

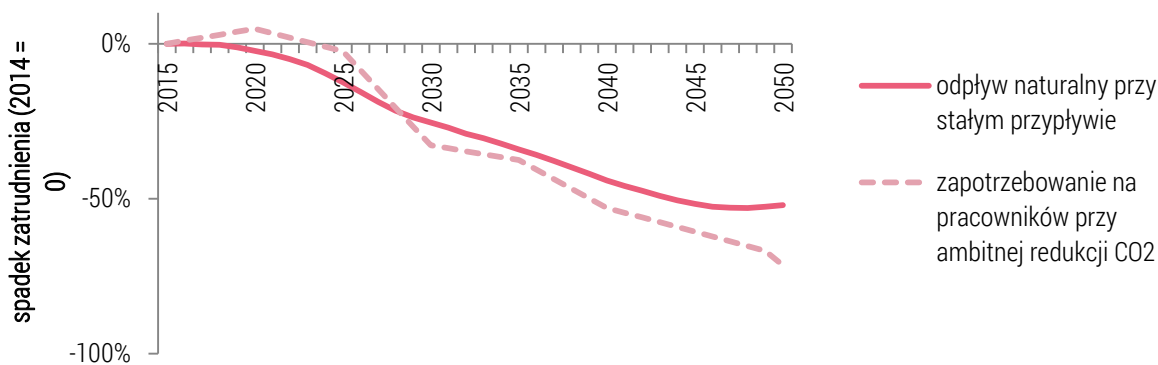
Sprawiedliwa transformacja węglowa w regionie śląskim. Implikacje dla rynku pracy

Daniel Kiewra, Aleksander Szpor, Jan Witajewski-Baltvilks

Rola węgla kamiennego w gospodarce województwa śląskiego będzie w dalszym ciągu maleć. Przejście do gospodarki niskoemisyjnej w ciągu najbliższych kilku dziesięcioleci stanowić będzie jedno z głównych wyzwań dla regionu. Dekarbonizacja pociągnie za sobą daleko idące zmiany gospodarcze i społeczne. Region ten będzie musiał w najbliższym czasie zdefiniować nowe cele na przyszłość w oparciu o nowe branże w gospodarce i nowe paliwa energetyczne.

Transformacja węglowa spowoduje głębokie przekształcenie rynku pracy, co będzie się wiązało z powstaniem zarówno nowych możliwości, jak i zagrożeń dla pracowników. Społeczne i ekonomiczne wyzwania związane z wygaszaniem górnictwa będą jednak mniejsze niż w latach 90. W tamtym dziesięcioleciu z górnictwa odeszło 236 tys. osób. Z badań IBS (Witajewski-Baltvilks et al. 2018) wynika, że w scenariuszu realizacji ambitnej polityki klimatycznej w latach 2015–2040 liczba górników zmniejszy się o około 50 tys. Większość z nich odejdzie z sektora w sposób naturalny na emeryturę.

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

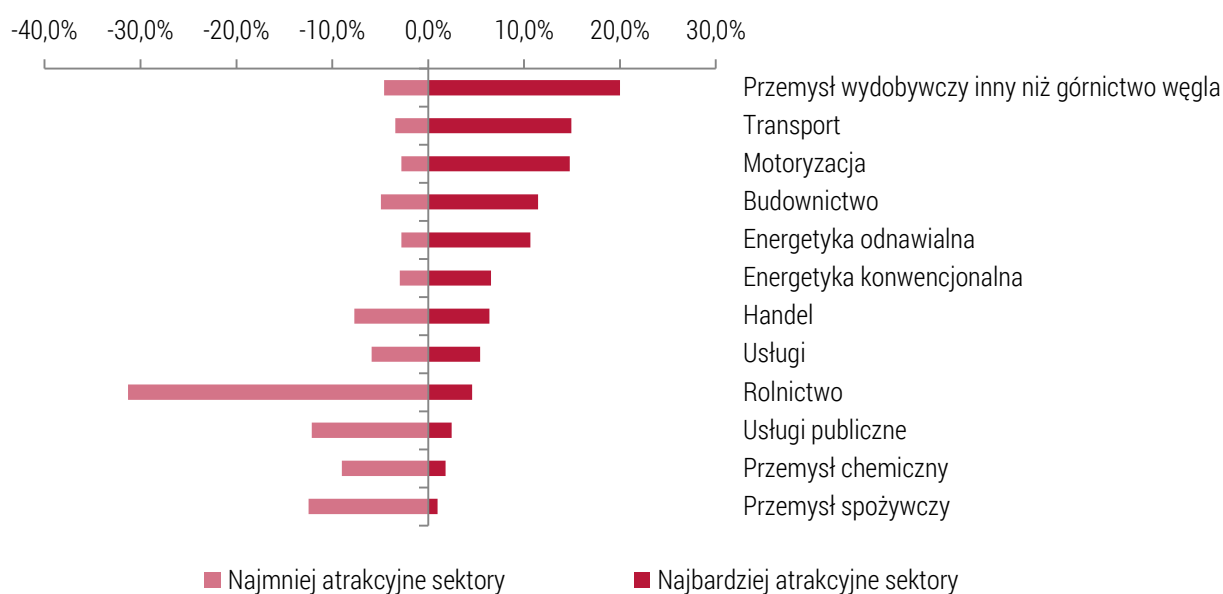


Źródło: Witajewski-Baltvilks et al. (2018)

Ci górnicy, których kopalnie zostaną zamknięte zanim osiągną oni wiek emerytalny, mają duże szanse znaleźć pracę w sektorach przetwórstwa przemysłowego, transportu czy budownictwa. Każda z tych branż charakteryzuje się podobną do górnictwa strukturą wykształcenia i wieku pracowników. Wszystkie są też relatywnie duże, więc liczba miejsc pracy, które mogą zaoferować, będzie znacząca. Sytuacja części górników z niższym wykształceniem może być bardziej skomplikowana. W ich przypadku zdobycie dodatkowych kwalifikacji może okazać się niezbędnym warunkiem znalezienia atrakcyjnej pracy poza górnictwem.

Szanse zatrudnienia w tych sektorach dostrzegają sami górnicy. Pytani o ewentualny kierunek poszukiwania innej pracy, w pierwszej kolejności wskazują sektor wydobywczy niezwiązany z węglem kamiennym (20% ankietowanych wskazywało go jako najbardziej atrakcyjny), co, biorąc pod uwagę ich doświadczenie zawodowe, nie może dziwić. Mając jednak świadomość, iż sektor wydobywczy w regionie nie oferuje zbyt wielu alternatyw, górnicy jako nowe miejsce pracy wskazują również sektor transportu (14,9%), motoryzacji (14,8%) czy budownictwa. Najbardziej obiecujący wydaje się sektor motoryzacyjny. Od początku XXI wieku przetwórstwo przemysłowe (do którego należy motoryzacja) prężnie się rozwija w regionie, i choć w przyszłości jego wzrost może być nieco wolniejszy, to najprawdopodobniej będzie kontynuowany. Jednocześnie jako najmniej atrakcyjne sektory pracy po ewentualnym odejściu z kopalni górnicy wskazywali: rolnictwo (ponad 31% ankietowanych wskazywało je jako najmniej atrakcyjne), przemysł spożywczy (12,5% ankietowanych) oraz usługi publiczne (nieco ponad 12% ankietowanych).

Wykres 2. Atrakcyjność poszczególnych sektorów jako ewentualnego miejsca pracy niezwiązanego z górnictwem węgla kamiennego

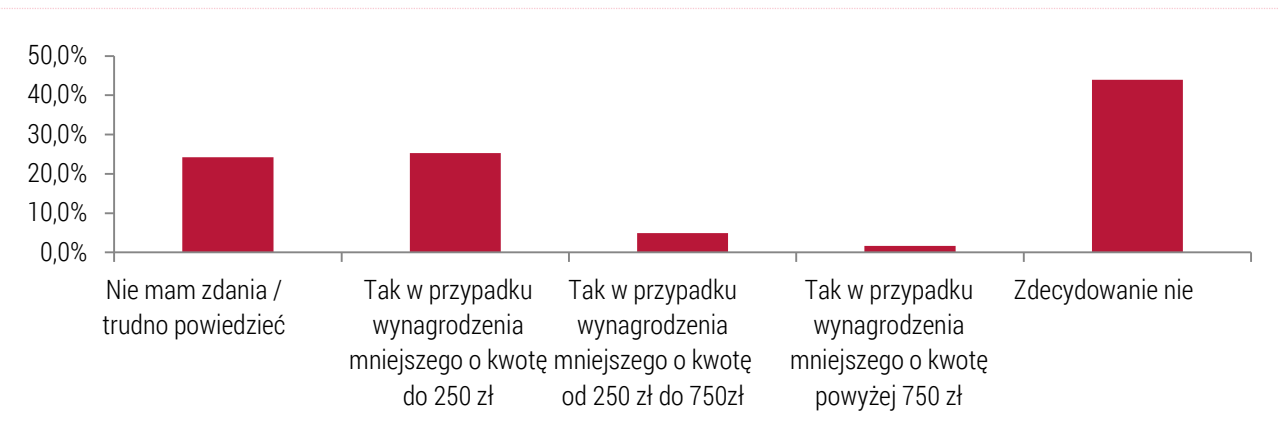


Źródło: opracowanie własne

Najważniejszymi kryteriami, którymi kierowaliby się odchodzący z górnictwa przy wyborze potencjalnego miejsca pracy, są wysokość wynagrodzenia oraz stabilność zatrudnienia. O ile przemysł może zaoferować stabilne zatrudnienie, to oczekiwania co do wysokości wynagrodzenia w nowym miejscu pracy mogą być sporym wyzwaniem. Wynagrodzenia 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 24% ankietowanych byłoby skłonne podjąć pracę poza górnictwem węgla kamiennego z

wynagrodzeniem niższym o około 250 zł, a jedynie niespełna 5% byłoby skłonne obniżyć swoje wynagrodzenie maksymalnie o 750 zł. Jednak około 44% ankietowanych zdecydowanie nie wyraża zgody na pracę za niższe wynagrodzenie niż obecnie otrzymywane w kopalni. 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.

Wykres 3. Czy gdyby musiał Pan podjąć pracę niezwiązaną z górnictwem, zgodziłby się Pan na pracę z mniejszym wynagrodzeniem niż obecnie?



Źródło: opracowanie własne

Transformacja węglowa w regionie śląskim będzie miała 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 województwie. Spodziewany stopniowy spadek liczby miejsc pracy zależnych od górnictwa rozłoży się na kilka dekad. Podobnie jak w przypadku górników, część tych pracowników odejdzie na emeryturę. Co więcej, firmy zależne od górnictwa w przyszłości będą szukać nowych rynków zbytu i przestawiać produkcję na dobra wykorzystywane w innych działach gospodarki. Aby ten proces przebiegał sprawnie, potrzebna jest jednak jasna strategia transformacji, która umożliwi tym firmom odpowiednie zaplanowanie zmian i wejścia na nowe rynki.

Transformacja niskoemisyjna w odniesieniu do górnictwa węgla kamiennego w regionie śląskim wymaga zastosowania określonych instrumentów wsparcia. W świetle wyników otrzymanych w ramach badań ankietowych, najbardziej atrakcyjnymi instrumentami zmian w obszarze zatrudnienia mogą okazać się subsydia płacowe oraz gwarancje pierwszeństwa w zatrudnieniu. Instrumenty te w największym stopniu odpowiadają preferencjom górników, którzy wskazują, że utrzymanie obecnego poziomu wynagrodzenia oraz stabilności zatrudnienia są najważniejszymi czynnikami, które motywują ich do pozostania w sektorze. Należy jednak pamiętać, iż oba

instrumenty mają długofalowo negatywny wpływ na rynek pracy oraz wydajność pracowników. Ich stosowanie wymaga więc dodatkowych ograniczeń, w tym przyznawania ich na określony czas, uzależnienia ich od podjęcia kursów i szkoleń oraz zdobywania kwalifikacji zawodowych. Rozwiązania te mogą być ujęte zbiorczo w jednym pakiecie oferowanym pracownikom odchodzącym z górnictwa. Aby realizować koncepcję sprawiedliwej transformacji, nie mogą one jednak przyczyniać się do podtrzymywania gospodarki opartej o węgiel.

Ramka 1. Sugerowane instrumenty polityki publicznej wspierające transformację

Odchodzenie od wydobycia węgla kamiennego powinno opierać się przede wszystkim na **naturalnych odejściach pracowników**, tj. odejściach do innych sektorów gospodarki, na emeryturę, w tym przyspieszoną, ale również na **zatrzymaniu napływu nowych pracowników**.

Górnicy odchodzący do innych sektorów gospodarki powinni być zachęceni do przekwalifikowania. Aby było ono efektywne, powinno być poprzedzone **identyfikacją braków w umiejętnościach oraz atutów pracowników**. Działania te powinny być przeprowadzone w ścisłej współpracy ze spółkami górniczymi, przy wsparciu publicznych służb zatrudnienia oraz potencjalnych nowych pracodawców – aby usprawnić przejście do nowych miejsc pracy. Na podstawie tej oceny powinny zostać opracowane **kompleksowe programy przekwalifikowania**, polegające między innymi na **dostosowaniu standardów kwalifikacji oraz opracowaniu procesu kształcenia i szkolenia zawodowego (VET)**, tak aby umożliwić odchodzącym z górnictwa **przekwalifikowanie szyte na miarę**, dopasowane do potrzeb potencjalnych pracodawców.

Górnikom podejmującym nową, gorzej płatną pracę poza górnictwem, można zaoferować **tymczasowe dopłaty do wynagrodzenia oraz pakiety socjalne** – wprowadzenie tego typu instrumentów powinno być jednak poprzedzone analizą potencjalnych kosztów, oraz być przedmiotem dialogu społecznego uwzględniającego wszystkich interesariuszy regionalnego rynku pracy.

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 w związku z przekonaniem o niemożności znalezienia pracy) i przedwczesne wyjście z rynku pracy.

Władze publiczne (w tym również lokalne) powinny rozważyć działania umożliwiające **wsparcie istniejącego w regionie przemysłu (selektywna¹ 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).

Należy zapewnić **kompleksowy pakiet instrumentów osobom odchodzącym z górnictwa**, zawierający między innymi opisane w raporcie **gwarancje pierwszeństwa zatrudnienia, okresowe subsydia do wynagrodzeń, a także pakiet socjalny i edukacyjny obejmujący również rodziny górników**. Miałby on na celu rekompensowanie przez pewien czas

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

części utraconych dochodów oraz ewentualne pokrycie kosztów dodatkowych kursów i szkoleń.

Wsparcie **dywersyfikacji działalności firm sektora górniczego** w kierunku innych 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 zapewni stabilność spółek górniczych w okresach dekoniunktury na węgiel, choć jednocześnie powinien gwarantować stopniowe ograniczanie produkcji i zatrudnienia związane z wydobyciem i przeróbką węgla.

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 kluczową rolę w transformacji lub powołania nowych. Niezbędne jest wyjście poza ramy dialogu trójstronnego i większe otwarcie się na samorządy oraz organizacje pozarządowe. Pozwoli to regionowi na lepszą współpracę i wykorzystanie szans oferowanych w ramach Platformy Regionów Górniczych, oraz na wypracowanie własnego, unikatowego modelu transformacji i tym samym na wypełnienie treścią deklaracji katowickiej o sprawiedliwej transformacji. Światowy popyt na takie modele daje niepowtarzalną okazję dzielenia się wizją nowoczesnego regionu.

Pełna wersja artykułu

Kiewra D., Szpor A., Witajewski-Baltvilks J., Sprawiedliwa transformacja węglowa w regionie śląskim. Implikacje dla rynku pracy, IBS Research Report 02/2019

http://ibs.org.pl/app/uploads/2019/05/IBS_Research_Report_02_2019.pdf

Publikacja powstała w ramach projektu finansowanego ze środków European Climate Foundation. Wszelkie błędy są nasze. Stosuje się zwyczajowe zastrzeżenia.