

Regiony węglowe wobec zielonej i sprawiedliwej transformacji



prof. Adam Drobniak

Kierownik Katedry Badań Strategicznych i Regionalnych,
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Tworzenie gospodarki nisko- lub zeroemisyjnej wymaga Transformacji Energetycznej (TE) – tzw. zielonej transformacji. Dla regionów wyrosłych na węglu i energetyce konwencjonalnej oznacza to kolosalne zmiany. Dotkną one bardzo głęboko – w tym tożsamości kulturowej ukształtowanej przez często ponad 150-letnią, tradycję. Co zrobić, by dać im szansę wyjść z tego procesu „suchą stopą”? Dlaczego tak ważny jest koncept Sprawiedliwej Transformacji (ST)? Kim są jego główni aktorzy i jak może się kształtować w polskich regionach?

Transformacja Energetyczna a Sprawiedliwa Transformacja

W bieżącej dyskusji zarówno tej medialnej, jak i politycznej Sprawiedliwa Transformacja (ST) jest dość powszechnie mylona z Transformacją Energetyczną (TE) często określaną mianem „zielonej transformacji” lub „zielonej rewolucji”. Czasem do tego stopnia, że pomiędzy ST a TE stawia się wręcz znak równości. W ciągu ostatnich dwóch lat Sprawiedliwa Transformacja urosła wręcz do kategorii modnego i nośnego sloganu, którym operują politycy, związki zawodowe oraz ruchy ekologiczne. Kluczową rolę odgrywają tutaj duże oczekiwania i nadzieje, jakie utożsamiane są ze ST, a w szczególności za środkami finansowymi, które Unia Europejska przeznaczyła na ten cel.

W ten sposób ST – i to niesłusznie – postrzega się jako sposób na restrukturyzację górnictwa i energetyki konwencjonalnej. Podobnie, ST przypisuje się rolę sprawczą polityki Unii Europejskiej wymuszającej przemiany polskiego sektora paliwowo-energetycznego. Idąc dalej tym tropem pod hasłem Sprawiedliwej Transformacji, wprowadza się także postulaty zamiany technologii emisyjnych na nisko- lub zeroemisyjne.

ST ma być także lekarstwem na zapewnienie nowych miejsc pracy dla osób, które odejdą lub utracą pracę w górnictwie i sektorach zależnych. Nie ulega wątpliwości, że zmiany w sektorze energetycznym, w kierunku tworzenia gospodarki nisko- lub zeroemisyjnej, czyli *de facto* TE, będą wiązały się z istotnymi przesunięciami na rynku pracy oraz w strukturze produkcji, szczególnie dla sektorów silnie powiązanych z przemysłami tradycyjnymi (np. branże okołogórnictwa). To z kolei będzie oznaczać wystąpienie negatywnych skutków społecznych, a w miejscach wyrosłych na węglu i energetyce konwencjonalnej, wręcz zmianę tożsamości kulturowej ukształtowanej przez często ponad 150-letnią, tradycję. I w tym miejscu pojawia się właściwe miejsce dla ST.

Źródła ST i TE należy doszukiwać się w Agendzie 2030 ONZ (2015), a następnie w Europejskim Zielonym Ładzie (2019). W obu dokumentach widoczne jest bardzo silne dążenie do stworzenia gospodarki nisko- i zeroemisyjnej jako panaceum na niekorzystne zmiany klimatu. Niemniej, Europejski Zielony Ład akcentuje

równocześnie trzy procesy, czyli: sprawiedliwą transformację, zrównoważone wykorzystanie zasobów (w które wpisuje się TE i zielona transformacja) oraz sprawiedliwość społeczną. Tworzenie zrównoważonej gospodarki, jakiej wymagają od nas zmiany klimatyczne, a w ostatnich miesiącach zmiany geopolityczne, ma polegać na odejściu od myślenia o „wykorzystywaniu środowiska” w kierunku „przystosowania się do środowiska”. Upraszczając, oznacza to przejście od wydobycia węgla i paliw kopalnych do wykorzystania odnawialnych źródeł energii, czy też od niekontrolowanej produkcji tworzyw sztucznych po wielokrotne ich wykorzystanie np. poprzez ponowne użycie opakowań po napojach.

Zmiana w kierunku gospodarki zeroemisyjnej oznacza jednak naruszenie istniejącego *status quo*, zarówno w relacjach produkcja – konsumpcja, jak i kwalifikacje – rynek pracy. Tak głębokiej zmiany nie można wprowadzać bez troski o sprawiedliwość społeczną. Zapewnienie dostępu do nowych kwalifikacji, alternatywnych miejsc pracy, stymulowanie innych możliwości rozwoju społecznego i gospodarczego to środki zaradcze na geografię niezadowolenia (*geography of discontent*), która może pojawić się w regionach związanych z dotychczasowym sektorem paliwowo-energetycznym i skutecznie zablokować zieloną transformację. Zatem dążeniom do stworzenia gospodarki zeroemisyjnej, szczególnie akcentującej TE, powinna towarzyszyć ST uwzględniająca wszystkie grupy społeczne biorące udział w „zielonej rewolucji” i odczuwające jej negatywne skutki. W ST ważne jest „podanie ręki” pracownikom sektorów tradycyjnych, ich rodzinom, wspólnotom lokalnym, które ze względu na utratę dotychczasowych źródeł utrzymania będą niechętnie postrzegały TE i wszelkie działania związane z „zieloną zmianą”.

”

Zmiana w kierunku gospodarki zeroemisyjnej oznacza naruszenie istniejącego *status quo*, zarówno w relacjach produkcja – konsumpcja, jak i kwalifikacje – rynek pracy. Tak głębokiej zmiany nie można wprowadzać bez troski o sprawiedliwość społeczną.

Co to są regiony węglowe i ile znaczą dla Polski?

O ile TE między innymi w zakresie odnawialnych źródeł energii czy przeprojektowania sieci energetycznych dotyczy całego kraju, o tyle ST i fundusze z nią związane adresowane są wyłącznie do tzw. regionów węglowych. To miejsca w Polsce, które w największym stopniu odczuwają niekorzystne skutki społeczne i gospodarcze TE związane z zamykaniem kopalń, ograniczeniem wydobycia węgla, zmianą technologiczną w elektrowniach konwencjonalnych, czy kurczeniem się sektora okalagórniczego. Tego rodzaju miejsc mamy w kraju całkiem sporo, ponieważ nasza dotychczasowa ścieżka rozwoju w zakresie sektora paliwo-energetycznego bazowała przede wszystkim na węglu. W Polsce znajduje się 13 tzw. regionów węglowych rozlokowanych w 6 województwach: dolnośląskim, lubelskim, łódzkim, małopolskim, śląskim i wielkopolskim. W sumie w regionach tych powstaje ponad 20% krajowego PKB, funkcjonuje ponad 20% miejsc pracy, zamieszkuje około 20% ludności. Zatem ich obecne znaczenie społeczno-gospodarcze jest dla kraju bardzo duże. Niestety regiony te, pomijając zanieczyszczenia gleb i wód oraz problem terenów przemysłowych, „dostarczają” ponad 40% całkowitej emisji CO₂ w naszym kraju. Największa koncentracja regionów węglowych występuje w województwie śląskim, które niemal w całości objęte zostało wsparciem ze strony Komisji Europejskiej. To także największy region związany z węglem w Unii Europejskiej.

Warto także podkreślić, że sytuacja społeczno-gospodarcza oraz zdolność do TE w poszczególnych regionach węglowych są daleko odmienne. Zdecydowanie mniejsze negatywne społeczno-gospodarcze skutki TE będą odczuwane w silnych instytucjonalnie, dobrze zdywersyfikowanych regionach o charakterze miejskim, jak region katowicki czy gliwicki, lub też takich miejscach, gdzie skala zatrudnienia w górnictwie jest niewielka, jak region bielski. Zdecydowanie odmiennie będzie kształtowała się sytuacja w regionach

chrakteryzujących się niskim poziomem urbanizacji, rozwoju instytucjonalnego, czy wiejskim charakterem, jak bełchatowski, lubelski, czy nawet Wschodnia Wielkopolska, gdzie *de facto* proces TE już się rozpoczął i generuje poważne problemy na lokalnym rynku pracy. Szczególnie w obliczu przeciągającego się braku wsparcia ze strony Komisji Europejskiej związanego z przedłużającymi się negocjacjami nad Krajowym Planem Odbudowy. Jeszcze inaczej ST będzie wyglądała w regionie wałbrzyskim, gdzie ostatnią kopalnię zamknięto w połowie lat 90. XX wieku, a gdzie nadal odczuwalne są skutki zapaści społeczno-gospodarczej z końcówki minionego stulecia.



O ile Transformacja Energetyczna (TE) dotyczy całego kraju, o tyle Sprawiedliwa Transformacja (ST) i fundusze z nią związane adresowane są wyłącznie do tzw. regionów węglowych. To miejsca, które najbardziej odczują skutki związane z ograniczeniem wydobycia węgla czy zmianą technologiczną w elektrowniach konwencjonalnych.

Czy Sprawiedliwa Transformacja złagodzi skutki zielonej rewolucji?

Kluczowym instrumentem pomocowym dla regionów węglowych ze strony Unii Europejskiej jest Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST). Udział polskich regionów węglowych w tym Funduszu (ponad 4 mld euro) jest najwyższy w porównaniu do regionów węglowych w innych państwach członkowskich. FST ma pobudzać inwestycje głównie w małych i średnich przedsiębiorstwach, przyczyniać się do powstawania start-upów, tak by zwiększać zróżnicowanie profilu ich działalności w regionach węglowych. W jego ramach powinny być finansowane projekty związane z: badaniami i innowacjami na rzecz transferu technologii, inwestycje w OZE, gospodarkę obiegu zamkniętego, przywrócenie terenów przemysłowych, a także działania związane z podnoszeniem kompetencji oraz wsparciem w poszukiwaniu pracy.

Poza tym instrumentem planowane jest także dodatkowe wsparcie ST i TE w ramach InvestEU, czyli instrumentu pożyczkowo-gwarancyjnego dla mobilizacji środków prywatnych (firmy) oraz instrumentu pożyczkowo-grantowego na rzecz sektora publicznego oferowanego przez Europejski Bank Inwestycyjny. Istnieje także potencjalna ścieżka finansowania Sprawiedliwej Transformacji z Funduszu Modernizacyjnego, tj. funduszu zasilanego z opłat ETS wnoszonych za prawa do emisji CO₂ do atmosfery między innymi przez elektrownie konwencjonalne.

Skuteczne wykorzystanie tych środków może przyczynić się do znaczącego złagodzenia niepożądanych efektów TE w polskich regionach węglowych. Biorąc jednak pod uwagę doświadczenia wyniesione z prac nad przygotowaniem Krajowego Planu Sprawiedliwej Transformacji oraz konsultacji Terytorialnych Planów Sprawiedliwej Transformacji, tj. dokumentów planujących wykorzystanie środków FST, sama dostępność środków finansowych nie gwarantuje pełnego sukcesu. Jednym z kluczowych warunków skutecznego sięgnięcia po te pieniądze jest zdolność absorpcyjna, czyli umiejętność przygotowania projektów, które będą sprzyjały inicjowaniu nowych łańcuchów wartości w regionach węglowych, działalności wiążącej sferę edukacji, wiedzy i badań ze sferą produkcji. Za pomocą tego rodzaju przedsięwzięć może nastąpić faktyczna konwersja obecnie funkcjonujących tradycyjnych przemysłów na nowe, które mają szansę stać się źródłem naszej przewagi konkurencyjnej w przyszłości. Jeśli tego rodzaju filozofia nie będzie przyświecała projektom transformacyjnym finansowanym z FST, regiony węglowe raczej „przejdą” te środki i na początku trzeciej dekady XXI wieku obudzą się zarówno bez tradycyjnych branż, jak i nowych działalności gospodarczych, a także prawdopodobnie bez mieszkańców, którzy wyemigrują za pracą za granicę lub do ośrodków metropolitalnych w kraju.

”

Kluczowym instrumentem pomocowym dla regionów węglowych ze strony Unii Europejskiej jest Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST). Udział polskich regionów węglowych w tym Funduszu (ponad 4 mld euro) jest najwyższy w porównaniu do regionów węglowych w innych państwach członkowskich.

Innym warunkiem powodzenia ST, o charakterze polityczno-sektorowym, jest „włączenie zielonego światła” dla restrukturyzacji sektorów tradycyjnych z równoczesnym ich zaangażowaniem w proces przejścia do gospodarki zeroemisyjnej. Niestety od niemal dekady, z małymi wyjątkami (Polityka Energetyczna Polski 2040), nie widać w tej materii zdecydowanych ruchów decyzyjnych na poziomie centralnym i sektorowym. A obecna sytuacja geopolityczna (wojna w Ukrainie, embargo na rosyjski węgiel i gaz, kryzys energetyczny) wręcz powstrzymała nieśmiałe ruchy sektora tradycyjnego w kierunku „zazielenienia” i niskoemisyjności. W ostatnich miesiącach obserwuje się wręcz odwrotny ruch w kierunku hasła zwiększania wydobycia węgla i konserwowania starych struktur produkcji energii. Ruch trudny do zrozumienia nawet dla środowisk związkowych, które w proteście z lipca 2022 roku domagały się ponownego spojrzenia i przemyslenia długo konsultowanej umowy społecznej dotyczącej wygaszania kopalń do 2049 roku¹. Tego rodzaju ruch może także doprowadzić do ograniczenia finansowania ST ze środków FST, gdyż warunkiem ich uruchomienia – bardzo pilnowanym przez UE – było zmniejszenie wydobycia węgla w Polsce.

Sprawiedliwa Transformacja – kto rozdysponuje pieniądze?

Choć środki przeznaczone przez UE na ST polskich regionów węglowych z pewnością nie wystarczą na całkowitą minimalizację negatywnych efektów społeczno-gospodarczych (jeśli TE otrzyma „zielone światło”), są jednak bardzo znaczącym źródłem finansowania rozwoju. Postrzeganie ich skali powinno być także korygowane rozłożeniem w znaczącym horyzoncie czasu TE, a także zapowiedziami Komisji Europejskiej o kontynuacji wsparcia z FST po 2030 roku.

W latach 2020-2021 o środki te rozegrała się swego rodzaju potyczka między regionami węglowymi, a poziomem rządowym. Każda ze stron dążyła do pełnej kontroli nad zarządzaniem ponad 16 mld zł, oczywiście każda z innych powodów. Niedoprecyzowanie w zapisach rozporządzenia wprowadzającego FST, jaki poziom zarządzania jest odpowiedzialny za FST powodowało, że po przeciwnej stronie barykady stanęli marszałkowie reprezentujący regiony węglowe, po drugiej ministerstwa zainteresowane ST, TE i funduszami unijnymi. Po wielu miesiącach sporów o model zarządzania FST, tj. centralny vs. regionalny, w 2021 roku zaakceptowano model hybrydowy, w którym wyróżniono dwie pule środków: regionalna zarządzana z poziomu marszałków oraz krajowa zarządzana przez poziom centralny.

”

Po wielu miesiącach sporów o model zarządzania FST, tj. centralny vs. regionalny, w 2021 roku zaakceptowano model hybrydowy, w którym wyróżniono dwie pule środków: regionalna zarządzana z poziomu marszałków oraz krajowa zarządzana przez poziom centralny.

Taka konstrukcja poza konsensusem pomiędzy centrum a regionami, posiada mocne merytoryczne uzasadnienie, w którym splatała się polska specyfika ST i TE. Chodziło mianowicie o włączenie w proces ST sektorów tradycyjnych najsilniej podlegających TE. Tego rodzaju sektorowe włączenie jest w Polsce – ze względu bezpośrednio powiązanie spółek Skarbu Państwa (a zetem kopalń i elektrowni) z Ministerstwem

¹ Umowa społeczna z 28.05.2021 r.

Aktywów Państwowych – możliwe wyłącznie z poziomu centralnego. W ten sposób pojawiło się uzasadnienie dla przygotowania Krajowego Planu Sprawiedliwej Transformacji (KPST) ukierunkowanego na włączenie sektora badawczo-rozwojowego (także w gestii Państwa) w dywersyfikację sektora tradycyjnego, w tym wykorzystanie możliwości, jakie dają technologie zielonej gospodarki (OZE, budownictwo pasywne, GOZ, zagospodarowanie terenów przemysłowych, nisko- lub zeroemisyjny transport). Z kolei na poziomie regionalnym przygotowano Terytorialne Plany Sprawiedliwej Transformacji (TPST) adresowane przede wszystkim do samorządów terytorialnych oraz sektora małych i średnich przedsiębiorstw. W ten sposób niejako w pełni zastosowano zasadę subsydiarności.

Ostatecznie, w 2022 roku, po perypetiach w negocjacjach z UE, wycofano się jednak z KPST „przerzucając” wybrane jego zapisy do programu wspierającego infrastrukturę (FENiKS) i pozostawiając na ich realizację skromną kopertę w postaci ok. 170 mln euro. Patrząc całościowo na procesy ST i TE w Polsce, ta zmiana doprowadziła do odstawienia na boczny tor Sprawiedliwej Transformacji adresowanej do sektora tradycyjnego, co w dłuższej perspektywie będzie po jego stronie wywoływało zachowania konserwujące i niesprzyjające „zielonej rewolucji”.

Jaka przyszłość Sprawiedliwej Transformacji w Polsce?

Opóźnienia związane z TE w Polsce, zmiana sytuacji geopolitycznej w ostatnich miesiącach, trudność skutecznego przeprowadzenia ST, a nade wszystko skala społeczno-gospodarcza regionów węglowych powodują, że transformacja jest tematem obciążonym wysokim ryzykiem politycznym. Ewentualne częściowe niepowodzenia – a te przy obecnym słabym poziomie naszego technologicznego i instytucjonalnego przygotowania do przejścia na „zieloną stronę” są nieuniknione – grożą poważnymi protestami społecznymi, realnymi problemami na rynku pracy, marginalizacją niektórych regionów węglowych oraz nadmierną stratyfikacją społeczną.

To wysokie ryzyko polityczne powoduje, że procesom ST i TE brakuje *de facto* lidera na poziomie państwa. Lidera wyznaczającego i utrzymującego kierunek i tempo zielonej transformacji oraz zwracającego uwagę na współpracę sektorów i regionów w realizacji ST. Rolę liderów odgrywają obecnie w większym stopniu marszałkowie poszczególnych województwach, w których znajdują się regiony węglowe. Ich wiodąca pozycja na poziomie regionu jest potrzebna i uzasadniona w kontekście bliskości wyzwań ST i TE, z którymi przyszło im się mierzyć. Niemniej, marszałkowie posiadają bardzo ograniczony wpływ na TE (sektory tradycyjne są w gestii Państwa).

Brakuje także postulowanego w KPST podmiotu koordynującego przepływ i transfer wiedzy na temat skutecznych projektów transformacji dających szansę na wykreowanie nowych działalności w regionach węglowych, które byłyby perspektywą rozwojową dla kolejnych pokoleń. Brak podmiotu stymulującego współpracę na linii: B+R – przedsiębiorstwa – samorząd terytorialny – NGO będzie skutkowało cząstkowością/atomizacją rozwiązań.

Wszystko to powoduje, że zakładając uruchomienie środków z FST na początku 2023 r., w obecnej dekadzie będziemy w regionach węglowych świadkami powstawania hybrydowych przestrzeni transformacji, tj. miejsc gdzie nowe, wsparte środkami europejskimi rozwiązania zielonej gospodarki będą koegzystowały z tradycyjnym przemysłem. Czy wyłoni się z tego jakiś bardziej spójny i prorozwojowy model transformacji regionów węglowych po 2030 roku? Zobaczymy...



W obecnej dekadzie będziemy w regionach węglowych świadkami powstawania hybrydowych przestrzeni transformacji, tj. miejsc gdzie nowe, wsparte środkami europejskimi rozwiązania zielonej gospodarki będą koegzystowały z tradycyjnym przemysłem.

O autorze

Prof. **Adam Drobnik** – kierownik Katedry Badań Strategicznych i Regionalnych na Uniwersytecie Ekonomicznym w Katowicach. Członek zewnętrzny Rady Naukowej Głównego Instytutu Górnictwa. W 2021 r. był dyrektorem Instytutu Ekologii Terenów Uprzemysłowionych. Współautor oraz koordynator prac nad Krajowym Planem Sprawiedliwej Transformacji, konsultant terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji m.in. dla województwa śląskiego. Autor ponad 150 prac naukowych oraz ok. 100 analiz na rzecz gospodarki. Laureat Śląskiej Nagrody Naukowej (2021).

Partnerzy



SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO



GDAŃSK

Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



Więcej niż spawanie

Partnerzy numeru



Ministerstwo
Funduszy
i Polityki Regionalnej



20 lat
dla Polski
ZWIĄZEK WOJEWÓDZTW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ



serce Polski



przestrzeń otwarta



WOJEWÓDZTWO
OPOLSKIE



Lubuskie
Warte zachodu



WARMIA
MAZURY



OLIVIA
CENTRE

Pomorski Thinkletter nr 2(9)/2022

Polskie regiony wobec nowej rzeczywistości



Na jakie wyzwania muszą znaleźć odpowiedź samorządy wojewódzkie w turbulentnych czasach?

Co dla polskich regionów oznacza wojna w Ukrainie?

Jakie zmiany przyniosą depopulacja i migracje?

Dlaczego i w którą stronę ewoluuje polityka UE wobec regionów?

Czy transformacja energetyczno-klimatyczna może być szansą wybiecia się na podmiotowy rozwój?

E-wydanie publikacji „Polskie regiony wobec nowej rzeczywistości” można pobrać [tutaj](#).



POMORSKI
KONGRES
OBYWATELSKI

Pomorski Thinkletter to nowy jakościowo **hub komunikacyjny** wokół wyzwań rozwojowych Pomorza i Polski zainicjowany oraz wydawany przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (z siedzibą w Gdańsku) w ramach Pomorskiego Kongresu Obywatelskiego.

Zależy nam, aby Pomorski Thinkletter był przestrzenią skupiającą przedstawicieli różnych sektorów i branż – zarówno osoby zaangażowane społecznie, jak i sektor nauki, biznesu czy administracji. Chcemy aby była to agora wielostronnej dyskusji, wymiany doświadczeń oraz uspołniania perspektyw.

Zachęcamy do **zapisania się do grona stałych odbiorców**, aby informację o nowych wydaniach otrzymywać bezpośrednio na adres e-mail. Subskrypcja jest **bezpłatna**.

Dotychczas opublikowane numery:

- 1/2020 **Pomorskie miasta wobec pandemii i wyzwań klimatycznych**
- 2/2020 **Stawka i oblicza cyfryzacji**
- 3/2020 **Siła lokalności dla budowy Europejskiego Zielonego Ładu**
- 1/2021 **Siła sąsiedztwa i lokalności dla budowy lepszej Polski**
- 2/2021 **Drogi do innowacyjnych regionów i Polski**
- 3/2021 **Sens i drogi do Zielonego Ładu**
- 4/2021 **Człowiek vs. algorytm i sztuczna inteligencja – kto kogo zaprogramuje?**
- 1/2022 **Jaka logika rozwoju miast?**

Wszystkie numery w wygodnym formacie PDF można pobrać na stronie www.kongresobywatelski.pl