

# JAK OGRANICZYĆ SPOŁECZNE KOSZTY ZAMYKANIA KOPALŃ?

Jan Frankowski, Joanna Mazurkiewicz, Jakub Sokołowski

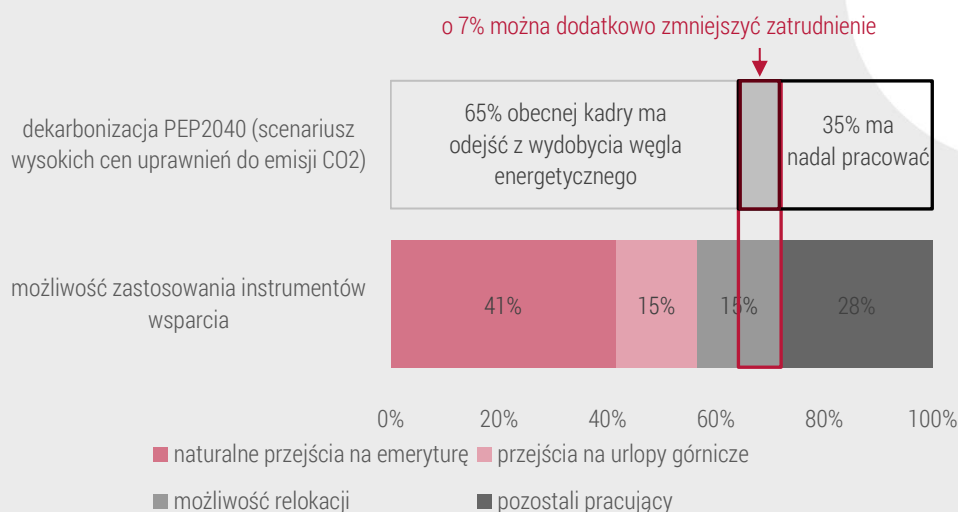
## Główne wnioski

Dekarbonizacja zredukuje miejsca pracy w górnictwie węgla kamiennego i branżach stowarzyszonych. Proces ten można przeprowadzić, minimalizując ryzyko wzrostu bezrobocia. Aby złagodzić skutki odejścia od węgla, należy wstrzymać przyjęcia nowych pracowników, umożliwić pracę starszym do momentu osiągnięcia uprawnień emerytalnych oraz zapewnić z wyprzedzeniem wsparcie w podjęciu pracy poza sektorem młodszym pracownikom górnictwa i branż powiązanych. Proponujemy trzy instrumenty: (1) relokacje pracowników do kopalni węgla koksującego, (2) rekwaliifikacje oraz (3) wsparcie w założeniu i prowadzeniu firmy. Pomogą one przyspieszyć dekarbonizację oraz utrzymać dobrze wykwalifikowanych pracowników na regionalnym rynku pracy.

## Fakty i liczby

- **61 tys. osób** pracuje w spółkach produkujących węgiel energetyczny.
- **25 tys. osób** osiągnie wiek emerytalny do 2030 roku (41% obecnie zatrudnionych).
- **9 tys. osób** będzie w tym okresie kwalifikować się do urlopów górniczych (15%).
- **9 tys. osób** może przejść do pracy w spółce produkującej węgiel koksujący (przy zamrożeniu nowych przyjęć i przy utrzymaniu poziomu zatrudnienia; 15%).
- **22 tys. osób** zgodnie z Polityką Energetyczną Państwa do 2040 r. ma nadal pracować przy wydobyciu węgla energetycznego (35%).

## Redukcja zatrudnienia w górnictwie do 2030 r. może przyspieszyć nawet bez konieczności stosowania aktywnych polityk rynku pracy



Źródło: opracowanie własne na podstawie założeń opisanych w IBS Research Paper 01/2021.

## 1. Wprowadzenie

**Dekarbonizacja zredukuje miejsca pracy w górnictwie i branżach powiązanych.** Zakończenie produkcji węgla kamiennego zgodnie z Polityką Energetyczną Polski do 2040 r. ma nastąpić najpóźniej w ciągu 28 lat. Nawet tak rozłożony w czasie proces dekarbonizacji budzi obawy i opór przedstawicieli górnictwa oraz branż powiązanych. Do 2030 r. nadwyżka zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego wyniesie od 14 do 36 tysięcy osób, w zależności od tempa dekarbonizacji, a konsekwencje redukcji zatrudnienia obejmą głównie region Górnego Śląska. W jaki sposób można ograniczyć społeczne koszty zamykania kopalń?

**W raporcie odpowiadamy na to pytanie. Wskazujemy, że należy:**

- wstrzymać przyjęcia nowych pracowników w całym sektorze górnictwa węgla kamiennego;
- umożliwić pracę starszym pracownikom do momentu osiągnięcia uprawnień emerytalnych;
- zapewnić z wyprzedzeniem wsparcie w podjęciu pracy poza sektorem młodszym pracownikom górnictwa i branż powiązanych.

**Proponujemy również trzy instrumenty,** które pomogą przyspieszyć dekarbonizację i utrzymać dobrze wykwalifikowanych pracowników na regionalnym rynku pracy:

- relokacje do zakładów prowadzących wydobycie węgla koksującego;
- rekwalfikacje, umożliwiające znalezienie pracy poza górnictwem;
- wsparcie w założeniu i prowadzeniu firmy.

Instrumenty te były stosowane podczas poprzednich etapów restrukturyzacji górnictwa, lecz w odmiennej sytuacji społeczno-gospodarczej i instytucjonalnej regionu.

**Wdrożenie instrumentów powinno następować równoległe ze zmianami w czterech obszarach polityki publicznej.**

Po pierwsze, technika i szkoły branżowe powinny ograniczyć kształcenie osób w zawodzie górnik, dla których w ciągu dziesięciu lat może zabraknąć pracy w górnictwie węgla kamiennego. Po drugie, rząd i spółki górnicze powinny ustanowić zasadę obowiązkowego przejścia na emeryturę pracowników w chwili uzyskania uprawnień emerytalnych. Po trzecie, rząd powinien w porozumieniu z zarządami spółek węglowych opracować i nadzorować wewnątrzsektorową umowę alokacji pracowników między spółkami produkującymi węgiel energetyczny i koksujący. Po czwarte, rząd oraz samorządy powinny wspierać tworzenie nowych miejsc pracy i stwarzać warunki do ich powstawania w takich branżach, jak budownictwo, przetwórstwo przemysłowe, energetyka, logistyka i rekultywacja terenu.

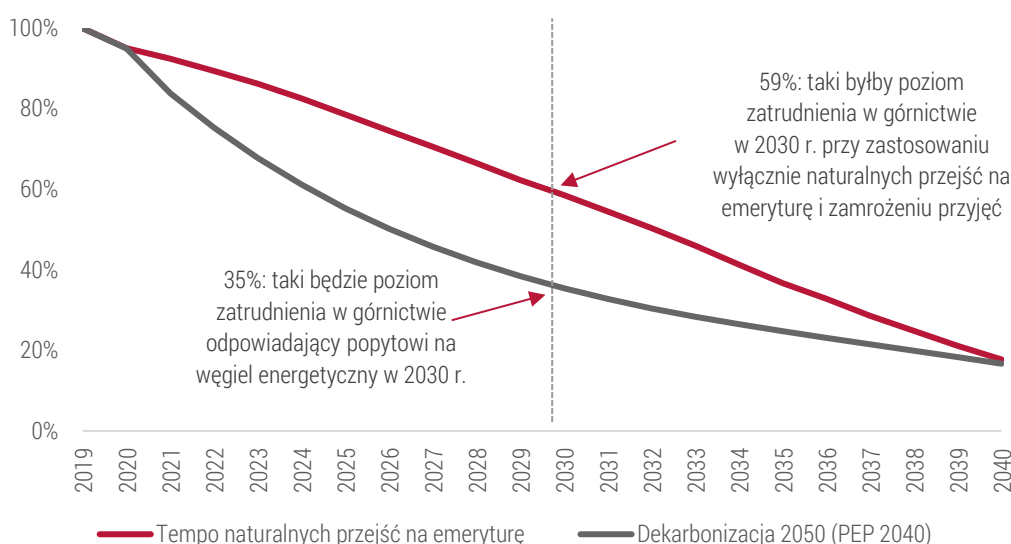
**W opracowaniu wykorzystaliśmy wnioski z wywiadów z 16 śląskimi urzędami pracy, działającymi na terenach górniczych.** Poprzednie prace Instytutu Badań Strukturalnych obejmowały badanie opinii górników na temat szans zawodowych na rynku pracy (2019), diagnozę województwa śląskiego i analizę zatrudnienia w górnictwie (2020a, 2020b) oraz oszacowanie skali potrzebnej redukcji zatrudnienia w zależności od tempa dekarbonizacji (2021). W niniejszym opracowaniu oceniamy efektywność instrumentów osłonowych i aktywizacyjnych dla pracowników górnictwa oraz branż powiązanych. Prezentujemy także dwie dobre praktyki ograniczenia społecznych kosztów zamknięcia kopalń na przykładzie kopalni węgla kamiennego Piekary w Piekarach Śląskich i kopalni cynku Olkusz-Pomorzany w Małopolsce Zachodniej. Praktyki te wskazują, że redukcja zatrudnienia w górnictwie może przebiegać łagodnie, przy utrzymaniu aktywności zawodowej pracowników.

Raport składa się z dwóch części. W pierwszej części omawiamy instrumenty redukcji zatrudnienia w górnictwie w podziale na (a) sektorowe i (b) aktywizacji. W drugiej prezentujemy wnioski i rekomendacje dla polityki publicznej.

## 2. Dostępne instrumenty rynku pracy

Naturalne przejścia na emeryturę są warunkiem koniecznym obniżania społecznych kosztów zamykania kopalń. Szacujemy, że między 2021 a 2030 r. 25 tys. osób osiągnie wiek emerytalny w spółkach wydobywających węgiel energetyczny. Stanowi to ponad 40% ogółu zatrudnionych według stanu zatrudnienia na koniec 2019 r. Naturalne przejścia na emeryturę nie mogą być traktowane jako aktywny instrument redukcji zatrudnienia w górnictwie. Są jednak warunkiem koniecznym modelowania skali i proporcji sektorowych instrumentów osłonowych (skierowanych wyłącznie do pracowników górnictwa węgla kamiennego i wdrażanych przez spółki górnicze) oraz instrumentów aktywizacji (skierowanych również do pracowników branż powiązanych z górnictwem i wdrażanych przez urzędy pracy).

**Wykres 1. Należy przyspieszyć redukcję zatrudnienia w górnictwie, aby realizować założenia Polityki Energetycznej Państwa do 2040 r.**



Źródło: opracowanie na podstawie danych spółek górniczych produkujących węgiel energetyczny oraz IBS Research Report 01/2021. Scenariusz „dekarbonizacja 2050” stanowi ekstrapolację scenariusza „wysokie ceny” w PEP 2040.

Relokacje do zakładów wydobycia węgla koksującego, rekwaliifikacje i wsparcie w założeniu i prowadzeniu firmy wskazujemy jako instrumenty najbardziej efektywne z punktu widzenia rynku pracy. Na ocenę efektywności składają się łącznie: wpływ danego instrumentu na poziom aktywności zawodowej oraz jednostkowy koszt wdrożenia danego instrumentu.

### 2.1. Instrumenty sektorowe

**Urlopy górnicze** to rozwiązania, które przyspieszają przejście pracowników na emerytury. Polegają one na tym, że do czasu uzyskania uprawnień emerytalnych pracownikom dołowym oraz przeróbki mechanicznej węgla wypłacane jest 75% wartości wynagrodzenia (odpowiednio przez 4 lub 3 lata). Do 2030 r. około 9 tys. pracowników

dołowych oraz robotników zatrudnionych na powierzchni osiągnię wiek uprawniający do urlopów górniczych w spółkach wydobywających głównie węgiel energetyczny. Urlopy górnicze pozwalają trwale zmniejszyć poziom zatrudnienia w sektorze. Jednocześnie instrument ten prowadzi do powstania wieloletnich zobowiązań finansowych po stronie państwa i może osłabiać aktywność zawodową.

**Relokacje** polegają na przejściu pracowników likwidowanych kopalń do czynnych zakładów lub do pracy przy zamykaniu kopalni. Instrument ten powinien być przeznaczony dla osób, które nie kwalifikują się do urlopów górniczych, lecz posiadają znaczny staż pracy. Relokacje wewnątrz sektora ułatwiają zastąpienie kadr bez konieczności przyjmowania nowych pracowników i ograniczają braki w obsadzie tych stanowisk pracy, które są niezbędne do stabilnego funkcjonowania kopalń. Relokacje wewnątrz spółki, nawet zakładające zmianę kwalifikacji pracownika, nie zmniejszają nadwyżki zatrudnienia.

Relokacje do pracy w kopalniach produkujących węgiel koksujący będą najbardziej efektywnym instrumentem sektorowym. Komisja Europejska zakwalifikowała węgiel koksujący do grupy surowców strategicznych, co pozwala planować i kontynuować wydobywanie w okresie dekarbonizacji. Utrzymanie obecnego poziomu produkcji będzie wymagało zastąpienia osób przechodzących na emerytury. W ciągu obecnej dekady zwolni się ok. 9 tys. miejsc pracy przy wydobyciu węgla koksującego. Mogliby je zająć pracownicy likwidowanych zakładów produkujących węgiel energetyczny, zwłaszcza, że sprzyja temu położenie kopalń w zachodniej części województwa śląskiego. Warunkiem koniecznym wdrożenia tej formy osłon jest zamrożenie nowych przyjęć, wynegocjowanie wewnątrzsektorowej umowy alokacji pracowników i stworzenie warunków dla ich mobilności: np. możliwości wyboru kopalni blisko miejsca zamieszkania oraz tworzenie dogodnych połączeń komunikacyjnych między gminami.

#### **Ramka 1. Redukcja zatrudnienia w ramach zamknięcia kopalni cynku Olkusz-Pomorzany**

W 2020 r. Zakład Górniczo-Hutniczy Bolesław zamknął ostatnią kopalnię cynku w Polsce: Olkusz-Pomorzany w związku z wyczerpaniem złoża. Proces związany z likwidacją blisko 1000 miejsc pracy planowano z kilkuletnim wyprzedzeniem. Celem podejmowanych przez pracodawcę działań było ograniczenie ryzyka zwolnień grupowych.

W pierwszej kolejności wprowadzono zasadę zatrudniania nowych pracowników na czas określony; zaoferowano jednocześnie dłuższy okres zatrudnienia osobom posiadającym uprawnienia emerytalne. W chwili zakończenia wydobywania na emerytury mogło przejść około 200 osób (ok. 20% załogi). Prace niezbędne do przeprowadzenia likwidacji kopalni pozwoliły utrzymać zatrudnienie 300 pracowników (Zaborski, 2021). Część załogi otrzymała możliwość zatrudnienia w innych podmiotach górniczych w ramach wcześniejszych deklaracji o alokacji pracowników (KGHM, Jastrzębska Spółka Węglowa, Tauron Wydobycie; za Ponikowska, 2019). Z możliwości rekrutacji wewnątrz zakładu skorzystało ponad 40 osób, które otrzymały propozycję przejścia do części hutniczej; zgodnie z wypowiedzią prezesa ZGH Bolesław: „dla ponad 80% załogi górniczej stworzono możliwość kontynuacji pracy” (za: Zaborski, 2021).

**Jednorazowe odpłaty pieniężne** polegają na bezwarunkowym przyznaniu środków pracownikowi w zamian za rozwiązanie stosunku pracy. Z jednej strony mogą szybko zredukować zatrudnienie w górnictwie, ale z drugiej są obciążone wysokim kosztem jednostkowym i nieprzewidywalnym, najtrudniejszym do oszacowania efektem dla rynku pracy. Bez powiązania ich z instrumentami aktywizującymi (np. z udziałem w procesie doradztwa zawodowego, specjalistycznych kursach uzupełniających i podnoszących kwalifikacje zawodowe lub szkoleniach z zakresu prowadzenia firmy), odpłaty nie zwiększają szans pracowników na podjęcie pracy poza górnictwem oraz

mogą osłabić motywację do podjęcia pracy w innej działalności. Ich wysokość powinna też być proporcjonalna do wieku i długości stażu pracy w górnictwie oraz połączona z działaniami aktywizującymi. Dodatki osłonowe, wypłacane zwalnianym pracownikom przez określony czas, mogą być alternatywą dla jednorazowej odprawy pieniężnej. Instrument ten ma na celu łagodzenie społecznych skutków transformacji. Wypłata części odprawy w formie comiesięcznych dodatków może pełnić funkcję osłonową w okresie poszukiwania pracy poza sektorem. Jednocześnie, dodatki mogą czasowo rekompensować różnicę poziomu wynagrodzeń w górnictwie i poza nim. Okres obowiązywania świadczeń powinien być uzależniony od wieku pracownika i stażu pracy.

**Tabela 1. Relokacje do kopalni węgla koksującego są najbardziej efektywnym instrumentem sektorowym**

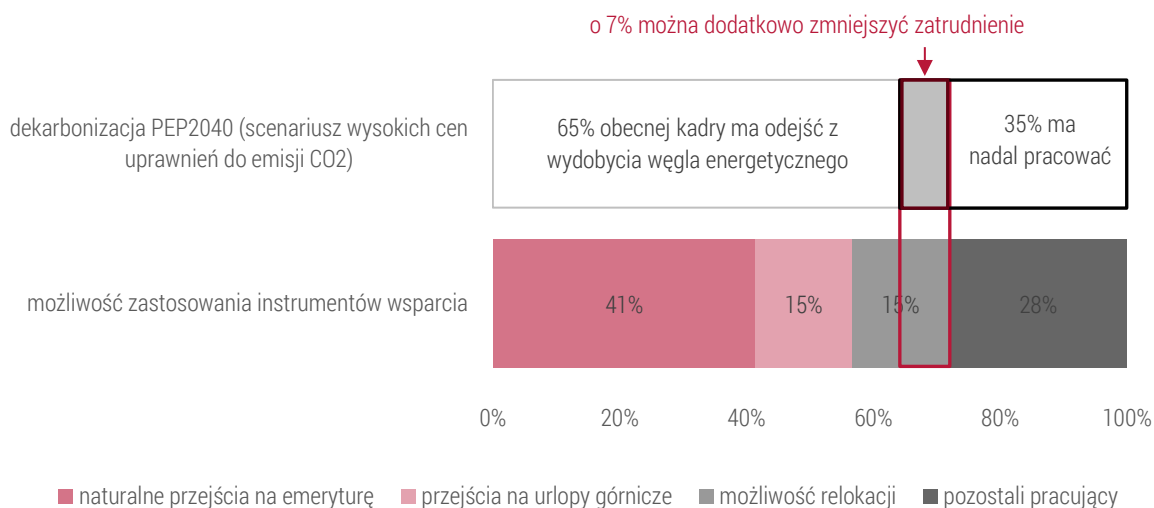
Instrument	Koszt jednostkowy	Wpływ na aktywność zawodową pracownika	Łączna efektywność z punktu widzenia rynku pracy
Relokacje do kopalń produkujących surowiec inny niż węgiel energetyczny	niski	<ul style="list-style-type: none"> <li>utrzymuje aktywność zawodową na tym samym poziomie;</li> <li>nie wymaga zmiany kwalifikacji;</li> <li>zmniejsza zatrudnienie w kopalniach wydobywających węgiel energetyczny.</li> </ul>	wysoka
Relokacje do kopalń produkujących węgiel energetyczny	niski	<ul style="list-style-type: none"> <li>utrzymuje aktywność zawodową na tym samym poziomie;</li> <li>nie wymaga zmiany kwalifikacji;</li> <li>utrzymuje wielkość zatrudnienia w kopalniach wydobywających węgiel energetyczny.</li> </ul>	średnia
Zmiana kwalifikacji wewnątrz obecnego zakładu	średni	<ul style="list-style-type: none"> <li>utrzymuje aktywność zawodową na tym samym poziomie;</li> <li>wymaga zmiany kwalifikacji;</li> <li>utrzymuje wielkość zatrudnienia w kopalniach wydobywających węgiel energetyczny.</li> </ul>	średnia
Relokacje do pracy przy zamknięciu kopalni	średni	<ul style="list-style-type: none"> <li>utrzymuje aktywność zawodową na tym samym poziomie;</li> <li>może wymagać zmiany kwalifikacji;</li> <li>zmniejsza zatrudnienie w kopalniach wydobywających węgiel energetyczny.</li> </ul>	średnia
Urlop górniczy	wysoki	<ul style="list-style-type: none"> <li>obniża poziom aktywności zawodowej;</li> <li>nie zwiększa szans na podjęcie pracy poza górnictwem;</li> <li>zmniejsza zatrudnienie w górnictwie.</li> </ul>	niska
Jednorazowa odprawa pieniężna	wysoki	<ul style="list-style-type: none"> <li>może czasowo obniżyć poziom aktywności zawodowej;</li> <li>nie zwiększa szans na podjęcie pracy poza górnictwem;</li> <li>zmniejsza zatrudnienie w górnictwie.</li> </ul>	niska

Źródło: opracowanie własne.

Wdrożenie powolnej ścieżki dekarbonizacji pozwoli zredukować zatrudnienie w górnictwie węgla kamiennego wyłącznie za pomocą sektorowych instrumentów osłonowych. Scenariusz ten jest kosztowny dla budżetu państwa

i niekorzystny z punktu widzenia zmian poziomu aktywności zawodowej. Instrumenty sektorowe mogą ponadto nie wystarczyć, aby zbilansować krótkoterminowe niedopasowania związane z przenoszeniem pracowników lub likwidacją konkretnego zakładu. Przyspieszanie procesu redukcji zatrudnienia odprawami nie zwiększa szans na podjęcie pracy poza górnictwem oraz może czasowo obniżyć poziom aktywności zawodowej. Dodatkowo, ograniczenie działań wyłącznie do instrumentów sektorowych wyklucza wsparcie pracowników firm okołogórnicznych, którzy również mogą ponieść koszty społeczne zamykania kopalń.

**Wykres 2. Redukcja zatrudnienia w górnictwie do 2030 r. może przyspieszyć nawet bez konieczności stosowania aktywnych polityk rynku pracy**



Źródło: opracowanie własne na podstawie założeń opisanych w IBS Research Report 01/2021.

## 2.2. Instrumenty aktywizacji<sup>1</sup>

**Rekwalifikacje**, rozumiane jako zmiana lub podniesienie kwalifikacji, są w opinii powiatowych urzędów pracy, najbardziej efektywnym instrumentem aktywizacji pracowników górnictwa. Pozwalają zdobyć dodatkowe, potwierdzone certyfikatem uprawnienia, w zawodzie podobnym do wykonywanego obecnie i umożliwiają wykorzystanie posiadanych już doświadczeń i umiejętności zawodowych. Rekwalifikacje powinny uwzględniać preferencje i predyspozycje pracowników oraz popyt na konkretne zawody. Oznacza to przygotowanie indywidualnych programów szkoleniowych po rozpoznaniu kompetencji i umiejętności pracowników. Zgodnie z opiniami przedstawicieli urzędów pracy, programy rekwalifikacji powinny trwać od 3 do 9 miesięcy w zależności od obszaru i zakresu. Powinny też zostać dostosowane do specyfiki lokalnego rynku pracy i uwzględniać dobrze płatne zawody deficytowe, zbliżone specyfiką do górnictwa. Skuteczność indywidualnych programów szkoleniowych podniesie:

<sup>1</sup> Punktem wyjścia oceny instrumentów aktywizacji było zestawienie proponowanych działań pilotażowego projektu outplacementowego „Energia”, koordynowanego przez Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach i adresowanego do osób zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych zwolnieniem z pracy z przyczyn dot. zakładu pracy ze szczególnym uwzględnieniem pracowników lub byłych pracowników spółek węglowych oraz firm kooperujących z województwa śląskiego.

- wdrażanie ich przed decyzją o redukcji zatrudnienia. Proces zmiany zawodu jest najbardziej efektywny, gdy rozpoczyna się w trakcie pracy na dotychczasowym stanowisku. W przypadku pracowników górnictwa rozwiązaniem może być organizacja szkoleń w godzinach pracy lub zapewnienie specjalnego urlopu na ten cel. Dodatkowym działaniem może być powołanie punktów doradztwa zawodowego w kopalniach, które mają zostać zlikwidowane. Powinny one pomagać w określaniu kompetencji pracowników i przygotowaniu oferty szkoleń dopasowanej do potrzeb pracownika i rynku;
- współpraca przy szkoleniach z konkretnym pracodawcą. Pozwala ona ustalić oczekiwania pracodawców dotyczące kwalifikacji potrzebnych do pracy na określonych stanowiskach. Pracownik natomiast pozna perspektywy dotyczące wynagrodzenia lub rozwoju zawodowego;
- pomoc osoby społecznego zaufania: np. innego górnika, który zmienił zawód, lub członka związku zawodowego, bardziej doświadczonego w kontaktach z otoczeniem społeczno-gospodarczym.

### **Ramka 2. Szkolenia dla pracowników kopalni węgla kamiennego Piekary**

Kopalnia węgla kamiennego Piekary została zamknięta pod koniec stycznia 2020 r. Do zamknięcia przygotowano się z dużym wyprzedzeniem. W pierwszej kolejności 440 osób skorzystało z pakietów górniczych i odeszło na wcześniejszą emeryturę (Podsiadło, 2016). Następnie rozpoczęto proces relokacji kadry do ruchu Bobrek, zrezygnowano także z usług części firm podwykonawczych (Berezowski, 2020). W 2016 r. przeprowadzono także szkolenia dla części pracowników. Spółka Węglkoks nawiązała w tym celu współpracę z Powiatowym Urzędem Pracy w Piekarach Śląskich. Urząd pracy ze środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego i częściowo spółki przygotował ofertę certyfikowanych szkoleń, dzięki którym można było zdobyć dodatkowe kwalifikacje. Wzięło w nich udział kilkuset pracowników kopalni – głównie pracowników dołowych. Uzyskiwali uprawnienia elektryczne, energetyczne, operatorów maszyn, spawacza, prawo jazdy kategorii C. Szkolenia zorganizowano również dla pracowników powierzchni. Objęły one m.in. naukę najnowszych programów kadrowo-płacowych. Podjęty proces można uznać za dobrą praktykę, ponieważ:

- redukcję zatrudnienia zaplanowano stopniowo, tak, aby nie nastąpił nagły przyływ osób rejestrujących się w urzędzie, ubiegających się o te same stanowiska,
- szkolenia były realizowane odpowiednio wcześniej, w godzinach pracy i na terenie przedsiębiorstwa, co ułatwiło pracownikom udział w nich,
- charakter szkoleń umożliwiał podjęcie pracy o wyższym niż przeciętne wynagrodzeniu poza kopalnią oraz założenie działalności gospodarczej,
- spółka partycypowała finansowo w projekcie i objęła wsparciem nie tylko górników dołowych, ale i pracowników powierzchni.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi z PUP w Piekarach Śląskich, na początku stycznia 2021 r. na 1295 osób w rejestrze osób bezrobotnych tylko dwie osoby były zatrudnione wcześniej w kopalni Piekary.

Instrumenty aktywizacji będą potrzebne również pracownikom przedsiębiorstw powiązanych z górnictwem. Firmy okołogórnictwa będą wymagały wsparcia w przebranżowieniu, rozwoju i dywersyfikacji produkcji, inwestycjach rzeczowych i wchodzeniu na nowe rynki. Działania pomocowe powinny objąć pracowników, którzy zgłoszą potrzebę podniesienia lub zmiany kwalifikacji. Zaprojektowanie wsparcia dla tej branży wymaga precyzyjnego zdefiniowania pojęcia „przedsiębiorstwa okołogórnictwa”, diagnozy struktury zatrudnienia w tych przedsiębiorstwach oraz pogłębionej oceny ich powiązań z górnictwem.

Sam proces re kwalifikacji pracowników nie zagwarantuje im zatrudnienia. Rząd oraz samorządy powinny wspierać tworzenie nowych miejsc pracy i stwarzać warunki do ich powstawania. Największy potencjał, aby zastąpić miejsca pracy w górnictwie, mają budownictwo, przetwórstwo przemysłowe oraz energetyka. Sektory te wskazywane są przez samych górników jako atrakcyjne. Są one również odpowiednio pojemne oraz mają podobną strukturę zatrudnienia w zakresie wykształcenia, wieku i płci<sup>2</sup>. Przedstawiciele urzędów pracy najczęściej wymieniali je jako te, w których górnicy mogliby znaleźć pracę (tabela 2). Wskazywano je również w badaniach losów górników, którzy odeszli z sektora górniczego w latach 1998–2002 (Tyrybon, Szczepański 2004; Turek, Karbownik 2005). Część wymienionych branż ponadto dobrze się wpisuje w proces transformacji energetycznej i adaptacji mniej emisyjnych technologii<sup>3</sup>. Budownictwo i rekultywacja to dziedziny, w których inwestycje publiczne oraz potrzeba adaptacji gruntów poprzemysłowych do nowych funkcji będą skutkowały tworzeniem nowych miejsc pracy. Branże energetyczna i samochodowa w województwie śląskim są rozwinięte, zapewniają dobrze płatne i stabilne miejsca pracy oraz stanowią obszar strategicznej interwencji państwa<sup>4</sup>. Natomiast inne branże produkcyjne oraz logistyka będą rozwijać się w regionie przede wszystkim w sposób naturalny – także dzięki zagospodarowaniu terenów pod nowe działalności, czego dowodem są różnorodne inwestycje prywatnych inwestorów, wspierane przez Katowicką Specjalną Strefę Ekonomiczną.

**Tabela 2. Budownictwo, przetwórstwo przemysłowe i energetyka mogą zastąpić górnicze miejsca pracy**

<b>Branża</b>	<b>Zawody mające największy potencjał zastąpienia górnictwa</b>
przetwórstwo przemysłowe	operator maszyn, mechatronik, automatyk, spawacz, ślusarz, tokarz
energetyka	elektryk, elektryk, monter instalacji PV, specjalista ds. wentylacji i klimatyzacji, specjalista ds. ciepłownictwa, instalator wod-kan-gaz
budownictwo	specjalista ds. dociepleń, pracownik budowlany, murarz, tynkarz, dekarz
logistyka	operator maszyn, kierowca samochodów ciężarowych, mechanik

*Źródło: opracowanie na podstawie wskazań przedstawicieli urzędów pracy.*

**Wsparcie w założeniu i prowadzeniu firmy** w opinii urzędów pracy może być skuteczną formą zachęty do rozpoczęcia pracy poza górnictwem. Pracownik w ramach tego instrumentu otrzymuje z urzędu pracy bezzwrotne środki, które można przeznaczyć na doposażenie miejsca pracy, zakup materiałów lub pomoc prawną. Wysokość wsparcia jest różna w zależności od urzędu pracy i najczęściej wynosi od 15 do 25 tysięcy złotych. Warunkiem korzystania ze wsparcia jest prowadzenie działalności przez minimum rok po otrzymaniu dotacji<sup>5</sup>. Aby podnieść efektywność tej formy wsparcia, powinna ona zostać uzupełniona o bezpłatną pomoc prawną,

<sup>2</sup> Więcej: IBS Research Report 02/2019; WWF Polska 2021.

<sup>3</sup> Budownictwo: inwestycje w ocieplenie budynków oraz poprawę przesyłu i dystrybucji energii; przetwórstwo przemysłowe: m.in. branża automotive i elektromobilność, przemysł elektromaszynowy oraz związany z rozwojem gospodarki cyrkularnej; energetyka: instalacja paneli fotowoltaicznych, systemów klimatyzacyjnych, pomp ciepła.

<sup>4</sup> Przykładami zapowiadanych inwestycji w obszarze energetyki lub branży samochodowej są deklaracje dotyczące lokowania fabryki samochodów elektrycznych w Jaworznie oraz fabryki ogniw fotowoltaicznych; niezależnie od tych inwestycji w województwie śląskim już teraz działają liczni poddostawcy obydwu tych branż, zarówno z polskim, jak i zagranicznym kapitałem; w obszar związany z OZE inwestują obecnie również spółki górnicze i energetyczne.

<sup>5</sup> Zgodnie z opiniami przedstawicieli urzędów pracy, górnicy rzadko rejestrowali się jako bezrobotni, ale zazwyczaj z dostępnej oferty wybierali możliwość dofinansowania działalności gospodarczej. Następnie pracowali we własnych firmach, najczęściej jako elektrycy, pracownicy budowlani lub rzemieślnicy. Podczas restrukturyzacji część górników ponadto przeznaczyła odprawy na założenie działalności gospodarczej, nie korzystając ze wsparcia oferowanego przez urzędy pracy.



księgową i doradcą zarówno na etapie otwierania, jak i wczesnego rozwoju firmy. Pozwoli to uniknąć negatywnych doświadczeń poprzednich restrukturyzacji.

### Ramka 3. Potencjalna efektywność innych instrumentów aktywizacji

W opinii badanych urzędów pracy:

- **doposażenie stanowiska pracy** może być traktowane jako dodatkowa zachęta dla pracodawcy do przyjęcia pracowników w danym przedsiębiorstwie;
- **studia podyplomowe** mogą być atrakcyjną formą aktywizacji, jednak ze względu na strukturę wykształcenia w górnictwie, skorzystają z niej głównie osoby pracujące na powierzchni i w dozorze inżynieryjno-technicznym;
- **finansowanie kosztów dojazdu** do miejsca zatrudnienia jest rozwiązaniem potencjalnie efektywnym, ale trudnym do wdrożenia. Po pierwsze, nie wiadomo, ile osób i na jaką odległość będzie dojeżdżało do nowych miejsc pracy. Po drugie, województwo śląskie posiada liczne, blisko położone ośrodki miejskie, w związku z czym zmiana miejsca pracy nie musi wiązać się z dłuższą trasą. Po trzecie, finansowanie dojazdu byłoby niesprawiedliwe wobec innych osób pracujących w tej samej firmie;
- **dotatki relokacyjne** stanowią potencjalnie atrakcyjne rozwiązanie. Zdarzają się przypadki osób podejmujących pracę poza regionem, np. w kopalniach miedzi w woj. dolnośląskim i ten instrument mógłby je dodatkowo motywować. Jednocześnie z punktu widzenia rozwoju lokalnego rozwiązanie to nie jest korzystne, ponieważ oznacza przeniesienie wykwalifikowanej kadry do innych ośrodków;
- **staże** mogą sprawdzić się wśród części pracowników powierzchni, przy czym należy traktować je jako formę przejściową, która ze względu na niższe wynagrodzenie nie będzie atrakcyjna.

**Instrumenty aktywizacji mogą złagodzić przebieg dekarbonizacji i zatrzymać pracowników na rynku pracy.** Rekwalfikacje oraz wsparcie w założeniu i prowadzeniu firm mogą uzupełniać pakiety osłonowe i wspomóc naturalne zmiany w strukturze zatrudnienia. Jednocześnie pozwolą: (1) złagodzić niedopasowania związane z likwidacją konkretnego zakładu, (2) utrzymać wykwalifikowane osoby na rynku pracy (3), przyspieszyć proces dekarbonizacji. Instrumenty te powinny zostać uruchomione już teraz i być skierowane nie tylko do pracowników górnictwa, ale również branż powiązanych. Rozwiązanie to jest tańsze dla budżetu państwa niż stosowanie wyłącznie instrumentów sektorowych, a także korzystne z punktu widzenia rynku pracy i długofalowego rozwoju regionalnego.

**Tabela 3. Rekwalifikacje oraz wsparcie w założeniu i prowadzeniu firm to najbardziej efektywne instrumenty aktywizacyjne dla pracowników górnictwa**

Instrument	Koszt jednostkowy	Wpływ na aktywność zawodową	Łączna efektywność z punktu widzenia rynku pracy
Rekwalifikacje (podniesienie lub zmiana kwalifikacji)	średni	<ul style="list-style-type: none"> <li>wspiera utrzymanie aktywności zawodowej i umożliwia kontynuację pracy poza górnictwem;</li> <li>istotą instrumentu jest zmiana lub uzupełnienie kwalifikacji;</li> <li>zmniejsza zatrudnienie w górnictwie.</li> </ul>	wysoka
Wsparcie w założeniu i prowadzeniu firmy	średni	<ul style="list-style-type: none"> <li>wspiera utrzymanie aktywności zawodowej i umożliwia kontynuację pracy poza górnictwem;</li> <li>wymaga zmiany lub uzupełnienia kwalifikacji;</li> <li>zmniejsza zatrudnienie w górnictwie.</li> </ul>	wysoka
Doposażenie stanowiska pracy	średni/wysoki	<ul style="list-style-type: none"> <li>wspiera utrzymanie aktywności zawodowej i kontynuację pracy poza górnictwem;</li> <li>może wymagać zmiany lub uzupełnienia kwalifikacji;</li> <li>zmniejsza zatrudnienie w górnictwie.</li> </ul>	średnia
Dofinansowania do wynagrodzenia	wysoki	<ul style="list-style-type: none"> <li>wspiera utrzymanie aktywności zawodowej i kontynuację pracy poza górnictwem;</li> <li>zmniejsza zatrudnienie w górnictwie.</li> </ul>	średnia/wysoka
Finansowanie kosztów dojazdu i dodatków relokacyjnych	średni	<ul style="list-style-type: none"> <li>wspiera utrzymanie aktywności zawodowej i kontynuację pracy poza górnictwem;</li> <li>może wpływać na zmniejszenie zatrudnienia w górnictwie.</li> </ul>	średnia/niska
Staże	średni	<ul style="list-style-type: none"> <li>może wspierać utrzymanie aktywności zawodowej i kontynuację pracy poza górnictwem;</li> <li>może wymagać zmiany lub uzupełnienia kwalifikacji;</li> <li>zmniejsza zatrudnienie w górnictwie.</li> </ul>	średnia/niska

Źródło: Opracowanie własne

### 3. Podsumowanie i wnioski dla polityki publicznej

Dekarbonizacja zredukuje miejsca pracy w górnictwie i branżach powiązanych. Proces ten może przebiec łagodnie przy utrzymaniu aktywności zawodowej pracowników. Jak w takim razie ograniczyć koszty społeczne zamykania kopalń? Należy:

- wstrzymać przyjęcia nowych pracowników w całym sektorze górnictwa węgla kamiennego;
- umożliwić pracę starszym pracownikom do momentu osiągnięcia uprawnień emerytalnych;
- zapewnić z wyprzedzeniem wsparcie w podjęciu pracy poza sektorem młodszymi pracownikami górnictwa i branż powiązanych.

#### **Rekomendujemy stosowanie następujących instrumentów:**

- relokacje do zakładów prowadzących wydobycie węgla koksującego;
- rekwalifikacje, umożliwiające znalezienie pracy poza górnictwem;
- wsparcie w założeniu i prowadzeniu firmy.

Instrumenty te należy uruchomić już teraz. Będą one wspomagać naturalną ewolucję struktury zatrudnienia, a ich wprowadzenie pozwoli:

- utrzymać wykwalifikowane osoby na rynku pracy;
- złagodzić niedopasowania związane z relokacją pracowników i likwidacją miejsc pracy w branżach powiązanych;
- przyspieszyć proces dekarbonizacji, przy jednoczesnym ograniczaniu kosztów społecznych.

Wdrażanie instrumentów aktywizacji powinno przebiegać we współpracy ze spółkami górnictwami oraz instytucjami rynku pracy. Środki na przekwalifikowanie pracowników i wspieranie działalności gospodarczej mogą zostać uruchomione w ramach regionalnego projektu systemowego ze środków europejskich. Niezbędna jest przy tym wymiana informacji oraz planów zatrudnieniowych między podmiotami sektora górnictwa i branż powiązanych a instytucjami rynku pracy. Po nawiązaniu współpracy i podczas realizacji projektu:

- wojewódzki urząd pracy – powinien koordynować regionalny projekt systemowy, oferując instrumenty wsparcia w samorządach górniczych (szkolenia oraz wsparcie w założeniu działalności gospodarczej), jak również monitorować powstające miejsca pracy;
- spółki górnicze i firmy okołogórnictwa – powinny informować z wyprzedzeniem wojewódzki urząd pracy i powiatowe urzędy o redukcjach zatrudnienia oraz liczbie osób, które wymagać będą wsparcia przy zmianie miejsca pracy; pozwoli to z wyprzedzeniem przygotować indywidualną ofertę dla pracowników;
- powiatowe urzędy pracy – powinny uczestniczyć w tworzeniu programów zmiany kwalifikacji, organizować kontakt lokalnych pracodawców z pracownikami zagrożonymi zwolnieniem oraz uruchamiać punkty konsultacyjne w zakładach przewidzianych do likwidacji, tak, by możliwie wcześniej informować pracowników o wsparciu;
- związki zawodowe – powinny brać aktywny udział w transformacji górnictwa po podpisaniu umowy społecznej. Silne uzwiązkowanie górnictwa, a także współpraca z wieloma podmiotami lokalnymi, powinny ułatwiać przygotowanie pracowników do procesu transformacji. Udział związków zawodowych może być

istotny, aby wykorzystać szanse, jakie daje transformacja energetyczna – wymaga jednak akceptacji tego procesu przez te podmioty i przygotowania na niego pracowników.

## Bibliografia

Berezowski K. (2020). Jak będzie wyglądała likwidacja ruchu Piekary? Co dalej z jego załogą? Trybuna Górnicza <https://nettg.pl/> (24-01-2020).

Frankowski J., Mazurkiewicz J., Sokołowski J., Lewandowski P. (2020a). Zatrudnienie w górnictwie węgla kamiennego w Zagłębiu Górnos Śląskim. *IBS Research Report 01/2020*, Warszawa.

Frankowski J., Mazurkiewicz J., (2020b). Województwo śląskie w punkcie zwrotnym transformacji. *IBS Research Report 02/2020*, Warszawa.

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

Podsiadło J. (2016). *Restrukturyzacja KWK Piekary i KWK Bobrek. Mit czy rzeczywistość?* Materiały XXX Konferencji „Zagadnienia surowców energetycznych i energii w gospodarce krajowej”, Zakopane.

Ponikowska K. (2019). Kopalnia Olkusz-Pomorzany za dwa lata przestanie istnieć. Górnicy będą musieli szukać pracy w sąsiednich kopalniach. *Gazeta Krakowska* <https://gazetakrakowska.pl/> (12-01-2019).

Sokołowski J., Frankowski J., Mazurkiewicz J., Lewandowski P., Antosiewicz M. (2021). Dekarbonizacja i zatrudnienie w górnictwie węgla kamiennego w Polsce. *IBS Research Report 01/2021*, Warszawa.

Spółka Restrukturyzacji Kopalń (2021). Restrukturyzacja zatrudnienia. <https://srk.com.pl/o-nas/restrukturyzacja-zatrudnienia> (25-03-2021).

Turek M., Karbownik A. (2015). Ocena skuteczności Górniczego Pakietu Socjalnego w restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie, *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej Seria: Organizacja i Zarządzanie 27*, 7–14.

Tyrybon M., Szczepański M. (2014). Odprawieni górnicy i ich świat społeczny. *Wiadomości Górnicze 55(6)*, 254-261.

WWF Polska (2021). Kierunki Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji i Rozwoju dla Województwa Śląskiego, Warszawa.

Zaborski J. (2021). ZGH Bolesław S.A., po zamknięciu kopalni Pomorzany w Olkusz, zmienia się wyłącznie w zakład hutniczy. To koniec pewnej epoki. Portal Olkusz Naszemiasto. <https://olkusz.naszemiasto.pl/> (02-03-2021).

## Lista instytucji, w których przeprowadzono wywiady

- Powiatowy Urząd Pracy w Bielsku-Białej, Filia Czechowice Dziedzice
- Powiatowy Urząd Pracy w Bytomiu
- Powiatowy Urząd Pracy w Gliwicach (który obsługuje również powiat gliwicki)
- Powiatowy Urząd Pracy w Jastrzębiu-Zdrój
- Powiatowy Urząd Pracy w Jaworznie
- Powiatowy Urząd Pracy w Katowicach
- Powiatowy Urząd Pracy w Mikołowie z siedzibą w Łaziskach Górnych
- Powiatowy Urząd Pracy w Mysłowicach
- Powiatowy Urząd Pracy w Piekarach Śląskich
- Powiatowy Urząd Pracy w Pszczynie
- Powiatowy Urząd Pracy w Rudzie Śląskiej
- Powiatowy Urząd Pracy w Rybniku (który obsługuje również powiat rybnicki)
- Powiatowy Urząd Pracy w Tychach (który obsługuje również powiat bieruńsko-lędziński)
- Powiatowy Urząd Pracy w Wodzisławiu Śląskim

- Powiatowy Urząd Pracy w Zabrzu
- Powiatowy Urząd Pracy w Żorach

## Jan Frankowski

Instytut Badań Strukturalnych  
Instytut Filozofii i Socjologii PAN  
e-mail: [jan.frankowski@ibs.org.pl](mailto:jan.frankowski@ibs.org.pl)

## Joanna Mazurkiewicz

Instytut Badań Strukturalnych  
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu  
e-mail: [joanna.mazurkiewicz@ibs.org.pl](mailto:joanna.mazurkiewicz@ibs.org.pl)

## Jakub Sokołowski

Instytut Badań Strukturalnych  
Uniwersytet Warszawski  
e-mail: [jakub.sokolowski@ibs.org.pl](mailto:jakub.sokolowski@ibs.org.pl)

## Seria IBS Policy Paper

Seria IBS Policy Paper w przystępnej formie prezentuje wyniki badań ekonomicznych w celu podniesienia jakości debaty publicznej.

Redaktor serii – Jan Rutkowski

## IBS Policy Paper 02/2021

ISSN: 2451-4365

Redakcja językowa – Dorota Ciborowska

## Informacje dodatkowe

Dziękujemy Janowi Rutkowskiemu za cenne uwagi oraz pomoc w opracowaniu tekstu. Za cenne uwagi dziękujemy także Mateuszowi Smoterowi oraz przedstawicielkom i przedstawicielom instytucji rynku pracy w województwie śląskim, którzy podzielili się z nami swoimi opiniami i doświadczeniami.

Badanie sfinansowane ze środków European Climate Foundation. W opracowaniu wykorzystujemy dane Ministerstwa Aktywów Państwowych, a także dane przekazane przez Polską Grupę Górniczą, Jastrzębską Spółkę Węglową oraz Tauron Wydobycie. Instytucje te nie ponoszą odpowiedzialności za dane i wnioski zawarte w publikacji.

Treść niniejszej publikacji wyraża poglądy autorów i niekoniecznie jest tożsama ze stanowiskiem Instytutu Badań Strukturalnych. Stosuje się zwyczajowe zastrzeżenia. Wszystkie

## O IBS.

Instytut Badań Strukturalnych jest niezależną i apolityczną fundacją naukową. W pracy badawczej koncentrujemy się na analizie ekonomicznej oraz ocenie skutków polityk publicznych w obszarze: rynku pracy, demografii, edukacji, polityki rodzinnej, finansów publicznych oraz energii i klimatu. Korzystamy z nowoczesnych narzędzi modelowych, statystycznych, ekonometrycznych i informatycznych. Badania realizujemy z dbałością o metodologię i obiektywizm.

Od początku działalności (2006 r.) zrealizowaliśmy blisko 200 projektów naukowych, w tym m.in. dla Banku Światowego, OECD, ministerstw, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Kancelarii Prezydenta RP, Narodowego Banku Polskiego, organizacji przedsiębiorców oraz dla innych stowarzyszeń i fundacji. Wyniki badań Instytutu są ogólnie dostępne, a szczególną rolę w ich upowszechnianiu pełnią dwie serie wydawnicze: IBS Working Paper oraz IBS Policy Paper. Wszystkie artykuły, raporty, jak i informacje o naszych projektach oraz konferencjach znajdują się w serwisie [ibs.org.pl](http://ibs.org.pl).

e-mail: [ibs@ibs.org.pl](mailto:ibs@ibs.org.pl)

twitter: [@ibs\\_thinktank](https://twitter.com/ibs_thinktank)