

# Rola subregionów w transformacji energetycznej na przykładzie Wielkopolski Wschodniej



## Maciej Sytek

Prezes Zarządu Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie,  
Pełnomocnik Zarządu Województwa Wielkopolskiego  
ds. restrukturyzacji Wielkopolski Wschodniej



## Michał Rejewski

doradca Zarządu Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie  
ds. Sprawiedliwej Transformacji Wielkopolski Wschodniej

**Przez ostatnie lata polskie regiony węglowe przechodzą transformację wpisującą się w ogólny trend niwelowania dysproporcji rozwojowych wschodnich regionów Unii Europejskiej. Nadrobienie zaległości wymaga jednak interwencji publicznej szytej na miarę. Podtrzymywanie potencjału przemysłowego regionów górniczych, odpowiadających za wytwarzanie ponad 20% krajowego PKB, jest niezwykle ważne. Należy rozpoznać terytorialny rozkład potrzeb, tak aby transformacja wpłynęła na rzeczywisty wzrost gospodarczy tych obszarów. Jakie instrumenty wsparcia trzeba wprowadzić? Jakich działań potrzebują regiony węglowe Wielkopolski Wschodniej? Jak zwiększyć ich atrakcyjność inwestycyjną? Jak powinna wyglądać polityka rządu?**

Transformacja energetyczna, obok cyfrowej, staje się nową siłą napędową wzrostu gospodarczego całej Unii Europejskiej. W Polsce jest ona ogromnym wyzwaniem dla wszystkich 13 regionów górniczych rozlokowanych w sześciu województwach: dolnośląskim, lubelskim, łódzkim, małopolskim, śląskim i wielkopolskim, w których powstaje ponad 20% krajowego PKB, funkcjonuje ponad 20% miejsc pracy oraz zamieszkuje ok. 20% ludności<sup>1</sup>. Ich obecne znaczenie społeczno-gospodarcze jest zatem dla kraju bardzo duże, nie stać nas na utratę tego potencjału. Zielona transformacja niesie ze sobą nowe możliwości rozwoju tych obszarów, które wymagają wprowadzenia wielu zmian i nowego sposobu zarządzania nimi. Wielkopolska Wschodnia (składająca się z powiatów: kolskiego, konińskiego, słupeckiego, tureckiego i m. Konina) jest przykładem mniejszego regionu górniczego, zlokalizowanego w województwie wielkopolskim, w którym proces transformacji energetycznej jest najbardziej zaawansowany – prowadzony od 2018 roku, tj. od zamknięcia elektrowni Adamów.

<sup>1</sup> Sprawiedliwa transformacja regionów węglowych w Polsce. Impulsy, konteksty, rekomendacje strategiczne, red. A. Drobnik, Katowice 2022.

## Dysproporcje rozwojowe

Od ponad dwóch dekad obserwuje się, że wschodnie regiony Unii Europejskiej nadrabiają zaległości rozwojowe w stosunku do pozostałych regionów UE, co prowadzi do zmniejszenia różnicy w PKB na mieszkańca<sup>2</sup>. To pozytywny trend, jednak kluczowe jest zwrócenie większej uwagi na zróżnicowanie wewnątrz poszczególnych regionów, które nie rozwijają się tak równomiernie, jak mogłoby się wydawać. W przypadku województwa wielkopolskiego, tj. regionu przejściowego wg nomenklatury Unii Europejskiej, mamy do czynienia z jednej strony z miastem Poznań i PKB na mieszkańca na poziomie 52,4 tys. euro (160% średniej unijnej)<sup>3</sup>, z drugiej natomiast z podregionem konińskim i PKB na mieszkańca na poziomie jedynie 19,3 tys. euro (59% średniej unijnej). W jego skład, poza powiatami należącymi do Wielkopolski Wschodniej, wchodzi powiaty: gnieźnieński i wrzesiński, wyróżniające się własnym, znaczącym potencjałem gospodarczym opartym na dwóch, prężnie rozwijających się, dużych ośrodkach miejskich – Gnieźnie i Wrześni – oraz silnych powiązaniach funkcjonalnych z Poznaniem. Zatem rzeczywisty poziom rozwoju Wielkopolski Wschodniej zbliżony jest bardziej do regionów Polski Wschodniej (województwo lubelskie – 52%, podkarpackie i warmińsko-mazurskie – 54%, świętokrzyskie i podlaskie – 56%) niż do wspomnianego już Poznania czy podregionu poznańskiego (90%). Dane pokazują, że to główne ośrodki regionalne (obszary metropolitarne) osiągają lepsze wyniki, co prowadzi do rosnącej w tych ośrodkach koncentracji działalności gospodarczej i istotnego wzrostu zatrudnienia.

Doświadczenia poprzednich lat związane z pandemią COVID-19 czy wojną w Ukrainie pokazują, że takie wydarzenia wpływają na powstawanie nowych i pogłębianie już istniejących słabości i różnic strukturalnych. Współczesne dysproporcje rozwoju terytorialnego prowadzą też do nasilenia procesów marginalizacji grup defaworyzowanych. Istotne jest zatem monitorowanie zróżnicowań między- i wewnątrzregionalnych pod względem zachodzących zmian klimatycznych, przemian ekologicznych, cyfrowych czy demograficznych. Kluczowe jest także wdrażanie instrumentów niwelujących te różnice. Przykładem jest tu mechanizm sprawiedliwej transformacji skierowany do obszarów górniczych, który należy rozumieć nie tylko jako zapewnienie równego dostępu do zasobów środowiska, rynku pracy, infrastruktury społecznej i technicznej, ale także korygowanie dysproporcji rozwojowych, w tym terytorialnych, na rzecz zapewnienia wysokiej jakości życia i możliwości rozwoju w długim czasie.

”

**Kluczowe jest wdrażanie instrumentów niwelujących zaległości rozwojowe wschodnich regionów Unii Europejskiej. Przykładem jest tu mechanizm sprawiedliwej transformacji skierowany do obszarów górniczych, który należy rozumieć jako zapewnienie równego dostępu do zasobów środowiska, rynku pracy, infrastruktury społecznej i technicznej, ale też korygowanie dysproporcji rozwojowych.**

## Interwencja publiczna szyta na miarę

Interwencja publiczna w infrastrukturę, cyfryzację, rozwój przedsiębiorczości, kształcenie czy innowacje przyczynia się do wyrównywania poziomu rozwoju gospodarczego. Nadal jednak występują zróżnicowania terytorialne – istnieją regiony lepiej rozwinięte oraz obszary miejskie, w których koncentruje się wiele czynników wzrostu gospodarczego. Nie można jednak zapominać o regionach słabiej rozwiniętych, do których w Polsce zaliczyć należy obszary górnicze, które mogą potrzebować nowego paradygmatu rozwoju, uwzględniającego pojawiające się możliwości czy terytorialny rozkład potrzeb. W przypadku subregionu

<sup>2</sup> Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, *Spójność w Europie do 2050 r. Ósmy raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2776/734422> [dostęp online].

<sup>3</sup> Dane Europejskiego Urzędu Statystycznego Eurostat za 2021 rok.

konińskiego został on wyznaczony w przyjętej w 2022 roku *Strategii rozwoju Wielkopolski Wschodniej 2040*, której podstawowym założeniem jest świeże spojrzenie na subregion, koncentrujące się na identyfikacji potencjałów rozwojowych, oraz efektywne wykorzystanie policentrycznej struktury sieci osadniczej dla równoważenia procesów rozwoju.

Coraz częściej dostrzega się potrzebę (w szczególności w państwach/regionach o znacznych wewnętrznych dysproporcjach rozwojowych) uzupełnienia ogólnokrajowych czy wojewódzkich strategii rozwojowych politykami publicznymi/instrumentami ukierunkowanymi na konkretny obszar – dostosowanymi do występujących na nim potrzeb oraz objętymi odpowiednimi ramami instytucjonalnymi. Powinny być one w pierwszej kolejności tworzone dla regionów słabiej rozwiniętych. Dobrym przykładem jest tu Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), który ma zasadnicze znaczenie dla transformacji regionów górniczych w kierunku neutralności klimatycznej, a także społecznie akceptowalnych zmian strukturalnych w tych regionach. W przypadku Wielkopolski Wschodniej jego programowanie i wdrażanie odbywa się na poziomie subregionalnym<sup>4</sup>.

Na potrzeby kolejnej unijnej perspektywy finansowej należy rozważyć wprowadzenie nowego podejścia do rozwoju regionów górniczych, opierającego się na powoływaniu związków gmin i powiatów czy stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego (JST) dla tych obszarów. Celem zastosowania takich działań jest poszerzenie współpracy wszystkich JST z danego regionu węglowego, ochrona wspólnych interesów, wymiana doświadczeń czy realizacja wspólnych przedsięwzięć i inwestycji istotnych z punktu widzenia transformacji energetycznej oraz sprawiedliwej transformacji. Bazując na doświadczeniach z innych regionów kraju, współpraca samorządów lokalnych regionów węglowych na zasadzie zinstytucjonalizowanych form partnerstwa mogłaby w dalszej kolejności zostać zintensyfikowana w ramach unijnej perspektywy finansowej po 2027 roku poprzez realizację przez te podmioty zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Instrument obejmować powinien nie tylko część FST dedykowaną danemu regionowi górnictwu, ale również Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Europejski Fundusz Społeczny, w celu realizacji projektów zintegrowanych przybliżających subregiony do neutralności klimatycznej oraz skoordynowanego świadczenia usług publicznych na rzecz mieszkańców.

”

**Celem powoływania związków gmin i powiatów czy stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego (JST) dla regionów górniczych jest poszerzenie współpracy wszystkich JST z danego obszaru, ochrona wspólnych interesów, wymiana doświadczeń czy realizacja wspólnych przedsięwzięć i inwestycji istotnych z punktu widzenia transformacji energetycznej oraz sprawiedliwej transformacji.**

Podobne instrumenty (jak np. FST) powinny być tworzone również dla innych regionów cechujących się specyficznymi problemami czy potencjałami rozwojowymi. W pierwszej kolejności proponuje się zaplanowanie pakietu interwencji publicznej dla obszarów, na których funkcjonują łańcuchy wartości sektora węglowego. Istotna jest jednak wcześniejsza identyfikacja i inwentaryzacja tych łańcuchów w kraju. Przykładowo – pleszewskie zagłębienie produkcji kotłów węglowych – produkcja kotłów węglowych w dłuższym okresie stanie się nieopłacalna, co spowoduje zubożenie mieszkańców tego obszaru, ponieważ stracą zatrudnienie w dochodowej branży oraz uniemożliwi uruchamianie tzw. efektów mnożnikowych dzięki ich wynagrodzeniom. Likwidacja firm oraz brak środków na wydatki konsumpcyjne, generujące obecnie w gospodarce dodatkowy impuls popytowy,

<sup>4</sup> Przygotowanie projektu *Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji Wielkopolski Wschodniej* koordynowała Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie, która obecnie pełni funkcję instytucji pośredniczącej dla tego funduszu w ramach programu *Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021-2027 (FEW)* oraz koordynuje dialog z partnerami społeczno-gospodarczymi z subregionu.

przełożyć się może na zmniejszenie produkcji i zatrudnienia w innych sektorach, a także na dalsze zmniejszanie wpływów podatkowych do budżetów JST. Istotne będzie także wspieranie transformacji energetycznej innych sektorów wysokoemisyjnych i energochłonnych, przy zapewnieniu im dodatkowych środków finansowych (bez uszczerbku dla finansowania transformacji w regionach górniczych).

## Przyciąganie nowych inwestycji

Do istotnych elementów transformacji regionów węglowych należy przyciąganie nowych inwestycji, w tym zagranicznych. Konieczna jest zatem weryfikacja kluczowych czynników danej lokalizacji, m.in. geograficznych, infrastrukturalnych, pomocy publicznej, kosztów pracy czy klimatu inwestycyjnego. Z punktu widzenia rozwoju Wielkopolski Wschodniej, negatywnym czynnikiem lokalizacyjnym jest ograniczona wysokość możliwej pomocy publicznej oraz nieodpowiednia polityka państwa w zakresie wsparcia inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej.

W Wielkopolsce Wschodniej, tj. w biedniejszej części coraz zamożniejszego województwa wielkopolskiego, PKB *per capita* w stosunku do średniej unijnej w znacznym stopniu odbiega od wartości dla całej Wielkopolski, nie mówiąc już o części centralnej regionu obejmującej Poznań i okolice. Zgodnie z obecnym podejściem, wskazane zróżnicowanie nie ma wpływu na poziom wsparcia inwestycji – traktowane są one tak samo zarówno w Wielkopolsce Wschodniej, jak i w „bogatej” Wielkopolsce, co narzuca konieczność zapewnienia wyższego wkładu własnego projektom realizowanym przez instytucje publiczne i podmioty prywatne. Oznacza to, że w Wielkopolsce Wschodniej maksymalna intensywność pomocy regionalnej w latach 2022–2027 wyniesie 25% dla dużych przedsiębiorstw (+10 pp. w przypadku średnich przedsiębiorstw oraz +20 pp. w przypadku podmiotów małych).

Powyższe uwarunkowania znacznie zmniejszają atrakcyjność inwestycyjną Wielkopolski Wschodniej, co przekłada się na spadek chęci do lokalizowania tu nowych inwestycji przez podmioty gospodarcze, które w większości przypadków wybierają regiony Polski Wschodniej (intensywność pomocy na poziomie 50%). Pojawiają się również informacje o zainteresowaniu podmiotów sektora przedsiębiorstw, działających już na rynku Wielkopolski Wschodniej, inwestowaniem w województwach sąsiednich, tj. w województwie kujawsko-pomorskim i łódzkim, gdzie intensywność pomocy wynosi 40%<sup>5</sup> dla dużych przedsiębiorstw, oraz w Polsce Wschodniej. Konieczna jest zatem korekta regulacji prawnych w kierunku jednakowego traktowania wszystkich regionów węglowych w zakresie intensywności pomocy publicznej.

Ważna jest również zmiana podejścia strony rządowej w kwestii realizacji krajowego programu dotyczącego wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej. Program zawiera mechanizmy, które sprzyjają lokowaniu inwestycji w województwach Polski Wschodniej, miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze i powiatach o wysokiej stopie bezrobocia. Inwestycje te omijają jednak Wielkopolską Wschodnią i są lokalizowane w innych częściach kraju, gdzie intensywność wsparcia jest większa. W pierwszej kolejności konieczne jest przeprowadzenie analizy nierównomiernego rozłożenia inwestycji w kraju, której do tej pory nie wykonano – zwraca na to uwagę Najwyższa Izba Kontroli w informacji pokontrolnej z 2022 roku (brak analizy w tym zakresie nie pozwala na ocenę skuteczności realizowanych w programie działań, w szczególności w odniesieniu do celu, jakim był zrównoważony rozwój regionalny). Następnie strona rządowa powinna podjąć działania sprzyjające równomiernemu rozmieszczeniu strategicznych inwestycji w subregionach, z uwzględnieniem ich zróżnicowanego charakteru. W powyższym podejściu nie należy dążyć do zabierania inwestycji, np. Polsce Wschodniej. Ważne jest jednak prowadzenie takiej polityki, która wspierałaby rozwój różnych obszarów słabiej rozwiniętych, w tym również regionów węglowych, które posiadają uwarunkowania istotne z punktu widzenia inwestorów zagranicznych, którzy planują funkcjonować na polskim rynku. Łatwiej jest bowiem wykorzystywać już istniejący potencjał, niż tworzyć wszystko od podstaw w regionach, które nie mają tradycji przemysłowych i nie dysponują odpowiednimi zasobami infrastrukturalnymi, ludzkimi itp.

<sup>5</sup> W przypadku Bełchatowskiego Zagłębia Węgla Brunatnego objętego FST obszar ten może liczyć na kolejne 10 pp., zatem maksymalna intensywność pomocy wyniesie ok. 50%.



**Ważne jest prowadzenie przez stronę rządową takiej polityki, która wspierałaby rozwój różnych obszarów słabiej rozwiniętych, w tym również regionów węglowych, które posiadają uwarunkowania istotne z punktu widzenia inwestorów zagranicznych, którzy planują funkcjonować na polskim rynku. Łatwiej jest bowiem wykorzystywać już istniejący potencjał niż tworzyć wszystko od podstaw w regionach, które nie mają tradycji przemysłowych i nie dysponują odpowiednimi zasobami infrastrukturalnymi, ludzkimi itp.**

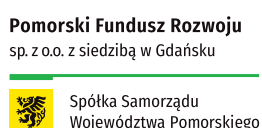
Wydaje się, że istnieje potrzeba zdefiniowania roli subregionów i odbudowania powiązań funkcjonalnych występujących w przeszłości. Model przyjęty w Wielkopolsce Wschodniej, oparty na zarządzaniu procesem transformacji w subregionie w powiązaniu z przekazaniem kompetencji w dysponowaniu środkami FST, powoduje, że interesariusze mają poczucie sprawczości, co zwiększa ich zaangażowanie w proces transformacji. Zarządzające środkami unijnymi samorzady regionalne, przy udziale samorządów lokalnych i innych partnerów zaangażowanych w transformację regionów górniczych, poradzą sobie z przeprowadzeniem wszystkich istotnych zmian na tych obszarach, o ile tylko państwo zapewni do tego równe dla wszystkich warunki. Państwo ma do odegrania ważną rolę w zakresie wprowadzania odpowiednich zmian prawnych, w tym w zakresie podobnych (sprawiedliwych) warunków otrzymywania pomocy publicznej we wszystkich regionach górniczych, modyfikacji podejścia do wspierania inwestycji firm zagranicznych w Polsce i ich równomiernego rozmieszczania, inwentaryzacji łańcuchów wartości sektora węglowego oraz identyfikacji innych sektorów wysokoemisyjnych i energochłonnych wymagających podobnego wsparcia, jak regiony górnicze (przy zapewnieniu dodatkowego źródła finansowania dla ich transformacji).

## O autorach

**Maciej Sytek** – działacz samorządowy, menedżer, trener biznesowy i społecznik. Obecnie Pełnomocnik Zarządu Województwa Wielkopolskiego ds. Restrukturyzacji Wielkopolski Wschodniej oraz Prezes Zarządu Spółki Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie. Doskonale zaznajomiony z obszarami sprawiedliwej transformacji, funduszy europejskich, gospodarki i zdrowia. Inicjator i główny koordynator procesu Sprawiedliwej Transformacji w Wielkopolsce Wschodniej. Twórca dialogu różnych grup interesariuszy subregionu konińskiego w zakresie planowania działań związanych z łagodzeniem społeczno-gospodarczych skutków odchodzenia od energetyki opartej na paliwach kopalnych. Przedstawiciel Wielkopolski Wschodniej w dyskusjach na szczeblu unijnym i krajowym na temat kierunków wsparcia w kontekście sprawiedliwej transformacji.

**Michał Rejewski** – doradca Zarządu ds. Sprawiedliwej Transformacji Wielkopolski Wschodniej w Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie, od ponad czterech lat zaangażowany w proces sprawiedliwej transformacji i transformacji energetycznej subregionu konińskiego. Główny autor *Koncepcji Sprawiedliwej Transformacji Wielkopolski Wschodniej* oraz *Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji Wielkopolski Wschodniej* oraz współautor *Strategii rozwoju Wielkopolski Wschodniej 2040*. Uczestniczył w działaniach w zakresie kształtowania polityki rozwoju województwa wielkopolskiego oraz monitorowania sytuacji społeczno-gospodarczej Wielkopolski. Współtworzył i wdrażał strategię rozwoju województwa wielkopolskiego. Uczestniczył we wdrażaniu funduszy europejskich w województwie wielkopolskim.

### Partnerzy



### Partnerzy numeru

