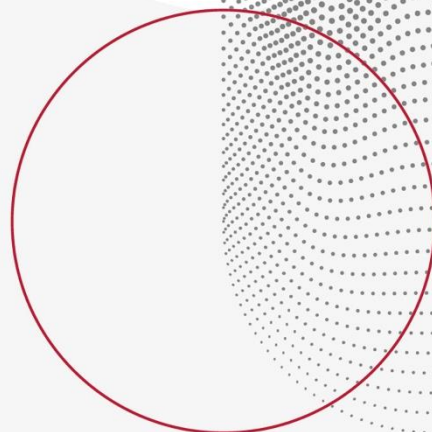


IBS RESEARCH REPORT 02/2019
MAJ 2019

SPRAWIEDLIWA TRANSFORMACJA WĘGLOWA W REGIONIE ŚLĄSKIM

IMPLIKACJE DLA RYNKU PRACY

Daniel Kiewra
Aleksander Szpor
Jan Witajewski-Baltvilks



SPRAWIEDLIWA TRANSFORMACJA WĘGLOWA W REGIONIE ŚLĄSKIM IMPLIKACJE DLA RYNKU PRACY ●

Daniel Kiewra ♥

Aleksander Szpor ♣

Jan Witajewski-Baltvilks ♦

Abstrakt

Raport wskazuje, jak ułatwić dostosowanie się do zmian, które będą zachodzić na rynku pracy w regionie śląskim, w wyniku transformacji niskoemisyjnej. Spodziewany dalszy spadek produkcji węgla oraz związany z tym spadek zatrudnienia nie muszą rodzić problemu bezrobocia. Według przeprowadzonej analizy makroekonomicznej, ta niewielka część zatrudnionych obecnie górników, którzy będą odchodzić z sektora przed osiągnięciem wieku emerytalnego, będzie mogła znaleźć pracę w sektorze przetwórstwa przemysłowego, transportu lub budownictwa. Odpowiada to preferencjom górników, którzy w przeprowadzonych ankietach właśnie te sektory wskazują jako najatrakcyjniejszą alternatywę dla swojego obecnego zatrudnienia. Co istotne, większość ankietowanych wysoko ocenia swoje szanse na rynku pracy, biorąc przy tym pod uwagę własne kwalifikacje zawodowe. W oparciu o analizę dostępnych instrumentów wskazujemy, że zastosowanie m.in. tymczasowych subsydiów płacowych oraz gwarancji pierwszeństwa zatrudnienia może ułatwić proces przechodzenia pracowników z górnictwa do innych sektorów.

Słowa kluczowe: region górniczy, transformacja przemysłowa, sprawiedliwa transformacja, region śląski, węgiel kamienny, rynek pracy, instrumenty rynku pracy, PGG.

• Publikacja powstała w ramach projektu finansowanego ze środków European Climate Foundation. Dziękujemy Polskiej Grupie Górniczej oraz zespołowi dr Krzysztofa Wrany za wsparcie w przeprowadzeniu badania ankietowego. Wszelkie błędy są nasze. Stosuje się zwyczajowe zastrzeżenia.

♥ Instytut Badań Strukturalnych. E-mail: daniel.kiewra@ibs.org.pl.

♣ Instytut Badań Strukturalnych. E-mail: aleksander.szpor@ibs.org.pl.

♦ Instytut Badań Strukturalnych. E-mail: jan.witajewski@ibs.org.pl.

JEL: J20, Q30, R10

Spis treści

Abstrakt	2
1. Wprowadzenie.....	5
2. Analiza perspektywy zatrudnienia w regionie śląskim poza górnictwem węgla kamiennego	7
2.1. Potencjalne sektory zatrudnienia dla pracowników odchodzących z górnictwa.....	9
2.1.1. Profil pracowników w sektorze górniczym na tle innych sektorów.....	9
2.1.2. Sektory, które mogą przyjąć pracowników z górnictwa	11
2.1.3. Trendy i projekcje wzrostu sektorów.....	13
2.2. Miejsca pracy powiązane z sektorem górnictwa.....	14
2.2.1. Miejsca pracy związane z produkcją wykorzystywaną w górnictwie.....	15
2.2.2. Miejsca pracy związane z wykorzystaniem węgla	16
3. Analiza wybranych czynników decydujących o możliwości podjęcia pracy przez górników poza górnictwem węgla kamiennego – analiza badań ankietowych.....	17
3.1. Struktura uczestników badania ankietowego.....	18
3.2. Ocena kwalifikacji zawodowych	19
3.3. Ocena wybranych czynników istotnych przy wyborze nowego miejsca pracy	22
3.4. Ocena atrakcyjności sektorów	25
3.5. Ocena instrumentów polityki wsparcia osób opuszczających sektor górnictwa węgla kamiennego	28
3.6. Ocena postrzegania sprawiedliwej transformacji	30
4. Rozwiązania wspierające proces sprawiedliwej transformacji w regionach górniczych	33
4.1. Geneza, rozwój pojęcia sprawiedliwej transformacji oraz jego aktualne definicje.....	33
4.2. Instrumenty transformacji niskoemisyjnej oraz ich zastosowanie w transformacji górnictwa w regionie śląskim	35
4.3. Ocena skuteczności stosowanych instrumentów oraz możliwości ich uzupełniania	38
5. Podsumowanie i implikacje	41
Bibliografia.....	44
Załącznik – Metodologia oszacowania liczby okołogórniczych miejsc pracy	45

1. Wprowadzenie

Przejsie do gospodarki niskoemisyjnej w ciagu najbliższych kilku dziesięcioleci stanowić będzie wyzwanie dla regionu śląskiego – największego regionu górniczego w Polsce i w Europie. Dekarbonizacja polskiej gospodarki, w dalszym ciagu w dużym stopniu zależnej od paliw kopalnych, pociągnie za sobą daleko idące zmiany gospodarcze i społeczne. W szczególności transformacja węglowa przekształci rynek pracy, co będzie się wiązało z powstaniem zarówno nowych możliwości, jak i zagrożeń dla pracowników. Z poprzednich badań IBS (Witajewski-Baltvilks et al., 2018) wynika, że w scenariuszu realizacji ambitnej polityki klimatycznej liczba miejsc pracy w górnictwie w latach 2015-2040 zmniejszy się o 50 tys. Nie oznacza to, że tyle osób straci pracę. Do 2040 roku 53 tys. górników odejdzie z sektora w sposób naturalny na emeryturę. Jednak część pracowników, których kopalnie zostaną zamknięte zanim osiągną wiek emerytalny, będzie zmuszona do zmiany miejsca pracy. Ci, którzy nie będą mogli podjąć pracy w innych kopalniach, np. ze względu na dużą odległość od miejsca zamieszkania, będą musieli znaleźć pracę w innych sektorach. Ten sam problem dotyczy osób pracujących w firmach dostarczających maszyny, usługi i materiały niezbędne do funkcjonowania kopalni.

Dla wielu pracowników w regionie szybkie tempo spadku produkcji w górnictwie oznacza więc konieczność poszukiwania nowego miejsca pracy. Zatrudnienie powinno z jednej strony zapewnić im godziwe wynagrodzenie, a z drugiej odpowiadać ich kompetencjom i oczekiwaniom. W tym kontekście zasadnicze znaczenie mają odpowiedzi na poniższe pytania:

- Jaka jest szacunkowa liczba miejsc pracy zależnych od górnictwa w regionie śląskim?
- Jakie sektory mogłyby przyjąć pracowników, którzy pracują lub poszukiwaliby pracy w sektorze górniczym?
- Pod jakimi warunkami górnicy byliby gotowi zmienić sektor zatrudnienia?
- Jakie instrumenty polityki publicznej mogłyby im taką zmianę ułatwić?

Dodatkowo, ocena konsekwencji spadku produkcji w sektorze dla rynku pracy wymaga oszacowania, jaka jest liczba osób, których miejsca pracy są uzależnione od dostarczania dóbr do sektora górniczego w Polsce.

Celem raportu jest znalezienie odpowiedzi na powyższe pytania. Opracowanie podzielone jest na trzy rozdziały.

W pierwszym przedstawiamy ryzyka oraz szanse dla pracowników dotkniętych redukcją produkcji węgla w regionie śląskim i w Polsce. Porównujemy profile pracowników w największych sektorach gospodarki z profilem pracowników w sektorze górnictwa. To porównanie pozwala nam ocenić, które sektory mogłyby przyjąć pracowników dziś pracujących w górnictwie. Przedstawiamy również prognozy wzrostu tych sektorów w Polsce w najbliższych dziesięcioleciach. W tej części oszacowujemy także liczbę miejsc pracy zależnych od górnictwa węgla kamiennego w Polsce oraz w regionie śląskim.

W drugim rozdziale przedstawimy analizę wybranych czynników, decydujących o możliwości podjęcia pracy przez górników poza górnictwem węgla kamiennego. Analizę wykonano na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych w tej grupie zawodowej. Według naszej wiedzy jest to pierwsze badanie przeprowadzone na taką skalę wśród polskich górników.

W trzecim rozdziale przedstawiamy strukturę polityk wspierających proces transformacji niskoemisyjnej. Koncentrując się na górnictwie i jego otoczeniu, analizujemy, w jaki sposób wyzwania transformacyjne mogą zostać zaadresowane w procesie planowania i wdrażania sprawiedliwej transformacji, w odniesieniu do głównych

adresatów – pracowników, firm, samorządów oraz społeczności lokalnych. Sugerujemy również, w jaki sposób zwiększyć skuteczność działań transformacyjnych, a także ich legitymizację i promocję poprzez zaangażowanie poszczególnych interesariuszy w proces transformacji.

W podsumowaniu zbieramy główne wnioski, które mogą okazać się przydatne w procesie planowania sprawiedliwej transformacji w regionie śląskim. Analiza dostępnych instrumentów sugeruje, że tymczasowe subsydia płacowe w nowych miejscach pracy oraz pierwszeństwo zatrudnienia mogą zrekompensować część strat związanych ze zmianą miejsca pracy oraz zachęcić górników do pozostania na rynku pracy.

2. Analiza perspektywy zatrudnienia w regionie śląskim poza górnictwem węgla kamiennego

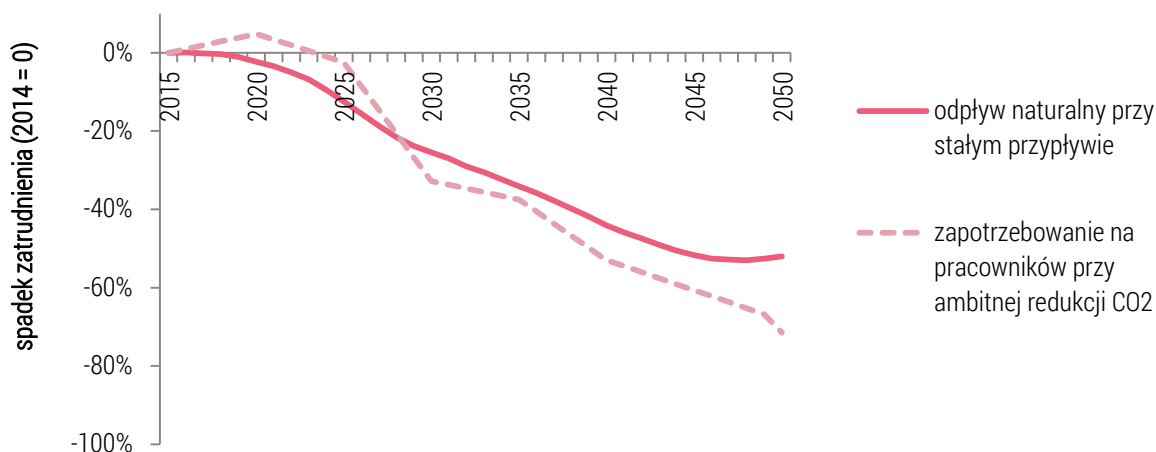
Celem tej części raportu jest rozpoznanie ryzyka związanego z redukcją produkcji węgla dla rynku pracy w regionie i w Polsce oraz analiza perspektyw zatrudnienia pracowników w regionie śląskim w sektorach innych niż górnictwo.

Ograniczenie produkcji węgla oraz spadek zatrudnienia w sektorze górnictwem niosą ze sobą trzy konsekwencje dla rynku pracy:

1. konieczność znalezienia zatrudnienia dla obecnych pracowników, których etaty zostaną zlikwidowane zanim osiągną wiek emerytalny;
2. utratę potencjalnych miejsc pracy w regionie dla młodych pracowników, którzy wchodzi na rynek pracy. Problem ten dotyczy szczególnie tych osób, których umiejętności ograniczają możliwości wyboru zawodu;
3. konieczność wprowadzenia zmian w przedsiębiorstwach, które są zależne od produkcji w górnictwie. Może to oznaczać konieczność przekwalifikowania części pracowników lub zmianę miejsca pracy.

Wcześniejsze analizy wskazują, że liczba pracowników zmuszonych do zmiany sektora będzie nieduża (Witajewski-Baltvilks et al., 2018). Wynika to z rozłożenia procesu wygaszania sektora górnictwa w czasie. Nawet przy ambitnych planach redukcji wykorzystania węgla w Polsce, całkowity popyt na pracowników będzie maleł w podobnym tempie jak zatrudnienie, którego spadek wynika z odchodzenia kolejnych grup górników na emeryturę. Redukcja zatrudnienia nie będzie więc wiązać się z licznymi zwolnieniami jeżeli napływ nowych pracowników do sektora będzie ograniczony (zobacz Wykres 1). Wniosek ten jest jednak oparty o dwa kluczowe założenia: po pierwsze, odejścia górników na emeryturę nie będą oznaczały utraty pracy dla pozostałych górników. W praktyce, miejsca pracy mogą być wzajemnie zależne. Jeżeli w okresach znacznego odpływu górników na emeryturę utrzymanie pozostałych miejsc pracy będzie wymagać zatrudnienia znaczącej liczby nowych pracowników, wygaszenie sektora bez zwolnień nie będzie możliwe. Po drugie, zamykanie kolejnych kopalni będzie wymagało przeniesienia pozostałych w niej górników do innych. To oznacza między innymi dojazd do miejsc pracy w wielu przypadkach oddalonych od obecnego miejsca zamieszkania górników. Jeżeli nie będzie to możliwe, część górników może nie znaleźć pracy w sektorze aż do osiągnięcia wieku emerytalnego. W każdym z tych przypadków ograniczenie wydobycia wiązałoby się z koniecznością znalezienia pracy dla górników w regionie śląskim poza sektorem wydobywczym.

Wykres 1. Oczekiwany spadek zatrudnienia w górnictwie w latach 2015–2050



Źródło: Witajewski-Baltvilks et al., 2018

Problemem dla regionalnego rynku pracy może być też ograniczenie powstawania nowych miejsc zatrudnienia, co może szczególnie dotknąć osoby młode, wchodzące dopiero na rynek pracy, w okresach, w których miejsca pracy nie będą tworzone przez inne sektory. Obecnie znaczenie górnictwa dla młodych pracowników jest ograniczone: liczba nowych miejsc pracy generowana przez sektor nie przekraczała 1 tys. (Witajewski-Baltvilks et al., 2018), podczas gdy całkowita liczba nowo utworzonych miejsc pracy w regionie śląskim w 2017 roku to ponad 90 tys. Należy jednak zwrócić uwagę, że część młodych pracowników nie posiada umiejętności, które gwarantowałyby im pracę w każdej branży. Dla tych osób liczba sektorów alternatywnych jest ograniczona. Jeżeli przestałyby one rosnać i liczba nowych miejsc pracy, które oferują, drastycznie by spadła, górnictwo nie mogłoby wchłonąć osób, które pozostały bez zatrudnienia. Kluczowe zatem jest rozpoznanie możliwości wzrostu takich sektorów.

Skala dwóch problemów opisanych powyżej zależy więc przede wszystkim od możliwości wzrostu sektorów, które z punktu widzenia pracowników mogłyby zastąpić miejsca pracy oferowane przez górnictwo. W niniejszym badaniu przeprowadzamy dwustopniową analizę: w pierwszej kolejności charakteryzujemy profil obecnych pracowników w górnictwie, uwzględniając ich wiek, wykształcenie i płeć, oraz pracowników w innych sektorach gospodarki. Porównanie tych profili pozwala nam na wyodrębnienie grupy sektorów, które mogłyby przyjąć pracowników podobnych do tych, którzy pracują w górnictwie. W drugiej kolejności przeprowadzamy analizę perspektywy wzrostu tych sektorów.

Poza problemami regionalnymi, wygaszanie sektora górniczego może nieść ze sobą konsekwencje dla krajowego rynku pracy, szczególnie dla pracowników sektorów, które dostarczają urządzenia, materiały lub usługi dla górnictwa oraz dla ich dostawców. Wygaszenie jednego sektora może więc mieć wpływ na cały łańcuch wartości dodanej w Polsce.

W drugiej części tego rozdziału rozważamy, jaka jest skala tego problemu: jaki procent wartości dodanej oraz całkowitej liczby pracowników w Polsce jest powiązany z popytem, który generuje sektor górniczy. Analizujemy również, które sektory mogą spodziewać się największego spadku popytu w związku z wygaszaniem górnictwa.

2.1. Potencjalne sektory zatrudnienia dla pracowników odchodzących z górnictwa

Celem tej części pracy jest wyselekcjonowanie grupy sektorów, które mogłyby zaoferować zatrudnienie osobom odchodzącym z górnictwa. Na wstępie przeanalizowany zostanie profil górników: struktura wiekowa, wykształcenie poszczególnych grup wiekowych oraz podział ze względu na płeć. Analiza została oparta na danych opisanych w pracy Sawulskiego i Witajewskiego (2018). W dalszej kolejności charakteryzujemy profile pracowników w innych sektorach gospodarczych i analizujemy, które z nich najlepiej odpowiadają profilom górników. W selekcji sektorów bierzemy również pod uwagę ich wielkość. W kolejnym rozdziale analizujemy spodziewaną dynamikę wzrostu tych sektorów.

2.1.1. Profil pracowników w sektorze górniczym na tle innych sektorów

Najliczniejszą grupą wśród górników są osoby z wykształceniem średnim (43%) oraz zasadniczym zawodowym (39%). Górnictwo nie wyróżnia się w tej kwestii na tle innych sektorów (zobacz tabela 1). Tylko kilka sektorów, związanych głównie z usługami (edukacja, administracja publiczna i działalność finansowa), cechuje się znacznie mniejszym udziałem tych grup. Wśród górników zdecydowanie mniej jest osób z wykształceniem wyższym (16%). Marginalna liczba pracowników posiada wykształcenie podstawowe (2%).

Tabela 2. Wykształcenie osób zatrudnionych w górnictwie w regionie śląskim

	wyższe	średnie	zasadnicze zawodowe	podstawowe
Edukacja	71%	15%	12%	2%
Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	73%	25%	2%	1%
Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne	68%	28%	3%	0%
Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	67%	30%	2%	0%
Budownictwo	19%	33%	41%	6%
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	10%	34%	44%	12%
Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca	17%	35%	38%	10%
Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	48%	43%	8%	2%
Górnictwo i wydobywanie	16%	43%	39%	2%
Przetwórstwo przemysłowe	20%	43%	33%	4%
Transport, gospodarka magazynowa	18%	46%	33%	3%
Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi	21%	47%	26%	6%
Handel hurtowy i detaliczny, naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle	24%	52%	21%	3%

Źródło: opracowanie własne IBS na podstawie pracy Sawulskiego i Witajewskiego (2018)

Połowa górników to osoby poniżej 39 roku życia (49%). Pod tym względem sektor nie wyróżnia się wśród innych sektorów (zobacz tabela 2). Uwagę zwraca jednak bardzo duża liczba osób pomiędzy 40 a 49 rokiem życia (33%). W żadnym innym sektorze udział pracowników w tym wieku nie jest tak znaczący. Udział osób pomiędzy 50 a 59 rokiem życia to 16%, a powyżej 60 roku życia tylko 2% siły roboczej w górnictwie.

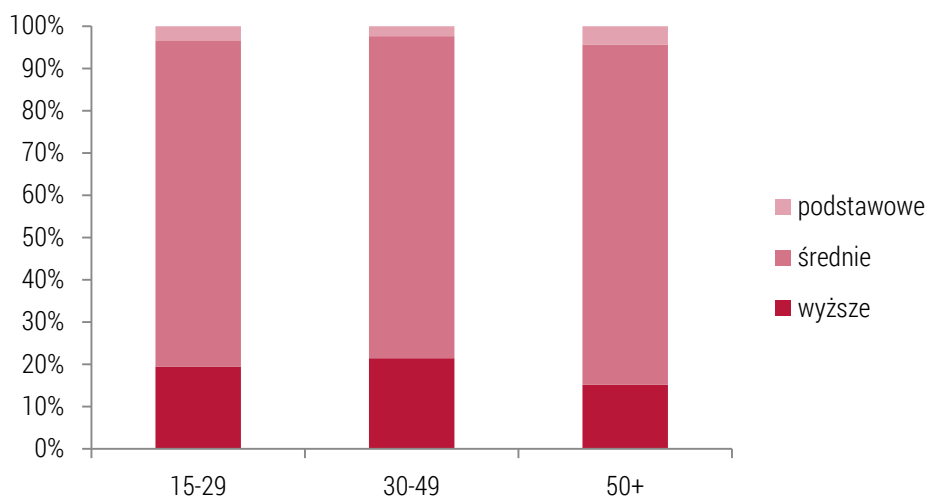
Tabela 2. Wiek osób zatrudnionych w górnictwie w regionie śląskim

	15-39	40-49	50-59	60+
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	33%	26%	30%	11%
Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	34%	29%	30%	7%
Edukacja	35%	29%	30%	6%
Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca	40%	20%	28%	12%
Transport, gospodarka magazynowa	42%	27%	25%	6%
Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne	47%	28%	20%	5%
Górnictwo i wydobywanie	49%	33%	16%	2%
Przetwórstwo przemysłowe	51%	25%	19%	5%
Budownictwo	51%	22%	20%	7%
Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle	61%	21%	14%	3%
Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	62%	18%	13%	7%
Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi	62%	17%	18%	3%
Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	65%	19%	14%	2%

Źródło: opracowanie własne IBS na podstawie danych z pracy Sawulskiego i Witajewskiego (2018)

Dane EU-KLEMS dla sektora górnictwa w Polsce umożliwiają również analizę wykształcenia (w podziale na wyższe, średnie oraz podstawowe) w poszczególnych grupach wiekowych. Wyniki tej analizy zostały zaprezentowane na wykresie 2. W każdej grupie wiekowej najwyższy udział mają osoby z wykształceniem średnim. Udział osób z wykształceniem wyższym w grupie 30–49 jest na poziomie 21% i jest podobny do udziału w grupie 15–29 (19%) oraz znacznie wyższy niż w grupie 50+ (15%). Oznacza to, że w najbliższym czasie odejścia na emeryturę doprowadzą do wzrostu udziału osób z wyższym wykształceniem. Nie będzie to jednak wzrost znaczący. W każdej grupie wiekowej udział osób z wykształceniem podstawowym jest marginalny.

Wykres 2. Wykształcenie osób zatrudnionych w górnictwie w 2015 roku



Źródło: opracowanie własne IBS na podstawie danych EU-KLEMS

Dane wskazują również, że udział mężczyzn wśród pracowników górnictwa jest zdecydowanie większy niż kobiet (tabela 3). Mężczyźni stanowią 90% pracowników. Pod tym względem górnictwo zdecydowanie wyróżnia się na tle innych sektorów. Tylko w budownictwie udział jest większy.

Tabela 3. Wykształcenie osób zatrudnionych w górnictwie w regionie śląskim

	kobieta	mężczyzna
Budownictwo	0,09	0,91
Górnictwo i wydobywanie	0,10	0,90
Transport, gospodarka magazynowa	0,23	0,77
Przetwórstwo przemysłowe	0,33	0,67
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	0,38	0,62
Działalność w zakresie usług administrowania i wspierająca	0,47	0,53
Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	0,51	0,49
Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne	0,57	0,43
Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle	0,60	0,40
Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	0,70	0,30
Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi	0,71	0,29
Edukacja	0,83	0,17
Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	0,84	0,16

Źródło: opracowanie własne IBS na podstawie pracy Sawulskiego i Witajewskiego (2018)

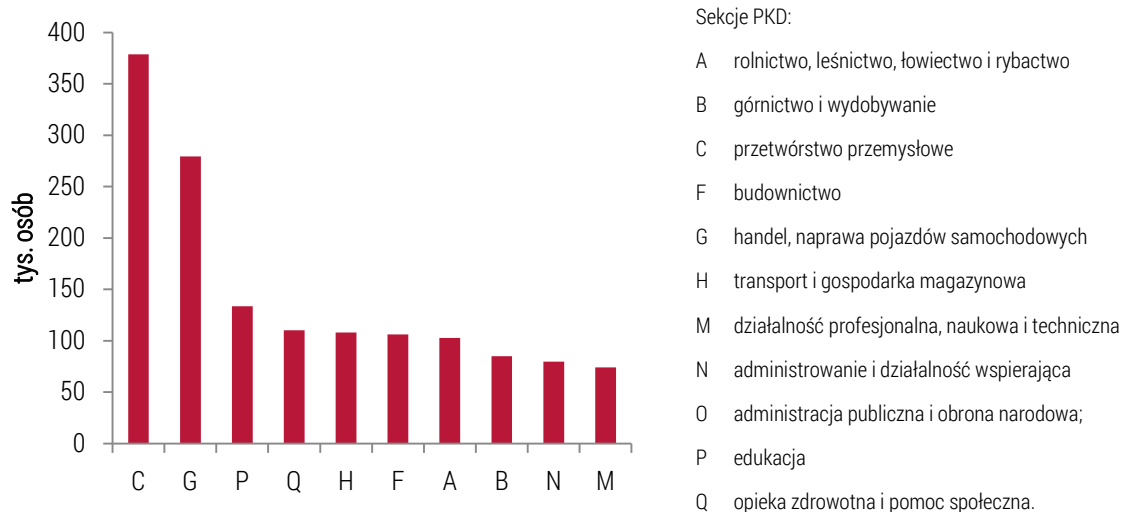
Powyższa analiza nasuwa trzy podstawowe wnioski:

1. Połowa pracowników w górnictwie w regionie śląskim to osoby poniżej 40 roku życia – będą one najbardziej narażone na ryzyko utraty pracy, ponieważ prawdopodobnie nie będą miały możliwości przejścia na emeryturę w perspektywie następnych 20 lat.
2. Zdecydowana większość górników to osoby z wykształceniem średnim lub zasadniczym zawodowym. Udział osób z wykształceniem wyższym nie sięga 20%, choć w przyszłości może nieznacznie wzrosnąć.
3. Zdecydowana większość pracowników w sektorze to mężczyźni. Ich udział jest znacznie większy niż w innych sektorach gospodarki.

2.1.2. Sektory, które mogą przyjąć pracowników z górnictwa

Wykres 3 przedstawia udział sektorów gospodarki w całkowitym zatrudnieniu w regionie. Zdecydowanie największe jest przetwórstwo przemysłowe, które zatrudnia 22% pracowników. Drugi w kolejności jest handel (15%). Na dalszych miejscach znajduje się edukacja, górnictwo i budownictwo (każde z udziałem w okolicach 7%), opieka zdrowotna, pomoc społeczna i transport (około 6%) oraz administracja publiczna (5%). Pozostałe sektory nie przekraczają 4% udziału.

Wykres 3. Największe sektory gospodarki w regionie śląskim (wg sekcji PKD)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych

W dalszej części analizy pominiemy wszystkie sektory, których udział w zatrudnieniu jest poniżej 3%.

Wyniki zaprezentowane w tabeli 1 wskazują, że górnicy z wykształceniem średnim mogą znaleźć pracę w sektorze przetwórstwa przemysłowego, transportu, działalności związanej z zakwaterowaniem, w handlu lub w opiece zdrowotnej i społecznej. W każdym z tych sektorów udział pracowników ze średnim wykształceniem przekracza 43%. W nieco bardziej skomplikowanej sytuacji mogą się znaleźć pracownicy z wykształceniem zasadniczym zawodowym. Część z nich będzie mogła znaleźć zatrudnienie w innym sektorze, ale w tym samym zawodzie (np. elektrycy). Dla niektórych niezbędne może okazać się zdobycie dodatkowych kwalifikacji. W każdym przypadku grupa ta ma duże szanse na znalezienie pracy w sektorach z wysokim odsetkiem pracowników z wykształceniem zasadniczym zawodowym. Są to przetwórstwo przemysłowe, transport, działalność administracyjna, budownictwo oraz rolnictwo.

Jak wspomniano wcześniej, ryzyko utraty pracy oraz konieczność zmiany sektora dotyczą w szczególności młodszych pracowników (poniżej 40 roku życia), którzy dzisiaj stanowią około połowę całkowitej liczby pracowników w górnictwie. Dla nich łatwiejsze może się okazać znalezienie pracy w sektorach, w których odsetek starszych pracowników jest dzisiaj duży. Powody takiej sytuacji są dwa: po pierwsze w perspektywie kolejnych 20 lat sektory z relatywnie starszą siłą roboczą będą traciły wielu pracowników odchodzących na emeryturę, co oznacza, że będą potrzebowały zastępstwa. Po drugie, osobom odchodzącym z górnictwa, których średnia wieku będzie rosła, może być trudno konkurować na rynku pracy w sektorach, które zwyczajowo zatrudniają relatywnie młodych pracowników. Sektory ze starszą siłą roboczą mogą więc okazać się łatwiejszym celem. Z danych w tabeli 1 wynika, że do tych sektorów możemy zaliczyć budownictwo, przetwórstwo przemysłowe, administrację publiczną (wszystkie z około 50% udziałem pracowników poniżej 40 roku życia), transport, usługi administrowania (udział młodszych pracowników na poziomie około 40%) oraz edukacji, opiekę zdrowotną, pomoc społeczną i rolnictwo (udział poniżej 35%). Trudniejsze może się okazać znalezienie pracy w sektorach z wysokim udziałem młodych pracowników: handlu, działalności profesjonalnej i finansowej (udział powyżej 61%).

Wreszcie, bardzo wysoki udział mężczyzn wśród pracowników sektora górniczego oznacza, że tej grupie może być łatwiej znaleźć pracę w sektorach, które również zatrudniają wielu mężczyzn. Pod tym względem na pierwszym miejscu znajduje się budownictwo, w którym mężczyźni stanowią 91% siły roboczej. Kolejny jest transport (77%), przetwórstwo przemysłowe (67%) oraz rolnictwo (62%). Pozostałe sektory cechują się podobnymi udziałami kobiet i mężczyzn lub przewagą kobiet. Uwagę zwraca działalność związana z zakwaterowaniem, opieka zdrowotna i pomoc społeczna. Pomimo że sektory te wyglądają korzystnie ze względu na strukturę wykształcenia oraz wieku, cechuje je zdecydowana przewaga kobiet (powyżej 70%).

Podsumowując, trzy sektory, które mogą okazać się relatywnie łatwym celem dla odchodzących górników ze względu na strukturę wykształcenia, wieku oraz płci, to przetwórstwo przemysłowe, budownictwo oraz transport. Są one również relatywnie duże, więc liczba miejsc pracy, którą mogą zaoferować, będzie znacząca.

2.1.3. Trendy i projekcje wzrostu sektorów

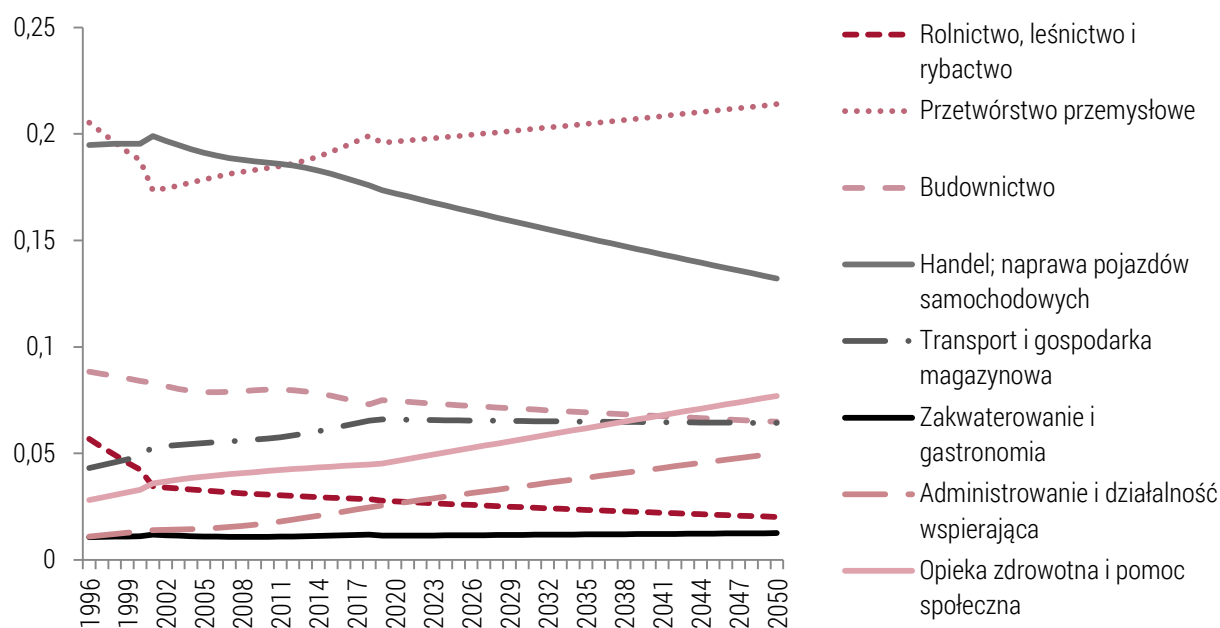
Po określeniu listy sektorów, które potencjalnie mogą oferować pracę górnikom, kolejnym krokiem w naszym badaniu jest analiza, jakie są perspektywy ich wzrostu. Prognozy wzrostu dla tych sektorów przygotowano na podstawie historycznych trendów w Polsce i w Niemczech oraz historycznego tempa zbliżania się struktury sektorowej w Polsce i w Niemczech¹.

Prognozy sugerują duży wzrost udziału przetwórstwa przemysłowego (wykres 4). Sektor ten odnotowywał stabilny wzrost od początku XX wieku. W 2001 roku jego udział w polskiej gospodarce wynosił 17,3%, w 2010 roku już 18,6%, a w 2018 roku: 19,6%. Projekcja wskazuje, że wskaźnik ten będzie rósł, choć w mniejszym tempie: przewidywany udział przemysłu w gospodarce narodowej wyniesie 19,9% w 2025, 20,2% w 2030 i 21,4% w 2050 roku, który jest ostatnim rokiem projekcji.

Duże znaczenie zyskują opieka zdrowotna i pomoc społeczna. Pod koniec lat 90. był to jeden z mniejszych sektorów w gospodarce. W 2001 roku jego udział był na poziomie 3,6%. W 2018 osiągnął już poziom 4,5%. Nasze projekcje sugerują przyspieszenie wzrostu sektora. W 2025 roku przewidywane zatrudnienie w tym sektorze będzie stanowić 5,1% zatrudnionych, w 2030 roku będzie to już 5,9%, a w 2050 roku nawet 7,7%.

¹ Projekcja zmiany struktury niemieckiej gospodarki została wyznaczona za pomocą modelu $DE_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 t + \alpha_2 \log t$, gdzie α_0 , α_1 , α_2 to parametry oszacowane na podstawie danych historycznych, t to zmienna czasu, a $DE_{i,t}$ to udział sektora i w gospodarce niemieckiej. Projekcja zmiany struktury w polskiej gospodarce została wyznaczona za pomocą modelu $\log(PL_{i,t}) - \log(PL_{i,t-1}) = \beta(\log(DE_{i,t}) - \log(DE_{i,t-1})) + (1 - \beta)(\log(DE_{i,t-1}) - \log(PL_{i,t-1}))$ gdzie $PL_{i,t}$ to udział sektora i w polskiej gospodarce i β to parametr oszacowany na podstawie danych historycznych.

Wykres 4. Historyczne trendy oraz projekcje udziału sektorów gospodarki w Polsce



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z GUS

Kolejnym sektorem, którego znaczenie będzie rosło, jest administrowanie i działalność wspierająca. Notował on stabilny wzrost od początku XX wieku: z udziału na poziomie 1,4% w 2001 roku do 2,5% w 2018 roku. Przewidywany udział sektora to 3,0% w 2025, 3,5% w 2030 oraz 5% w 2050 roku.

Wzrost udziału przemysłu, opieki zdrowotnej i działalności administracyjnej w polskiej gospodarce odbędzie się kosztem usług, których znaczenie spadnie. Udział tego sektora malał już w dosyć dużym tempie w ostatnich dwóch dekadach: z 19,9% w 2001 do 17,6% w 2018 roku. Projekcja wskazuje, że będzie dalej spadał. Udział sektora w całkowitym zatrudnieniu wyniesie 16,5% w 2025, 15,8% w 2030 oraz 13,2% w 2050 roku.

Spodziewamy się również nieznacznego spadku udziału sektora budowniczego. Dzisiaj jest on na poziomie 7,3%. Projekcja wskazuje, że w 2030 roku spadnie on do poziomu 7%, a w 2050 – do poziomu 6,4%.

Projekcja wskazuje także na ustabilizowanie się udziału sektora transportowego (na poziomie około 6,5%) oraz gastronomii i hotelarstwa (na poziomie około 1,1%). Drobny spadek zanotuje sektor rolniczy, którego udział już dziś jest marginalny.

2.2. Miejsca pracy powiązane z sektorem górnictwa

Wygaszanie górnictwa ma wpływ nie tylko na zatrudnienie w samym sektorze, ale również na zatrudnienie w sektorach dostarczających dobra i usługi niezbędne do funkcjonowania kopalni. Zamykanie kolejnych kopalni oznacza, że firmy w tych sektorach będą musiały znaleźć nowych odbiorców swoich produktów. Dla pracowników wiąże się to z koniecznością dostosowania się do nowych procesów produkcyjnych, zdobyciem nowych kwalifikacji, a w niektórych przypadkach znalezieniem nowego miejsca pracy. W ostatnim rozdziale tej części raportu analizujemy, jaka może być skala tego problemu. Wykorzystując matrycę przepływów międzygałęziowych, oszacowujemy, jaka jest liczba miejsc pracy, które są związane z dostawami dla górnictwa.

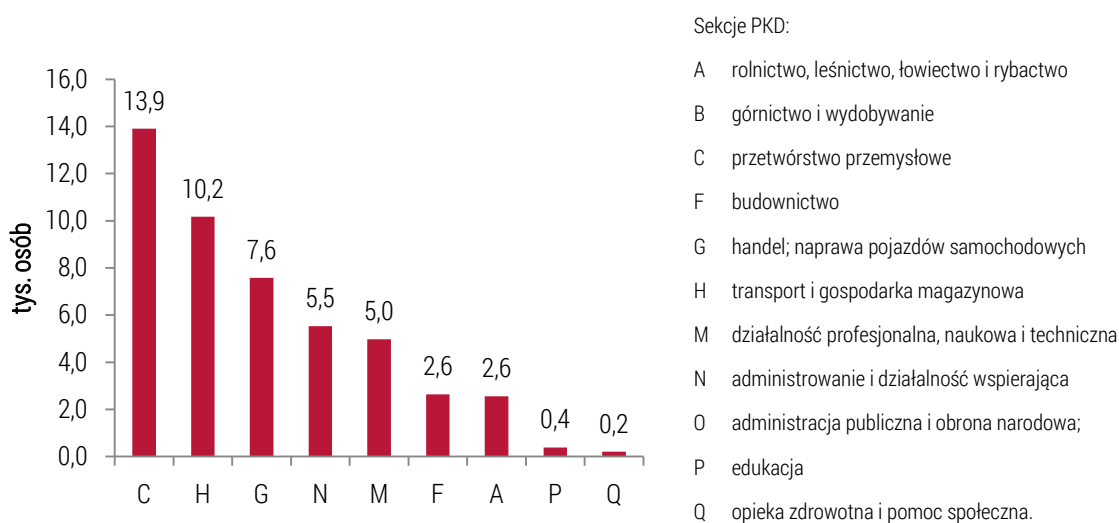
W naszym opracowaniu bierzemy również pod uwagę miejsca pracy w elektrowniach węglowych. Oszacowania przeprowadzono dla całego kraju oraz dla regionu śląskiego. Szczegółowy opis metodologii znajduje się w załączniku.

W analizie nie uwzględniamy miejsc pracy w Polsce, które są zależne od sektora górniczego poza granicami kraju (np. przy produkcji maszyn górniczych, które są eksportowane za granicę), oraz miejsc pracy poza Polską, które są zależne od polskiego sektora górniczego (np. przy produkcji maszyn górniczych, które są importowane do Polski). Nie uwzględniamy również miejsc pracy, które są zależne od prywatnej konsumpcji górników.

2.2.1. Miejsca pracy związane z produkcją wykorzystywaną w górnictwie

Oszacowania wskazują, że liczba pracowników powiązanych z działalnością wykorzystywaną przez sektor górniczy to 56,7 tys., czyli około 0,4% całkowitej liczby pracowników w Polsce. Jedna czwarta (13,9 tys.) z nich pracuje w sektorze przemysłowym (zobacz wykres 5). 10,2 tys. pracuje w transporcie, a kolejne 7,6 tys. w sektorze handlu oraz napraw. Oszacowania na podstawie danych dla regionu wskazują, że znajduje się w nim 35,4 tys. powiązanych miejsc pracy.

Wykres 5. Liczba pracowników powiązanych z działalnością wykorzystywaną przez sektor górniczy wg sekcji PKD



Źródło: Opracowanie własne – szczegółowy opis obliczeń znajduje się w załączniku

Oszacowana liczba miejsc pracy jest nieco wyższa od wyniku otrzymanego w opracowaniu przygotowanym przez zespół Joint Research Centre dla Komisji Europejskiej (JRC 2018). Jego autorzy szacują, że całkowita liczba miejsc pracy związana z dostawami dla całego górnictwa we wszystkich województwach w Polsce – włączając kopalnie węgla brunatnego – to 49 tys.²

² Różnice w oszacowaniach mogą wynikać z drobnych różnic metodologicznych. Oba opracowania – niniejsze oraz przygotowane przez JRC (2018) – są oparte na danych z tablicy przepływów międzygałęziowych. Niniejsze opracowanie

Należy jednak podkreślić, że powyższe oszacowania odnoszą się do miejsc pracy w Polsce związanych z górnictwem węgla kamiennego w Polsce. Zamykanie kolejnych kopalń poza granicami kraju, które nie jest związane z tempem wygaszania sektora w Polsce, może wiązać się z utratą miejsc pracy w firmach, których produkty były przeznaczane na eksport. Opracowanie JRC (2018) wskazuje, że liczba miejsc pracy związana z górnictwem na poziomie międzynarodowym to kolejne 39 tys.

Aby przybliżyć metodologię wykorzystywaną w naszych obliczeniach, przedstawiamy bardziej szczegółowe obliczenia dla sektora przetwórstwa przemysłowego. Odpowiada ono za 17,5% wartości dodanej w Polsce. Sektor ten zatrudnia 2,8 mln pracowników. Około 0,85% wartości dodanej całego przemysłu jest wykorzystywane w sektorze górnictwa. Szacunkowa liczba osób zatrudniona w przemyśle powiązana z dostarczaniem materiałów dla całego sektora górniczego w Polsce to około 23,5 tys. osób. Tylko część z nich jest powiązana z wydobyciem węgla kamiennego. Ponieważ udział sektora węgla kamiennego w całym sektorze górniczym wynosi 60%, szacujemy, że całkowita liczba pracowników powiązanych z dostarczaniem materiałów dla sektora węgla kamiennego w Polsce to około 13,9 tys.

Dla porównania, przeprowadziliśmy analogiczne oszacowania dotyczące liczby osób w przemyśle powiązanim z dostarczaniem materiałów dla sektora budownictwa. W tym przypadku 12,1% wartości dodanej całego przemysłu jest wykorzystywane w sektorze budownictwa. Szacunkowa liczba osób zatrudnionych w przemyśle powiązanim z dostarczaniem materiałów dla sektora budownictwa w Polsce to około 345 tys.

2.2.2. Miejsca pracy związane z wykorzystaniem węgla

Poza miejscami pracy związanymi z produkcją materiałów i usług dla sektora górnictwa, wydobycie węgla determinuje również liczbę miejsc pracy, które są związane z wykorzystaniem węgla. W szczególności dotyczy to zatrudnienia w elektrowniach, w których paliwem jest węgiel kamienny. W 2017 roku elektrownie te dostarczały 21 GW mocy, co stanowiło 48% całkowitej mocy zainstalowanej w Polsce³. Całkowite zatrudnienie w sektorze wytwarzania energii elektrycznej w 2016 roku to 34 tys. osób. Szacowana liczba pracowników zaangażowanych w wytwarzanie energii elektrycznej w elektrowniach wykorzystujących węgiel kamienny to 16,3 tys.

Liczba ta jest nieco większa od wskazanej w opracowaniu JRC (2018). Autorzy opracowania oszacowują całkowitą liczbę pracowników zatrudnionych w elektrowniach węglowych w Polsce na 13 tys. Raport JRC wskazuje również, że żaden inny kraj w Unii Europejskiej nie ma tak dużego zatrudnienia w tej branży. Dla porównania, w Niemczech liczba pracowników w elektrowniach węglowych to około 11 tys.

zakłada, że udział wartości dodanej powiązanej z górnictwem odpowiada liczbie miejsc pracy powiązanych z górnictwem. Opracowanie JRC zakłada, że stosunek wartości dodanej powiązanej z górnictwem do wartości dodanej w górnictwie odpowiada stosunkowi liczby miejsc pracy powiązanych z górnictwem do liczby miejsc pracy w górnictwie.

³ <https://rynek-energii-elektrycznej.cire.pl/st.33,207,tr.75,0,0,0,0,0,0,podstawowe-dane.html>

3. Analiza wybranych czynników decydujących o możliwości podjęcia pracy przez górników poza górnictwem węgla kamiennego – analiza badań ankietowych

W tej części raportu omawiamy wyniki ankiety, przeprowadzonej wśród pracowników dołowych KWK ROW należącej do Polskiej Grupy Górniczej, oceniającej wybrane czynniki decydujące o możliwości podjęcia pracy przez górników poza górnictwem węgla kamiennego.

Region śląski, jeśli chce efektywnie przyczynić się do zrealizowania celów klimatycznych, w najbliższym czasie będzie musiał przejść radykalny proces transformacji i będzie musiał zdefiniować dla siebie przyszłość – przyszłość bez węgla. Proces ten wiąże się z dużymi wyzwaniem i ryzykiem. Jednym z tych wyzwań jest bez wątpienia głębokie przekształcenie rynku pracy. Konsekwencje zmian ponoszą zarówno pracownicy, firmy, jak i regiony, z których każdy jest zależny w mniejszym lub większym stopniu od działalności górnictwa węgla kamiennego. Pracownicy narażeni są na ryzyko związane z koniecznością zmiany obecnego miejsca pracy, spółki borykają się z ryzykiem utraty reputacji, finansowym i strategicznym, z kolei regiony górnicze muszą dostosować się do utraty znacznej części dochodów podatkowych generowanych wcześniej przez sektor wydobywczy. Sposób zarządzania tymi zagrożeniami ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia najlepszych możliwych wyników dla wszystkich zainteresowanych stron.

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń regionów górniczych (analizy przypadków) można zidentyfikować kilka elementów stanowiących o udanej transformacji. Dwa kluczowe z nich to zdecydowane zarządzanie zmianami na rynku pracy oraz przemyślana, wielopłaszczyznowa strategia rozwoju regionalnego. Niezbędne jest przy tym zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron w dialog oraz proces planowania odpowiedzi i negocjowania porozumienia.

W przypadku sektora węgla kamiennego dialog społeczny ma długą i ugruntowaną tradycję, zarówno na poziomie branżowym, jak i centralnym (trójstronnym) z udziałem władz lokalnych i rządu. Stwarza to szansę na merytoryczną i konstruktywną rozmowę o przyszłości. Odejście od węgla wymaga jednak spojrzenia, które wykracza poza sam sektor i ma konsekwencje dla przemysłowej, edukacyjnej, społecznej, środowiskowej i rozwojowej polityki regionu. Ważne jest zatem, aby zmiany były uzgadniane nie tylko przez partnerów społecznych, lecz także przez pozostałych interesariuszy: mieszkańców, organizacje pozarządowe oraz władze lokalne.

Ważnym partnerem w tej dyskusji powinni być również pracownicy sektora górniczego, których ewentualne zmiany dotkną w pierwszej kolejności. Należy się spodziewać, że w wyniku transformacji poniosą oni bardzo poważne konsekwencje związane z ich kompetencjami i umiejętnościami. Może to dotyczyć dużej liczby pracowników. Wzrośnie zapotrzebowanie na nowe profile umiejętności, a zmaleje na dotychczasowe. W związku z tym wydaje się, iż przeprowadzenie udanej, a w szczególności sprawiedliwej transformacji wymaga poznania wybranych czynników decydujących o możliwości podjęcia pracy przez górników poza górnictwem węgla kamiennego.

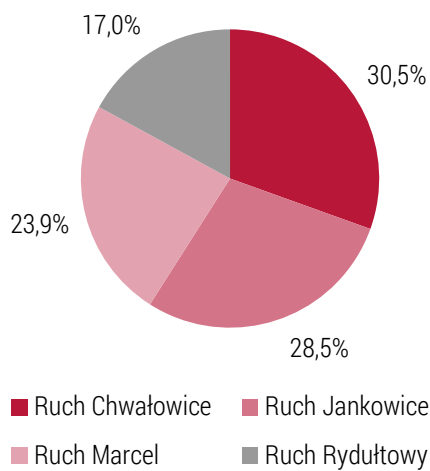
3.1. Struktura uczestników badania ankietowego

Aby poznać czynniki decydujące o możliwości podjęcia pracy przez górników poza górnictwem węgla kamiennego, w dniach 17–27 kwietnia 2019 r. przeprowadzono badanie ankietowe w czterech kopalniach należących do KWK ROW: Ruch „Chwałowice”, „Jankowice”, „Marcel” oraz „Rydułtowy”. Zatrudniały one pod koniec 2018 r. łącznie ok. 12 tys. pracowników (30,5% wszystkich zatrudnionych w kopalniach należących do PGG S.A.), z czego blisko 9,8 tys. stanowili pracownicy dołowi (pracujący pod ziemią robotnicy oraz kadra inżynieryjno-techniczna).

Z uwagi na ograniczenia czasowe oraz organizacyjne w badaniu przepytano losowo 305 osób, co przy danej wielkości operatu (9,8 tys. pracowników dołowych KWK ROW) spełnia warunki reprezentatywności dla pracowników dołowych zatrudnionych w zespole KWK ROW przy założeniu poziomu ufności 0,95, wielkości frakcji na poziomie 0,5 oraz błędu maksymalnego na poziomie 6%.

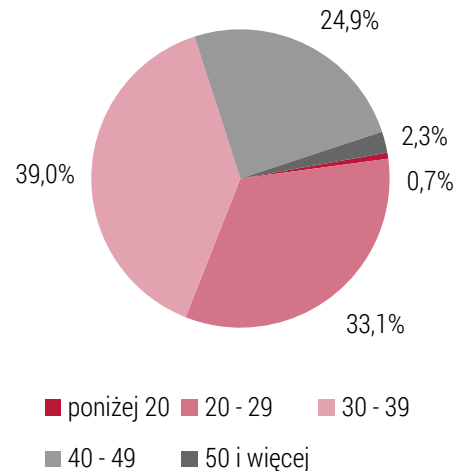
Większość ankietowanych to osoby w wieku między 30–39 lat (39%) oraz 20–29 lat (33%). Najliczniejszą grupę respondentów stanowiły osoby z wykształceniem średnim technicznym (41%), a na drugim miejscu z wykształceniem zawodowym (35%). Nieco ponad 14% ankietowanych posiadało wykształcenie wyższe. Dominowali pracownicy, których staż pracy w górnictwie węgla kamiennego wynosił 6–10 lat (blisko 37%).

Wykres 6. Miejsce pracy respondentów



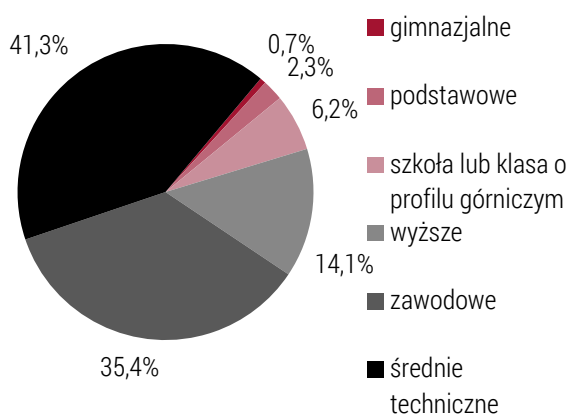
Źródło: opracowanie własne

Wykres 7. Wiek respondentów



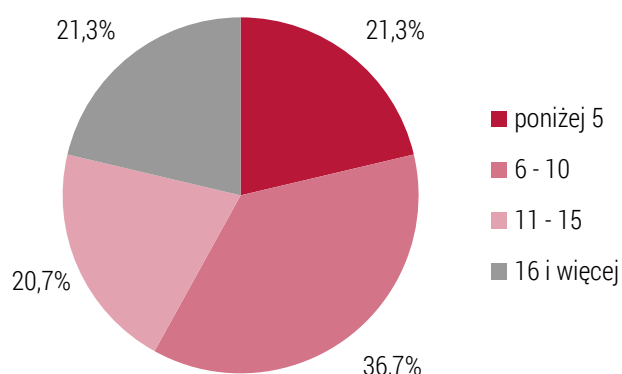
Źródło: opracowanie własne

Wykres 8. Wykształcenie respondentów



Źródło: opracowanie własne

Wykres 9. Staż pracy w górnictwie respondentów

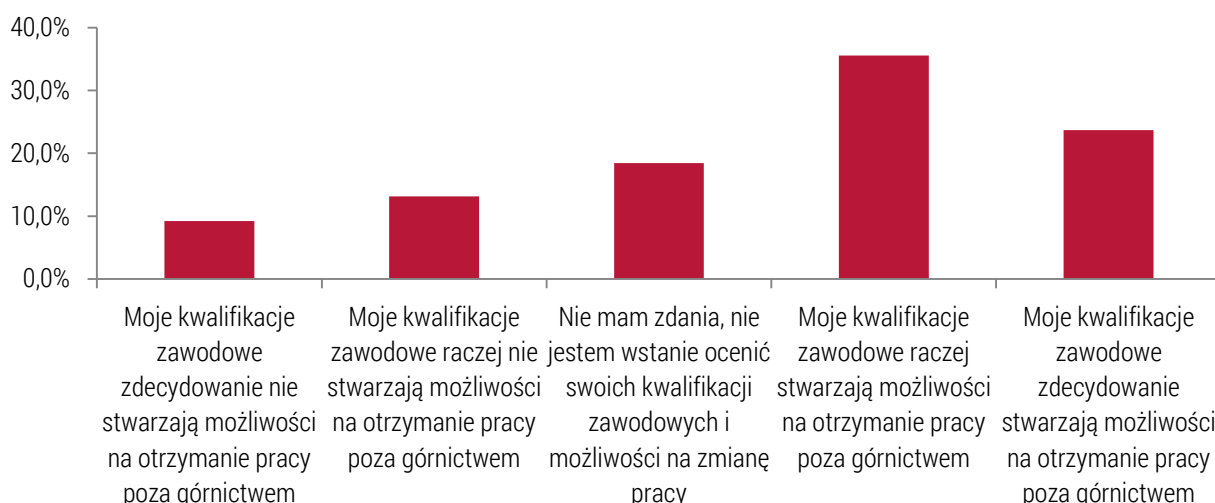


Źródło: opracowanie własne

3.2. Ocena kwalifikacji zawodowych

Jednymi z podstawowych wyzwań w procesie transformacji węglowej są bez wątpienia zmiany zachodzące na rynku pracy. Pojawia się zupełnie nowe zawody, wprowadzone zostaną nowe regulacje, rozwijać się będą nowe technologie oraz produkty, co spowoduje, że wszystkie sektory gospodarki będą stopniowo stawać się bardziej ekologiczne. Wpłyne to na istniejące dotychczas zawody, wymagania dotyczące umiejętności oraz organizację pracy, a także obniży zapotrzebowanie na określone profile umiejętności czy kwalifikacje zawodowe.

Wykres 10. Samoocena kwalifikacji zawodowych

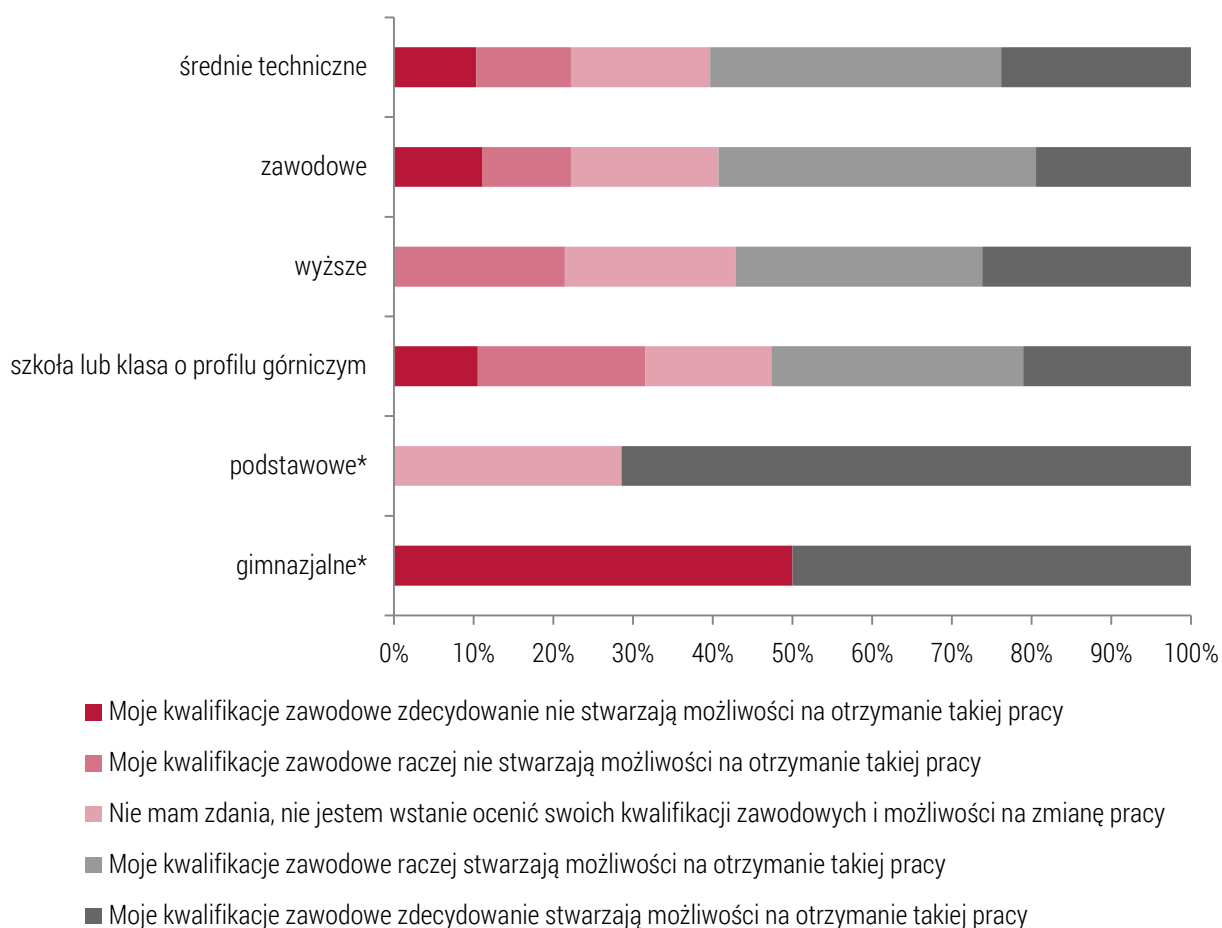


Źródło: opracowanie własne

Na dzień dzisiejszy większość ankietowanych górników ocenia swoje kwalifikacje zawodowe jako umożliwiające zdobycie innej pracy w PGG lub u innego pracodawcy, niezwiązanej bezpośrednio z wydobywaniem i przeróbką

węgla kamiennego. Blisko 24% z nich ocenia, że ich kwalifikacje zdecydowanie stwarzają możliwości otrzymania nowej pracy, a ponad 35% uważa, iż raczej nie powinni mieć problemu na rynku pracy. Na drugim biegunie są górnicy, którzy ocenili, że zmiana obecnego miejsca pracy nie jest możliwa przy ich kwalifikacjach. Ponad 9% ankietowanych twierdzi, że zdecydowanie nie ma szans na rynku pracy. Oczywiście należy pamiętać, iż jest to subiektywna opinia, a ostatecznie przydatność kwalifikacji zawodowej górników oceni rynek.

Wykres 11. Samoocena kwalifikacji zawodowych według wykształcenia⁴



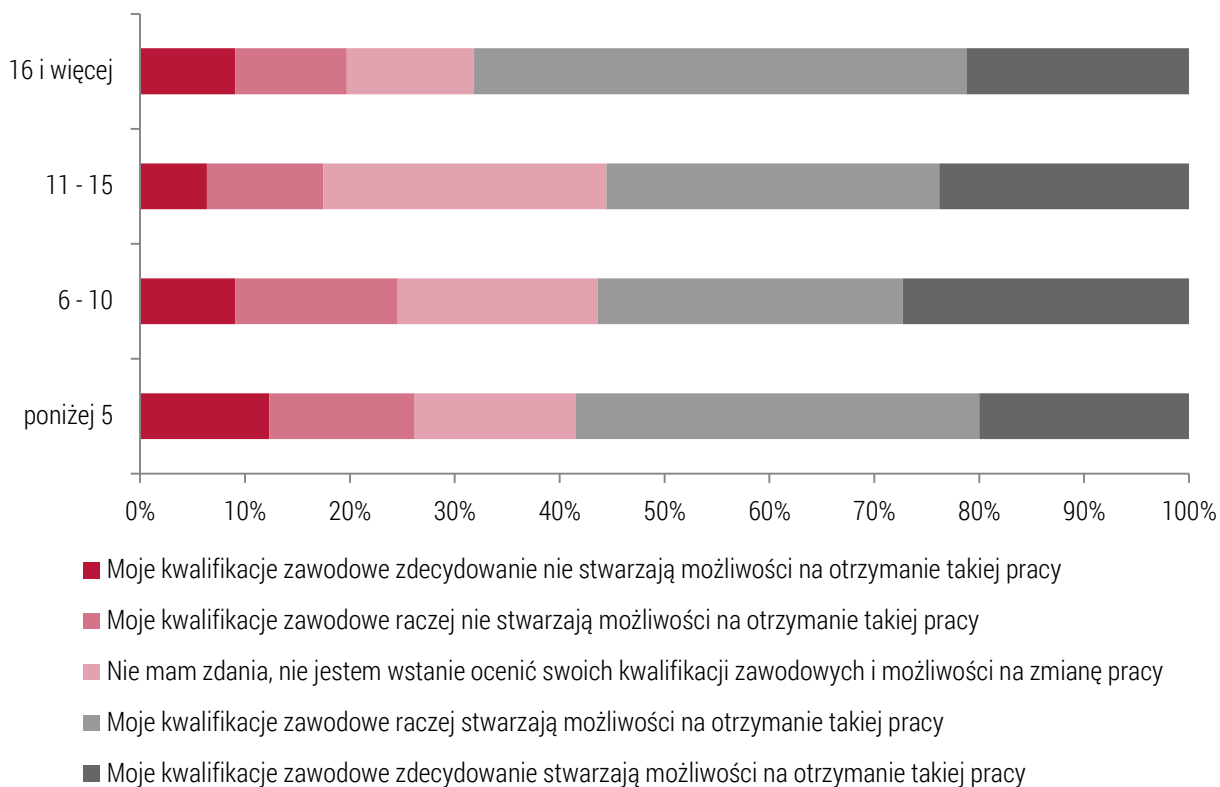
Źródło: opracowanie własne

Osoby pozytywnie oceniające swoje kwalifikacje zawodowe w większości posiadały wykształcenie średnie techniczne oraz zawodowe. Ponad 60% pracowników z wykształceniem średnim technicznym uznało, że posiada kwalifikacje pozwalające znaleźć pracę poza górnictwem, podobnie jak 59% ankietowanych z wykształceniem zawodowym. 53% osób po szkołach o profilu górniczym oceniało swoje umiejętności jako stwarzające szanse na rynku pracy. Warto jednak zaznaczyć, że jedynie ok. 21% respondentów z wykształceniem zawodowym oraz

⁴ W przypadku osób z wykształceniem podstawowym i gimnazjalnym należy pamiętać o małej liczebności ankietowanej grupy, w związku z powyższym otrzymane wyniki nie są reprezentatywne.

średnim technicznym zdecydowanie pozytywnie oceniało swoje kwalifikacje, zaś ponad 38% zaznaczyło odpowiedź „raczej stwarzają możliwości na otrzymanie takiej pracy”.

Wykres 12. Samoocena kwalifikacji zawodowych według stażu pracy w górnictwie

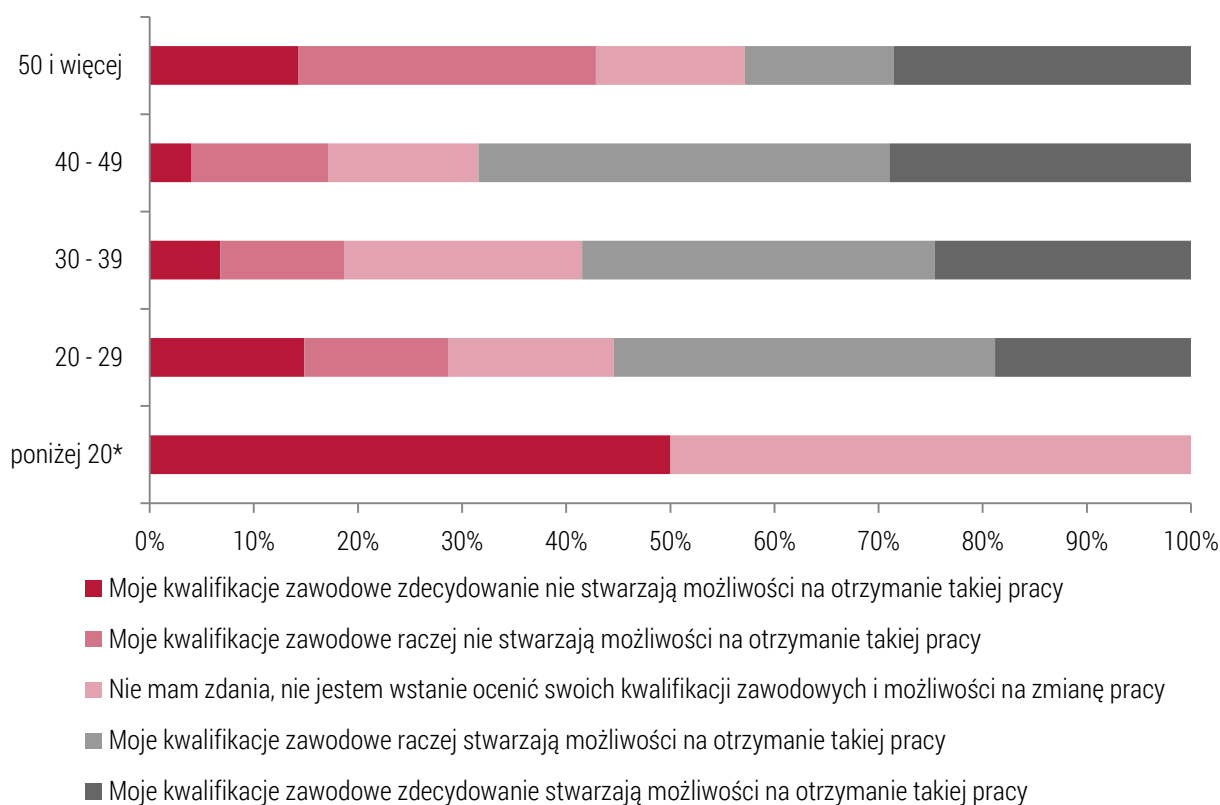


Źródło: opracowanie własne

Na ocenę kwalifikacji zawodowych przez pracowników dołowych KWK ROW wpływa również staż pracy. Najwyżej swoje umiejętności oceniają pracownicy z ponad 16-letnim doświadczeniem w pracy w górnictwie. 47% z nich ocenia swoje kwalifikacje jako raczej stwarzające szanse na otrzymanie pracy poza górnictwem, zaś nieco ponad 21% ocenie je zdecydowanie pozytywnie.

Kolejną zmienną braną pod uwagę w badaniu był wiek pracowników. Najwyżej swoje kwalifikacje oceniają osoby w wieku 40 lat. Około 29% ich odpowiedzi wskazuje na zdecydowanie pozytywną ocenę własnych kwalifikacji zawodowych w kontekście zmieniającego się rynku pracy, zaś 40% na raczej pozytywną ocenę. Najniżej swoje kwalifikacje zawodowe oceniały osoby mające powyżej 50 lat. Około 29% z nich twierdzi, że raczej nie ma szans na znalezienie pracy poza górnictwem węgla kamiennego, zaś nieco ponad 14% było zdecydowanie pewne takiej opinii.

Wykres 13. Samoocena kwalifikacji zawodowych według wieku⁵



Źródło: opracowanie własne

Mimo że większość (ponad 59%) ankietowanych górników zatrudnionych w KWK ROW względnie pozytywnie oceniła swoje kwalifikacje zawodowe, należy pamiętać o ponad 22% ankietowanych, którzy ocenili swoje umiejętności jako nie dające szansy na znalezienie pracy poza górnictwem węgla kamiennego. Transformacja węglowa i zmiany, które w jej wyniku nastąpią na rynku pracy, będą więc wymagały wdrożenia kompleksowego programu zmiany kwalifikacji, polegającego między innymi na dostosowaniu standardów kwalifikacji oraz opracowaniu procesu kształcenia ustawicznego.

Z punktu widzenia pracowników nabywanie, aktualizowanie i rozwijanie odpowiednich umiejętności jest najskuteczniejszym sposobem, aby zagwarantować sobie szansę na zatrudnienie, a tym samym znaleźć i/lub utrzymać pracę na zmieniającym się rynku.

3.3. Ocena wybranych czynników istotnych przy wyborze nowego miejsca pracy

Rynek pracy w Polsce konsekwentnie ewoluje, zmieniając się z rynku pracodawcy na tzw. rynek pracownika. W efekcie, coraz częściej to właśnie pracownik, zwłaszcza ten z odpowiednimi kwalifikacjami, ma możliwość

⁵ W przypadku osób w wieku poniżej 20 lat należy pamiętać o małej liczebności ankietowanej grupy, w związku z powyższym otrzymane wyniki nie są reprezentatywne

wyboru miejsca pracy. W wyniku transformacji węglowej spora część zatrudnionych w kopalniach stanie przed koniecznością wyboru nowego miejsca zatrudnienia.

Wykres 14. Średnia ocena czynników branych pod uwagę przy wyborze nowej pracy (skala 1–8)



Uwagi: Na wykresie przedstawiono średni wynik odpowiedzi udzielanych w skali 1–8

Źródło: opracowanie własne

W przeprowadzonym badaniu ankietowani zostali poproszeni o ocenę poszczególnych czynników decydujących o atrakcyjności ewentualnego nowego miejsca pracy poza górnictwem węgla kamiennego. Skala ocen wynosiła od 1 do 8, gdzie 8 oznaczało „czynnik o największym znaczeniu przy wyborze nowego miejsca pracy”.

W subiektywnej opinii uczestników badania najważniejszymi czynnikami decydującymi o atrakcyjności nowego miejsca pracy poza górnictwem węgla kamiennego są wynagrodzenia oraz stabilność zatrudnienia. Przeciętna ocena znaczenia wynagrodzenia wyniosła 6,4 pkt, a stabilności zatrudnienia 5,9 pkt.

Ocena wpływu poszczególnych czynników na podjęcie pracy poza górnictwem węgla kamiennego była zróżnicowana w zależności od grupy uczestników. Wynagrodzenie miało największe znaczenie dla ankietowanych z wyższym wykształceniem: średnio 7,2 pkt. Z kolei stabilność zatrudnienia była najistotniejsza dla osób, które ukończyły szkoły lub klasy o profilu górniczym (6,3 pkt).

Dla ankietowanych ze stażem pracy w górnictwie od 6 do 10 lat oraz ponad 16 lat największe znaczenie miała wysokość wynagrodzenia (odpowiednio 6,5 pkt oraz 6,4 pkt). Osoby pracujące w górnictwie od 11 do 15 lat najwyżej oceniały stabilność zatrudnienia (6,2 pkt).

Znaczenie wynagrodzenia przy ewentualnym podejmowaniu pracy poza górnictwem węgla kamiennego oraz oczekiwania co do jego wysokości mogą być sporym wyzwaniem w procesie transformacji. 44% górników zdecydowanie nie zgodziłoby się na niższe niż posiadane obecnie zarobki. Jedynie nieco ponad 25% badanych byłoby skłonne podjąć pracę z wynagrodzeniem niższym o maksymalnie 250 zł. Z kolei nieco ponad 24% ankietowanych nie miało w tej kwestii sprecyzowanego zdania.

Wykres 15. Czy gdyby musiał Pan podjąć pracę niezwiązaną z górnictwem, zgodziłby się Pan na pracę z mniejszym wynagrodzeniem niż obecnie?



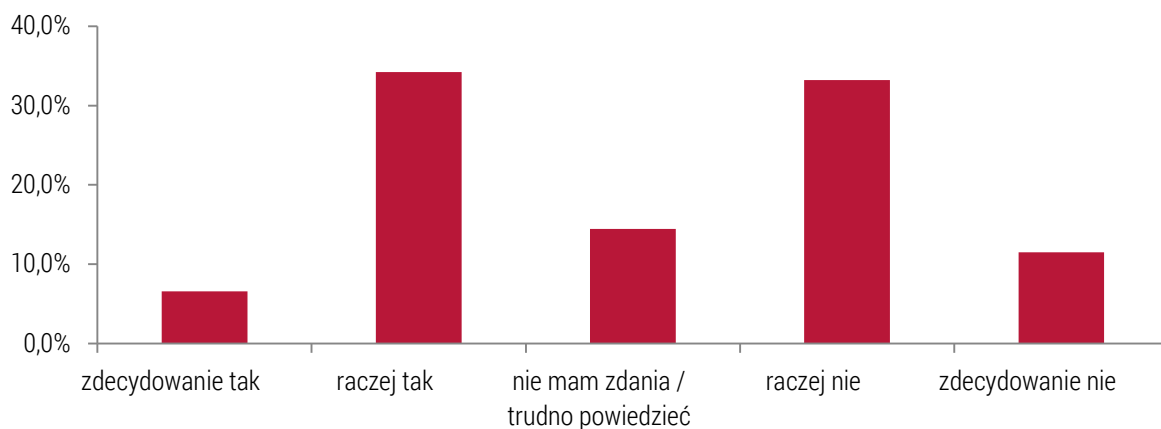
Źródło: opracowanie własne

Mimo że ankietowani z wyższym wykształceniem wskazywali przede wszystkim wynagrodzenie jako czynnik decydujący o atrakcyjności nowego miejsca pracy, to ponad 46% z nich byłoby skłonne zaakceptować pensję do 250 zł niższą niż dotychczasową. Natomiast jedynie 15% osób z wykształceniem zawodowym byłoby skłonne zgodzić się na takie obniżenie zarobków.

Na obniżenie wynagrodzenia o kwotę do 250 zł nie zgadzali się również ankietowani z ponad 16-letnim stażem pracy w górnictwie węgla kamiennego (tylko nieco ponad 15% z nich zgodziłoby się na obniżenie pensji) oraz 40-latkowie (niepełna 16% ankietowanych zgodziłoby się na zmianę zarobków). Przeciwno takiemu rozwiązaniu opowiedziało się też ponad 51% pracowników z najdłuższym stażem pracy. Ponad 57% ankietowanych w wieku powyżej 50 lat nie miało zdania co do ewentualnej obniżki wynagrodzeń w nowym miejscu pracy poza górnictwem węgla kamiennego.

Ankietowanych poproszono też o ocenę, czy podjęliby pracę, niezwiązaną bezpośrednio z górnictwem węgla kamiennego, do której musieliby dojeżdżać dłużej, przy założeniu, że pozostałe warunki zatrudnienia (m.in. wynagrodzenie, zabezpieczenie socjalne itp.) się nie zmieniają. Odległość nie była w opinii badanych najważniejszym czynnikiem decydującym o atrakcyjności nowego miejsca zatrudnienia. Przeciętna ocena wyniosła 3,6 pkt, co plasowało go na przedostatnim miejscu na liście.

Wykres 16. Czy gdyby musiał Pan podjąć pracę niezwiązaną z górnictwem wymagającą dłuższego dojazdu do nowego miejsca pracy, to czy byłby Pan skłonny podjąć taką pracę?



Źródło: opracowanie własne

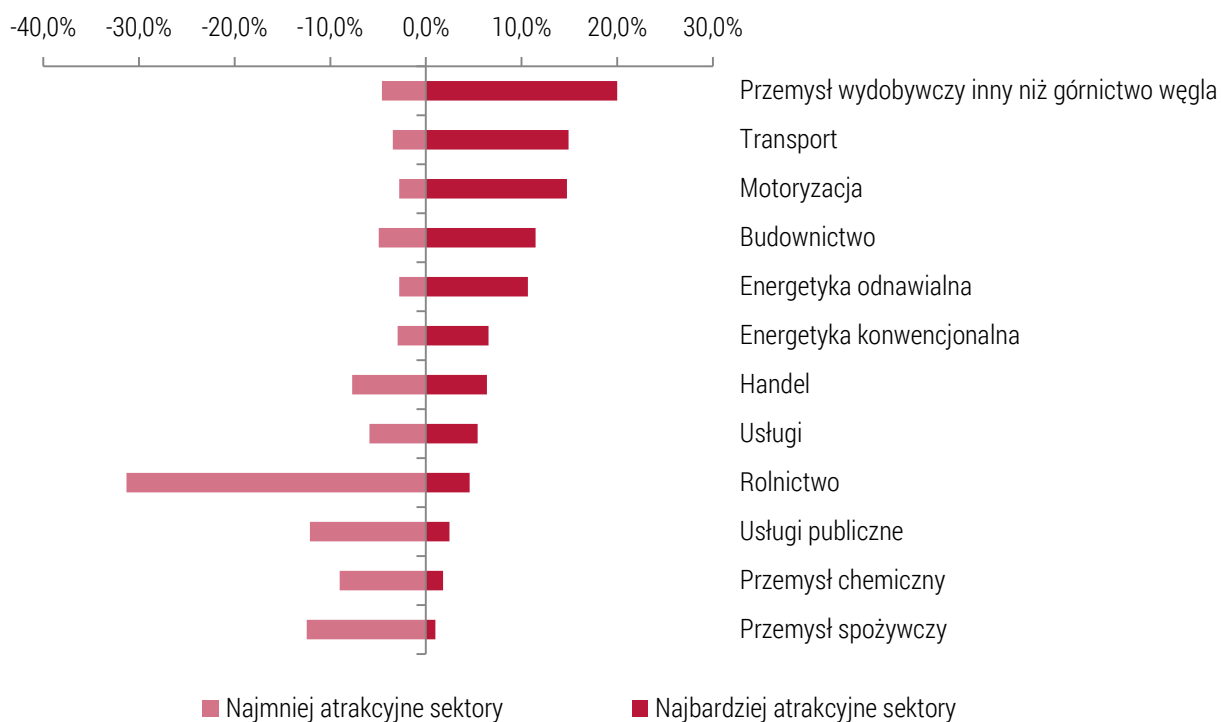
Niemniej jednak, nieco ponad 34% ankietowanych byłoby raczej skłonne dłużej dojeżdżać do nowej pracy, zaś 33% raczej nie. Jedynie ok. 11% badanych zdecydowanie nie zgodziłoby się na podjęcie zatrudnienia w dużej odległości od domu. Większą elastyczność w tej kwestii wykazywali pracownicy z najniższym stażem pracy w górnictwie (ok. 46% ankietowanych), po szkołach o profilu górniczym (47%), z wykształceniem wyższym (46%) oraz osoby w wieku ponad 50 lat (ponad 57%).

3.4. Ocena atrakcyjności sektorów

Analiza przedstawiona w pierwszej części raportu wskazuje, że liczba pracowników sektora górnictwa węgla kamiennego zmuszonych do zmiany miejsca pracy będzie raczej nieduża (zobacz rozdział 1). Niemniej jednak może ona stanowić spore wyzwanie dla regionu. Już dziś władze publiczne powinny rozważyć podjęcie kroków stymulujących popyt na pracę i zwiększających liczbę miejsc pracy w regionie. Należy pamiętać, że tworzenie nowych dróg rozwoju to długi proces. Na przykład w Zagłębiu Ruhry wypracowanie alternatywnych ścieżek rozwoju trwało kilkadziesiąt lat (Campbell and Coenen, 2017). Wydaje się, że region śląski znajduje się dziś w połowie tej drogi.

Szansą dla regionu śląskiego jest duże uprzemysłowienie. W pierwszym rozdziale niniejszego raportu wskazano sektory, które mogłyby teoretycznie zaoferować zatrudnienie osobom odchodzącym z górnictwa. Relatywnie najłatwiejszym kierunkiem dla odchodzących górników, ze względu na ich wykształcenie, wiek oraz rozkład płci, jest: przetwórstwo przemysłowe, budownictwo oraz transport. Są to sektory relatywnie duże, więc mogą zaoferować znaczącą liczbę miejsc pracy. Należy jednak pamiętać, że część pracowników może nie posiadać umiejętności, które gwarantowałyby im pracę w każdym innym sektorze.

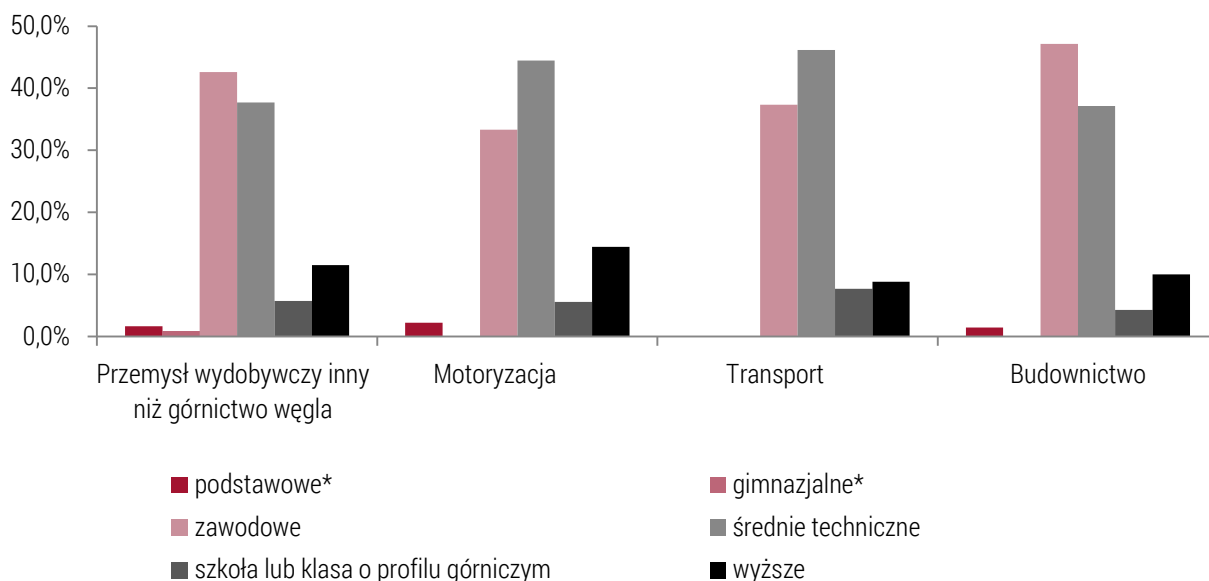
Wykres 17. Atrakcyjność poszczególnych sektorów jako ewentualnego miejsca pracy niezwiązanego z górnictwem węgla kamiennego



Źródło: opracowanie własne

Wnioski z pierwszego rozdziału pokrywają się w znacznym stopniu z oceną atrakcyjności poszczególnych sektorów jako ewentualnego miejsca pracy niezwiązanego z górnictwem węgla kamiennego przez ankietowanych górników. Najbardziej atrakcyjnym sektorem jest oczywiście (co nie powinno specjalnie dziwić) przemysł wydobywczy inny niż górnictwo węgla kamiennego. Pozytywnie oceniało go 20% wszystkich ankietowanych. Na kolejnych miejscach znalazły się: transport (14,9%), motoryzacja należąca do przetwórstwa przemysłowego (14,8%) oraz budownictwo (11,5%). Jednocześnie za najmniej atrakcyjne sektory ankietowani uważają: rolnictwo (ponad 31%), przemysł spożywczy (12,5%) oraz usługi publiczne (nieco ponad 12%).

Wykres 18. Atrakcyjność wybranych sektorów jako ewentualnego miejsca pracy niezwiązanego z górnictwem węgla kamiennego w odniesieniu do wykształcenia respondentów

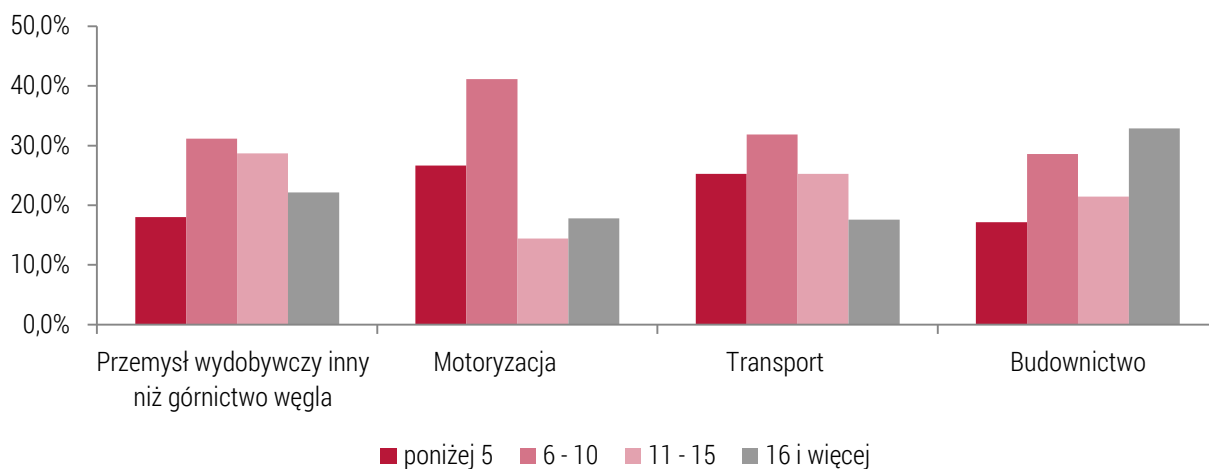


Źródło: opracowanie własne

Wymienione wyżej cztery najbardziej atrakcyjne sektory wskazywali przede wszystkim ankietowani z wykształceniem średnim technicznym oraz zasadniczym. 46% badanych z wykształceniem średnim technicznym i 37% z zawodowym jako bardzo atrakcyjny oceniali transport. Przemysł motoryzacyjny cieszył się powodzeniem w grupie osób z wykształceniem średnim technicznym (ponad 44%) oraz zasadniczym (ok. 33%). Przemysł wydobywczy inny niż górnictwo węgla kamiennego oraz budownictwo były wskazywane przede wszystkim przez ankietowanych z wykształceniem zawodowym (odpowiednio 47% i 43%) a na drugiej pozycji przez ankietowanych z wykształceniem średnim technicznym (odpowiednio 38% i 37%).

Większość ocenionych przez ankietowanych jako atrakcyjne sektorów wskazywana była przede wszystkim przez osoby ze stażem pracy w górnictwie między 6 a 10 lat (odpowiednio: przemysł wydobywczy 31%, motoryzacyjny ponad 41%, transport blisko 32%). Jedynie w przypadku budownictwa dominowały osoby z ponad 16-letnim doświadczeniem zawodowym (33%).

Wykres 19. Atrakcyjność wybranych sektorów jako ewentualnego miejsca pracy niezwiązanego z górnictwem węgla kamiennego w odniesieniu do stażu pracy w górnictwie



Źródło: opracowanie własne

Wymienione wyżej cztery najatrakcyjniejsze sektory wskazywane były głównie przez osoby w wieku między 30 a 39 lat oraz 20 i 29 lat. Jedynie w przypadku budownictwa na drugim miejscu były osoby w wieku 40–49 lat (ponad 34%).

W oparciu o wnioski z pierwszego rozdziału niniejszego raportu oraz wyniki badania należy przyjąć, że przemysł motoryzacyjny oraz budownictwo to sektory, w których górnicy mają potencjalnie największą szansę znaleźć pracę. Należy jednak pamiętać, iż zachodzący w branży motoryzacyjnej postęp technologiczny prowadzi do automatyzacji i obniżenia w przyszłości zapotrzebowania na siłę roboczą, zwłaszcza niewykwalifikowaną. Budownictwo ma podobną do górnictwa strukturę kwalifikacji, a niektóre z nich mogą być łatwo przeniesione między tymi dwoma sektorami. Ponadto, jest już docelowym sektorem dla 10% pracowników, którzy odchodzą z górnictwa i rozpoczynają pracę w innej branży⁶. Dodatkowo, według regionalnego barometru zawodów budownictwo wykazuje wysokie zapotrzebowanie na pracowników.

3.5. Ocena instrumentów polityki wsparcia osób opuszczających sektor górnictwa węgla kamiennego

Aby zwiększyć motywację górników do podejmowania pracy w innych sektorach, powinno się zaproponować określone instrumenty polityki społecznej, które złagodzą ewentualne obniżenie standardu życia w ich gospodarstwach domowych. Ważne jest, aby w procesie przechodzenia z gospodarki opartej na paliwach kopalnych na gospodarkę bardziej zrównoważoną żaden z pracowników nie został pozostawiony sam sobie.

⁶ Lewandowski P., Sałach K., & Ziółkowska K. (2018). *Termomodernizacja budynków mieszkalnych – potencjał tworzenia miejsc pracy*. Prezentacja na seminarium „Polityka publiczna przeciw ubóstwu energetycznemu w Polsce. Możliwe interwencje i ich wpływ społeczny”, Warszawa, 30 stycznia 2018 r.

Ludzie, którzy czują się zagrożeni, nie będą popierać zmian. Kluczem do transformacji wydaje się być spójna polityka przemysłowa, aktywna polityka rynku pracy czy zabezpieczenie społeczne. Jak podkreślono w Agendzie na Rzecz Godnej Pracy MOP, ochrona socjalna jest podstawowym prawem człowieka, a zapewnienie sprawiedliwej transformacji wymaga odpowiednich i skutecznych środków ochrony (zasiłki dla bezrobotnych, ubezpieczenie zdrowotne, świadczenia socjalne, emerytury itp.), które będą chronić poszkodowanych pracowników i sprzyjać włączeniu społecznemu oraz eliminacji ubóstwa⁷. Potrzebne są tu strategie zapobiegające utracie pracy, zapewniające wsparcie dochodów i zwiększające szanse na zatrudnienie dla pracowników opuszczających sektor górnictwa węgla kamiennego⁸.

W ocenie ankietowanych najważniejszym instrumentem wsparcia, a tym samym zapewne najbardziej oczekiwanym, są przyśpieszone emerytury. Wskazało je 43% ankietowanych, spośród których ponad 40% stanowiły osoby w wieku 30–39 lat, ze stażem pracy w górnictwie między 6 a 10 lat. Przyśpieszone emerytury najczęściej wybierały osoby z wykształceniem średnim technicznym oraz zasadniczym (odpowiednio 43% i 35% ankietowanych).

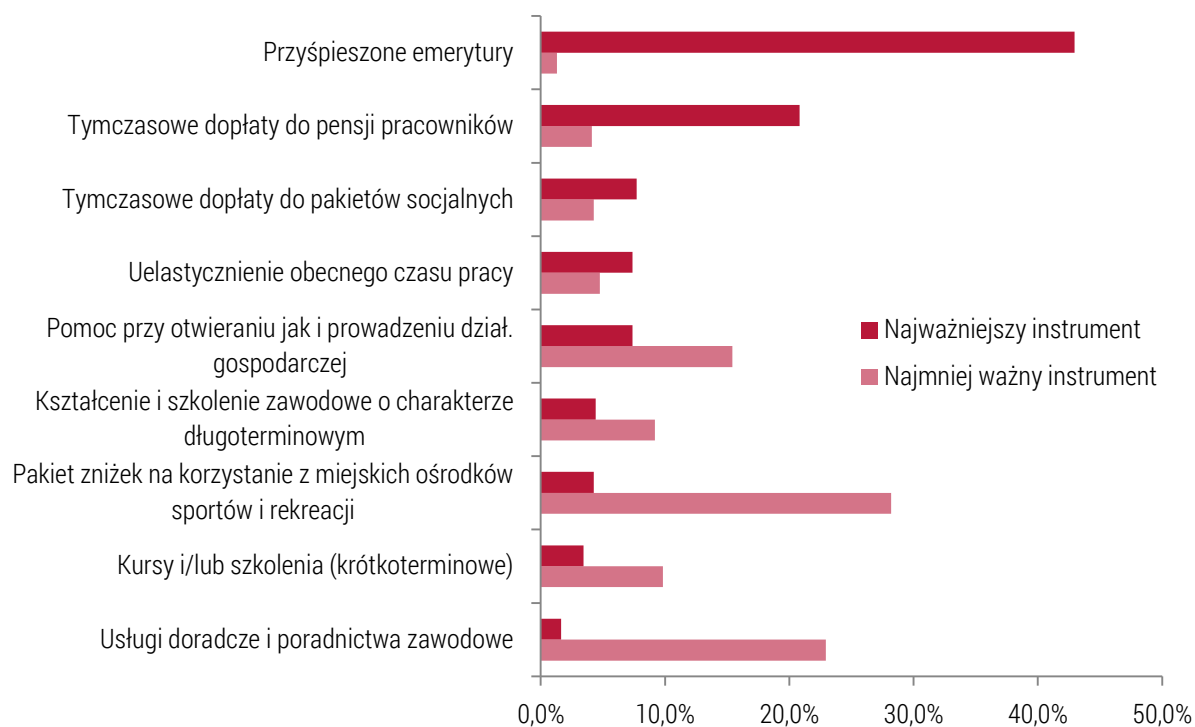
Drugim z najczęściej wskazywanych przez ankietowanych instrumentem były tymczasowe dopłaty (na zasadzie wyrównania) do pensji pracowników odchodzących do innych sektorów (oferujących niższe wynagrodzenia). Wskazało go blisko 21% badanych. W pozostałych kategoriach (wykształcenie, wiek i staż pracy) oceny kształtowały się podobnie jak w przypadku wcześniejszych emerytur.

Zdecydowanie najmniej oczekiwanymi przez ankietowanych instrumentami wsparcia były: pakiet zniżek na korzystanie z miejskich ośrodków sportów i rekreacji, transportu miejskiego itp. (ponad 28% ankietowanych oceniało ten instrument jako zdecydowanie najmniej istotny przy podejmowaniu decyzji o odejściu z sektora górnictwa węgla kamiennego), usługi doradcze (ok. 25%), poradnictwo zawodowe (23%) oraz pomoc przy otwieraniu i prowadzeniu działalności gospodarczej (ponad 15%).

⁷ <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>

⁸ Szpor A., Ziółkowska K. (2018). *The Transformation of the Polish Coal Sector. GSI Report*. Warszawa

Wykres 20. Atrakcyjność wybranych instrumentów wsparcia



Źródło: opracowanie własne

Analizując wyniki badania, można zauważyć, iż znaczna część ankietowanych oczekuje wsparcia pozwalającego pozostać im na rynku pracy. Chodzi tu między innymi o uelastycznienie obecnego czasu pracy, dodatkowy płatny urlop na zmianę kwalifikacji lub szukanie nowej pracy (7,4%), pomoc przy otwieraniu i prowadzeniu działalności gospodarczej (7,4%) czy długotrwałe instrumenty pozwalające na zmianę lub podniesienie kwalifikacji zawodowych (4,3%). W związku z tym należałoby ograniczyć stosowanie instrumentów polityki społecznej zapewniających jednorazowe transfery społeczne, w postaci na przykład jednorazowych odpraw pieniężnych. Wydaje się, że odprawy te powinny być kierowane jedynie do pracowników zbliżających się do wieku emerytalnego. Górnicy otrzymujący takie świadczenia mają bowiem niewielką motywację do nabywania nowych umiejętności we własnym zakresie i są narażeni na stosunkowo wysokie ryzyko długotrwałego bezrobocia, które z kolei może zmienić się w zniechęcenie pracownika (brak aktywności wskutek przekonania o niemożliwości znalezienia pracy) i przedwczesne wyjście z rynku pracy. Wielu, zwłaszcza starszych pracowników otrzymujących te świadczenia, miałyby trudności z nabyciem nowych umiejętności i zmianą zawodu.

3.6. Ocena postrzegania sprawiedliwej transformacji

Sprawiedliwa transformacja to jedno z najważniejszych założeń paryskiego porozumienia klimatycznego. Opisano ją szerzej w obowiązujących na całym świecie wytycznych Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP). Zgodnie z deklaracją solidarnej i sprawiedliwej transformacji przyjętą na COP24⁹ w Katowicach ma ona na celu

⁹ 4. Konferencja Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu (UNFCCC), Katowice 2018.

uwzględnienie aspektu społecznego transformacji na drodze do gospodarki niskoemisyjnej i jest kluczowym procesem dla uzyskania społecznej aprobaty dla zachodzących zmian, budującym zaufanie i wspierającym skuteczne przeobrażenia. Stanowi ona podstawowy temat dyskusji między rządami, partnerami społecznymi (pracodawcami i pracownikami) i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Cele i strategie sprawiedliwej transformacji mogą przybierać różny kierunek, w zależności od potrzeb poszczególnych interesariuszy. Wypracowanie jednolitego podejścia jest oczywiście utrudnione ze względu na odmienne wyzwania, przed jakimi stają poszczególne kraje i regiony. Można próbować jednak wymienić kilka podstawowych obszarów sprawiedliwej transformacji: ochronę klimatu, rozwój zielonych technologii, ograniczenie bezrobocia, ograniczenie problemów społecznych czy wsparcie rozwoju gospodarczego regionów górniczych. Jej cele mają zatem dość szeroki zakres.

Wykres 21. Najważniejsze cele, jakie powinny być realizowane w ramach sprawiedliwej transformacji

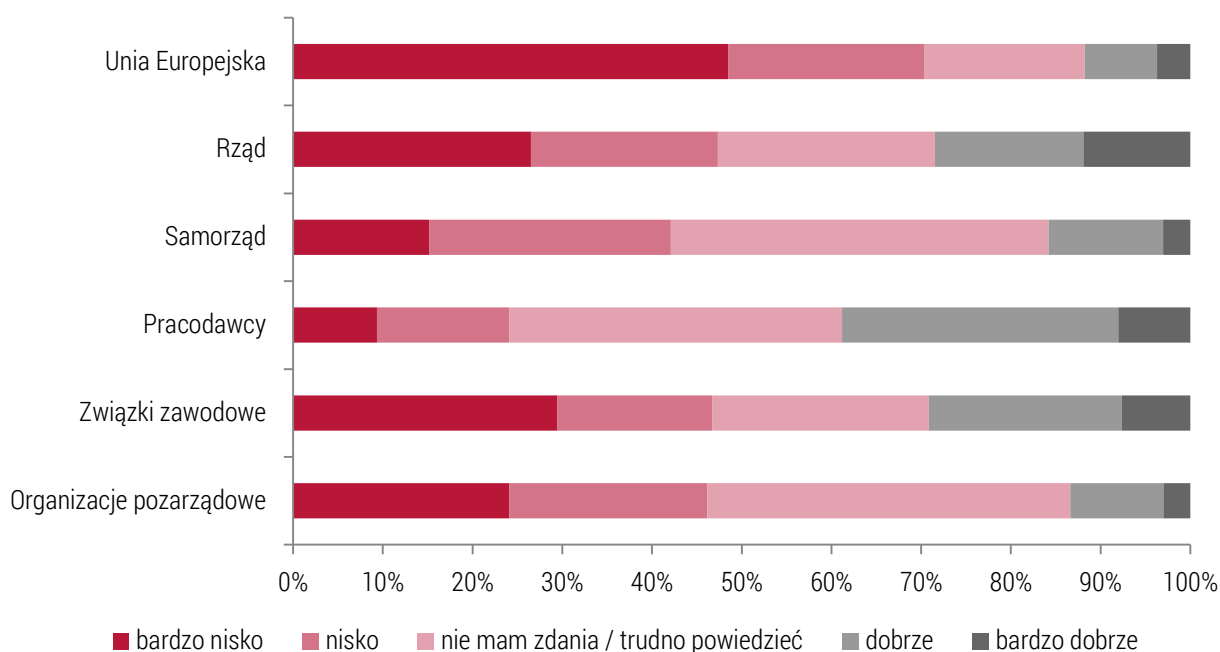


Źródło: opracowanie własne

Jako główny cel sprawiedliwej transformacji ankietowani wskazywali wspieranie rozwoju gospodarczego regionów górniczych (20% ankietowanych). Takiego wyboru dokonywały przede wszystkim osoby z wykształceniem średnim technicznym i zawodowym (odpowiednio 43% i 33% ankietowanych) oraz ze stażem w górnictwie węgla kamiennego od 6 do 10 lat (ponad 40%). Wpływ wykształcenia, wieku i stażu pracy na wybór dwóch kolejnych celów, czyli ograniczenia bezrobocia (ponad 19%) oraz ograniczenia problemów społecznych regionów górniczych (18,9%) był na podobnym poziomie, jak w przypadku pierwszego celu.

Na uwagę zasługuje też odejście od paliw kopalnych. Jedynie 1% ankietowanych uznało go za ważny cel. Co ciekawe, wpływ na wybór tego obszaru miał staż pracy w górnictwie węgla kamiennego oraz wiek. Odejście od paliw kopalnych za ważne uznali przede wszystkim pracownicy ze stażem pracy powyżej 16 lat (44% ankietowanych) oraz osoby w wieku 20–29 (44%) lat i 30–39 lat (44%).

Wykres 22. Jak ocenia Pan działania poszczególnych podmiotów zaangażowanych w sprawiedliwą transformację?



Źródło: opracowanie własne

W realizację koncepcji sprawiedliwej transformacji powinno być zaangażowane jak najwięcej podmiotów (interesariuszy). Tylko wtedy możliwe jest uwzględnienie interesów poszczególnych stron i wypracowanie wspólnego stanowiska. Niestety, nie zawsze te działania są skuteczne. W ocenie ankietowanych poszczególni uczestnicy tego procesu wypadają co najwyżej słabo.

Najniżej ocenione zostały działania podejmowane przez Unię Europejską. Ponad 48% pytanych oceniło je bardzo nisko, a blisko 22% nisko. Jedynie 3,7% badanych oceniło działania Unii Europejskiej bardzo dobrze i nieco ponad 8% dobrze. Równie źle ankietowani postrzegają inicjatywy rządowe w obszarze sprawiedliwej transformacji: ponad 25% ankietowanych oceniło je bardzo nisko, a kolejne 21% nisko.

Jednocześnie najlepiej respondenci oceniali działania podejmowane w obszarze sprawiedliwej transformacji przez pracodawców (8% bardzo dobrze, 31% dobrze) oraz związki zawodowe (7,6% bardzo dobrze, nieco ponad 21% dobrze).

Co ciekawe, ponad 42% ankietowanych nie potrafiło nic powiedzieć o działaniach podejmowanych w ramach sprawiedliwej transformacji przez samorząd, a ponad 40% nie znało działalności organizacji pozarządowych (NGO). Taka ocena poszczególnych podmiotów może wynikać z faktu, iż pracownicy, zwłaszcza w sektorze górniczym, mają bezpośredni kontakt przede wszystkim z pracodawcami i związkami zawodowymi, lepiej też orientują się w pracach instytucji europejskich czy rządu niż samorządu, nie wspominając już o organizacjach pozarządowych.

4. Rozwiązania wspierające proces sprawiedliwej transformacji w regionach górniczych

W tym rozdziale omawiamy genezę pojęcia sprawiedliwej transformacji, wskazując na pierwotny jego wymiar – zdrowotny i środowiskowy. Analizując jego ewolucję i aktualne definicje w kontekście walki ze zmianami klimatycznymi, przedstawiamy ich zróżnicowanie oraz elementy wspólne. Na podstawie istniejącego podziału instrumentów transformacji niskoemisyjnej, analizujemy instrumenty wykorzystywane w Polsce. Na koniec dokonujemy całościowej oceny stosowanych narzędzi, ze szczególnym uwzględnieniem restrukturyzacji zatrudnienia.

4.1. Geneza, rozwój pojęcia sprawiedliwej transformacji oraz jego aktualne definicje

Dla powstania pojęcia sprawiedliwej transformacji kluczowe okazały się procesy zachodzące w amerykańskich i kanadyjskich ruchach związkowych z lat 70. i 80. Szczególne znaczenie miało wyeksponowanie przez nie kwestii chorób zawodowych, powstających na skutek szkodliwego działania substancji toksycznych¹⁰ w niektórych branżach przemysłu. Brak jakichkolwiek rekompensat w przypadku utraty zdrowia najsilniej przyczynił się do popularyzacji postulatów dotyczących procedur ograniczających wykorzystanie i produkcję tych substancji. Podjęto również działania na rzecz ograniczenia ich szkodliwego wpływu na środowisko naturalne, w szczególności na tereny wokół fabryk i zakładów pracy, zamieszkałe przez społeczności lokalne. W skład tych ostatnich wchodziły pracownicy fabryk, ich rodziny, ale również osoby niezwiązane z przemysłem (Bennet, 2007).

Z początkiem lat 90. postulaty te ewoluowały wraz z rozwojem regulacji proekologicznych. Uznano, że kierunek ten jest nieodwracalny i w związku z tym podjęto próbę zintegrowania żądań pracowniczych i środowiskowych. Zaproponowano między innymi stworzenie specjalnego funduszu, mającego na celu pokrycie kosztów związanych z utratą miejsc pracy w efekcie realizacji postulatów ekologicznych. Propozycja związków obejmowała instrumenty skierowane zarówno do pracowników, jak i wspólnot lokalnych dotkniętych transformacją (Young, 1998). Chociaż postulaty te nie zostały nigdy w pełni zrealizowane, powróciły w ostatniej dekadzie w nowym kontekście, głównie w związku z dekarbonizacją motywowaną ochroną klimatu.

Znaczenie pojęcia sprawiedliwej transformacji w globalnych (i europejskich) negocjacjach klimatycznych rośnie. Powróciły do niego związki zawodowe, angażujące się coraz silniej w kwestię klimatu na szczeblu globalnym (Rosemberg 2010). W późniejszym okresie pojęcie to zostało umocowane w oficjalnych dokumentach Konferencji Stron (Porozumienie Paryskie, 2015; Deklaracja Solidarnej i Sprawiedliwej Transformacji, 2018). Również literatura naukowa oraz ekspercka w tym obszarze szybko się rozwija, choć sprawiedliwa transformacja definiowana jest różnorodnie i wyraża różne postulaty (Stavis, 2018). Przyczyną gwałtownego wzrostu zainteresowania sprawiedliwą transformacją jest poszukiwanie instrumentów, które pozwolą na podjęcie skuteczniejszych działań na rzecz ochrony klimatu. McCauley i Heffron (2018) definiują sprawiedliwą transformację jako uczciwy i godziwy (*fair and equitable*) proces przechodzenia w kierunku społeczeństwa postwęglowego. Autorzy widzą szansę, aby w obrębie tego pojęcia zintegrować trzy rozpoznane już pola badawcze, tj. sprawiedliwość środowiskową, klimatyczną i energetyczną. Stworzenie nowego, szerokiego pola

¹⁰ Leżącego wcześniej w cieniu kwestii związanych z wypadkami w miejscach pracy.

badawczego może okazać się atrakcyjne z punktu widzenia nauki oraz przydatne przy porządkowaniu różnych nurtów globalnej polityki klimatycznej. Jednak dla pracowników zamykanych zakładów pracy, ich rodzin oraz ich wspólnot lokalnych globalne cele klimatyczne nadal mają znaczenie drugorzędne (patrz rozdział 3).

Inna grupa definicji sprawiedliwej transformacji koncentruje się na dwóch elementach: politykach ochrony środowiska oraz osobach najbardziej dotkniętych przez negatywne konsekwencje tych polityk. Oba te elementy podkreślają w swoich definicjach Evans (2007) i Mustata (2017). Uwypuklają oni znaczenie pracowników i wspólnot lokalnych dotkniętych bezpośrednio procesami transformacyjnymi oraz znaczenie ekologii, uznając ochronę klimatu za czynnik zewnętrzny. Aspekt środowiskowy i lokalny w obu definicjach wydaje się być bardziej adekwatny w bieżących politykach, ponieważ bardziej odpowiada preferencjom i oczekiwaniom mieszkańców terenów uprzemysłowionych, w których globalny trend dekarbonizacji rodzi raczej obawy niż nadzieje co do przyszłości ich regionu. Marginalizowanie kwestii klimatu w polityce regionalnej i lokalnej ma jednak również swoją negatywną stronę. Skupienie się na kwestiach niskiej emisji daje powód do pozostania przy wielkoskalowej energetyce węglowej emitującej mniejszą ilość pyłów na wysokości, która nie zagraża zdrowiu i środowisku okolicznych mieszkańców.

Tabela 4. Dwie wybrane definicje sprawiedliwej transformacji

Proces restrukturyzacji z niezrównoważonej gospodarki w stronę **ekologicznej** i społecznej równowagi, przy jednoczesnym tworzeniu nowych zielonych miejsc pracy oraz wspieraniu ludzi i wspólnot lokalnych, które mogą być defaworyzowane w tym procesie. Proces sprawiedliwej transformacji ma na celu pełne zaangażowanie **pracowników i wspólnot** dotkniętych tymi zmianami w procesy decyzyjne, tak, aby zapobiec poświęcaniu czyjegokolwiek dobrobytu społecznego i ekonomicznego w transformacji.*

Model rozwojowy, oparty na lokalnie planowanych politykach publicznych, tworzących ramy dla sprawiedliwego dochodu i godnych warunków życia dla wszystkich **pracowników i wspólnot** dotkniętych konsekwencjami polityk ograniczania **zanieczyszczenia**. Wypracowywanie sprawiedliwej transformacji gromadzi wszystkich aktorów po jednej stronie stołu w celu znalezienia najlepszych rozwiązań dla regionu i wspólnot.*

**Tłumaczenie własne*

Evans, 2007

Mustata, 2017

W Polsce pojęcie sprawiedliwej transformacji zostało spopularyzowane dopiero w związku z przygotowaniem do organizacji szczytu COP24 w Katowicach. Nie miało zatem bezpośredniego wpływu na procesy transformacyjne, jakie zachodziły w Polsce od początku lat 90. Główną osią tych zmian było przechodzenie z gospodarki centralnie sterowanej do wolnorynkowej w oparciu o konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju, realizowaną w dialogu partnerów społecznych, tj. rządu, organizacji pracodawców i związków zawodowych. Wydaje się, że brak reprezentacji interesów ekologicznych w tym formacie sprzyjał dominacji kwestii społecznych i gospodarczych nad kwestiami środowiskowymi. Rola samorządów rosła z czasem, jednak ani one, ani społeczności lokalne (ze względu na słabo rozwinięty w regionie sektor pozarządowy) nie odgrywały wiodącej roli w transformacji regionu (Szpor, 2017).

Nowe otwarcie w procesie transformacji regionów górniczych ma umożliwić utworzona przez Komisję Europejską tzw. Platforma Regionów Węglowych (ang. *Coal Regions in Transition Platform*). Platforma ta ma zapewnić, że realizacja celów europejskiej polityki klimatyczno-energetycznej¹¹ w regionach europejskich, w których górnictwo

¹¹ Sformułowana w pakiecie legislacyjnym „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”.

węgla lub jego spalanie stanowią istotną część gospodarki, nie pogorszy ich sytuacji społeczno-ekonomicznej. Platforma Regionów Węglowych ma koordynować dwa rodzaje polityk: retroaktywne, minimalizujące negatywne efekty transformacji, oraz proaktywne, chroniące przed wystąpieniem tych efektów w przyszłości.

Praktycznym wymiarem działalności Platformy Regionów Węglowych ma być wspieranie regionów w planowaniu, realizacji i ewaluacji projektów rozwojowych. Wsparcie ma umożliwić dywersyfikację gospodarczą i transformację technologiczną, zapewniając z jednej strony dekarbonizację, a z drugiej wzrost i nowe miejsca pracy. Platforma wspiera regiony w lepszym wykorzystaniu istniejących funduszy i programów finansowych, a w dalszej perspektywie ma zabezpieczyć osobną pulę środków kierowanych na pomoc tym regionom.

Powstanie Platformy Regionów Węglowych doprowadziło do wykreowania nowej struktury instytucjonalnej w prowadzeniu transformacji w regionach. Główną formułą działania platformy jest udostępnienie wielopoziomowego forum dialogu między podmiotami procesów transformacyjnych. Od regionów wymagało to utworzenia mieszanych zespołów reprezentujących samorząd regionalny, rząd, biznes oraz inne środowiska, które wspólnie będą w stanie zaproponować projekty transformacyjne. W literaturze dotyczącej sprawiedliwej transformacji zwraca się uwagę, że poza sprawiedliwością substancjalną lub dystrybucyjną (Green, 2018; McCauley i Heffron, 2018) określającymi komu należy się w wsparcie, jakiego rodzaju, oraz w jakim stopniu powinno się go udzielać, istotna jest również sprawiedliwość proceduralna. Odnosi się ona do zakresu i sposobu konsultacji polityk w obszarze sprawiedliwej transformacji.

Zapewnienie sprawiedliwości proceduralnej będzie istotnym wyzwaniem dla tworzącej się w regionie śląskim nowej struktury zarządzania transformacją. Wymagać to będzie nie tylko zapewnienia dostępu do informacji o tworzeniu projektów, procesach selekcji i ich realizacji oraz ich późniejszej ewaluacji. Potrzebne będzie zaktywizowanie mieszkańców terenów górniczych i pogórnicych oraz reprezentujących je lokalnych organizacji pozarządowych do udziału w konsultacjach oraz zapewnienie pełnego zrozumienia prowadzonych działań i ich oczekiwanych rezultatów. Doraźny tryb postępowania i prac nad aktualnie zgłoszonymi projektami wymuszony koniecznością szybkiego działania powinien ewoluować w kierunku długofalowych strategii angażujących podmioty dotknięte transformacją na możliwie najniższym szczeblu. Jak wskazują doświadczenia, zapewnienie sprawiedliwości proceduralnej podwyższa legitymację społeczną oraz zwiększa skuteczność wprowadzanych instrumentów transformacji. Pozwala to również budować poparcie społeczne dla władz publicznych, tworzyć bardziej innowacyjnych projekty oraz promować je na zewnątrz regionu.

4.2. Instrumenty transformacji niskoemisyjnej oraz ich zastosowanie w transformacji górnictwa w regionie śląskim

Transformacja górnictwa węgla oraz energetyki w Polsce nie stawiała sobie dotąd za cel całkowitego odejścia od węgla. Na początku lat 90. zmniejszanie się górnictwa węgla było przede wszystkim efektem polityki restrukturyzacji gospodarki, w szczególności restrukturyzacji przemysłu oraz dostosowania go do warunków wolnorynkowych. W latach późniejszych coraz ważniejszym czynnikiem stawała się polityka klimatyczna UE, realizująca globalną strategię dekarbonizacji, w szczególności poprzez zmniejszanie zużycia węgla w produkcji energii. Ochrona klimatu, podobnie jak całkowite odejście od węgla, nie stanowiły jednak dotąd agendy wewnętrznej polskich rządów, a polityka w tym zakresie była raczej kompromisem między oczekiwaniami UE a własnymi priorytetami rozwojowymi.

Wykorzystywane w Polsce instrumenty wsparcia transformacji niskoemisyjnej można sklasyfikować według podziału zaproponowanego przez Greena (2018). Przedstawiony w tabeli 5 podział wyróżnia adresatów wsparcia (kolumny) oraz typy polityk (wiersze). Typy polityk podzielone są dodatkowo według dwóch kryteriów: orientacji (instrumenty zorientowane wstecz i w przód) oraz zakresu (szeroki i wąski). Instrumenty zorientowane wstecz (w przeszłość) mają na celu częściowe lub całkowite utrzymanie stanu sprzed wprowadzanych zmian strukturalnych, natomiast zorientowane w przód (w przyszłość) mają na celu ułatwienie dostosowania do zmian, które będą zachodzić w wyniku zmian strukturalnych. Jeśli chodzi o zakres, wąskie polityki charakteryzuje podejście piętne, natomiast szerokie uwzględnia zarówno wartości dające się zmierzyć piętne, jak i te związane z utratą funkcji społecznych, psychologicznych lub kulturowych.

Poniższa analiza odnosi się do polityk skierowanych bezpośrednio na funkcjonowanie górnictwa węgla kamiennego. Nie uwzględnia m.in. instrumentów, które adresowane są do pracowników górnictwa w szerszych programach wsparcia, a także niektórych istotnych instrumentów realizowanych np. w ramach kompleksowych lokalnych i regionalnych programów (takich, jak programy rewitalizacji oraz plany niskoemisyjnej gospodarki). Analiza narzędzi nie rozstrzyga, w jakim stopniu obciążenie sektora zobowiązaniami publicznoprawnymi jest uzasadnione. Niektóre pojawiają się dwukrotnie (np. dofinansowanie rent i emerytur górniczych dla pracowników odpowiada umorzeniu składek ubezpieczeniowych i zdrowotnych), aby uniknąć rozstrzygania w tym miejscu, czy koszty te powinien ponosić sektor prywatny, czy też – jak to się obecnie dzieje – powinny być dofinansowywane z pieniędzy publicznych.

Tabela 5. Instrumenty transformacji niskoemisyjnej dostępne w regionie śląskim na podstawie typologii F. Greena

	Kompensacja piętne (Polityka zorientowana wstecz, wąski zakres)	Wyjątek regulacyjny (Polityka zorientowana wstecz, szeroki zakres)	Wsparcie w przystosowaniu do zmian strukturalnych (Polityka zorientowana w przód, wąski zakres)	Holistyczne wsparcie dostosowawcze (Polityka zorientowana w przód, szeroki zakres)
Konsumenci / gospodarstwa domowe	Odszkodowanie za szkody górnicze.	Brak	Wsparcie inwestycji w OZE oraz termomodernizację; dofinansowanie wymiany starych i nieefektywnych źródeł ciepła na paliwa stałe; zwolnienie z podatku od nieruchomości dla domów ogrzewanych ekologicznie.	Brak
Firmy	Kapitalizacja ze strony innych firm kontrolowanych przez sektor publiczny; umorzenia podatków, składek ubezpieczeniowych i zdrowotnych; odszkodowanie za szkody górnicze.	Pomoc publiczna dla likwidowanych kopalń; (darmowe uprawnienia do emisji CO ₂).	Finansowanie B+R w obszarze górnictwa, wsparcie inwestycji w OZE.	Nie dotyczy

Pracownicy i byli pracownicy oraz ich rodziny	Dofinansowane emerytury i renty górnicze, jednorazowe odprawy górnicze, urlopy górnicze; jednorazowa wypłata za deputat węglowy dla rencistów, emerytów górniczych oraz wdów i sierot po górnikach.	<i>Pośredni efekt wyjątków regulacyjnych dla firm zatrudniających pracowników.</i>	Brak.	Aktywizacja zawodowa żon górników
Wspólnoty, samorząd lokalny	Odszkodowanie za szkody górnicze	Zwolnienia z podatków centralnych dla firm działających na terenach stref ekonomicznych (w KSSE).	Doradztwo energetyczne (NFOŚiGW); premia termomodernizacyjna, darmowe przekazanie (przez SRK) samorządom terenów poprzemysłowych pod przyszłe inwestycje rekultywacyjne lub rewitalizacyjne.	Środki europejskie lub krajowe na rewitalizację (np. przekształcenie obiektów przemysłowych w obiekty turystyczne (z przynajmniej częściowym zachowaniem miejsc pracy dla byłych górników). Środki europejskie lub krajowe na rekultywację, czyli przywrócenie walorów środowiskowych (lub np. przekształcenie terenów poprzemysłowych w tereny rekreacyjne).

Dofinansowanie termomodernizacji oraz OZE to obecnie główne instrumenty skierowane do gospodarstw domowych, które wspierają poprawę jakości powietrza i w efekcie łagodzą negatywne konsekwencje zmniejszania roli węgla. Specyficznym przykładem jest dofinansowanie wymiany pieców na paliwa stałe w ogrzewaniu indywidualnym przyznawane w niektórych regionach. Są to jednak działania na wczesnym etapie i prowadzone na stosunkowo niewielką skalę, dlatego wydaje się, że nie wpływają jeszcze znacząco na zmniejszenie zużycia węgla w Polsce. Instrumentem, który działa w tym samym kierunku, jest zwolnienie od podatku gruntowego gospodarstw domowych ogrzewanych ekologicznie w niektórych gminach. Narzędzia te mają przede wszystkim charakter wąski (pieniężny) i są zorientowane w przyszłość. Ze środków publicznych finansowany jest również zwrot kosztów poniesionych przez obywateli (a także firmy oraz samorządy) w wyniku szkód górniczych w przypadku, gdy kopalnie odpowiedzialne za powstanie szkód już nie istnieją. Są to więc instrumenty zaliczane do skierowanych wstecz kompensat pieniężnych. Holistyczne wsparcie może być zawarte w poszczególnych planach i programach realizowanych na poziomie lokalnym.

Transformacja niskoemisyjna wspierana jest również przez instrumenty adresowane do firm związanych z górnictwem węgla. Ich fundamentalnym wsparciem jest dofinansowanie emerytur i rent górniczych, którego wartość według raportu NIK (2017) odpowiada mniej więcej całości wkładu finansowego, jaki w różnych formach ten sektor wnosi do gospodarki. Zgodnie z dozwoloną w ramach UE pomocą publiczną, budżet państwa finansuje również procesy zamykania kopalń oraz szkód powstałych w wyniku ich funkcjonowania, a także instrumenty osłonowe dla pracowników rezygnujących z zatrudnienia w nich. Firmy górnicze otrzymują także wsparcie finansowe ze strony m.in. firm energetycznych kontrolowanych przez rząd. Istotnym instrumentem są też granty badawczo-rozwojowe np. w zakresie technologii czystego węgla lub bezpieczeństwa pracy w kopalniach. Instrumentem, który pośrednio oddziałuje na kondycję branży górniczej, są darmowe uprawnienia do emisji dla elektrowni opalanych węglem, co pozwala utrzymać relatywnie wyższy popyt na ten surowiec.

Do klasycznych w Polsce instrumentów kierowanych do pracowników w kontekście transformacji niskoemisyjnej zalicza się urlopy oraz odprawy górnicze. Stosowane w różnych wariantach od połowy lat 90., stanowiły one istotny element łagodzenia społecznych skutków zamykania kopalń. Choć były w niektórych okresach jednym z najistotniejszych elementów programów restrukturyzacji, miały również swoje negatywne konsekwencje. Przede wszystkim przyczyniały się do skrócenia aktywności zawodowej pracowników (w szczególności odprawy górnicze) oraz obniżały motywację do podjęcia pracy poza sektorem górnictwa (jednorazowe odprawy), co niejednokrotnie prowadziło do powstawania problemów społecznych (Szpor, Ziółkowska, 2018). Choć polityki transferowe w zakresie rynku pracy są uznawane za mniej efektywne niż polityki aktywne, to oba rodzaje instrumentów mają swoje uzasadnienie przy zachowaniu odpowiednich proporcji. Były i nadal są wykorzystywane w gospodarkach odchodzących od węgla, np. w Czechach, Hiszpanii, Holandii (por. del Rio, 2017; Gales & Hölsgens, 2017; Reckova, 2017).

Instrumenty adresowane do jednostek samorządu terytorialnego oraz różnego rodzaju wspólnot lokalnych są realizowane na dwóch poziomach. Na poziomie gmin, powiatów, miast tworzy się różnego rodzaju dokumenty strategiczne, decydujące o doborze konkretnych instrumentów, np. programy rewitalizacji, programy niskoemisyjnej gospodarki, które mogą odnosić się do lokalnej specyfiki, w tym znaczenia górnictwa w gminie. Na poziomie województwa istotna jest możliwość decydowania o priorytetach w wydatkowaniu funduszy strukturalnych, które są znacznym wsparciem dla celów niskoemisyjnych. Strategia rozwoju województwa przekłada się również na inne dokumenty, np. strategie inteligentnych specjalizacji. Przykładem holistycznych projektów jest przekształcanie obiektów poprzemysłowych, np. kopalń, w obiekty kulturalne, turystyczne, centra konferencyjne itp. Istotne jest również wsparcie termomodernizacji czy instalacji OZE, trafiające poprzez Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska do np. wspólnot mieszkaniowych.

4.3. Ocena skuteczności stosowanych instrumentów oraz możliwości ich uzupełniania

Transformacja niskoemisyjna w odniesieniu do górnictwa węgla kamiennego w regionie śląskim realizowana jest tradycyjnie poprzez instrumenty zorientowane wstecz – kompensacje oraz wyjątki regulacyjne. Instrumenty zorientowane w przód – wsparcie w przygotowaniu zmian strukturalnych oraz holistyczne programy dostosowawcze zaczynają jednak zajmować coraz istotniejsze miejsce. W zależności od podejścia władz samorządowych do transformacji niskoemisyjnej, jednostki samorządu mogą uwzględniać cele transformacji niskoemisyjnej w różny sposób. Na szczeblu administracji lokalnej instrumenty mogą być nastawione raczej na aspekty ekologiczne transformacji (związane z niską emisją, lokalnym zagospodarowaniem terenu), podczas gdy na szczeblu regionalnym, a przede wszystkim centralnym, również na cele klimatyczne (dotyczące energetyki zawodowej, transportu itp.). Szansą na zwiększanie się udziału projektów zorientowanych w przód może być realizacja niektórych projektów zgłoszonych przez województwo śląskie w ramach platformy węglowej. Jednocześnie, ze względu na niewystarczający system monitorowania i ewaluacji, efektywność tych instrumentów może być trudna do zweryfikowania, co może okazać się utraconą szansą rozwojową w przyszłości.

Zgodnie z wynikami badania ankietowego (Rozdział 3), najbardziej atrakcyjne w obszarze zatrudnienia mogą okazać się subsydia płacowe oraz gwarancje pierwszeństwa w zatrudnieniu (Ramka 1). Instrumenty te najbardziej odpowiadają preferencjom górników, którzy wskazują, że utrzymanie obecnego poziomu wynagrodzenia oraz stabilności zatrudnienia są najważniejszymi czynnikami, które motywują ich do pozostania w

sektorze. Oba narzędzia są dopuszczalne w polskim prawie i wykorzystywane w przeszłości w programach pomocy górnikom. Długofalowo mają one jednak negatywny wpływ na rynek pracy oraz wydajność pracowników. Ich stosowanie wymaga więc dodatkowych ograniczeń, w tym przyznawania ich na określony czas, uzależnienie ich od podjęcia przez pracownika kursów i szkoleń oraz zdobywania kwalifikacji zawodowych. Rozwiązania te mogą być ujęte zbiorczo w jednym pakiecie restrukturyzacji, oferowanym osobom odchodzącym z górnictwa.

Ramka 1. Hiszpania – Rządowy Program Sprawiedliwej Transformacji

Sprawiedliwa transformacja w Hiszpanii stanowi ramy programu odejścia od produkcji węgla, wypracowanego w 2018 roku w ramach dialogu pomiędzy partnerami społecznymi. Na jego realizację przeznaczono 250 mln euro ze środków własnych hiszpańskiego rządu. Wdrażanie ma potrwać pięć lat, począwszy od 2019 roku.

Program został przyjęty przez rząd w oparciu o Decyzję Rady 2010/787/EU, zgodnie z którą większość kopalń węgla zostanie zamknięta w 2018 roku, a większość elektrowni węglowych w 2020 roku. Głównymi instrumentami będą wczesne emerytury (przyznawane górnikom z większym stażem) oraz rekompensaty za zwolnienia (przyznawane górnikom z mniejszym stażem).

Część środków w ramach programu zostanie przeznaczona na przywrócenie funkcjonalnych i środowiskowych walorów terenów poprzemysłowych. Projekty będą obejmowały m.in. gospodarkę odpadami, redukcję zanieczyszczeń (wody, powietrza), hałasu oraz rozbudowę sieci gazowych, systemów oświetlenia itd. **Zatrudnienie przy tych przedsięwzięciach będzie oferowane w pierwszej kolejności byłym pracownikom górnictwa.** Każdy z wyznaczonych obszarów będzie realizował swoje zadania w oparciu o przygotowany wcześniej plan działania obejmujący między innymi instalację OZE, poprawę efektywności energetycznej oraz rozwój nowych przemysłów.

Źródło: Szpor, Kiewra, 2018

Ramka 2. Stany Zjednoczone – Rządowy Program łagodzenia efektów liberalizacji handlu

Trade Adjustment Assistance (TAA) to amerykański program walki z negatywnymi skutkami znoszenia barier w handlu międzynarodowym realizowany na poziomie federalnym. Funkcjonujący w różnych formach od 1939 roku składa się obecnie z czterech komponentów kierowanych do: pracowników, firm, rolników, oraz wspólnot lokalnych.

Komponent wspierający pracowników jest obecnie największy i jest koordynowany przez departament pracy a realizowany na poziomie stanowym. W Wirginii Zachodniej, w ramach tego komponentu udziela instrumentów wsparcia obejmujących między innymi **subsydia płacowe** dla górników powyżej 50 roku życia. Mogą one być wypłacane do dwóch lat lub do określonej wysokości kwoty. Ponadto, program oferuje środki finansowe (przy uwzględnieniu ich wcześniejszego zatrudnienia i zarobków) na kursy i szkolenia w tym dodatkowo dofinansowuje poszukiwanie nowej pracy poza miejscem zamieszkania oraz środki na przeprowadzenie się do nowego miejsca zamieszkania, w celu zatrudnienia.

Źródło: Workforce West Virginia

Szansę na stworzenie takiego pakietu daje między innymi program termomodernizacji w regionie śląskim. Oferuje on wieloletni, wysokobudżetowy plan poprawy efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych. Przyczyni się do utworzenia nowych miejsc pracy. Przy dodatkowych szkoleniach oraz zapewnieniu górnikom pierwszeństwa zatrudnienia może tworzyć on atrakcyjną alternatywę dla części osób odchodzących z sektora.

Pracę mogą oferować firmy już istniejące, ale również takie, które będą powoływane przez spółki sektora górniczego, czy to w formie spółek zależnych czy też spółdzielni socjalnych, świadczących usługi np. na obszarach zamieszkałych przez górników. Subsydia do wynagrodzeń mogą dodatkowo uatrakcyjnić te stanowiska. Takie programy prowadzić będą do poprawy efektywności energetycznej oraz, po skierowaniu ich do właściwych adresatów, zmniejszać zjawisko ubóstwa energetycznego (Rutkowski et al., 2018, Lewandowski et al., 2018).

Podobne działania mogą być prowadzone również w obszarze energetyki odnawialnej. Jednym z lepszych zastosowań dla zdegradowanych obszarów przemysłowych jest umiejscowienie na nich instalacji fotowoltaicznych oraz wiatrowych. Przynoszą one zwroty inwestorom, ale również gminom, do których tereny te należą. Podobnie jak w przypadku programów termomodernizacji, oferta rewitalizacji (w tym wykorzystania dla energetyki odnawialnej), może dawać miejsca pracy osobom zatrudnionym uprzednio w sektorze górnictwa (patrz ramka 1).

5. Podsumowanie i implikacje

Rola węgla kamiennego w gospodarce regionu śląskiego od trzech dekad systematycznie się zmniejsza i będzie się zmniejszać. Region ten powinien w najbliższym czasie zdefiniować dla siebie nową przyszłość w oparciu o inne branże i sektory. Zmiany dotkną w pierwszej kolejności górników oraz osoby, których praca zależna jest od sektora węglowego.

Společne i ekonomiczne wyzwania związane z wygaszaniem górnictwa są jednak mniejsze niż w latach 1990 i 2000. Pracownicy odchodzący z górnictwa węgla kamiennego będą mogli znaleźć pracę w rozwijających się sektorach przetwórstwa przemysłowego, transportu czy budownictwa. Każdy z tych sektorów charakteryzuje się podobną do górnictwa strukturą wykształcenia i wieku pracowników. Są też relatywnie duże, więc liczba miejsc pracy, które mogą zaoferować, będzie znacząca. Dla tej części górników, którzy posiadają niższe wykształcenie, sytuacja może być nieco bardziej skomplikowana. W ich przypadku zdobycie dodatkowych kwalifikacji może okazać się niezbędne, aby znaleźć atrakcyjną pracę poza górnictwem.

Szansę zatrudnienia w tych sektorach dostrzegają też obecni pracownicy górnictwa. Pytani o ewentualny kierunek poszukiwania innej pracy, w pierwszej kolejności wskazują sektor wydobywczy, niezwiązany z węglem kamiennym, co biorąc pod uwagę ich doświadczenie zawodowe, nie może dziwić. Biorąc pod uwagę, iż sektor wydobywczy w regionie nie oferuje zbyt wielu alternatyw, poza wydobyciem i przeróbką węgla kamiennego, istotne są kolejne wskazywane alternatywy - transport, motoryzacja czy budownictwo. Najbardziej obiecujący wydaje się sektor motoryzacyjny. Od początku XXI wieku przetwórstwo przemysłowe (do którego należy motoryzacja) prężnie się rozwija w regionie, choć w przyszłości jego wzrost może być nieco wolniejszy. Szansę górników na rynku pracy dodatkowo zwiększa fakt, iż większość z nich ocenia swoje kwalifikacje zawodowe jako umożliwiające otrzymanie pracy poza górnictwem węgla kamiennego.

Przy wyborze potencjalnego miejsca pracy górnicy kierowaliby się przede wszystkim wysokością wynagrodzenia oraz stabilnością zatrudnienia. O ile przemysł oferuje stabilne zatrudnienie, to oczekiwania co do wysokości wynagrodzenia w nowym miejscu pracy mogą być sporym wyzwaniem. Zarobki w sektorach wskazywanych przez górników jako alternatywa są zdecydowanie niższe niż w górnictwie. Część górników jest oczywiście gotowa zaakceptować niższe zarobki, ale jedynie w niewielkim stopniu. Nieco ponad 1/4 badanych byłaby skłonna podjąć pracę poza górnictwem węgla kamiennego z wynagrodzeniem niższym o około 250 zł, a tylko nieliczni byłiby skłonni obniżyć swoje oczekiwania maksymalnie o 750 zł. Jednak niemal połowa ankietowanych zdecydowanie nie zgadza się na pracę za mniejsze wynagrodzenie niż obecne. Choć górnicy są otwarci na pracę w innych sektorach, oczekiwania płacowe większości z nich raczej nie będą poza górnictwem zrealizowane, co tworzy wyzwanie dla dialogu społecznego i polityki wspierającej transformację.

Nadchodzący spadek wydobycia węgla i zatrudnienia w górnictwie będzie miał również wpływ na zatrudnienie w branżach dostarczających dobra i usługi niezbędne do funkcjonowania kopalni. Skala tego problemu będzie jednak umiarkowana. Nasze oszacowania wskazują, że liczba pracowników, których miejsca pracy są bezpośrednio związane z działalnością górnictwa, to jedynie 57 tys. osób, czyli około 0,4% całkowitej liczby pracowników w Polsce. W regionie śląskim jest to około 35 tys. miejsc pracy, czyli 2% zatrudnienia w regionie śląskim. Należy spodziewać się stopniowego spadku liczby miejsc pracy zależnych od górnictwa, ale będzie on rozłożony na kilka dekad. Podobnie jak w przypadku górników, część pracowników odejdzie na emeryturę. Co więcej, firmy zależne od górnictwa w przyszłości będą szukać nowych rynków zbytu i przestawiać produkcję na

dobrze wykorzystywane w innych działach gospodarki. Aby ten proces przebiegał sprawnie, potrzebna jest jednak jasna strategia transformacji, która umożliwi im odpowiednie zaplanowanie restrukturyzacji i wejścia na nowe rynki.

Powyższe wnioski pozwalają nam sformułować kilka sugestii dla polityki publicznej, których celem jest zapobieganie negatywnym skutkom transformacji węglowej w regionie śląskim.

1. Odchodzenie od wydobycia węgla kamiennego powinno opierać się na naturalnych odejściach pracowników, tj. odejściach do innych sektorów gospodarki, na emeryturę, w tym na przyspieszoną emeryturę, ale również na zatrzymaniu napływu nowych pracowników.
2. Górnicy odchodzący do innych sektorów gospodarki powinni mieć możliwość zmiany kwalifikacji. Aby była ona efektywna, powinna być poprzedzona identyfikacją braków w umiejętnościach oraz atutów pracowników. Działania te powinny być prowadzone w ścisłej współpracy ze spółkami górniczymi, przy wsparciu publicznych służb zatrudnienia oraz potencjalnych nowych pracodawców – w celu usprawnienia przejścia do nowych miejsc pracy. Na podstawie oceny kompetencji powinny zostać opracowane kompleksowe programy zmiany kwalifikacji, polegające między innymi na dostosowaniu standardów kwalifikacji oraz opracowaniu procesu kształcenia i szkolenia zawodowego (VET) tak, aby umożliwić odchodzącym z górnictwa przekwalifikowanie dopasowane do potrzeb potencjalnych pracodawców.
3. Górnikom podejmującym nową, gorzej płatną pracę poza górnictwem mogą być oferowane tymczasowe dopłaty do wynagrodzenia oraz pakiety socjalne – wprowadzenie tego typu instrumentów powinno być jednak poprzedzone analizą potencjalnych kosztów oraz powinno być przedmiotem dialogu społecznego, uwzględniającego wszystkich interesariuszy regionalnego rynku pracy.
4. Instrumenty polityki społecznej w postaci jednorazowych odpraw pieniężnych powinny być oferowane jedynie pracownikom zbliżającym się do wieku emerytalnego. Byli górnicy otrzymujący takie świadczenia mają niewielką motywację do nabywania nowych umiejętności we własnym zakresie i są narażeni na stosunkowo wysokie ryzyko długotrwałego bezrobocia, które z kolei może zmienić się w zniechęcenie pracownika (brak aktywności na skutek przekonania o niemożliwości znalezienia pracy) i przedwczesne wyjście z rynku pracy¹².
5. Władze publiczne (w tym również lokalne) powinny rozważyć działania umożliwiające wsparcie istniejącego w regionie przemysłu (selektywna¹³ polityka przemysłowa w obszarze zatrudnienia, B&R czy produkcji), zwłaszcza tych jego gałęzi, które mogą oferować najwięcej miejsc pracy dla górników (przemysł motoryzacyjny, transport, budownictwo).

Dodatkowo, można zapobiegać negatywnemu wpływowi transformacji niskoemisyjnej na górnictwo, stosując niewykorzystywane obecnie instrumenty wsparcia kierowane do pracowników oraz firm tego sektora:

¹² Turek M., Karbownik A., 2005.

¹³ Selektywna polityka przemysłowa promuje lub/i wspiera wybrane gałęzie przemysłu czy też przedsiębiorstwa. Jej istotę stanowi zróżnicowane podejście do rozwoju poszczególnych branż i zastosowanie określonych preferencji rozwojowych.

6. Zapewnienie kompleksowego pakietu instrumentów osobom odchodzącym z górnictwa, oferującego m.in. opisane w raporcie gwarancje pierwszeństwa zatrudnienia, okresowe subsydia do wynagrodzeń, a także pakiet socjalny i edukacyjny obejmujący również rodziny górników. Miałyby one rekompensować przez pewien czas część utraconych dochodów oraz ewentualnie pokryć koszty dodatkowych kursów i szkoleń.
7. Wsparcie dywersyfikacji działalności firm sektora górnictwa w kierunku sektorów gospodarki, charakteryzujących się przede wszystkim podobną do górnictwa strukturą kompetencji i kwalifikacji, wysoką rentownością oraz możliwościami pozyskania zewnętrznego finansowania, a, jeśli to możliwe, przynależnością do tzw. zielonych sektorów. Kierunek ten będzie zapewniał stabilność spółek górniczych w okresie dekonunktury na węgiel, choć jednocześnie powinien gwarantować stopniowe ograniczanie produkcji i zatrudnienia przy wydobyciu i przeróbce węgla.

Zastosowanie odpowiednich instrumentów polityki publicznej pozwoli na ograniczenie negatywnego wpływu transformacji niskoemisyjnej na pracowników górnictwa i społeczno-ekonomiczną sytuację regionu. Konieczne jest uzgodnienie alternatywnych scenariuszy, opartych na różnych wariantach instrumentów. Uwzględnić powinny one wystąpienie czynników niezależnych, takich jak zmiany w światowych cenach surowców, rozwój negocjacji klimatycznych na forum ONZ, rozwój poszczególnych technologii energetycznych itp.

Wybór optymalnych instrumentów wymaga usprawnienia procesów konsultacyjnych zapewniających legitymizację działań w regionie oraz skuteczną ich promocję na zewnątrz. Być może wymaga to nowego rozdziału zadań wśród instytucji odgrywających kluczowe znaczenie w transformacji. Niezbędne jest wyjście poza ramy dialogu trójstronnego i większe otwarcie się na samorządy oraz organizacje pozarządowe. Pozwoli to regionowi na lepszą współpracę, wykorzystanie szans oferowanych w ramach Platformy Regionów Górniczych oraz wypracowanie własnego, unikatowego modelu transformacji, i tym samym na wypełnienie treści deklaracji katowickiej o sprawiedliwej transformacji. Światowy popyt na takie modele daje niepowtarzalną okazję do dzielenia się wizją nowoczesnego regionu.

Bibliografia

- Alvez et. al. (2018). *EU coal regions: opportunities and challenges ahead*. JRC Science for Policy Report
- Bennet D. (2007). *Labour and the environment at the Canadian labour congress – the story of the convergence*. Just Labour: A Canadian Journal of Work and Society, Vol. 10 – Spring 2007.
- del Río P. (2017). *Coal Transition in Spain* Coal transitions, Coal Transitions project.
- Evans G. (2007). *A just transition from coal to renewable energy in the Hunter Valley of New South Wales, Australia*. International Journal of Environment, Workplace and Employment, Vol. 3, Nos. 3/4, p. 175-194.
- Gales B., Höllgens R. (2017). *Coal Transition in the Netherlands*, Coal Transitions project.
- Green F. (2018). *Transition policy for climate change mitigation: Who, what, why and how*. CCEP Working Paper 1807, July 2018.
- Lewandowski P., Sałach K., Ziółkowska K. (2018). *Termomodernizacja budynków mieszkalnych – potencjał tworzenia miejsc pracy*. Prezentacja na seminarium „Polityka publiczna przeciw ubóstwu energetycznemu w Polsce. Możliwe interwencje i ich wpływ społeczny”, Warszawa.
- McCauley D., Heffron R. (2018). *What is the ‘Just Transition’?* Energy Policy, Vol. 119, p. 1-7.
- Mustata A. (2017). *Eight steps for a just transition*, CEE Bankwatch.
- Rečková D., Rečka L., Ščasný M. (2017). *Coal Transition in the Czech Republic*, Coal Transitions project.
- Rosemberg A. (2010). *Building a Just Transition: The linkages between climate change and employment*. International Journal of Labour Research 2010, Vol. 2. Issue 2.
- Sawulski J., Witajewski-Baltvilks J. (2018). *Prospects of green growth in coal-dependent regions of Poland. Macroeconomic analysis of Śląskie Voivodeship and Konin Subregion*. IBS Research Report 03/2018.
- Szpor A. (2017). *Coal Transition in Poland*, Coal transitions project.
- Szpor A., Ziółkowska K. (2018). *The transformation of the Polish coal sector*. International Institute for Sustainable Development.
- Turek M., Karbownik A. (2005). *Ocena skuteczności górniczego pakietu socjalnego w restrukturyzacji zatrudnienia górnictwa*. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria Organizacja i Zarządzanie, Zeszyt 27, Gliwice 2005.
- Witajewski-Baltvilks J., Lewandowski P., Szpor A., Baran J., Antosiewicz M. (2018). *Managing coal sector transition under the ambitious emission reduction scenario in Poland. Focus on labour*. IBS Research Report 04/2018.
- Young J. (1998). *Just Transition: A New Approach to Jobs v. Environment*. Working USA, July-August.
- UNFCCC (2015). Porozumienie Paryskie
- Rząd Rzeczypospolitej Polskiej (2018). Deklaracja Solidarnej i Sprawiedliwej Transformacji.
- Stavis D. (2018). *(Re)claiming Just Transition*, Apr 13, 2018, dostęp: <https://medium.com/just-transitions/stavis-e147a9ec189a> (ostatnia aktualizacja 20 maj 2019)

Załącznik – Metodologia oszacowania liczby okołógórnicznych miejsc pracy

Macierz przepływów międzygałęziowych

Na macierz przepływów międzygałęziowych składa się 65 wierszy i tyle samo kolumn. Każdemu sektorowi w gospodarce jest przypisany jeden wiersz i jedna kolumna. Pojedyncza komórka ij macierzy zawiera informację, jaka jest wartość dóbr i usług wytworzonych przez sektor w kolumnie j w gospodarce krajowej, zakupionych przez sektor w wierszu i .

W pierwszym kroku na podstawie macierzy międzysektorowej obliczono macierz z informacją, jaki procent wartości wyprodukowanych przez sektor z kolumny j został sprzedany sektorowi z kolumny i . W praktyce każda komórka ij została podzielona przez sumę wartości z kolumny j . Powstałą w ten sposób macierz oznaczyliśmy jako macierz $A1$.

Zależność pierwszego stopnia wartości dodanej sektorów od produkcji górnictwa

Procent wartości dodanej sektora i od produkcji w górnictwie, to procent wartości dodanej sektora i , która została zakupiona przez sektor górnictwa. Informacje te znajdują się już w macierzy $A1$ w wierszu odnoszącym się do górnictwa.

Zależność drugiego stopnia wartości dodanej sektorów od produkcji górnictwa

Jeżeli górnictwo zostałoby wyłączone z polskiej gospodarki, popyt straciliby nie tylko dostawcy kopalni, ale także dostawcy dostawców kopalni. Zależność tę nazwaliśmy zależnością drugiego stopnia. Formalnie, jest to procent wartości dodanej sektora i , przeznaczona dla sektora 1, przemnożona razy procent wartości sektora 1, która trafia do górnictwa zsumowana z procentem wartości sektora i przeznaczonej dla sektora 2 przemnożona przez procent wartości sektora 2, która trafia do górnictwa itd. Informacje te znajdują się w wierszu odnoszącym się do górnictwa w macierzy $A2=A1*A1$.

Zależność trzeciego i kolejnych stopni

Zależność trzeciego stopnia to wartość dodana firm dostarczających produkty i usługi dla dostawców, którzy są dostawcami dla górnictwa. Informacje te znajdują się w wierszu odnoszącym się do górnictwa w macierzy $A3=A2*A1$. Zależność stopnia n jest zawarta w macierzy $A_n=A1^n$.

Agregacja oraz oszacowanie liczby zależnych pracowników

Po obliczeniu wartości w kolejnych stopniach zależności (do 7. stopnia), wyniki te zsumowano ze sobą, aby otrzymać całkowity stopień zależności danego sektora. W kolejnym kroku procentowa zależność każdego sektora została przemnożona przez wartość dodaną w tym sektorze. Następnie sektory są agregowane do sektorów wg podziału PKD2007 (18 sektorów oznaczonych literami A-Q + R,S,T,U). Agregację przeprowadzono przez zsumowanie wartości dodanej powiązanej z górnictwem i podzielenie tej sumy przez całkowitą wartość w danej sekcji. W ostatnim kroku przemnożono udział wartości każdego sektora powiązanej z górnictwem z liczbą pracowników w tym sektorze (wg danych z BDL dla roku 2017).

W przypadku oszacowania liczby zatrudnionych w regionie śląskim, wykorzystano jedynie tablice dla zależności pierwszego stopnia. Otrzymany udział wartości każdego sektora powiązanej z górnictwem przemnożono przez liczbę pracowników w tym sektorze w regionie śląskim (wg danych z BDL dla roku 2017).



www.ibs.org.pl