

SZANSA DLA REGIONÓW WĘGLOWYCH



Akcja protestacyjna
górników przeciwko
likwidacji kopalń,
Kopalnia Węgla Kamiennego
„Budryk” w Ormontowicach,
3 lutego 2015 roku

Sprawiedliwa transformacja powinna leżeć na sercu nie tylko regionom górniczym, dla których jest szansą na skok technologiczny. To także możliwość dla całej Polski na znaczną poprawę jakości życia i osiągnięcie neutralności klimatycznej.

Co dokładnie oznacza termin „sprawiedliwa transformacja”?

ADAM DROBNIAK: W ujęciu potocznym pojęcie sprawiedliwej transformacji (ST) stało się obecnie modnym i nośnym sloganem politycznym i gospodarczym, za którym kryje się wiele różnego rodzaju oczekiwań. Po pierwsze, ST jest utożsamiana z koncepcją kompleksowej restrukturyzacji górnictwa i energetyki konwencjonalnej. Po drugie, jest postrzegana jako idea polityki społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej wprowadzająca falę znaczących przemian polskiego kompleksu paliwowo-energetycznego. Po trzecie, wiąże się ją z istotnymi zmianami na rynku pracy i w strukturze produkcji, które – szczególnie w regionach związanych z górnictwem – oznaczają zamianę ich tożsamości kulturowej i dotychczasowej ścieżki rozwoju. Po czwarte wreszcie, pod tym pojęciem jest akcentowana zmiana, w której technologie emisyjne będą zastępowane niskoemisyjnymi, co ma zapewnić nowe miejsca pracy dla osób, które ją utracą w wyniku odchodzenia od górnictwa.

Żeby takie potoczne ujęcia nieco uporządkować, spróbujmy spojrzeć na sposób definiowania ST. Źródłem dla obecnego ujęcia ST należy doszukiwać się w tzw. celach zrównoważonego rozwoju, sformułowanych przez ONZ, czyli w Agendzie 2030 (UN 2015). To dokument przyjęty w 2015 roku, który wyznaczył szerokie perspektywy dla zrównoważonego rozwoju, sprawiedliwej transformacji i integracji różnego rodzaju procesów. W ujęciu Agendy 2030 temat ST przewija się w jej 17 Celach Zrównoważonego Rozwoju i oznacza transformację w kierunku zeroemisyjności przez wykorzystanie rozwiązań prośrodowiskowych przy równoczesnym ograniczaniu kosztów społecznych.

Zapisy Agendy 2030 znajdują bezpośrednie odzwierciedlenie w kluczowym dokumencie programującym przyszłość Unii Europejskiej, czyli w tzw. Zielonym Ładzie (EU 2019). Akcentuje on trzy procesy: sprawiedliwą transformację, zrównoważone wykorzystanie zasobów wraz ze sprawiedliwym ich podziałem, sprawiedliwość społeczną. Zielony Ład podkreśla konieczność zmiany kierunków zrównoważonej gospodarki, czyli odejścia od tradycyjnego, oddzielnego ujmowania procesów (gospodarka, społeczeństwo, środowisko) na rzecz podejścia zintegrowanego i adaptacyjnego (od wykorzystania środowiska do przystosowania się do środowiska). Niemniej takiej zmiany nie można osiągnąć bez sprawiedliwości społecznej, w tym równego dostępu do zasobów (np. wody, czystego powietrza, zieleni, rynku pracy, infrastruktury), niwelowania dysproporcji rozwojowych, stymulowania możliwości rozwojowych w długim czasie. Zmiana taka powinna posiadać charakter sprawiedliwej transformacji, tj. uwzględniać wszystkie grupy społeczne biorące udział w tej „zielonej rewolucji”. Dlatego tak ważne jest podkreślanie roli pracow-

ników i wspólnot lokalnych dotkniętych procesami transformacji i ochrony środowiska.

W takim ujęciu idea ST oznacza przejście od myślenia w kategoriach wyłącznie restrukturyzacji tradycyjnego przemysłu (przywrócenia rentowności, likwidacji) w kierunku transformacji (dekarbonizacji gospodarki i tworzenia nowych możliwości rozwoju) przy równoczesnym uwzględnieniu czynnika społecznego. To także odejście od myślenia wyłącznie w kategoriach wskaźników technologicznych (jak np. miksu energetyczny, efektywność energetyczna) i wskaźników ekonomicznych (kosztów, korzyści, rentowności) w kierunku wskaźników społecznych (takich jak unikanie kosztów społecznych, nowe, atrakcyjne miejsca pracy, szanse rozwoju społeczności lokalnych w regionach węglowych).

Czym różni się sprawiedliwa transformacja od transformacji energetycznej?

Sprawiedliwej transformacji towarzyszy reorientacja w kierunku zielonej gospodarki, czyli rozwiązań technologicznych koncentrujących się na równoważeniu relacji między gospodarką a ekosystemami. Podstawowe cele zielonej gospodarki to redukcja ryzyka ekologicznego (możliwości wystąpienia szkód w śro-

Sprawiedliwa transformacja oznacza przejście od myślenia w kategoriach wyłącznie restrukturyzacji tradycyjnego przemysłu w kierunku transformacji przy równoczesnym uwzględnieniu czynnika społecznego.

dowisku). Oznacza to, że w procesach związanych z wykorzystaniem technologii zielonej gospodarki decydujące jest włączenie aspektów środowiskowych i społecznych do wszystkich sektorów gospodarki.

Kluczowe dla zielonej gospodarki branże to odnawialne źródła energii (OZE), ekotransport, budownictwo pasywne wraz z energooszczędnymi materiałami budowlanymi, zarządzanie odpadami, czyli gospodarka cyrkularna, zarządzanie wodą i ściekami, czyli niebieska gospodarka, zarządzanie przestrzenią, w tym m.in. odzyskiwanie terenów poprzemysłowych czy racjonalne gospodarowanie przestrzeniami miast.

Branże zielonej gospodarki można traktować jako „nośniki technologiczne” Agendy 2030, zielonego ładu. Ich zadaniem jest dostarczenie nam rozwiązań sprzyjających lepszej adaptacji do zmian klimatu. W tym szerszym kontekście transformacja energetyczna (TE) stanowi „nośnik technologiczny” wiążący się przede wszystkim z jedną z branż zielonej gospodarki, tj. odnawialnymi źródłami energii, ale znaczenie TE jest także widoczne m.in. w ekotransporcie czy pasywnym budownictwie.



dr hab. Adam Drobnik, prof. UE Katowice

Od 2018 roku jest kierownikiem Katedry Badań Strategicznych i Regionalnych Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Należy także do Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Jest autorem wielu rekomendacji i opracowań na rzecz praktyki gospodarczej i rozwoju regionów.

adam.drobnik@ue.katowice.pl

Z kolei TE oznacza zmianę technologiczną prowadzącą do gospodarki zeroemisyjnej. W polskich warunkach oznacza to zmniejszenie skali energetyki węglowej w bilansie energetycznym kraju, konieczne ze względu na dotrzymanie celów porozumienia paryskiego. Wymaga to przygotowania i wdrożenia m.in. odpowiedniej polityki klimatycznej w powiązaniu z polityką rozwoju gospodarczego, polityką wspierającą innowacyjność czy też polityką rozwoju przemysłu i usług w skali kraju.

Różnice między ST a TE, czyli z jednej strony waga efektów społecznych, z drugiej zaś znaczenie zmiany technologicznej, dotyczą także odmiennego sposobu programowania obu rodzajów transformacji. To, co znacząco odróżnia ST od TE, to także terytorialne zorientowanie obu procesów. O ile TE na poziomie programowania polityk dotyczy całego kraju, to działania związane z ST są adresowane do tzw. regionów węglowych.

Regiony węglowe to miejsca, które w największym stopniu odczuwają niekorzystne skutki społeczne i gospodarcze TE związane z zamykaniem lub ograniczeniem skali działalności kopalń, firm okołogórnicznych, elektrowni konwencjonalnych, wytwórców i dostaw-

ców sprzętu i materiałów dla przemysłów tradycyjnych. Dlatego to właśnie do tych regionów jest adresowana pomoc ze strony Unii Europejskiej w postaci takich narzędzi jak Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, InvestEU – instrumentu pożyczkowo-gwarancyjnego dla mobilizacji środków prywatnych – czy udzielający pożyczek na rzecz sektora publicznego Europejski Bank Inwestycyjny. Przykładowo, zadaniem Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji jest pobudzenie inwestycji w przedsiębiorstwach – szczególnie w małych, średnich i start-upach – tak by zwiększać zróżnicowanie profilu ich działalności. W jego ramach będą także finansowane projekty związane z: badaniami i innowacjami na rzecz transferu technologii, inwestycjami w OZE i budownictwo pasywne, inwestycjami wzmacniającymi gospodarkę cyrkularną (minimalizującą zużycie surowców i energii przez wykorzystywanie części odpadów z jednych procesów jako surowce dla innych), działaniami przywracającymi użyteczność terenów poprzemysłowych, a także na rzecz reorientacji zawodowej pracowników z wygaszanych sektorów.

Jakich regionów poza Polską dotyczy sprawiedliwa transformacja?

Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji jest adresowany do regionów węglowych, które są w wielu państwach europejskich. W Polsce Komisja Europejska do grupy regionów węglowych wstępnie zakwalifikowała dziewięć podregionów, wśród których znajdują się obszary w województwach: śląskim (bielski, bytomski, gliwicki, katowicki, rybnicki, sosnowiecki, tyski), wielkopolskim (koniński) i dolnośląskim (wałbrzyski). Niemniej poza tymi obszarami działalność związana z przemysłem górniczym i konwencjonalną energetyką jest także prowadzona w trzech kolejnych województwach: lubelskim (podregion lubelski z Bogdanką), łódzkim (piotrkowsko-bełchatowski), małopolskim (Małopolska Zachodnia). Ponadto w województwie dolnośląskim jest także rozpatrywany region zgorzelecki (Bogatynia).

Ograniczając się do państw Europy Środkowej, regiony węglowe znajdują się także w Czechach (kraje: morawsko-śląski, ustecki, karlowarski), na Węgrzech (miasto Heves i komitat Baranya), w Rumunii (miasta Hunedoara i Gałac oraz okręgi: Gorj, Dolj, Prahova i Marusza), na Słowacji (miasta Trenczyn i Koszyce). Niemniej największym regionem pod względem wielkości wydobycia węgla i bezpośredniego zatrudnienia w górnictwie (ponad 80 tys. pracowników, tj. niemal 50 proc. zatrudnienia w UE) pozostaje w UE województwo śląskie.

Czy komuś na świecie sprawiedliwa transformacja się już udała?

Obecnie trudno jednoznacznie na tak postawione pytanie odpowiedzieć w kontekście *stricte* definicji

ST i jej programowania m.in. w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, w którym wydatki są planowane na lata 2021–2027 – mając także na uwadze to, że akcentowane w politykach i programowaniu rozwoju pojęcia ST można formalnie datować na lata 2015–2016.

Począwszy od lat 80. ubiegłego wieku, w krajach i regionach Europy Zachodniej podejmowano działania związane z restrukturyzacją przemysłu tradycyjnego (w tym górnictwa, hutnictwa) i próby utrzymania znaczenia tzw. tradycyjnych okręgów przemysłowych. Jednak jak dowodzą przykłady regionów Europy Zachodniej, które przeszły transformację od regionu przemysłowego do poprzemysłowego – jak np. Zagłębie Ruhry (Niemcy), Nord-Pas-de-Calais (Francja), zachodnia Szkocja (Wielka Brytania), Limburgia (Holandia), Walonia (Belgia), Saksonia (Niemcy), Saksonia-Anhalt (Niemcy) czy północno-zachodnia Anglia (Wielka Brytania) – kreowanie nowych ścieżek rozwoju wiązało się z dużymi nakładami finansowymi, było długotrwałe i ostatecznie nie we wszystkich miejscach doprowadziło do odzyskania rangi społeczno-gospodarczej tych miejsc.

Transferowanie dobrych doświadczeń nie może być dokonywane wprost. Wynika to ze znaczących różnic warunków, w których były prowadzone poprzednie transformacje obszarów tradycyjnego przemysłu. Chodzi m.in. o różnice między państwami i regionami Europy Zachodniej a państwami i regionami Europy Środkowej. Decydującą rolę może tu odgrywać dystans rozwojowy rzutu na zdecydowanie odmienny poziom rozwoju baz wiedzy, produktywności, zdolności firm do adaptacji nowych technologii i różnicowania profilu działalności. Do tego dochodzą kompetencje pracowników oraz ich chęci do zmiany i reorientacji zawodowej. Duże znaczenie we wdrażaniu tak kompleksowych zmian jak ST i TE ma także potencjał instytucjonalny danego kraju czy regionu. Polskie regiony cechuje w tym względzie tzw. smukłość instytucjonalna i fragmentaryzacja (m.in. mała liczba instytucji badawczo-rozwojowych, parków naukowo-technologicznych, centrów biznesu, instytucji wsparcia finansowego i technologicznego, wątle wzorce współpracy i współzarządzania), które utrudniają tworzenie sieci powiązań i skuteczne funkcjonowanie m.in. regionalnych systemów innowacji. Doskonale oddają ten problem badania nad tzw. regionalnym paradoksem innowacji, który zachodzi między dużymi potrzebami wydatkowania funduszy na innowacje w regionach zapóźnionych (czyli takich, w których dominują tradycyjne branże przemysłu i niska produktywność) i niewielkimi możliwościami wykorzystywania funduszy przeznaczonych na wsparcie innowacyjności w tych regionach. To wszystko powoduje, że dla naszych regionów węglowych przeprowadzenie ST równoległe do dokonującej się

TE będzie bardzo dużym wyzwaniem, wymagającym przełomowych zmian społeczno-gospodarczych, kulturowych i instytucjonalnych.

Co konkretnie sprawiedliwa transformacja oznacza dla przeciętnego Polaka?

W pierwszej kolejności należy rozdzielić dwa wątki, tj. wpływ sprawiedliwej transformacji na mieszkańca i wpływ na mieszkańca transformacji energetycznej. Ta pierwsza, jak zaznaczono wyżej, będzie dokonywała się w regionach węglowych. Dla mieszkańca takiego regionu, który jest związany z sektorem górnictwem, branżami okołogórnictwem, energetyką konwencjonalną, zmiany będą oznaczać konieczność reorientacji zawodowej. Z kolei przedsiębiorcy funkcjonujący w branży górniczej będą musieli zdywersyfikować lub przeprofilować dotychczas prowadzoną działalność, np. w kierunku branż zielonej gospodarki. Istotne jest także, by młodzieży i dzieciom z regionów węglowych wskazać nowe, alternatywne względem przemysłu tradycyjnego, ścieżki kariery zawodowej.

Dla mieszkańców regionów węglowych niezwiązanych z tradycyjnym przemysłem ST będzie miała mniejsze znaczenie. Z kolei wiążąca się z nią dekar-

Dla przeciętnego Polaka, podobnie jak dla mieszkańca regionu węglowego niezwiązanego z górnictwem, większe znaczenie będzie miała transformacja energetyczna.

bonizacja będzie z jednej strony wpływała na konieczność zmiany źródła ciepła w ich domach na bardziej ekologiczne lub założenia spółdzielni energetycznej, z drugiej zaś będzie skutkowała zdecydowaną poprawą warunków zamieszkania, np. dzięki zmniejszeniu zanieczyszczenia powietrza, w tym eliminacji smogu.

Dla przeciętnego Polaka, podobnie jak dla mieszkańca regionu węglowego niezwiązanego z górnictwem, większe znaczenie będzie miała TE. Dekarbonizacja jawi się jako kluczowy proces dla osiągnięcia neutralności klimatycznej, a także dla poprawy jakości życia i ochrony zdrowia Polaków. Tym samym można na TE spojrzeć przez pryzmat przeciwdziałania zgonom z powodu niewydolności układu krążeniowo-oddechowego, wynikającego z zanieczyszczeń powietrza, czy ponoszenia coraz większych wydatków na służbę zdrowia ze względu na pogarszający się stan zdrowia społeczeństwa. To szczególnie ważne, biorąc pod uwagę, że obecnie 36 z 50 najbardziej zanieczyszczonych miast pyłem PM_{2,5} w Unii Europejskiej znajduje się w Polsce.

ROZMAWIAŁA DR JUSTYNA ORŁOWSKA