

Konieczny krok

Wpływ restrukturyzacji górnictwa na gospodarkę i bezpieczeństwo energetyczne

Dopłaty do wydobycia węgla nie są konieczne do przeprowadzenia sprawiedliwej transformacji na Śląsku. Niezbędna skala redukcji wydobycia i zatrudnienia w nierentownych kopalniach nie odbiega od doświadczeń z restrukturyzacji sprzed kilku lat, nie doprowadzi także do szoku gospodarczego w regionie ani pogorszenia bezpieczeństwa energetycznego kraju. Możliwa jest taka modyfikacja umowy społecznej by z pakietu socjalnego stała się instrumentem wspierającym rozwój gospodarczy.

Maciej **Bukowski**, Aleksander **Śniegocki**





WiseEuropa – Fundacja Warszawski Instytut
Studiów Ekonomicznych i Europejskich
Ul. Królewska 2/26
00-065 Warszawa
www.wise-europa.eu

Konieczny krok

Wpływ restrukturyzacji górnictwa na gospodarkę i bezpieczeństwo energetyczne

Autorzy:

Maciej Bukowski,
Aleksander Śniegocki

Projekt okładki, skład, łamanie: ✦ **Polot Studio** | www.polotstudio.pl

Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonane za podaniem źródła.

© **Copyright** by WiseEuropa – Fundacja Warszawski Instytut Studiów
Ekonomicznych i Europejskich, Warszawa, 2022

Spis Treści

Kluczowe wnioski	4
Wprowadzenie	7
Czy brak wsparcia operacyjnego dla nierentownych kopalni oznacza nagły koniec górnictwa na Śląsku?	8
Czy zamknięcie nierentownych kopalni stwarza systemowe ryzyko dla śląskiej gospodarki?	14
Podsumowanie i rekomendacje	22

Kluczowe wnioski

► Dotowanie kopalni węgla kamiennego do 2049 r. jest kluczowym elementem umowy społecznej dla górnictwa podpisanej w maju 2021 r. Rozwiązanie to jest przedstawiane przez stronę rządową oraz związki zawodowe jako jedyny sposób na uniknięcie poważnego szoku gospodarczego na Śląsku oraz zapewnienie dostaw węgla zapewniających bezpieczeństwo energetyczne Polski. Teza ta nie znajduje jednak potwierdzenia w danych ani historycznych doświadczeniach regionu.

► Rzeczywistą alternatywą dla wieloletniego wsparcia operacyjnego dla nierentownych kopalni jest restrukturyzacja branży w oparciu o rynkowe sygnały cenowe oraz z wykorzystaniem istniejących mechanizmów osłonowych (SRK). Ze względu na duże zróżnicowanie wydajności wydobycia surowca w śląskich kopalniach, jedynie część z nich będzie musiała zostać zamknięta, by przywrócić równowagę finansową branży.

► Szacujemy, że w krótkim okresie konieczne będzie obniżenie wydobycia węgla energetycznego o 12 mln ton względem wariantu z umową społeczną (z 32 mln ton do 20 mln ton w śląskich kopalniach objętych umową). Ze względu na równoległy spadek popytu na węgiel, nie doprowadzi to jednak do wzrostu importu ponad poziomy obserwowane w latach ubiegłych. Co więcej, dalszy spadek wydobycia do 2030 r. jest w pełni spójny z oczekiwaną redukcją zapotrzebowania na węgiel energetyczny w Polsce. Szacujemy, że w wariantcie restrukturyzacyjnym w 2030 r. jego wydobycie we wszystkich wydajnych kopalniach w kraju wyniesie ok. 24 mln ton (z czego 9 mln ton w śląskich zakładach objętych umową społeczną) przy zapotrzebowaniu na poziomie ok. 26 mln ton rocznie. Dotowanie nierentownych kopalń nie jest więc konieczne, by utrzymać niezależność Polski od importowanego surowca w perspektywie 2030 r.

► Brak dotacji operacyjnych i koncentracja wydobycia jedynie w rentownych zakładach oznacza obniżenie zatrudnienia w branży o ok. 20 tys. osób względem wariantu z umową społeczną. W wariantcie restrukturyzacyjnym w 2030 r. zatrudnienie w śląskich kopalniach objętych umową społeczną wyniesie 10 tys. osób, w porównaniu do ok. 45 tys. osób obecnie. Co istotne, należy spodziewać się znacznie powolniejszego spadku zatrudnienia w kopalniach węgla koksowego cechujących się wyższą wartością surowca oraz – znacznie bardziej wydajnych – kopalniach prywatnych. Prognozowany spadek liczby miejsc pracy nie odbiega skalą od poprzednich dwóch fal restrukturyzacji z lat 2001-2006 oraz 2013-2017.

► Analiza regionalnych wskaźników gospodarczych wskazuje, że z biegiem czasu wpływ górnictwa na gospodarkę województwa śląskiego słabnie, a kluczowe znaczenie dla wahań sytuacji na rynku pracy i aktywności gospodarczej w regionie ma ogólnokrajowa koniunktura gospodarcza. Restrukturyzacja górnictwa w latach 2013-2017 zbiegła się w czasie ze spadkiem liczby bezrobotnych i zniechęconych do poszukiwania pracy w województwie śląskim o ponad połowę, przy jednoczesnym wzroście zatrudnienia w przemyśle i usługach rynkowych trzykrotnie przewyższającym utratę miejsc pracy w sektorze wydobywczym.

► Dane dot. aktywności zawodowej w województwie śląskim wskazują, że kluczowym problemem rynku pracy pozostaje relatywnie wysoka bierność mężczyzn w wieku 45-64 lat, związana z możliwością przejścia na wcześniejsze emerytury przez pracowników kopalń. Co istotne, sytuacja ta wynika z funkcjonowania branży jako takiej, a nie z bieżącego wpływu procesów restrukturyzacyjnych (wahań koniunktury). Tym samym odkładanie w czasie zamykania nierentownych zakładów będzie prowadziło do dłuższego utrzymywania się relatywnie niskiej aktywności zawodowej w województwie, znacznie zwiększając liczbę osób uprawnionych do emerytur górniczych w latach 30. i 40.

► To wysokie różnice wynagrodzeń między górnictwem a pozostałymi sektorami, a nie brak alternatywnych miejsc pracy jest kluczową barierą dla akceptacji restrukturyzacji branży przez górników. Średnie wynagrodzenie w województwie śląskim kształtuje się na poziomie o ok. 40% niższym niż w górnictwie i ok. 30% niższym niż w kopalniach objętych umową społeczną. Zastosowanie mechanizmów osłonowych takich jak odprawy powiązane z koniecznością podjęcia i utrzymania zatrudnienia poza branżą (odpowiadające obecnie ok. 4-letniej różnicy dochodów między likwidowanymi miejscami pracy a średnią dla regionu) złagodzi więc negatywny wpływ restrukturyzacji na dochody pracowników, nie blokując przy tym ich przebranżawiania się.

► Wpływ restrukturyzacji na finanse samorządów jest istotny dla gmin górniczych. Kluczowy efekt wiąże się przy tym z utratą opłat wynikających z funkcjonowaniem kopalni na terenie gminy, a nie ze spadkiem dochodów z PIT, szczególnie po uwzględnieniu efektów działań osłonowych. Szacujemy, że gminy stracą na opłatach uzyskiwanych od likwidowanych kopalni ok. 70 mln PLN rocznie w wariantcie restrukturyzacyjnym w krótkim okresie i ok. 140 mln PLN rocznie w 2030 r. Spadek dochodów z PIT wyniesie odpowiednio ok. 20 i 40 mln PLN rocznie. Zarazem bezpośrednia rekompensata samorządom tych utraconych wpływów z budżetu państwa wiązałaby się ze znacznie niższym kosztem, niż pokrywanie strat operacyjnych górnictwa przez dotacje do kopalń. Zarazem samorządy w województwie śląskim i małopolskim uzyskają w najbliższych latach dostęp do środków w ramach Funduszu Sprawiedliwej Transformacji (łącznie

2,9 mld EUR dla dwóch regionów), co pozwoli im na zmodernizowanie lokalnej gospodarki w sposób podnoszący atrakcyjność byłych gmin górniczych dla inwestorów z branż przemysłowych i usługowych.

► Istniejące ramy regulacyjne i dostępne narzędzia wsparcia są wystarczające, żeby uniknąć poważnego szoku gospodarczego na Śląsku oraz pogorszenia bezpieczeństwa energetycznego Polski bez potrzeby wieloletniego dotowania działalności nierentownych zakładów wydobywczych, co przewiduje umowa społeczna. Wyzwaniem pozostaje wypracowanie rozwiązań akceptowalnych dla pracowników odchodzących z sektora i gmin górniczych, a jednocześnie nie obciążających nadmiernie resztę podatników kosztami transformacji. Pożądane jest też zmniejszenie ekonomicznych bodźców zniechęcających pracowników sektora do przebranżawiania się. Dlatego proponujemy:

- zmodyfikowanie obecnego kształtu umowy społecznej dla górnictwa w sposób zakładający rezygnację ze wsparcia operacyjnego dla nierentownych zakładów i wyznaczający harmonogram wygaszania kopalni w oparciu o rentowność wydobycia,
- zmianę w zasadach wypłat dla pracowników odchodzących z sektora w kierunku rozłożenia części wypłaty w czasie i powiązania jej z podjęciem i utrzymaniem pracy w innej branży (dodatki aktywizacyjne), przy jednoczesnym wzroście całkowitej wypłacanej kwoty w przekroju udzielanego wsparcia (czynnik motywacyjny),
- oferowanie pakietów wspierających zmianę i podnoszenie kwalifikacji dla wszystkich osób zmieniających zawód i branżę, w sposób otwarty dla wszystkich kategorii pracowników likwidowanych kopalni (nie tylko górników) oraz we współpracy z inwestorami (szkolenia pod otwierane miejsca pracy),
- modyfikację obecnych zasad nabywania uprawnień emerytalnych przez górników: odejście od jednorazowego nabywania całości uprawnień do wcześniejszej emerytury po osiągnięciu wymaganego stażu pracy w kierunku stopniowego obniżania wieku emerytalnego z każdym kolejnym rokiem przepracowanym w kopalni. Takie rozwiązanie pozwoli na rezygnację ze stosowania urlopów górniczych oraz wyeliminuje istotny czynnik zniechęcający do przebranżawiania się: zmiana branży wiąże się z całkowitą utratą całości potencjalnych przywilejów emerytalnych wynikających z dotychczasowego stażu pracy,
- uzupełnienie umowy społecznej o bezpośrednie wsparcie finansowe dla samorządów pokrywające utracone dochody budżetowe z tytułu opłat uzyskiwanych od kopalni. Utrata dochodów związanych z PIT będzie przy tym łagodzona przez działania aktywizacyjne i osłonowe skierowane bezpośrednio do pracowników odchodzących z sektora.

1. Wprowadzenie

Koniec roku 2021 upływa pod znakiem niepewności co do dalszych perspektyw górnictwa węgla kamiennego w Polsce, w tym zwłaszcza na Śląsku. Trwają uzgodnienia w sprawie wdrożenia umowy społecznej z Komisją Europejską. Jej kluczowym, a jednocześnie budzącym największą wątpliwości elementem są dotacje operacyjne dla nierentownych kopalń, przedłużające funkcjonowanie branży do 2049 r. Kluczowe argumenty wskazywane przez rząd i związki zawodowe jako uzasadnienie tego rozwiązania to ryzyko szoku gospodarczego oraz obniżenia bezpieczeństwa energetycznego kraju w sytuacji braku systemu dotacji operacyjnych funkcjonujących przez najbliższe 30 lat. Zapewnienie branży wielomiliardowego, corocznego wsparcia przez trzy dekady jest przedstawiane jako jedyny sposób na uniknięcie zapaści gospodarczej w regionie oraz zapewnienie dostaw węgla energetycznego dla odbiorców krajowych. Naszym zdaniem jest to zupełnie niemiarodajne przedstawienie wyboru stojącego obecnie przed polską polityką publiczną.

W niniejszym opracowaniu przyglądamy się danym sektorowym określającym skalę niezbędnego wygaszania nierentownego wydobywania w kopalniach objętych umową społeczną w taki sposób aby możliwe było odzyskanie rentowności przez branżę już w roku 2022. Pozwala to na określenie rzeczywistej skali niezbędnej redukcji wydobywania, a także zestawienie jej z zapotrzebowaniem na węgiel energetyczny. W powiązaniu ze spadkiem produkcji węgla analizujemy oczekiwaną skalę redukcji zatrudnienia, zestawiając ją z danymi historycznymi z regionalnego rynku pracy, w tym z danymi dotyczącymi czasu poprzedniej restrukturyzacji branży w latach 2013-2017. Procesy restrukturyzacyjne rozważamy w kontekście wahań koniunktury gospodarczej, analizując względne znaczenie obu czynników dla zmian na śląskim rynku pracy. Przyglądamy się także problemowi wysokiej bierności zawodowej w regionie i jego przyczynom, w tym roli jaką dla tego zjawiska odgrywają obecne rozwiązania instytucjonalne w górnictwie. W podsumowaniu analizy wskazujemy na brak uzasadnienia wprowadzania wieloletnich dotacji operacyjnych dla nierentownych kopalń, proponując zarazem pakiet alternatywnych działań, które naszym zdaniem należałoby wprowadzić do umowy społecznej, by przekształcić ją z kosztownego rozwiązania socjalnego w efektywny instrument wsparcia rozwoju lokalnego i trwałej restrukturyzacji branży górniczej. Całość kończy podsumowanie.

2. Czy brak wsparcia operacyjnego dla nierentownych kopalni oznacza nagły koniec górnictwa na Śląsku?

W niniejszym rozdziale przedstawiamy oszacowanie skali redukcji zatrudnienia i wydobywania węgla kamiennego w Polsce przy założeniu przeprowadzenia restrukturyzacji branży w obecnie obowiązujących ramach regulacyjnych, a więc przy braku dotacji operacyjnych dla nierentownych kopalni objętych umową społeczną. W takim przypadku kopalnie cechujące się niską wydajnością, a tym samym wysokimi jednostkowymi kosztami, wydobywania węgla będą musiały zostać przekazane do Spółki Restrukturyzacji Kopalń (SRK) i zakończyć wydobywanie już w najbliższych kilku kwartałach. Nie oznacza to, że wszyscy górnicy pracujący obecnie w nierentownych zakładach będą musieli odejść z sektora. Możliwe będzie ich przenoszenie do innych kopalni, pod warunkiem jednoczesnej realokacji zbliżonej liczby pracowników z innych kopalni do zamykanych zakładów. Z perspektywy odzyskania rentowności przez branżę kluczowa jest bowiem poprawa relacji kosztów pracy do produktywności pracy. Tym samym, liczba pracowników w kopalniach cechujących się niską wydajnością wydobywania jest dobrą miarą całkowitej niezbędnej redukcji zatrudnienia w branży, pomimo możliwości przenoszenia pracowników między zakładami wydobywczymi.

Analiza obejmuje okres do 2030 r. i dotyczy kopalni położonych w Górnośląskim Zagłębiu Węglowym objętych zapisami umowy społecznej. W przypadku spółki Lubelski Węgiel Bogdanka S.A., również objętej umową, wysoka wydajność wydobywania przekłada się na dobrą kondycję finansową przedsiębiorstwa – nie wymaga więc ono restrukturyzacji w obecnej dekadzie. Wydobywanie w prywatnych śląskich kopalniach oraz w Jastrzębskiej Spółce Węglowej (JSW) również nie zależy od mechanizmu dopłat operacyjnych do wydobywania, dlatego nie różnicujemy go według scenariuszy. Warto przy tym zaznaczyć, że odpowiadająca za ok. 90% prywatnego wydobywania węgla na Śląsku kopalnia Silesia cechuje się jednocześnie najwyższą wydajnością w regionie, dwukrotnie wyższą niż w kopalniach Polskiej Grupy Górniczej (PGG). Z kolei kluczową rolę dla rentowności JSW odgrywa węgiel koksowy, którego cena kształtuje się o blisko $\frac{3}{4}$ powyżej ceny węgla energetycznego. Pozwala to spółce na utrzymywanie równowagi finansowej przy znacznie niższej liczbie ton wydobytego węgla przypadającej na jednego pracownika niż w przypadku kopalni należących do PGG lub spółki Tauron Wydobywanie S.A., produkujących węgiel energetyczny.

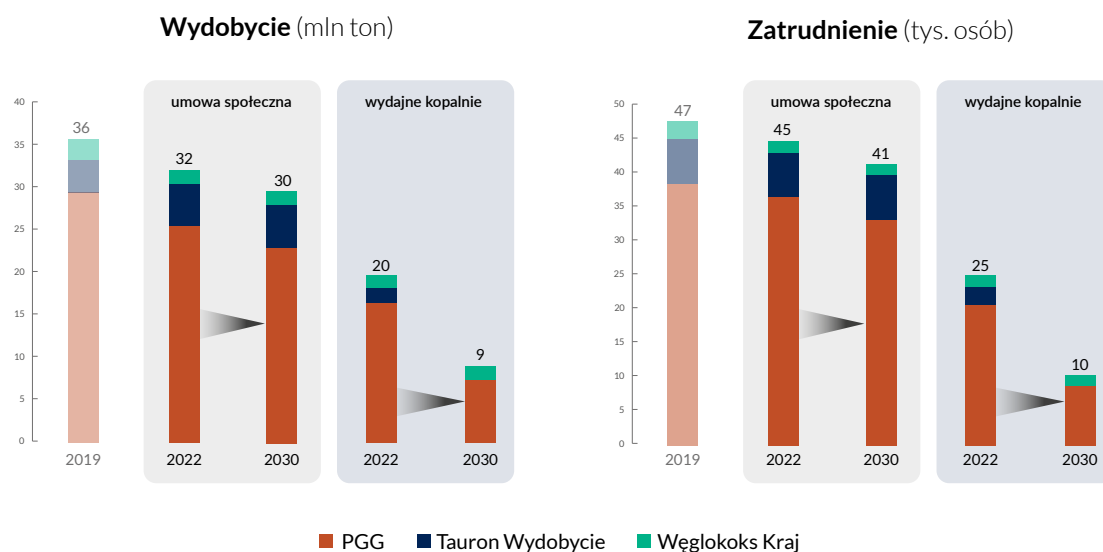
Na potrzeby analizy definiujemy produktywne – w warunkach polskich - kopalnie węgla energetycznego jako takie, które cechują się wydajnością wydobycia na poziomie co najmniej 750 t na pracownika rocznie w 2022 r. oraz co najmniej 850 t na pracownika rocznie w 2030 r.

Szacujemy, że wydajność na poziomie 750 t/pracownika rocznie pozwala na zrównoważenie kosztów wydobycia i sprzedaży węgla w 2022 r., przyjmując utrzymanie jednostkowych kosztów pozapłacowych na poziomie ok. 170 PLN/t (poziom odnotowany w PGG w 2019 r., przed przejściowym wzrostem jednostkowych kosztów w 2020 r. na skutek spadku wolumenu wydobycia w czasie pandemii) oraz wzrost średniego miesięcznego wynagrodzenia górników do ok. 8120 PLN brutto, zgodnie z obecnie obowiązującą umową dot. indeksacji wynagrodzeń o 3,8% w 2022 r. Przyjmujemy również odbicie średniej ceny sprzedaży węgla energetycznego do wysokości 320 PLN/t. Innymi słowy, w scenariuszu koncentracji wydobycia w rentownych kopalniach zakładamy zamknięcie tych zakładów, które przynoszą stratę netto na sprzedaży węgla. Pozwala to na osiągnięcie średniej rentowności sprzedaży EBIT na poziomie ok. 7,5% dla pozostałych kopalni, co zapewnia środki na inwestycje oraz utrzymanie płynności w okresach dekoniunktury (przy typowej wartości rynkowej na poziomie ok. 15%). Zakładamy także, że do 2030 r. minimalna wydajność wydobycia wzrośnie do 850 t/pracownika, co pozwoli na utrzymanie realnego wzrostu płac w sektorze na poziomie ok. 1,5% rocznie w latach 2022-2030.

Rozkład wydajności wydobycia w kopalniach wykorzystany na potrzeby analizy opiera się na średnich wartościach dla lat 2018-2019 podawanych przez poszczególne spółki i zebrane w bazie energy.instrat.pl. Bieżące koszty wydobycia i zatrudnienie w sektorze oszacowaliśmy na podstawie informacji podawanych przez spółki wydobywcze w sprawozdaniach oraz komunikatach prasowych oraz danych Agencji Rozwoju Przemysłu (ARP). Scenariusz koncentracji wydobycia w wydajnych kopalniach porównujemy do scenariusza realizacji umowy społecznej: wydobycia i zatrudnienia zgodnego z przyjętym harmonogramem wygaszania kopalń, przewidującym zamknięcie większości zakładów wydobywczych w latach 30. i 40.

wykres 1.

Wydobycie i zatrudnienie w działających komercyjnie śląskich kopalniach do 2030 r. w wariantcie realizacji umowy społecznej lub w wariantcie koncentracji wydobycia jedynie w wydajnych kopalniach:



Źródło: obliczenia WiseEuropa na podstawie danych ARP, komunikatów spółek górniczych oraz bazy danych energy.instrat.pl

Wyniki analizy wskazują, że brak wsparcia operacyjnego dla nierentownych zakładów, oznaczający koncentrację wydobycia jedynie w wydajnych zakładach, przekłada się na obniżenie zatrudnienia w branży o ok. 20 tys. osób względem wariantu z umową społeczną już w roku 2022. Co istotne, nie jest to tym samym redukcją zatrudnienia w jednym roku. Zamykane kopalnie są bowiem przekazywane do SRK, a ich pracownicy – zaangażowani w prace niezbędne do bezpiecznego zamknięcia poszczególnych zakładów. W praktyce więc redukcja miejsc pracy w całej branży – obejmującej kopalnie działające komercyjnie oraz SRK - rozłożona jest na kilka lat. Pod koniec dekady różnica w zatrudnieniu między scenariuszem umowy społecznej i scenariuszem koncentracji na wydajnych kopalniach wzrośnie do ok. 30 tys. osób. Prognozowany spadek liczby miejsc pracy w górnictwie nie odbiega więc skalą i tempem od poprzednich dwóch fal restrukturyzacji branży przeprowadzonych w latach 2001-2006 (34 tys. zlikwidowanych miejsc pracy) oraz 2013-2017 (30 tys. zlikwidowanych miejsc pracy), co opisujemy szczegółowo w rozdziale 3.

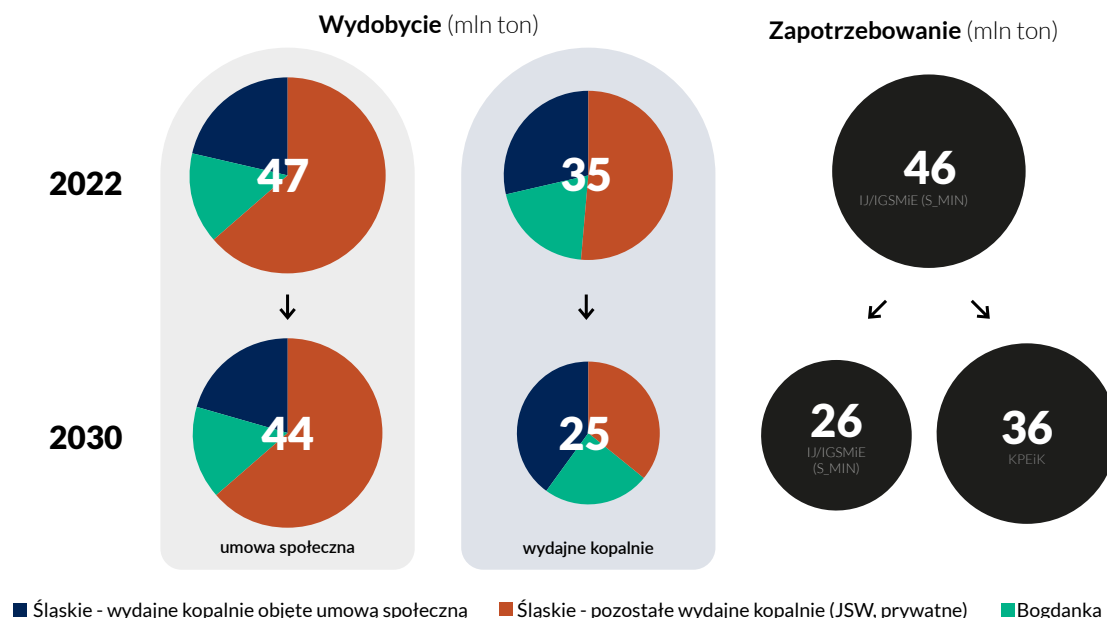
Dzięki poprawie średniej wydajności wydobycia z ok. 700 t/pracownika rocznie w roku 2022 w wariantcie z umową społeczną do ok. 800 t w 2022 r. i 880 t w 2030 r. w wariantcie z wygaszeniem nierentownych kopalni, różnice wolumenu produkcji między dwoma rozważanymi scenariuszami są niższe niż różnice w zatrudnieniu.

Zaprzestanie nierentownego wydobycia oznacza w krótkim okresie spadek krajowej podaży węgla energetycznego o 12 mln ton względem wariantu z umową społeczną (z 32 mln ton do 20 mln ton w kopalniach objętych umową). Do 2030 r. różnica ta wzrośnie do 21 mln ton.

W celu określenia wpływu rozważanych scenariuszy na bezpieczeństwo energetyczne kraju, zestawiamy szacunkową podaż węgla energetycznego z krajowych kopalni (z uwzględnieniem kopalni prywatnych, wydobycia węgla energetycznego w JSW oraz w LW Bogdanka) z prognozami popytu na węgiel w dwóch wariantach. Pierwszy z nich (wariant S_MIN) przygotowaliśmy na podstawie analizy Instytutu Jagiellońskiego oraz IGSMiE PAN dla lat 2022 i 2030. Drugi oparliśmy na bardziej konserwatywnym popycie prognozowanym w Krajowym Planie na rzecz Energii i Klimatu na 2030 r. (KPEiK). Wariant S_MIN odpowiada planowanym zmianom unijnych regulacji pozwalającym na realizację celu 55% redukcji emisji GHG do 2030 r. oraz obserwowanemu w 2021 r. szybkiemu wzrostowi cen uprawnień do emisji w systemie EU ETS. Z kolei wariant KPEiK odwzorowuje maksymalne zapotrzebowanie oczekiwane przez krajową politykę energetyczną, bez uwzględnienia wyższych unijnych celów redukcyjnych oraz wysokich cen uprawnień, które powinny do roku 2030 znacznie zmniejszyć zapotrzebowanie na węgiel w Krajowym Systemie Energetycznym.

wykr. 2.

Wydobycie i popyt na węgiel kamienny energetyczny w Polsce w wariantach realizacji umowy społecznej oraz utrzymania wydobycia jedynie w produktywnych kopalniach:

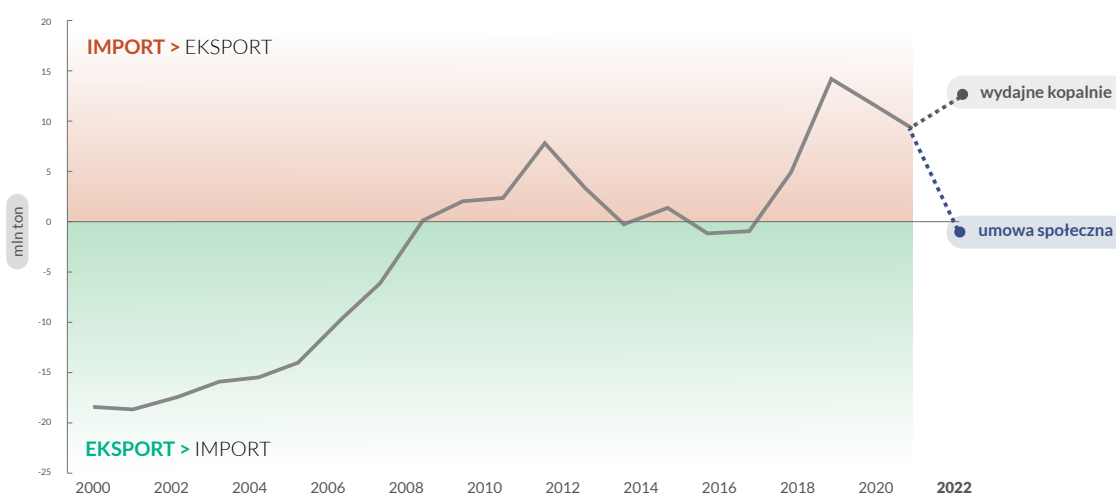


Źródło: opracowanie WiseEuropa na podstawie danych KPEiK, analizy IGSMiE dla Instytutu Jagiellońskiego (2021), bazy danych energy.instrat.pl oraz obliczeń własnych

Porównanie scenariuszy podaźowych i popytowych wskazuje na to, że wdrożenie restrukturyzacji opartej na koncentracji wydobycia tylko w rentownych kopalniach nie doprowadzi do wzrostu importu ponad poziom obserwowany w latach ubiegłych. Co istotne, dalszy spadek wydobycia do 2030 r. przy braku dopłat operacyjnych do nierentownych zakładów jest spójny z oczekiwaną redukcją zapotrzebowania na węgiel energetyczny w Polsce w odpowiedzi na zaostrzenie celów unijnej polityki klimatycznej i sygnały cenowe wywoływane dynamicznym wzrostem cen uprawnień do emisji w systemie EU ETS. Szacujemy, że w tym wariantcie wydobycie węgla energetycznego we wszystkich produktywnych zakładach w Polsce wyniesie w 2030 r. ok. 24 mln ton (z czego 9 mln ton przypadać będzie na śląskie kopalnie objęte umową społeczną) zaspakajając niemal całe zapotrzebowanie krajowe na węgiel energetyczny (ok. 26 mln ton rocznie). Dotowanie nierentownych kopalni nie jest więc konieczne, by uniknąć wzrostu importu węgla oraz ograniczyć zależność Polski od importowanego surowca w perspektywie 2030 r. Wręcz przeciwnie – można zakładać, że doprowadzi ono do nadpodaży węgla krajowego nawet gdyby spełniły się prognozy KPEiK co do zapotrzebowania na węgiel ze strony krajowej energetyki. Zarazem spełnienie tych prognoz jest nieprawdopodobne ze względu na to, że opierają się one na nieaktualnych założeniach dot. ambicji unijnej polityki klimatyczno-energetycznej, nie odzwierciedlając m.in. prawdopodobnej ścieżki wzrostu cen uprawnień do emisji CO₂ oraz innych instrumentów służących stopniowemu wycofywaniu węgla także z budynków i przemysłu.

wykras 3.

Import netto węgla kamiennego energetycznego do Polski w wariantcie realizacji umowy społecznej oraz utrzymania wydobycia jedynie w produktywnych kopalniach:



Źródło: opracowania WiseEuropa na podstawie danych Eurostatu i obliczeń własnych

Kryzys na globalnym rynku paliwowym, a w szczególności rekordowy wzrost cen gazu mający miejsce w drugiej połowie 2021 r. może przełożyć się na wzrost popytu na węgiel energetyczny w krótkim okresie ponad rozważaną przez nas prognozę na rok 2022. Stanie się tak, jeżeli relacje kosztów produkcji energii z węgla i gazu ziemnego utrzymają się dłużej niż do końca sezonu zimowego 2021/2022 a spółki kolejowe będą gotowe do zapewnienia odpowiednich zdolności transportowych dla krajowego górnictwa. W takim wariantcie krótkoterminowe potrzeby importowe mogą wzrosnąć o dodatkowe 6-9 mln ton (scenariusze S_WYS i S_NIS z analizy Instytutu Jagiellońskiego oraz IGSMiE PAN), co odpowiada utrzymaniu wydobycia w nierentownych kopalniach przez dodatkowe 2-3 kwartały 2022 r. Należy jednak zauważyć, że przedłużający się kryzys energetyczny będzie prowadził również do wzrostu cen węgla kamiennego, co z kolei będzie obniżało dynamikę wzrostu popytu na to paliwo, poprawiając zarazem rentowność mniej wydajnych kopalni. Oddali to konieczność wygaszenia wydobycia w części z nich do zakończenia okresu wysokich cen węgla – zadziała więc mechanizm rynkowy ograniczający zapotrzebowanie na import i dotacje. W tym kontekście warto zauważyć, że kopalnie przekazane do SRK mogą wrócić na rynek pod warunkiem zwrotu pomocy publicznej przez inwestora, co obniża ryzyko trwałej utraty potencjału wydobywczego w razie nagłej zmiany oczekiwanych warunków rynkowych. Warto zarazem pamiętać, że wahania te będą miały raczej charakter krótkoterminowy, a co za tym idzie nie powinny wpłynąć na wyniki analizy dotyczące roku 2030 w tym na wniosek o braku uzasadnienia dla udzielania pomocy operacyjnej kopalniom objętym umową społeczną aż do 2049 r.

3. Czy zamknięcie nierentownych kopalni stwarza systemowe ryzyko dla śląskiej gospodarki?

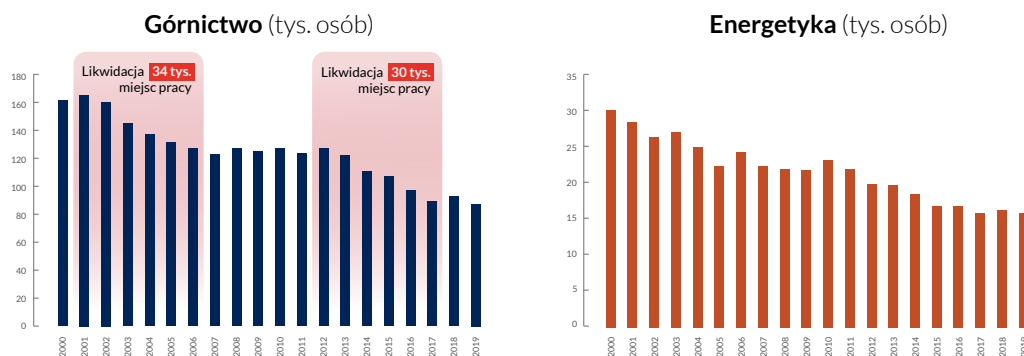
Choć przedstawione wyniki analiz wskazują, że rezygnacja z wprowadzenia dotacji pokrywających operacyjne straty nierentownych kopalń nie tworzy systemowego zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego Polski, powstaje pytanie czy restrukturyzacja branży nie wpłynie negatywnie na sytuację gospodarczą w regionie. By to ocenić wzięliśmy pod uwagę dane dla województwa śląskiego, na terenie którego znajduje się większość nierentownych zakładów wydobywczych (ponad 80% zatrudnienia) objętych umową społeczną.

Analiza dostępnych danych dot. zatrudnienia w sektorze górnictwa wskazuje, że w ostatnich dwudziestu latach miały miejsca dwie fale restrukturyzacji branży o skali redukcji zatrudnienia porównywalnej do tej, która będzie niezbędna w razie braku wprowadzenia pomocy operacyjnej w niskowydajnych kopalniach objętych umową społeczną. Pierwsza z nich miała miejsce w latach 2001-2006 i wiązała się z koniecznością poprawy rentowności po wejściu Polski do Unii Europejskiej i dostosowaniem pomocy publicznej do ram unijnych. W okresie tym liczba miejsc pracy w sektorze spadła o 34 tys. Po przejściowej stabilizacji w latach 2007-2012, kolejny kryzys spowodowany został spadkiem cen węgla na rynku światowym przy utrzymywaniu się niskiej wydajności wydobywania. Wymusiło to w latach 2013-2017 likwidację dalszych 30 tys. miejsc pracy.

Łączny spadek zatrudnienia w sektorze wydobywczym w województwie śląskim w latach 2000-2019 wyniósł więc 46%, przy jednoczesnym spadku wydobywania o połowę. W przeciwieństwie więc do restrukturyzacji z lat 2001-2006, która wiązała się ze znaczną poprawą wydajności, doszło więc do nieznacznego pogorszenia konkurencyjności branży. Restrukturyzacja w latach 2013-2017 była więc niewystarczająca, by uniknąć obecnego kryzysu branży i konieczności podjęcia działań naprawczych. Należy podkreślić, że równoległy spadek zatrudnienia w górnictwie oraz tradycyjnej energetyce węglowej nie będzie zjawiskiem nowym Śląska bowiem śląska energetyka przeszła w ubiegłych dwóch dekadach podobną skalę redukcji zatrudnienia co górnictwo. W odróżnieniu od górnictwa proces ten doprowadził jednak do wzrostu wydajności wytwarzania energii elektrycznej, a sama restrukturyzacja nie była prowadzona w warunkach trwałych problemów finansowych przez co energetyka nie wymagała uruchomienia dedykowanych programów pomocowych finansowanych z budżetu.

wykres 4.

Zatrudnienie w górnictwie oraz energetyce na Śląsku w latach 2000-2019:

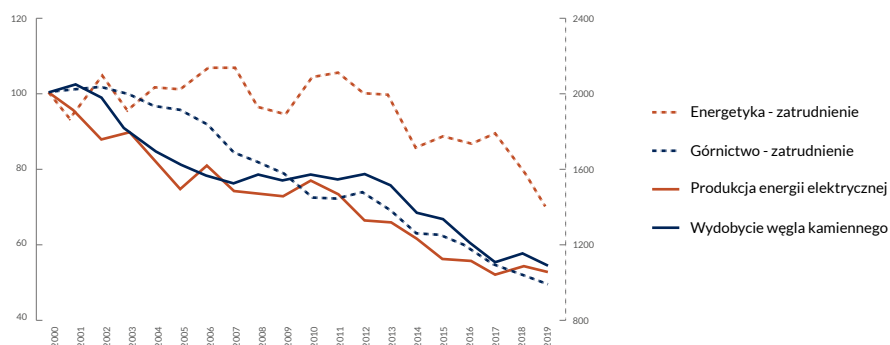


Źródło: opracowanie WiseEuropa na podstawie danych BDL GUS i Eurostatu

Zestawienie okresu szybkiego spadku zatrudnienia w górnictwie (jak również powiązanej z tym redukcji miejsc pracy w łańcuchach dostaw branży wydobywczej) z szerszymi wskaźnikami gospodarczymi wskazuje, że kondycja sektora nie jest obecnie kluczowym czynnikiem oddziałującym na regionalny rynek pracy. O ile likwidacja miejsc pracy w latach 2001-2006 zbiegła się z okresem wysokiego bezrobocia i dezaktywizacji zawodowej w regionie, o tyle w latach 2013-2017 liczba bezrobotnych (w tym bezrobotnych długotrwale) oraz zniechęconych do poszukiwania pracy spadła o ponad połowę. Obecnie stopa bezrobocia w województwie śląskim wynosi około 5%, zaś liczba osób nie mogących znaleźć pracy sięga zaledwie 25% poziomu z 2017 r. oraz 15% poziomu z 2001 r. Sytuacja na rynku pracy w regionie jest więc wielokrotnie lepsza niż w poprzednich okresach redukcji zatrudnienia w górnictwie.

wykres 5.

Dynamika wydobycia węgla, produkcji energii elektrycznej i zatrudnienia w górnictwie oraz energetyce w województwie śląskim w latach 2000-2019:

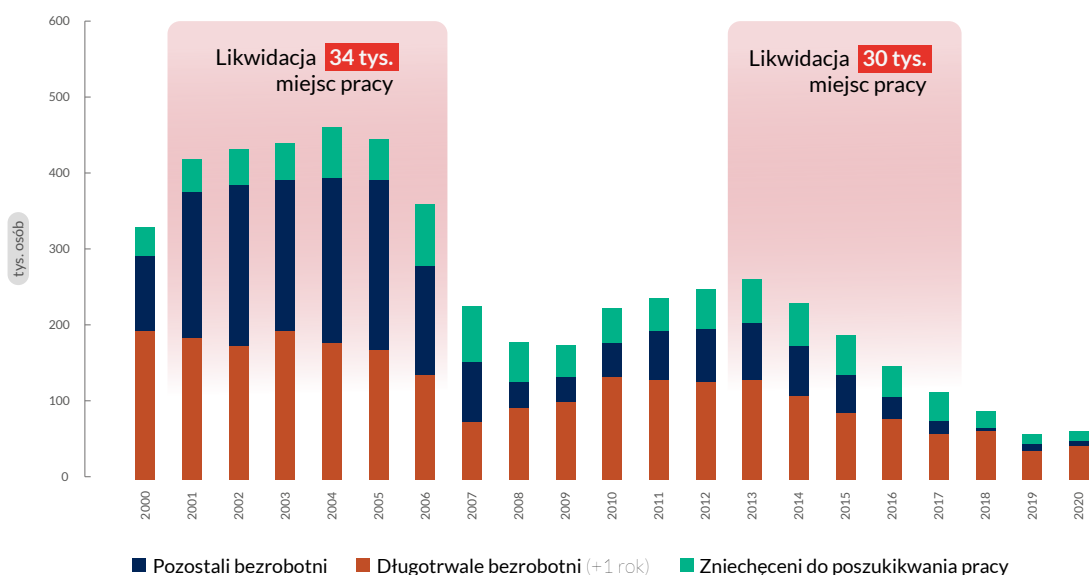


Źródło: opracowanie WiseEuropa na podstawie danych BDL GUS i Eurostatu

Porównanie sytuacji na regionalnym i lokalnym rynku pracy z sytuacją ogólnokrajową potwierdza, że kluczowy wpływ na śląską aktywność gospodarczą ma koniunktura ogólnopolska, a nie utrzymywanie (lub nie) zatrudnienia w branży wydobywczej. Dotyczy to nie tylko województwa jako całości, ale też ośrodków górniczych dotkniętych przez ostatnią falę restrukturyzacji, takich jak Bytom, Zabrze (zamknięta kopalnia Makoszowy) czy powiat pszczyński (zamknięta kopalnia Krupiński). Krajowa poprawa koniunktury gospodarczej przekłada się na spadek bezrobocia nawet w okresie likwidacji miejsc pracy w kopalniach, co jest szczególnie ważne w kontekście najbliższych kilku lat w których prognozy m.in. Ministra Finansów, Narodowego Banku Polskiego czy Komisji Europejskiej przewidują bardzo dobrą sytuację gospodarczą charakteryzującą się niskim bezrobociem, wysokim zatrudnieniem i silną dynamiką płac. Jest to więc idealny czas na przeprowadzenie prowydajnościowych zmian w śląskim górnictwie zwłaszcza, że odporność regionalnego rynku pracy na szoki związane z restrukturyzacją wynika przede wszystkim ze wzrostu zatrudnienia w przemyśle i usługach rynkowych. Nawet w cieszących się średnią koniunkturą latach 2013-2017 wzrost ten trzykrotnie przewyższał utratę miejsc pracy w sektorze wydobywczym, utrzymując się również w kolejnych latach.

wykras 6.

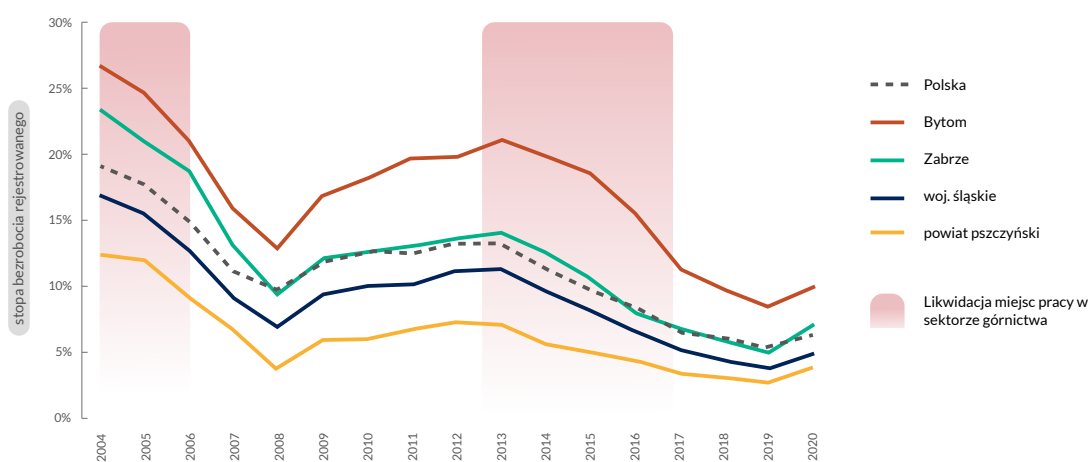
Bezrobotni i zniechęceni do poszukiwania pracy w województwie śląskim w latach 2000-2020:



Uwaga: zniechęceni do poszukiwania pracy obejmują osoby, które zadeklarowały wyczerpanie wszystkich znanych możliwości poszukiwania pracy oraz przekonanie o niemożności znalezienia pracy

Źródło: opracowanie WiseEuropa na podstawie danych BDL GUS

Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 2004-2020 w Polsce, w województwie śląskim i w wybranych ośrodkach górniczych:

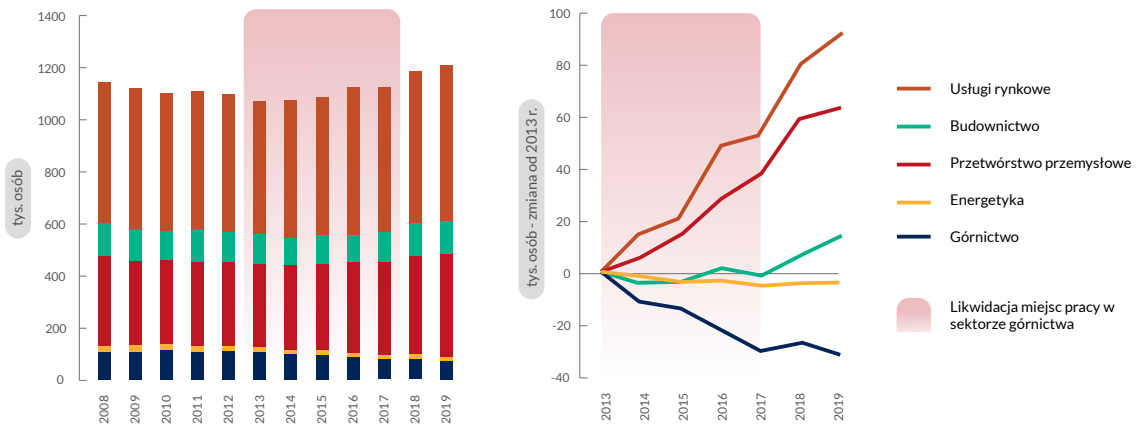


Źródło: opracowanie WiseEuropa na podstawie danych BDL GUS

O ile niska liczba bezrobotnych oraz trwale utrzymujący się popyt na pracowników świadczą o odporności regionu na szoki gospodarcze, wyzwaniem pozostaje aktywność zawodowa, która pomimo znacznej poprawy w latach ubiegłych kształtuje się w regionie wyraźnie poniżej średniej krajowej. Szczegółowa analiza danych dot. bierności w województwie w podziale na grupy wiekowe i płeć wskazuje przy tym, że kluczowym problemem jest wysoka bierność wśród mężczyzn w wieku 45-64 lat, co można bezpośrednio wiązać m.in. z możliwością przejścia na wcześniejsze emerytury przez pracowników kopalń. Co istotne, dynamika wskaźnika aktywności zawodowej w tej grupie mieszkańców województwa śląskiego wskazuje, że różnice względem średniej krajowej wynikają nie z bieżącego wpływu programów restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie, lecz raczej z zasad funkcjonowania branży jako takiej (m.in. emerytury górnicze). Odkładanie w czasie zamykania nierentownych kopalń będzie prowadziło więc do dłuższego utrzymywania się relatywnie niskiej aktywności zawodowej w województwie śląskim, zwiększając liczbę osób uprawnionych do wcześniejszego odejścia na emeryturę w najbliższych trzech dekadach o ponad sto tysięcy osób łącznie.

wykres 8.

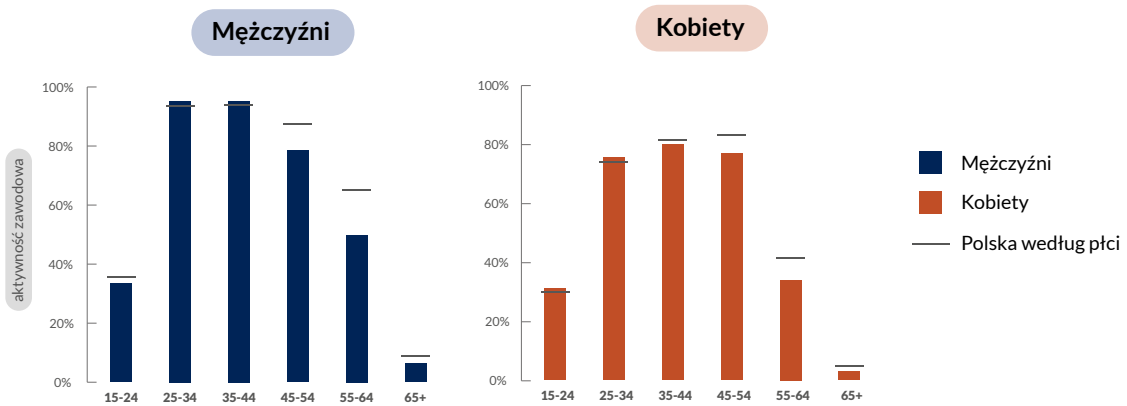
Zatrudnienie w wybranych branżach w woj. śląskim w latach 2008-2019:



Źródło: opracowanie WiseEuropa na podstawie danych BDL GUS

wykres 9.

Aktywność zawodowa w woj. śląskim w 2020 r. wg wieku i płci:

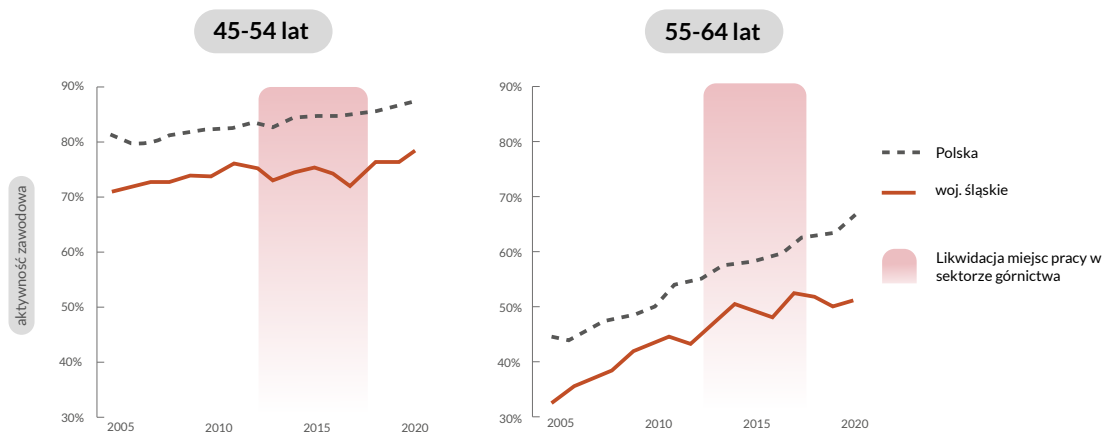


Źródło: opracowanie WiseEuropa na podstawie danych BDL GUS

Kluczowym czynnikiem zniechęcającym pracowników górnictwa do przebranżowienia się nie jest brak pracy w innych sektorach gospodarki, a różnice w wynagrodzeniu między nimi a górnictwem (por. wykres 11). Średnie wynagrodzenie w województwie śląskim kształtuje się na poziomie o ok. 40% niższym niż średnia dla górnictwa i ok. 30% niższym niż w kopalniach węgla energetycznego objętych umową społeczną. Warto jednak zauważyć, że w przypadku całkowitego wolumenu wynagrodzeń w regionie, dynamiczny wzrost liczby miejsc pracy oraz średnich płac w innych branżach przeważał w przeszłości nad efektem likwidacji wysokopłatnych miejsc pracy w górnictwie (por. wykres 12). Tym samym poprzednia fala restrukturyzacji nie przyniosła obniżenia zagregowanej zdolności nabywczej konsumentów w województwie śląskim. Dodatkowym czynnikiem łagodzącym wpływ restrukturyzacji górnictwa na lokalny popyt jest zastosowanie mechanizmów osłonowych w postaci wysokich wcześniejszych emerytur oraz jednorazowych odpraw (odpowiadających obecnie ok. 4-letniej różnicy dochodów między likwidowanymi miejscami pracy a średnią dla województwa), które są finansowane z podatków ogólnych a więc pochodzących w zdecydowanej większości z innych regionów kraju.

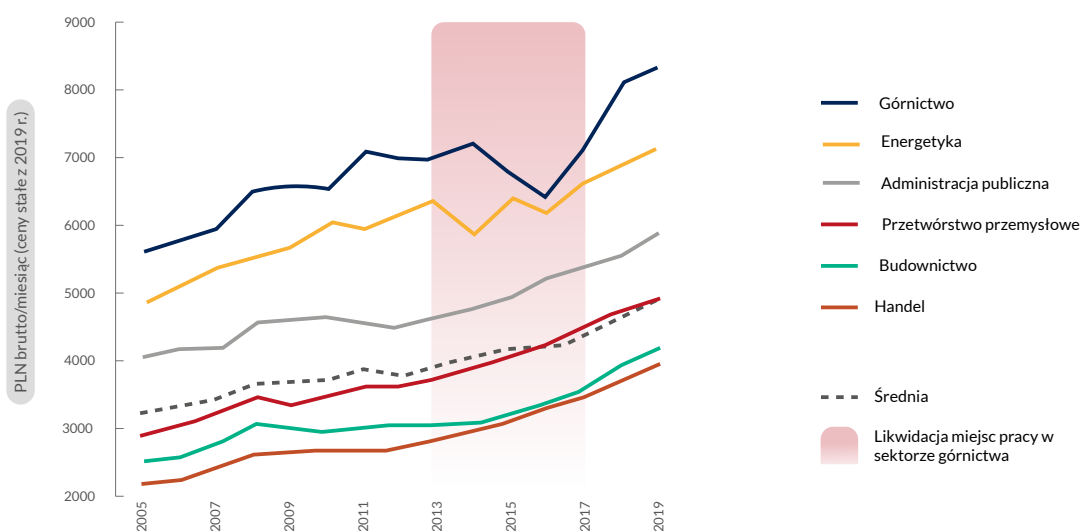
wykres 10.

Aktywność zawodowa mężczyzn w wieku 45-64 lat w woj. śląskim w latach 2005-2020:



Źródło: opracowanie WiseEuropa na podstawie danych BDL GUS

Średnie wynagrodzenie miesięczne brutto w woj. śląskim w wybranych sektorach w latach 2005-2019:



Źródło: opracowanie WiseEuropa na podstawie danych BDL GUS

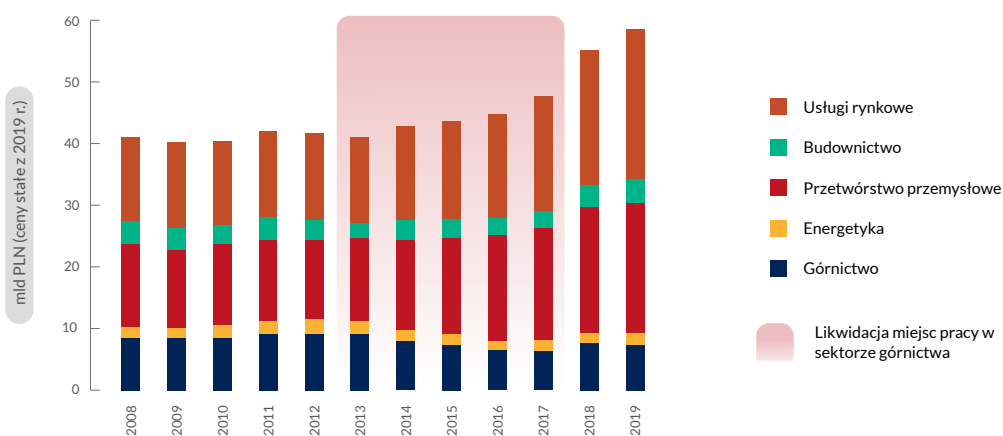
Likwidacja wysokopłatnych miejsc pracy w górnictwie w warunkach wysokiego zapotrzebowania na pracę oraz wysokiej dynamiki płac w innych sektorach ma również ograniczony wpływ na finanse jednostek samorządu terytorialnego. Szacujemy, że zamknięcie nierentownych kopalni spowoduje spadek dochodów z PIT dla samorządów odpowiednio do 20 mln PLN rocznie w krótkim okresie i do 40 mln PLN rocznie w 2030 r. w porównaniu do wariantu ze wsparciem operacyjnym zgodnym z umową społeczną. Znacznie istotniejszy wpływ będzie miała utrata opłat wynikających z funkcjonowaniem kopalni na terenie gminy górniczych. Szacujemy, że spadek dochodów gmin górniczych z tego tytułu wyniesie ok. 70 mln PLN rocznie w krótkim okresie i ok. 140 mln PLN rocznie w 2030 r. W części straty te będą mogły być jednak skompensowane podatkami płaconymi przez nową działalność gospodarczą ulokowaną w regionie na miejscu likwidowanych kopalń, która – w odróżnieniu od nich – powinna być także płatnikiem CIT netto.

W tym kontekście należy podkreślić, że skala utraconych dochodów podatkowych dla samorządów (do 180 mln PLN rocznie w 2030 r.) jest o rząd wielkości mniejsza, niż straty branży górniczej, którą miałyby pokryć dopłaty do nierentownych kopalni (odpowiednio 2,4 mld PLN, 6,5 mld PLN i 2,3 mld PLN w latach 2019, 2020 i pierwszych trzech kwartałach 2021 r.). Subsydiowanie

utrzymywania wysokopłatnych miejsc pracy w nierentownych kopalniach jest więc krańcowo nieefektywnym sposobem wsparcia śląskich samorządów względem np. bezpośrednich dopłat dla gmin górniczych pokrywających utracone dochody z zamykanych zakładów pokrywanych z budżetu państwa. Samorzady w województwie śląskim i małopolskim uzyskają także w najbliższych latach dostęp do środków w ramach Funduszu Sprawiedliwej Transformacji (łącznie 2,9 mld EUR dla dwóch regionów), które będą mogły przeznaczyć na inwestycje rozwojowe i poprawę jakości życia mieszkańców, co z nawiązką pokryje utracone dochody podatkowe. Zapewnienie samorządom dotkniętym przez restrukturyzację górnictwa środków na realizację bieżących zadań oraz na inwestycje rozwojowe nie wymaga więc przewidzianego w umowie społecznej bezpośredniego dotowania nierentownych kopalni do 2049 r.

wykr. 12.

Łączny wolumen wynagrodzeń wypłacany w wybranych branżach w latach 2005-2019:



Źródło: opracowanie WiseEuropa na podstawie danych BDL GUS

4. Podsumowanie i rekomendacje

Przedstawione w niniejszym raporcie analizy wskazują, że rezygnacja z wdrożenia dopłat operacyjnych dla nierentownych kopalń na Śląsku nie spowoduje nagłej likwidacji branży w regionie, a wymagana skala redukcji zatrudnienia i wydobycia nie odbiega od doświadczeń poprzednich fal restrukturyzacji sektora sprzed kilku, lub kilkunastu lat. Jednocześnie dane historyczne dotyczące województwa śląskiego potwierdzają brak istotnego wpływu restrukturyzacji górnictwa na kondycję regionalnego i lokalnego rynku pracy, która zależy od ogólnej koniunktury gospodarczej w kraju i długoterminowych trendów takich jak stopniowy wzrost aktywności zawodowej czy spadek długotrwałego bezrobocia. Szybki wzrost gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy w przetwórstwie przemysłowym oraz wysokowydajnych usługach w połączeniu z instrumentami osłonowymi (odprawy, urlopy i emerytury) sprawiają, że nie należy również spodziewać się systemowych problemów związanych z obniżeniem się lokalnego popytu konsumpcyjnego na skutek utraty wysokopłatnych miejsc pracy, a także obniżenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Wyzwaniem dla sprawnego przeprowadzenia transformacji branży pozostaje jednak wypracowanie rozwiązań akceptowalnych dla pracowników odchodzących z sektora oraz gmin górniczych tracących opłaty bezpośrednio uzyskiwane od kopalni działających na ich terenie. Konieczne jest przy tym unikanie nadmiernych obciążeń reszty podatników kosztami działań osłonowych oraz zmiana bodźców finansowych dla pracowników sektora wydobywczego tak, by pozostawali oni na rynku pracy, pozyskując nowe kwalifikacje i znajdując pracę poza górnictwem.

Biorąc powyższe pod uwagę obecny kształt umowy społecznej dla górnictwa należy zmodyfikować, rezygnując ze wsparcia operacyjnego dla nierentownych zakładów i wyznaczając harmonogram ich wygaszania w oparciu o wydajność wydobycia. Należy przy tym rozważyć następujące rozwiązania skierowane do pracowników sektora oraz gmin górniczych, które dodatkowo złagodzą wpływ restrukturyzacji branży:

- zmiana zasad ustalania wypłat dla pracowników odchodzących z sektora w kierunku rozłożenia części wypłaty w czasie i powiązania jej z podjęciem pracy w innym sektorze, przy jednoczesnym wzroście całkowitej wypłacanej kwoty w przekroju wsparcia,

- oferowanie pakietów zmiany i podnoszenia kwalifikacji dla wszystkich osób pragnących zmienić zawód i branżę, w sposób inkluzywny tj. otwarty dla wszystkich kategorii pracowników likwidowanych kopalni (nie tylko górników) oraz we współpracy z inwestorami (szkolenia pod otwierane miejsca pracy),
- modyfikacja obecnych zasad nabywania uprawnień emerytalnych przez górników: odejście od jednorazowego nabywania całości uprawnień do wcześniejszej emerytury po osiągnięciu wymaganego stażu pracy w kierunku stopniowego obniżania wieku emerytalnego z każdym kolejnym rokiem przepracowanym w kopalni (np. górnik, który przepracował połowę czasu wymaganego do przejścia na emeryturę w wieku 55 lat będzie mógł zmienić zawód i nadal mieć prawo do przejścia na emeryturę w wieku 60 lat zamiast 65 lat). Takie rozwiązanie pozwoli na rezygnację ze stosowania urlopów górniczych (brak potrzeby sztucznego wydłużania stażu pracy) oraz wyeliminuje istotny czynnik zniechęcający do przebranżawiania się: według obecnych zasad, zmiana branży wiąże się z całkowitą utratą całości potencjalnych przywilejów emerytalnych wynikających z dotychczasowego stażu pracy,
- bezpośrednie wsparcie finansowe dla gmin górniczych pokrywające utracone dochody budżetowe z tytułu opłat uzyskiwanych od kopalni. Utrata dochodów związanych z PIT będzie przy tym łagodzona przez działania aktywizacyjne i osłonowe skierowane bezpośrednio do pracowników odchodzących z sektora.



WiseEuropa

Fundacja WiseEuropa

WiseEuropa to niezależny think-tank, specjalizujący się w makroekonomii, polityce gospodarczej, europejskiej i zagranicznej.

Misją WiseEuropa jest poprawa jakości polityki krajowej i europejskiej oraz środowiska gospodarczego przez oparcie ich na rzetelnych analizach ekonomicznych i instytucjonalnych, niezależnych badaniach oraz ocenach oddziaływania polityki na gospodarkę. Instytut angażuje obywateli, przedsiębiorców, ekspertów oraz twórców polityk publicznych z kraju i zagranicy we wspólną refleksję na temat modernizacji Polski i Europy oraz ich roli w świecie. Celem WiseEuropa jest działanie na rzecz aktywnej i zaangażowanej roli Polski w otwartym, zrównoważonym, demokratycznym rozwoju Europy. W centrum działalności WiseEuropa jest pobudzanie i inspirowanie debaty publicznej na temat przyszłości Polski i Europy.

www.wise-europa.eu

Program Energia, Klimat i Środowisko

Polska, Europa i świat stoją obecnie przed niespotykanymi w historii wyzwaniami środowiskowymi i zasobowymi. Uniknięcie groźnych zmian klimatu, poprawa zdrowia publicznego oraz wzrost bezpieczeństwa surowcowego wymaga głębokiej transformacji gospodarczej. Wykorzystanie szans i uniknięcie pułapek rozwojowych z tym związanych wymaga dogłębnej oceny krótko- i długoterminowych skutków polityki ochrony środowiska oraz gospodarowania zasobami naturalnymi. W ramach Programu Energia, Klimat i Środowisko przygotowujemy kompleksowe analizy sektorowe oraz makroekonomiczne poświęcone szeroko rozumianej niskoemisyjnej transformacji gospodarki w Polsce i poza jej granicami. Jesteśmy aktywni w takich obszarach, jak: polska oraz unijna polityka energetyczno-klimatyczna, krajowa polityka surowcowa, poprawa efektywności zasobowej gospodarki, ochrona środowiska oraz zdrowia publicznego poprzez ograniczenie szkodliwych emisji, zrównoważona polityka transportowa.



ENERGIA, KLIMAT I ŚRODOWISKO

Inne publikacje:

„Restart: jak przełamać impas w polskiej energetyce”

Bukowski M. (red), WiseEuropa, Warszawa 2020

Prąd Zmienny: Panorama niskoemisyjnych inwestycji w energetyce

Bukowski M. (red), WiseEuropa, Warszawa 2020

Syreni śpiew węgla Systemowe ryzyko opóźnienia restrukturyzacji górnictwa i energetyki węglowej w Polsce

Bukowski M., Śniegocki A., Zygmunt I. (red), WiseEuropa, Warszawa 2020