

TRANSFORMACJA WĘGLOWA W SUBREGIONIE KONIŃSKIM – KONKLUZJE I IMPLIKACJE DLA POLITYKI PUBLICZNEJ

Aleksander Szpor
Daniel Kiewra

Wstęp

Rozwój subregionu Konińskiego jest zagrożony w związku z przewidywanym ograniczaniem działalności jego głównego podmiotu gospodarczego – Grupy Zespół Elektrowni Pątnów-Adamów Konin (ZE PAK) S.A.. Zagrożenie to, wynika z nieuchronnego wyczerpywania się zasobów węgla brunatnego, a w konsekwencji zmniejszania się możliwości produkcji energii, stanowiącej główne źródło zysków Grupy. Sytuacja grupy przełoży się na zwolnienie gospodarcze subregionu, głównie poprzez likwidowanie dobrze płatnych miejsc pracy oraz spadek dochodów dla gmin. Będzie to miało wymierne skutki dla wszystkich mieszkańców subregionu obniżając jakość usług publicznych i poziom życia.

Celem naszego raportu jest pokazanie jak wspierać transformację by przebiegała ona w sposób zrównoważony i sprawiedliwy. W raporcie wskazujemy, że tworzenie nowych miejsc pracy w branżach pokrewnych do górnictwa oraz wsparcie procesu przekwalifikowywania może ułatwić zmiany struktury gospodarczej regionu. Jednocześnie wskazujemy, że dążenie do zachowania możliwie wysokich zdolności wytwórczych w ramach Grupy ZE PAK w oparciu o inne źródła energii jest pożądane. Główne tezy naszego raportu wspieramy przykładami transformacji przeprowadzonymi w Niemczech, Hiszpanii i Kanadzie.

Ramka 1. Główne wnioski

- Grupa ZE PAK S.A. odgrywa kluczową rolę w subregionie konińskim oferując zatrudnienie, zapewniając dochody samorządom lokalnym oraz generując znaczną wartość dodaną brutto.
- Zasoby węgla brunatnego kończą się i wydaje się, iż bez względu na zabezpieczenie dostępu do nowych złóż, działalność ZE PAK w oparciu o węgiel brunatny będzie spadać i zakończy się około roku 2035
- Spadek wydobywania oznacza również proporcjonalny spadek produkcji energii opartej na węglu brunatnym. Bez inwestycji w nowe moce wytwórcze oparte na gazie i odnawialnych źródłach, Krajowy System Energetyczny może czekać poważny problem niedoboru mocy
- Spadek zatrudnienia w segmencie wydobywania węgla brunatnego będzie jednym z kluczowych wyzwań dla subregionu konińskiego, biorąc pod uwagę jego obecną sytuację społeczno-ekonomiczną
- Redukcję zatrudnienia w kopalniach odkrywkowych subregionu konińskiego można osiągnąć poprzez naturalny ubytek liczby pracowników, tj. poprzez odejścia pracowników do innych sektorów gospodarki, odejścia na emeryturę oraz zatrzymanie napływu nowych pracowników
- Aby zapobiec negatywnemu scenariuszowi transformacji w regionie, konieczne są działania na rzecz dialogu społecznego i wsparcia pracowników odchodzących z sektora wydobywco-energetycznego
- Doświadczenia zagraniczne wskazują, że reindustrializacja może być bardziej skuteczna niż całkowite odejście od przemysłu (przykład Niemieckich Łużyc) oraz że koncepcja sprawiedliwej transformacji może być podstawą strategii dla regionów górniczych (przykład Hiszpanii). Pogłębiona i systematyczna analiza czynników wpływających na transformację może pomóc w zarządzaniu tym procesem (przykład Kanady)

W pierwszej części niniejszej publikacji przedstawiamy ekonomiczno-społeczne oraz środowiskowe oddziaływanie Grupy ZE PAK na subregion Koniński. Analizujemy następnie zasoby surowcowe i moce wytwórcze Grupy, przedstawiamy możliwe scenariusze ich ograniczania oraz sugerujemy rozwiązania związane z odtworzeniem produkcji w innych technologiach. W kolejnych częściach wskazujemy na wyzwania związane z możliwym obniżaniem się zatrudnienia i przekwalifikowaniem pracowników Grupy ZE PAK oraz rozwiązania, które mogą ułatwić transformację. Na koniec wskazujemy na korzyści płynące ze stworzenia nowych rozwiązań instytucjonalnych przy wdrażaniu transformacji oraz popieramy je trzema przykładami zagranicznymi.

Ramy strategiczne dla górnictwa węgla brunatnego w Polsce

Obecna strategia polskiego sektora węgla brunatnego przyjęta przez rząd Polski w 2018 roku, zakłada dalsze inwestycje w sektorze w celu utrzymania lub nawet rozszerzenia produkcji węgla brunatnego (ME, 2018). Strategia została przygotowana pod auspicjami Ministerstwa Energii przez związki zawodowe wraz z przedstawicielami biznesu zawiera trzy scenariusze:

- **nierozwojowy** zakłada wykorzystanie jedynie tych złóż węgla brunatnego, na które kopalnie posiadają lub planują wydłużyć koncesje na wydobywanie,
- **bazowy** zakłada eksploatację złóż, dla których istnieją przesłanki do zagospodarowania do roku 2030. Są to: złoża Złoczew, Ościslówo i Gubin 2,
- **rozwojowy**, który zakłada w przypadku sprzyjających okoliczności realizację kolejnych projektów złożowych na bazie złoża Legnica, Oczkowice i Dęby Szlacheckie.

Scenariusze nierozwojowy i bazowy przewidują obniżenie obecnej produkcji węgla brunatnego w Polsce o 50% do 2050 roku. W tych scenariuszach odkrywki należące do Grupy ZE PAK S.A. (Józwin, Drzewce oraz Tomisławice) kończą działalność w okolicach 2030 roku. W scenariuszu rozwojowym obecna produkcja węgla brunatnego w Polsce wzrośnie o 50% do 2050 roku. W tym scenariuszu odkrywki ZE PAK (Dęby Szlacheckie) kończą eksploatację w okolicach 2050 roku.

Jeśli rozpoczęto by nowe inwestycje, w pierwszej kolejności dotyczyłoby to złóż Dęby Szlacheckie i Ościslówo, leżących w subregionie konińskim. Choć eksploatacja nowych złóż stanowiłaby jedynie ułamek w całościowej strategii dla węgla brunatnego, dla subregionu konińskiego może stanowić istotne powiększenie aktualnych zasobów. Z drugiej strony jednak, działalność kopalni węgla brunatnego i energetyki opartej o ten surowiec, czeka koniec w ciągu najbliższych 15 lat. (ME, 2018)

Węgiel brunatny, niezależnie od zastosowania najnowszych technologii pozostanie nadal najbardziej emisyjnym źródłem energii spośród wszystkich paliw wykorzystywanych w Polsce. Emisja CO₂ z węgla brunatnego jest o około 13% wyższa niż w przypadku węgla kamiennego i 40% wyższa niż w przypadku gazu. Ponieważ węgiel brunatny jest obecnie odpowiedzialny za ponad 30% produkcji energii, przyjęcie strategii zagroziłoby poważne wyzwanie dla polityki klimatyczno-energetycznej UE i realizowanych w tym kontekście polskich zobowiązań.

Spełnienie założeń polityki klimatyczno-energetycznej UE będzie wymagać redukcji zużycia węgla brunatnego na przestrzeni kolejnych dziesięcioleci. Dla polskiej gospodarki, jak i dla subregionów gdzie znajdują się złoża węgla brunatnego, w tym subregionu konińskiego, proces ten może oznaczać dwa podstawowe wyzwania. Pierwszym z nich jest zastąpienie węgla brunatnego innymi źródłami energii i wprowadzenie technologii energooszczędnych. Drugim jest stopniowe redukcowanie skali wydobywania węgla brunatnego.

Kluczowa rola Grupy ZE PAK S.A. w subregionie

Subregion koniński jest kojarzony przede wszystkim z przemysłem wydobywczym i energetycznym oraz zakładami Grupy Kapitałowej ZE PAK S.A.. Grupa ta od lat jest motorem napędowym subregionu. W ostatnim rankingu największych firm w Polsce pod względem przychodów ze sprzedaży, ZE PAK w Koninie zajmuje 101 miejsce w Polsce i 13 województwie. Na liście tej jest jeszcze tylko jeden zakład mający swoją siedzibę w subregionie. Jest to koniński Konimpex (199. miejsce w Polsce, 22. w województwie).

Grupa Kapitałowa ZE PAK S.A. to największy pracodawca w regionie konińskim. Na koniec 2017 roku zatrudniała ona blisko 6 tys. osób, z czego prawie 1,5 tys. w segmencie wydobywczym. Między rokiem 2012 a 2017 zatrudnienie w Grupie spadło o ponad 25% czyli o ponad 2 tys. osób. Dotyczyło to w pierwszej kolejności kopalni, gdzie zatrudnienie spadło o niemal 70% czyli o ponad 3 tys. osób. Należy jednak pamiętać, iż w ramach optymalizacji struktury zatrudnienia część pracowników kopalń przeniesiono do spółek głównie segmentu remonty i segmentu pozostałe, stąd pozostają oni w strukturze zatrudnienia całej Grupy.

Grupa jest jednym z największych płatników podatków i opłat w subregionie konińskim. W 2017 roku spółki z Grupy ZE PAK SA odprowadziły z tytułu wymienionych powyżej podatków i opłat niemal 248 mln PLN, z czego prawie 171 mln PLN zasiliło budżety samorządów. Wśród najważniejszych opłat należy wymienić podatek od nieruchomości (adresowany głównie do gminy Kleczew oraz miasta Konin), opłaty środowiskowe oraz opłatę eksploatacyjną. Znaczna część z tych podatków i opłat „przypada” na segment wydobywczy, obejmujący spółki PAK Kopalni Węgla Brunatnego Konin S.A. oraz PAK Kopalni Węgla Brunatnego Adamów S.A..

Tabela 1. Płatności segmentu wydobywczego na rzecz administracji publicznej wg. stanu na koniec 2017 (tys. PLN)

Szczegół administracji publicznej (Polska)	Podatki pobierane od dochodu, produkcji lub zysków spółek	Opłaty koncesyjne oraz premie za odkrycie i produkcję	Opłaty licencyjne, opłaty dzierżawne, opłaty za rozpoczęcie działalności oraz inne świadczenia z tytułu przyznania licencji lub koncesji	Razem płatności na rzecz administracji publicznej
Organy administracji rządowej, razem z jednostkami nadzorowanymi lub kontrolowanymi przez te organy	3 991	15 818	15 150	34 959
Organy administracji samorządowej, razem z jednostkami nadzorowanymi lub kontrolowanymi przez te organy	-	12 876	77 062	89 938
Miasta i gminy	-	12 876	58 393	71 269
Starostwa powiatowe	-	-	538	538
Urzędy Marszałkowskie	-	-	18 131	18 131
Razem płatności na rzecz administracji publicznej	3 991	28 694	92 212	124 897

Źródło: Skonsolidowane sprawozdania finansowe ZE PAK S.A.

Środki uzyskane z tytułu tych podatków i opłat stanowią w przypadku wielu jednostek samorządu terytorialnego ważne źródło ich budżetów. Dzięki nim gminy realizują szereg zadań, od inwestycji w infrastrukturę po finansowanie służby zdrowia. W 2017 roku organy administracji samorządowej w subregionie konińskim otrzymały od Grupy blisko 90 mln PLN, co stanowiło ok. 7,1% dochodów własnych gmin zlokalizowanych w subregionie. Kwota ta stanowiła ok. 72% wszystkich płatności segmentu wydobywczego Grupy ZE PAK w 2017 roku.

Tabela 2. Wartość dodana brutto (mln PLN)

	2012	2013	2014	2015	2016
Polska	1 376 967	1 443 657	1 470 917	1 596 366	1 525 005
Region Wielkopolski	129 518	137 116	141 866	156 533	162 228
Subregion Koniński	19 151	19 281	19 815	20 723	21 477*
Grupa Kapitałowa ZE PAK	1 350	1 545	1 452	1 503	1 464

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL i skonsolidowanych sprawozdań finansowych Grupy Kapitałowej ZE PAK.

Wartość dodana brutto wypracowana przez Grupę ZE PAK zwiększyła się o 8,4% między rokiem 2012 a 2016. W 2016 roku wartość osiągnęła poziom ponad 1,4 mld PLN, co przy wartości dodanej wypracowanej w subregionie na poziomie 21 477 mld PLN oznacza, że Grupa wypracowała ok. 6% PKB subregionu.

Obok pozytywnego wpływu działalności Grupy ZE PAK S.A. na subregion koniński, jej funkcjonowanie ma również swoje koszty. Wśród nich należy wymienić negatywny wpływ na uprawy rolne, obniżenie bilansu wód pitnych, utratę bioróżnorodności, w tym związaną ze zmianą charakteru użytkowania ziemi oraz wysokie emisje CO₂. Największym jednak kosztem zewnętrznym generowanym przez Grupę są koszty zdrowotne, związane z emisją szkodliwych gazów i pyłów do atmosfery przez elektrownie ZE PAK. Łącznie za cały 2016 rok szacowane były na kwotę od 2,8 do 5,4 mld EUR, co oznaczało zewnętrzne koszty zdrowotne w przeliczeniu na 1 MWh wytworzonej energii w wysokości ok. 104 EUR¹.

Zastąpienie węgla brunatnego innymi źródłami energii

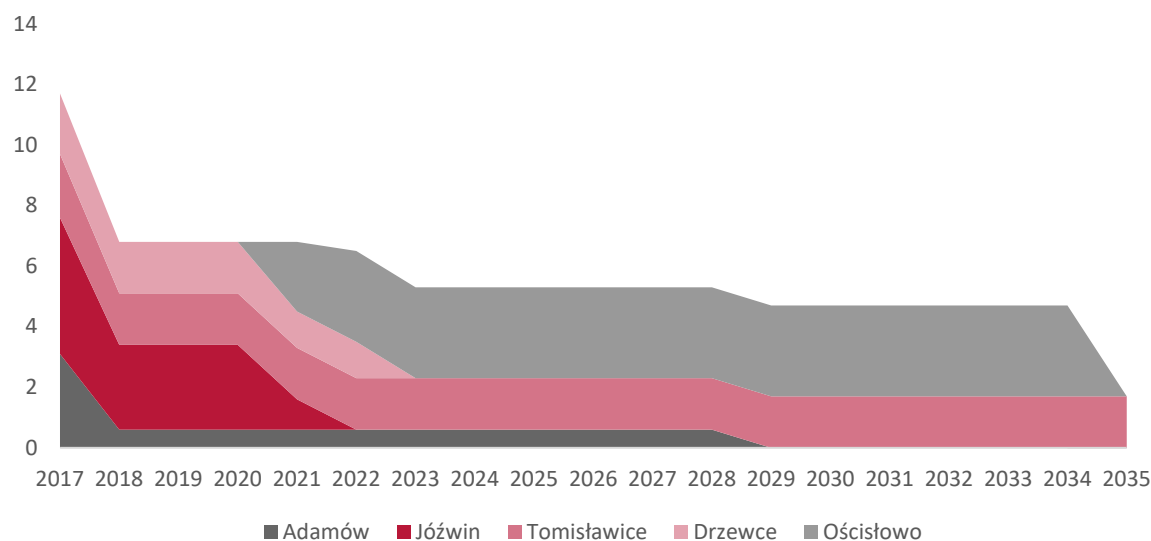
Węgiel brunatny w subregionie konińskim kończy się. Eksploatowane obecnie w ramach obydwu kopalni należących do Grupy ZE PAK 4 złoża są na wyczerpaniu. Występujące w nich zasoby przemysłowe szacowane były na koniec 2017 roku na 54,4 mln ton, z czego: Adamów na 6,7 mln, Drzewce – 7,5 mln, Pątnów IV – 9,5 mln i Tomisławice – 30,7 mln (PIG, 2018). Oznacza to, że gdyby utrzymać produkcję węgla brunatnego na poziomie z 2017 roku, to wystarczyłoby go na niecałe 5 lat.

Aby zapewnić ciągłość dostaw surowca, ZE PAK podjął starania o zagospodarowanie nowych złóż, wśród których dwa są szczególnie dyskutowane. Pierwsze z nich - Dęby Szlacheckie, szacowane jest na 56,1 mln ton, natomiast drugie – Ościśłowo, na 41,8 mln ton (PIG, 2018). Ich otwarcie pozwoliłoby przeszło trzykrotnie powiększyć aktualne zasoby ZE PAK, jednak nie jest jeszcze pewne czy, i które złoża zostaną otwarte. Pozostałe złoża jak Poniec-Krobia, Piaski, Mąkoszyn-Grochowska itd. są mniej prawdopodobnymi alternatywami ze względu na oddalenie od Konina, problemy geologiczne, niskie parametry jakościowe lub aktualne zagospodarowanie terenu.

Prawdopodobieństwo otwarcia odkrywki Dęby Szlacheckie jest bardzo niewielkie, ze względu na sprzeciw społeczności lokalnej. Większe prawdopodobieństwo otwarcia nowego złoża dotyczy Ościśłowa. Biorąc to pod uwagę przeanalizowaliśmy dwa scenariusze. Scenariusz podstawowy (BAU) zakłada utrzymanie do 2035 roku aktualnych zasobów wytwórczych opartych na węglu brunatnym. Bez otwarcia odkrywki Ościśłowo w 2022 roku nastąpi niemal dwukrotny spadek wydobywania do poziomu 3,5 mln ton, a kolejny spadek tej skali (do poziomu 1,7 mln ton) nastąpi w roku 2029. Otwarcie nowej odkrywki złagodzi spadek wydobywania – w 2023 spadnie ono do 5,8 mln ton a w 2029 do 4,7 mln ton.

¹ Last Gasp The coal companies making Europe sick

Wykres 1. Wydobycie węgla brunatnego (Mt)



Źródło: obliczenia własne

W tej sytuacji, alternatywną drogą transformacji węglowej w subregionie konińskim mogą być inwestycje w nowe moce wytwórcze w innych technologiach. Dla zapewnienia pracy w podstawie atrakcyjne wydaje się zastosowanie takich źródeł jak gaz i biomasa, oraz uzupełnienie ich o źródła niestabilne np. wiatr i słońce przy dodatkowym zabezpieczeniu technologiami magazynowania energii. Wdrożenie tych rozwiązań może jednak narażać na trudności i będzie zależało od rozwiązań regulacyjnych przyjętych dla poszczególnych technologii.

Atrakcyjną opcją transformacji, może być również włączenie się w rozwój technologii wodorowych mających zastosowanie nie tylko w energetyce (np. magazynowanie energii), ale także w innych sektorach, takich jak przemysł lub transport. Ze względu jednak na początkowy etap działalności Województwa Wielkopolskiego we włączanie się w rozwój technologii opartych na wodorze, ten kierunek jest dla subregionu konińskiego raczej przedsięwzięciem długofalowym.

Inwestycje w nowe moce wytwórcze oparte na innych źródłach niż węgiel brunatny powinny być realizowane z uwagi na korzystne warunki regionu. Kluczowe znaczenie ma istniejąca infrastruktura energetyczna, centralne położenie regionu, dostępność terenów inwestycyjnych (m. in. tereny pokopalniane), oraz dostępność fachowej kadry. W przypadku pracowników poszczególnych elektrowni, ich wykształcenie może wymagać przekwalifikowania lub poszerzenia kwalifikacji, jednak będzie ono łatwiejsze niż w przypadku górników.

Szybkie podjęcie decyzji co do ostatecznego kształtu miksu bez węgla brunatnego pozwoli utrzymać, przynajmniej w części korzyści jakie dla subregionu konińskiego „generuje” obecna działalność Grupy ZE PAK. Chodzi przede wszystkim o wartość dodaną, podatki (choć już bez opłaty eksploatacyjnej) czy efekty mnożnikowe wynagrodzeń a także ograniczenie kosztów zewnętrznych związanych z oddziaływaniem chociażby na zdrowie mieszkańców, o których wspomniano wcześniej.

Przemysł i budownictwo alternatywą przy redukcji zatrudnienia w kopalniach

Odejście od węgla brunatnego w miksie energetycznym będzie mieć istotne konsekwencje dla rynku pracy w subregionie konińskim.

Zatrudnienie w Grupie ZE PAK spadało dotąd szybko. Od momentu włączenia do Grupy aktywów górniczych w 2013 roku, zatrudnienie w kopalniach spadło o ponad 68% czyli o ponad 3,1 tys. osób. Na koniec 2017 roku zatrudnienie to wynosiło około 1,5 tys. osób. Redukcja zatrudnienia w odniesieniu do końca lat osiemdziesiątych, kiedy w kopalniach ZE PAK pracowało najwięcej górników wynosi ok. 88% (tabela 3)2.

Tabela 3. Spadek zatrudnienia w kopalniach ZE PAK

	Maksymalne zatrudnienie (rok)	(liczba osób)	Zatrudnienie wg. stanu na koniec 2017 (Liczba osób)	Spadek zatrudnienia (%)
PAK KWB Konin	1 989	8 335	1 104	-86,8%
PAK KWB Adamów	1 988	3 299	376	-88,6%

Źródło: Kasztelewicz, Sikora, Zajączkowski 2014

Biorąc pod uwagę obecny poziom zatrudnienia w kopalniach Grupy, dalsza redukcja nie będzie dotyczyła tak dużej skali, jak na przykład niektórych subregionów górniczych na Śląsku. Niemniej jednak, będzie ona sporym wyzwaniem dla subregionu.

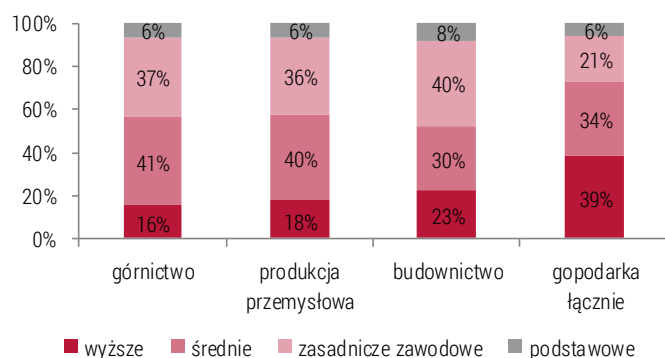
Redukcja zatrudnienia w aktywach górniczych Grupy ZE PAK S.A. możliwa jest na dwa sposoby:

- zwolnienia w kopalniach i przejście pracowników do innych sektorów gospodarki lub
- naturalny ubytek pracowników w rezultacie odejść na emeryturę, w połączeniu z zamrożeniem przyjęć i kierowaniem młodych pracowników wchodzących na rynek pracy do innych sektorów gospodarki.

Górnicy pracujący w ZE PAK posiadają umiejętności techniczne, które są specyficzne dla tego sektora, i które będą mało przydatne w innych sektorach gospodarki. To ogranicza perspektywy ich zatrudnienia.

² Należy jednak pamiętać, iż w ramach redukcji zatrudnienie część pracowników kopalń przenoszona była często do spółek głównie segmentu remonty i segmentu pozostałe.

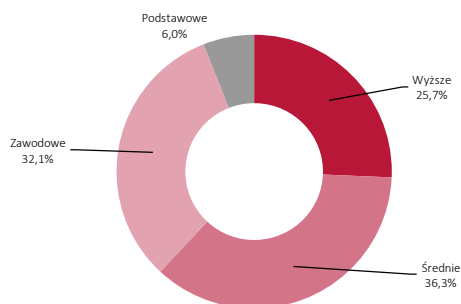
Wykres 2. Struktura zatrudnienia w górnictwie i innych sektorach wg. wykształcenia 2014 (%)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie Structure of Earnings Survey 2014

Pracownicy kopalń w całym polskim sektorze węglowym charakteryzują się generalnie słabszym wykształceniem (wykres 2). W 2014 roku 6% pracowników górnictwa miało wykształcenie podstawowe, 37% miało wykształcenie zasadnicze zawodowe, 41% miało wykształcenie średnie, a 16% miało wykształcenie wyższe. Ta struktura pokrywa się ze strukturą wykształcenia pracowników Grupy ZE PAK S.A. (wykres 3) i można przyjąć, iż w odniesieniu do segmentu wydobywczego, kształtuje się na zbliżonym poziomie.

Wykres 3. Struktura zatrudnienia wg wykształcenia w Grupie ZE PAK S.A. na koniec 2017 (%)



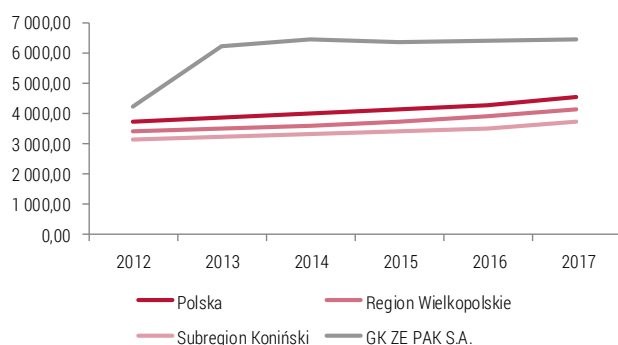
Źródło: Skonsolidowane sprawozdania finansowe ZE PAK S.A.

Struktura wykształcenia w sektorze wydobywczym przypomina strukturę wykształcenia w budownictwie i produkcji przemysłowej. Dlatego też pracownicy, którzy będą opuszczać górnictwo węgla brunatnego w subregionie konińskim, prawdopodobnie będą mieli większe szanse na znalezienie pracy w tych dwóch sektorach niż w innych sektorach, w których mieliby do czynienia z luką w wykształceniu i umiejętnościach.

Ponieważ obecne miejsca pracy w kopalniach Grupy są dobrze opłacane, górnicy mogą mieć oczekiwania dotyczące warunków pracy, które prawdopodobnie nie mogą być spełnione w innych sektorach. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w Grupie między rokiem 2013 a 2017 kształtowało się na poziomie 6 358 PLN.

Jego wartość w 2017 roku znacznie przekracza krajowe jak i regionalne przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto. Stawia to pracowników Grupy w tym również górników w uprzywilejowanej pozycji na tle całego subregionu konińskiego.

Wykres 4. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (PLN)³



Źródło: BDL GUS, skonsolidowane sprawozdania finansowe Grupy Kapitałowej ZE PAK.

Aby przeciwdziałać negatywnym konsekwencjom zamykania kopalń w subregionie konińskim, władze publiczne (w tym również władze lokalne) powinny rozważyć działania umożliwiające wykorzystanie potencjału przemysłu. Wiele miejsc pracy w przemyśle wymaga podobnego poziomu wykształcenia i porównywalnych umiejętności, co praca w górnictwie.

Jedną z alternatyw dla górników o niższych kwalifikacjach, którzy będą odchodzić z sektora w subregionie konińskim, może być praca w sektorze motoryzacji lub budownictwa.

W przypadku przemysłu motoryzacyjnego na szczególną uwagę zasługują inwestycje we Wrześni oddalonej od Konina o ok 60 km. Swoje zakłady mają tu Volkswagen Polska czy Gestamp Polska. W odniesieniu do motoryzacji należy jednak pamiętać, iż zachodzący w tym sektorze postęp technologiczny nieustannie prowadzi do automatyzacji i zmniejszenia w przyszłości zapotrzebowanie na siłę roboczą, zwłaszcza na niewykwalifikowaną siłę roboczą.

Budownictwo jest drugim sektorem stwarzającym alternatywne możliwości dla osób odchodzących z górnictwa. Ma ono podobną strukturę kwalifikacji, a niektóre z nich mogą być łatwo przeniesione między tymi sektorami. W istocie, budownictwo jest już docelowym sektorem dla 10% pracowników, którzy odchodzą z górnictwa i rozpoczynają pracę w innym sektorze⁴. Ponadto, według regionalnego barometru zawodów budownictwo także wykazuje wysokie zapotrzebowanie na pracowników.

³ Wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w 2013r. był efektem włączenie do GK ZE PAK aktywów górniczych oraz ostateczne ich rozliczenie i skonsolidowania na poziomie sprawozdania finansowego.

⁴ 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.

Szczególną możliwość stwarzają aktualne krajowe i regionalne działania na rzecz poprawy efektywności energetycznej budynków mieszkalnych i poprawy jakości powietrza w Polsce. Przyspieszenie modernizacji budynków mieszkalnych może stworzyć nawet 100.000 nowych miejsc pracy w całym kraju⁵. Ponadto, efekty tej pracy pomogłyby poprawić standardy życia i jakość powietrza w lokalnych społecznościach. W związku z tym, status tych miejsc pracy może być wyższy niż status regularnych stanowisk w budownictwie lub innych miejsc pracy niewymagających kwalifikacji, które mogą być postrzegane jako niskie.

Przekwalifikowanie i wsparcie finansowe

Odchodzący górnicy potrzebować będą przekwalifikowania ze względu na brak dopasowania ich specyficznych kompetencji do innych branż. Choć niektóre sektory w subregionie konińskim lub w całym województwie wielkopolskim potrzebują pracowników o podobnej strukturze umiejętności jak te posiadane przez część pracowników sektora wydobywania węgla brunatnego, to jednak może się to okazać niewystarczające.

Aby przekwalifikowanie było efektywne powinno być poprzedzone zidentyfikowaniem luk w umiejętnościach pracowników i ich atutów. Taka indywidualna diagnoza umożliwia przekwalifikowanie „szyte na miarę” i pozwala rozwijać niezbędne na rynku pracy umiejętności. Powinna ona być przeprowadzona w ścisłej współpracy z Grupą ZE PAK S.A. przy wsparciu publicznych służb zatrudnienia oraz z nowymi pracodawcami w celu usprawnienia przejścia do nowych miejsc pracy.

Aby zwiększyć motywację byłych górników do pracy w innych sektorach, powinno się rozważyć możliwość oferowania dodatkowych świadczeń pracowniczych dla osób, które dobrowolnie odejdą z górnictwa i przyjmą niższą opłacaną pracę w innym sektorze⁶. Takie świadczenia zamortyzowałyby także obniżenie standardu życia w gospodarstwach domowych górników objętych redukcjami. Tacy pracownicy mogliby być również uprawnieni do udziału w programach szkoleniowych finansowanych ze środków publicznych, na przykład oferowanych przez publiczne służby zatrudnienia, również dla osób pracujących.

Jednocześnie należałoby ograniczyć stosowanie instrumentów polityki społecznej, zapewniających transfery społeczne, w postaci na przykład jednorazowych odpraw pieniężnych. Odprawy te powinny być kierowane jedynie do pracowników zbliżających się do wieku emerytalnego. Byli 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 braku przekonania o niemożliwości znalezienia pracy) i przedwczesne wyjście z rynku pracy. Wielu starszych pracowników otrzymujących te świadczenia miałoby trudności z nabyciem nowych umiejętności i ze zmianą zawodu. Aby utrzymać ich zaangażowanie społeczne, zapobiec zniechęceniu i utracie statusu w wyniku przejścia od szanowanego zawodu do bezrobocia, należy oferować im wszelkie możliwości przekwalifikowania.

⁵ *op. cit.*

⁶ 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.

Dialog społeczny jako podstawowa platforma wdrażania transformacji

Udane transformacje przemysłowe wymagają szerokiego dialogu i zaangażowania wszystkich podmiotów, których zmiany dotkną bezpośrednio w proces identyfikowania wyzwań, planowania odpowiedzi i negocjowania konsensusu. W przypadku sektora górniczego 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 sektora. Odejście od węgla brunatnego wymaga jednak spojrzenia, które wykracza poza sam sektor i ma konsekwencje dla przemysłowej, edukacyjnej, społecznej, środowiskowej i rozwojowej polityki subregionu. Ważne jest zatem, aby reformy były uzgadniane nie tylko przez partnerów społecznych, lecz także przez innych interesariuszy: mieszkańców, organizacje społeczne (w tym ekologiczne) oraz władze samorządowe. Opisane niżej przykłady transformacji, są wskazówką praktycznego zastosowania proponowanych w tym tekście rozwiązań.

Hiszpania – Rządowy Program Sprawiedliwej Transformacji

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

Program ten 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.

Program będzie realizowany w 4 regionach i dotyczyć będzie 8 firm górniczych. Głównymi instrumentami programu będą wczesne emerytury (przyznawane górnikom z większym stażem) oraz rekompensaty za zwolnienia (przyznawane górnikom z mniejszym stażem).

Część środków w ramach programu została zarezerwowana dla przywrócenia 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 realizowanych przedsięwzięciach będzie oferowane w pierwszej kolejności byłym pracownikom górnictwa. Każdy z wyznaczonych obszarów będzie realizował swoje zadania w oparciu o przygotowany plan działania obejmujący między innymi instalację OZE, poprawę efektywności energetycznej oraz rozwój nowych przemysłów.

Kanada – ramy wdrożeniowe dla transformacji

Transformacja sektora energetycznego w prowincji Ontario stała się podstawą do opracowania modelu ram wdrożeniowych dla tego rodzaju procesów nazwanego „window of opportunity”. W badaniach zrealizowanych w 2015 roku przez International Institute for Sustainable Development (Międzynarodowy Instytut Zrównoważonego Rozwoju) wyodrębniono kluczowe elementy warunkujące transformację. W badaniu wyodrębniono cztery grupy („panes”) tych elementów: kontekst (np. struktura sektora energetycznego, zasoby naturalne, wartości i przekonania), liderzy (np. politycy, przedstawiciele przemysłu lub organizacji pozarządowych), obawy/argumenty (miejsca pracy, zdrowie, środowisko naturalne) oraz polityki publiczne (np. pomoc społeczna, wsparcie dla OZE, wsparcie efektywności energetycznej). Badanie to pozwoliło zarazem zobrazować, monitorować i ewaluować proces transformacji.

W wyniku wdrożonej strategii, prowincja Ontario doprowadziła do wyeliminowania konsumpcji węgla w energetyce z poziomu 25% w 2007 roku. Chociaż ograniczenie emisji gazów cieplarnianych nie było głównym

bodźcem do ograniczenia roli węgla to transformacja doprowadziła do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 17% (34 Mt). Gaz był najważniejszym paliwem, które zastąpiło dotychczasową rolę węgla w gospodarce. (IISD 2015)

Niemcy – wspólne działanie rządu centralnego i poszczególnych landów

Łużyce są drugim co do wielkości obszarem wydobycia węgla brunatnego w Niemczech. Położone na terenie byłych Niemiec Wschodnich po zjednoczeniu Niemiec przeszły szybką transformację. Kluczowymi czynnikami mającymi wpływ na proces przemian w regionie Łużyc była decentralizacja zaopatrzenia w energię oraz polityka rządu centralnego, kładąca nacisk na zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych.

W ramach planowanych przemian wprowadzono pakiet krótkoterminowych środków przejściowych, których głównym celem było rozwiązanie problemu utraty ok. 70 tys. miejsc pracy w regionie.

Pierwszym krokiem w ramach ochrony miejsc pracy oraz kreowania nowych było utworzenie w 1991 roku przez rząd centralny spółki publicznej. Początkowo zadaniem spółki (Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH – LMBV) było zwiększenie bezpieczeństwa kopalń węgla brunatnego, a także usuwanie szkód wyrządzonych środowisku przez przemysł. Spółka zapewniła 20 tys. miejsc dla byłych pracowników sektora wydobywczego pracy przy rekultywacji obszarów górniczych. Budżet spółki został sfinansowany w 75% przez rząd centralny, a regionalne budżety landów Brandenburgii i Saksonii pokryły pozostałe 25%. Było to jednak działanie o charakterze krótkoterminowym, nastawione jedynie na rewitalizację terenów pokopalnianych.

Ważnym elementem transformacji było zaoferowanie pracownikom sektora węglowego w wieku 55 lat i więcej możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz krótszy czas pracy. Szczególnie ta ostatnia propozycja umożliwiła stopniowe zamykanie kopalni i elektrowni bez zwalniania pracowników ze skutkiem natychmiastowym. Ponadto, polityka ta, umożliwiła pracownikom sektora poszukiwanie alternatywnych możliwości zatrudnienia przy zachowaniu dochodów z pracy w sektorze wydobywczym. Jako uzupełnienie powyższych działań, pracownikom technicznym oraz administracyjnym z kopalń węgla brunatnego zaoferowano szeroki program szkoleń i przekwalifikowania w celu ułatwienia znalezienia pracy w innych sektorach.

Końcowym efektem podjętych działań transformacyjnych było utworzenie alternatywnego sektora w oparciu o istniejące zasoby regionu. I tak, po zamknięciu kopalni węgla brunatnego w Łużycach, wiele z nich zostało zalanych, tworząc obszar turystyczny z ponad dwudziestoma jeziorami. Obecnie sektor turystyczny regionu Łużyc zatrudnia ok. 14 tys. osób. Należy jednak pamiętać, że wielu z nich to pracownicy sezonowi, a ponad 40% to pracownicy o niskich dochodach.

Elementem uzupełniającym działania transformacyjne w regionie Łużyc było założenie w 2016 roku agencji Innovationregion Lausitz GmbH (Innovation Region Lusatia). Reprezentuje ona regionalne przedsiębiorstwa i wspólnie z Uniwersytetem Technicznym Cottbus-Senftenberg prowadzi badania nad optymalnymi środkami i instrumentami mogącymi przyczynić się do poprawy społecznej i ekonomicznej atrakcyjności regionu. Agencja pomaga dotkniętym przedsiębiorstwom poprzez identyfikację nowych możliwości handlowych, jednocześnie kierując wzrostem gospodarczym i rozwojem w regionie łużyckim.

Rząd centralny i rządy landów ponoszą wspólną odpowiedzialność za podjęte działania transformacyjne, zarówno z punktu widzenia realizacji, jak i finansowania. Chociaż rząd centralny pokrył znaczącą część finansowania,

wdrożenie i koordynacja wszystkich działań zostały przeprowadzone na szczeblu regionalnym (poszczególnych landów).

Wskazane powyżej działania transformacyjne zastosowane w regionie Łużyc okazały się generalnie umiarkowanym sukcesem. Mimo wysiłków podejmowanych przez na przykład LMBV, nie udało do końca powstrzymać spadku liczby ludności w regionie oraz nie utworzono wystarczająco dużo bezpośrednich miejsc pracy. Ponadto szybkość przemian, które miały miejsce między 1990 a 2000 rokiem sprawiła, że ludność Łużyc nieufnie podchodziła do dalszych zmian. Wpływa to na przykład na brak entuzjazmu ze strony miejscowej ludności co do inwestycji w lokalne źródła energii odnawialnej. W związku z tym, dla niemieckich regionów węglowych kluczowe znaczenie będzie miało stworzenie pragmatycznego długoterminowego planu na rzecz zarządzanie transformacją węglową na podstawie dialogu zainteresowanych stron. Kluczowa jest tu perspektywa lokalna oraz uwzględnienie od samego początku efektywnych narzędzi polityki społecznej i strukturalnej.

Literatura

Ministerstwo Energii, *Program dla sektora górnictwa węgla brunatnego w Polsce*, Warszawa, 2018

Sandbag: Charles Moore, Dave Jones, Will Richards, Greenpeace Central and Eastern Europe: Rosa Gierens, Lauri Myllyvirta, Zala Primc, *Europe Beyond Coal*: Greg McNevin, Kathrin Gutmann, European Environmental Bureau: Anton Lazarus, Christian Schaible, Climate Action Network (CAN) Europe: Joanna Flisowska (2018), *Last Gasp The coal companies making Europe sick*, Bruksela.

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.

Państwowy Instytut Geologiczny (2018). *Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31.12.2017 r.*, Warszaw, 2018.

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

*. Publikacja powstała w ramach projektu finansowanego ze środków European Climate Foundation.

Wszelkie błędy są nasze. Stosuje się zwyczajowe zastrzeżenia.



www.ibs.org.pl