dużych przedsiębiorstw, a także dużych spółdzielni socjalnych rozbudowane reżimy prawne w ramach jednego projektu. | Wielkopolskie: pomoc publiczna dla nowotworzonych spółdzielni socjalnych ograniczenia jest limitem <i>de minimis</i> , co powoduje ograniczenie liczby wspieranych pracowników przy dużo większych potrzebach i możliwościach zatrudnienia osób odchodzących z sektora wydobywczego. Śląskie: trudności z notyfikacją wsparcia dla dużych firm. |
| Brak możliwości realizacji projektów transformacyjnych o charakterze ponadregionalnym. | Ze względu na brak alokacji na poziomie centralnym realizacja projektów o charakterze ponadregionalnym lub wsparcie Spółek Skarbu Państwa jest ograniczone. | Wszystkie regiony. |
| Opóźnienia w uruchomieniu FST i presja czasowa na wydatkowanie środków | Przeciążenie instytucji wdrażających, ograniczona dostępność wykonawców. | Wszystkie regiony: opóźnienia w uruchomieniu konkursów, skumulowanie naborów, trudności z wyborem wykonawców. |

| Obszar | Opis | Przykłady regionalne |
|---|---|---|
| Szanse (Opportunities) | | |
| Poszerzenie zakresu wsparcia | O infrastrukturę drogową, wodno-kanalizacyjną, rewitalizację, transport lokalny, przygotowanie terenów inwestycyjnych, wsparcie dla dużych przedsiębiorstw – potrzeby, które definiowane są przez regiony jako kluczowe dla transformacji | Dolnośląskie: postulaty wsparcia rewitalizacji budynków pokopalnianych, transportu lokalnego. Wielkopolskie: inwestycje drogowe, sieci wodno-kanalizacyjne. |
| Indywidualne TPST dla każdego regionu węglowego | Lepsze dopasowanie interwencji do lokalnych potrzeb i wyzwań, większa elastyczność i skuteczność działań. | Małopolskie: potrzeba oddzielnego TPST, a nie włączenia do śląskiego. Wielkopolskie: partycypacyjne przygotowanie TPST. |
| Dostosowanie poziomu dofinansowania do subregionów (NUTS 3) | Zwiększenie dostępności wsparcia dla najbardziej potrzebujących obszarów. | Dolnośląskie, Wielkopolskie: subregiony wałbrzyski i koniński jako przykłady potrzeby zmiany poziomu dofinansowania. W perspektywie finansowej UE po 2027 r. kwestia może dotyczyć również części podregionów woj. śląskiego. |

| Obszar | Opis | Przykłady regionalne |
|--|---|---|
| Wsparcie dla projektów strategicznych i inwestorów | Koncentracja na przedsięwzięciach o wysokim potencjale rozwojowym, przyciąganie inwestorów, rozwój nowych sektorów gospodarki. | Śląskie: projekty Uniwersytetu Śląskiego, Technopark Gliwice. Wielkopolskie: wsparcie dla nowych inwestorów i klastrów przemysłowych. |
| Uproszczenie procedur i cyfryzacja procesów | Zwiększenie dostępności funduszu, przyspieszenie wdrażania projektów, ograniczenie biurokracji. | Wielkopolskie: wdrożenie systemów elektronicznych, walidacja dokumentów. Śląskie: postulaty cyfryzacji i uproszczenia rozliczeń. |
| Wzmocnienie koordynacji na poziomie centralnym | Możliwość wdrożenia modelu hybrydowego (komponent krajowy + regionalny), powołania pełnomocnika ds. transformacji, lepsza współpraca międzyresortowa. | Kraj: propozycja powołania pełnomocnika rządu ds. transformacji. |
| Rozwój platformy wymiany wiedzy i dobrych praktyk | Systematyczna wymiana doświadczeń między regionami, wspólne interpretacje przepisów, szkolenia, baza wiedzy. | Wielkopolskie, Śląskie: postulaty utworzenia ogólnopolskiej platformy wymiany wiedzy. Małopolskie: potrzeba szkoleń i konsultacji dla beneficjentów. |

| Obszar | Opis | Przykłady regionalne |
|---|--|---|
| Zagrożenia (Threats) | | |
| Ryzyko niewykorzystania środków z NGEU | Presja czasowa na wydatkowanie środków do końca 2026 r., opóźnienia w uruchomieniu FST, skumulowanie konkursów w krótkim czasie. | Wszystkie regiony: obawy o terminowe rozliczenie środków NGEU; ryzyko niewykorzystania środków. |
| Brak transparentnych planów redukcji zatrudnienia w spółkach węglowych | Ograniczona skuteczność działań przekwalifikujących, niskie zainteresowanie wsparciem wśród górników. | Śląskie, Małopolskie: brak jasnych harmonogramów zwolnień, niska motywacja do przekwalifikowania. |
| Bariera mentalna i społeczna | Opór wobec zmian, potrzeba dalszych działań informacyjnych i promocyjnych, budowanie zaufania i akceptacji społecznej. | Śląskie: potrzeba „oswajania” transformacji, działania edukacyjne i promocyjne. |
| Brak kontynuacji dedykowanego instrumentu dla regionów węglowych po 2027 r. | Przekierowanie priorytetów wsparcia na regiony wschodnie przy równoczesnym braku dedykowanego wsparcia dla regionów węglowych spowoduje spowolnienie transformacji energetycznej i ograniczenie jej efektów. | Wszystkie regiony |

4. Spis rysunków i map

| | |
|--|----|
| Rysunek 1. Polskie podregiony objęte wsparciem Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji..... | 13 |
| Rysunek 2. Polski system zarządzania środkami Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (do 21 sierpnia 2025 r.)..... | 60 |
| Rysunek 3. Polski system zarządzania środkami Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji | 61 |
| Rysunek 4. Proponowana zmiana systemu zarządzania środkami Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji | 78 |

5. Spis tabel

| | |
|--|-----|
| Tabela 1. Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca w Polsce i regionach w okresie przejściowym | 28 |
| Tabela 2. Komitety Monitorujące regionalne programy oraz funkcjonujące przy nich tzw. grupy robocze ds. FST | 64 |
| Tabela 3. Analiza porównawcza alternatywnych modeli wdrażania FST w wybranych krajach/regionach. | 71 |
| Tabela 4. Nabory w ramach FST ogłoszone i zakończone | 99 |
| Tabela 5. Alokacja środków UE w naborach w ramach FST | 100 |
| Tabela 6. Liczba projektów zgłoszonych i wybranych do dofinansowania w ramach FST | 100 |
| Tabela 7. Wartości środków UE w projektach wybranych do dofinansowania i zakontraktowanych | 102 |
| Tabela 8. Środki przekazane beneficjentom FST | 103 |
| Tabela 9. Realizacja celów finansowych (n+3) na lata 2025 oraz 2026 | 105 |
| Tabela 10. Tabela wniosków i rekomendacji dotyczących przyszłości FST | 133 |
| Tabela 11. Tabela wniosków i rekomendacji dotyczących bieżącego wdrażania FST | 149 |
| Tabela 12. Analiza SWOT wdrażania FST | 152 |

6. Spis wykresów

| | |
|--|-----|
| Wykres 1. Podział środków FST pomiędzy regiony górnicze (w mln euro)..... | 14 |
| Wykres 2. Najczęstsze motywy ubiegania się o wsparcie z FST | 21 |
| Wykres 3. Alokacja środków z FST na cele gospodarcze, społeczne i środowiskowe w regionach (w euro) | 92 |
| Wykres 4. Struktura dystrybucji alokacji FST na cele gospodarcze, społeczne i środowiskowe w regionach | 97 |
| Wykres 5. Wykorzystanie FST poszczególnych Państw Członkowskich (% zakontraktowanej alokacji oraz % wypłaconej alokacji beneficjentom)..... | 112 |
| Wykres 6. Wykorzystanie środków FST w poszczególnych krajach UE (mln euro) cz.1 | 113 |
| Wykres 7. Wykorzystanie środków FST w poszczególnych krajach UE (mln euro) cz.2 | 114 |

7. Załączniki

7.1 Załącznik 1. Skrócony opis metodologii badania

7.2 Załącznik 2. Studia przypadków

7.3 Załącznik 3. Lista osób, z którymi przeprowadzono wywiady

7.4 Załącznik 4. Lista osób, biorących udział w panelach ekspertów

7.5 Załącznik 5. Lista wykorzystanych dokumentów, publikacji i innych materiałów źródłowych

7.6 Załącznik 6. Wyniki badania CAWI i CATI

7.7 Załącznik 7. Końcowa wersja raportu metodologicznego

7.8 Załącznik 8. Dane finansowe regionów dotyczące wdrażania FST

