

Paweł Kaczorowski, Paweł Gajewski***

GÓRNICTWO WĘGLA KAMIENNEGO W POLSCE W OKRESIE TRANSFORMACJI

1. WSTĘP

Przemysł górniczy ma Polsce specyficzną rolę i to zarówno w aspekcie ekonomicznym, jak i społecznym. Jej źródeł należy doszukiwać się w uwarunkowaniach historycznych. Przemysł górniczy w okresie realnego socjalizmu, szczególnie w latach 70-tych, był przedstawiany jako wyznacznik rozwoju gospodarczego i gwarant stabilności ekonomicznej. Wiązało się to z uprzywilejowaną pozycją przedsiębiorstw z tej branży na rynku. Przejawiało się to silnym wsparciem finansowym ze strony rządu w postaci dotacji oraz specjalnymi przywilejami dla pracowników górnictwa.

Przemysł górniczy w Polsce miał w latach realnego socjalizmu specyficzne znaczenie. Był przedstawiany jako wyznacznik rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i gwarant stabilności ekonomicznej. Wiązało się to z uprzywilejowaną pozycją przedsiębiorstw z tej branży, co przejawiało się m.in. silnym wsparciem finansowym ze strony rządu¹ oraz specjalnymi przywilejami dla pracowników. Jednym ze skutków tej polityki było zwiększanie mocy wydobywczych (w latach 70-tych podjęto budowę 15 nowych kopalń) i utrzymywanie wydobycia na wysokim poziomie aż do końca lat 80-tych. W roku 1989, czyli na początku przemian transformacyjnych, zanotowano wydobycie na poziomie 178 mln ton.

Restrukturyzacja górnictwa wymaga silnej ingerencji państwa. Wynika to po pierwsze z wielkości nakładów niezbędnych do poniesienia dla uzyskania pożądaných efektów, po drugie, z konieczności podejmowania działań kompleksowych obejmujących całą branżę oraz po trzecie, z dużej skali społecznych skutków podejmowanych działań.

Były co najmniej dwie istotne ekonomiczne przyczyny promocji przemysłu górniczego w Polsce w latach 70-tych. Po pierwsze zmieniała się sytuacja na

* Dr, adiunkt w Zakładzie Funkcjonowania Gospodarki UŁ

** Mgr, asystent w Katedrze Makroekonomii UŁ

¹ Przedsiębiorstwa górnicze były zaliczane do *przedsiębiorstw użyteczności publicznej*, co gwarantowało, że wszelkie straty pokrywał budżet państwa.

rynkach międzynarodowych. W państwach Europy Zachodniej w okresie powojennym coraz większe znaczenie jako nośnik energii zaczęła odgrywać ropa naftowa. Prowadziło to do regresu w tych krajach branży górniczej. Gwałtowne podwyżki cen ropy naftowej w trakcie kryzysów naftowych spowodowały wzrost cen także innych surowców energetycznych. Stworzyło to możliwość rządowi polskiemu pojęcia decyzji o ekspansji sprzedaży węgla na rynki Europy Zachodniej. Miało to swój ekonomiczny, jak i – co może nawet w tamtym okresie ważniejszy – propagandowy wymiar. Drugą determinantą preferencyjnego traktowania sektora górniczego i zwiększania wydobywania był wzrost zapotrzebowania krajowego. W gospodarce polskiej nie zachodził proces substytucji węgla ropą naftową i „czarne złoto” było podstawowym surowcem energetycznym. Wynikało to zarówno z przyczyn kosztowych, jak i z zacofania technologicznego w stosunku do krajów zachodnich. Nakładała się na to polityka gospodarcza stawiająca rozwój przemysłu ciężkiego (przede wszystkim hutnictwa i górnictwa) za cel priorytetowy, pozwalający zdynamizować gospodarkę.

Przyczyny te spowodowały, że w latach 70-tych podjęto budowę 15 nowych kopalń i podjęto starania zmierzających do wzrostu wydobywania (rekordowy poziom osiągnęło ono w roku 1979 – 200 mln ton). W roku 1989, czyli na początku przemian transformacyjnych, wydobywanie utrzymywało się wciąż na wysokim poziomie 178 mln ton. Warto podkreślić, że w tym samym czasie kraje Europy Zachodniej zredukowały wydobywanie o ok. 1/3.

W okres restrukturyzacji gospodarki branża górnicza wkraczała przyzwyczajona do bardzo preferencyjnego traktowania i nastawiona silnie roszczeniowo.

2. PODSTAWOWE CHARAKTERYSTYKI PRZEMYSŁU GÓRNICZEGO W POLSCE

Preferencyjne traktowanie sektora wydobywczego spowodowało, że Polska w lata przekształceń ustrojowych wkraczała z utrwaloną dominacją węgla jako podstawowego źródła energetycznego.

Tabela 1

**Zużycie pierwotnych nośników energii i jego struktura w Polsce
w latach 1988–2001**

Nośniki energii	Lata							
	1988		1990		1995		2000	
	PJ	%	PJ	%	PJ	%	PJ	%
Węgiel kamienny	3 628,6	68,5	2 695,3	63,9	2 497,6	60,2	1 941,1	50,9
Węgiel brunatny	592,3	11,2	563,1	13,4	536,5	12,9	507,6	13,3
Ropa naftowa	618,7	11,7	530,7	12,6	560,0	13,5	768,5	20,2
Gaz ziemny	406,0	7,6	374,2	8,8	376,6	9,1	416,7	10,9
Energia odnawialna	53,5	1,0	53,7	1,3	177,7	4,3	178,5	4,7
Razem	5 299,1	100,0	4 217,0	100,0	4 148,4	100,0	3 812,4	100,0

Nośniki energii	Lata					
	2001		2002		2003	
	PJ	%	PJ	PJ	%	
Węgiel kamienny	1 933,1	49,3	1905,0	50,31	2056,7	52,2
Węgiel brunatny	510,8	13,0	507,2	13,39	516,9	13,12
Ropa naftowa	770,2	19,6	760,2	20,08	742,0	18,83
Gaz ziemny	471,4	12,0	458,6	12,11	509,4	12,93
Energia odnawialna	239,7	6,1	155,7	4,11	114,8	2,91
Razem	3 925,2	100,0	3786,7	100,0	3939,8	100,0

Źródło: Opracowanie zespołu ekspertów..., op. cit., s. 15; Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 1992-2003, GUS, Warszawa 2004.

Energia pierwotna pochodząca z węgla kamiennego zaspokajała ok. 63% zapotrzebowania krajowego. W kolejnych latach udział ten ulegał zmniejszeniu. Wynikało to przede wszystkim ze zmiany struktury cen surowców oraz rozpowszechnienia nowoczesnych, energooszczędnych technologii niebazujących na uciążliwym dla środowiska naturalnego węgla kamiennym. W roku 2001 udział węgla kamiennego spadł poniżej 50%. Widoczne w kolejnych latach zahamowanie tendencji spadkowej roli węgla w strukturze pierwotnych nośników energii należy wiązać ze wzrostem cen ropy naftowej. Jednakże nie powinno to wpłynąć na długookresowy trend zmniejszania się zapotrzebowania krajowego na produkty przemysłu górnictwa węgla kamiennego. Potwierdzeniem tego może być analiza danych opisujących wielkość wydobycia i sprzedaży węgla w Polsce.

Tabela 2

**Podstawowe wielkości charakteryzujące wydobycie węgla kamiennego
w Polsce w latach 1990–2004**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Liczba czynnych kopalń	70	70	69	65	63	62	58	57
Zatrudnienie kopalni zasadniczej (tys. osób)	387.9	352.9	336.4	319.6	291.9	274.8	259.1	243.3
Wydajność (ton/osobę)	380	397	390	407	454	492	526	561
Wydobycie (miliony ton)	147.4	140.1	131.3	131.2	132.7	137.2	138.0	138.0
Sprzedaż węgla (miliony ton)	144.9	137.5	126.2	131.2	129.0	131.4	133.3	132.6
w tym eksport	28.4	20.3	18.7	24.4	27.1	32.3	28.8	30.6
Wynik finansowy netto (mln PLN, ceny z 2002r.)	-453	-2 260	-5 626	-4 960	-479	-1 530	-2 919	-3 716
Łączne zadłużenie (mln PLN, ceny z 2002r.)	7 060	9 316	13 370	18 025	16 874	16 268	16 133	18 950
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Liczba czynnych kopalń	54	48	41	40	41	40	39	
Zatrudnienie kopalni zasadniczej (tys. osób)	207.9	173.6	155	146	140.7	136.5	127.1	
Wydajność (ton/osobę)	517	581	640	703	725	739	770	
Wydobycie (miliony ton)	116.0	108.8	103.3	104.0	103.7	100.4	99.2	
Sprzedaż węgla (miliony ton)	114.3	106.1	101.0	108.0	103.3	98.5	98.8	
w tym eksport	27.7	25.2	23.2	23.0	22.6	20.0	20.8	
Wynik finansowy netto (mln PLN, ceny z 2002r.)	-5 431	-4 080	-1 895	185	-608	9 667*	2 707*	
Łączne zadłużenie (mln PLN, ceny z 2002r.)	20 987	24 353	23 419	21 899	22 846.9	8 897*	7 994*	

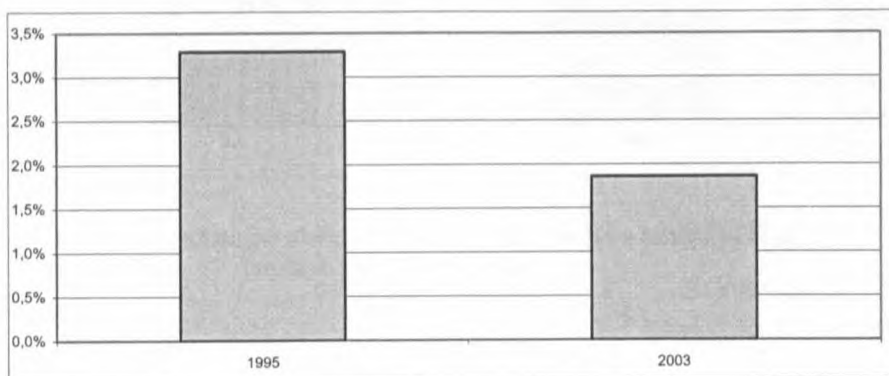
Źródło: *Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998–2002*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 1998; *Informacja dla Rady Ministrów o przebiegu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego za 2004 r.*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005; *Rocznik statystyczny przemysłu 2004*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2005; E. Dworak, *Polityka restrukturyzacji przemysłu. Problemy teorii i praktyki*, Katedra Ekonomii UŁ, Łódź, 2004, s. 203.

W latach 1990–2004 spadek wydobycia wyniósł łącznie 32,7%. Na podobnym poziomie kształtowało się zmniejszenie zapotrzebowania krajowego. Szczególne nasilenie zmniejszenia produkcji przypadło na lata 1998–2000.

Należy pamiętać, że zmiany w górnictwie zachodziły przy bardzo złej kondycji ekonomicznej branży. Zadłużenie sektora systematycznie wzrastało pomimo podejmowania działań oddłużeniowych. Wynik finansowy netto praktycznie przez cały okres był ujemny. Dopiero ostatnie analizowane lata wskazują na poprawę. Wynikała ona z co najmniej dwóch powodów: pierwszym z nich były skutki działań restrukturyzacyjnych podejmowanych w ramach

programów rządowych (w tym działań oddłużeniowych), drugim – wzrost popytu na węgiel na rynkach światowych.

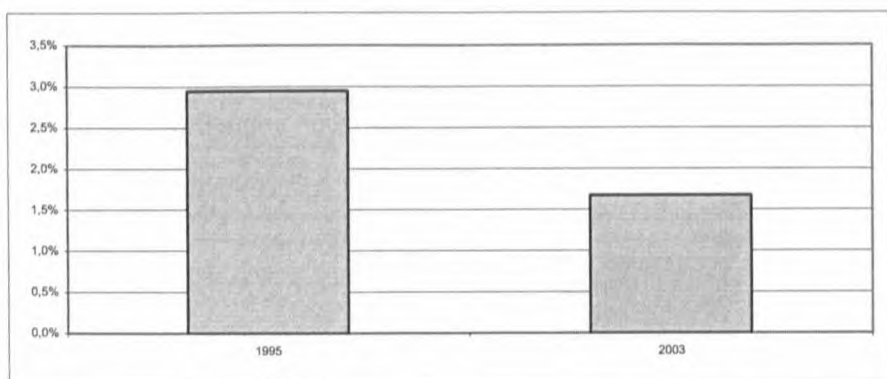
Spadek wydobycia odpowiadał zmniejszeniu roli sektora w gospodarce. Sektor górnictwa węgla kamiennego znacząco zmniejszył swój udział w absorpcji siły roboczej.



Wykres 1. Udział zatrudnienia w przemyśle górniczym w łącznym zatrudnieniu w gospodarce polskiej

Źródło: NewCronos, Eurostat.

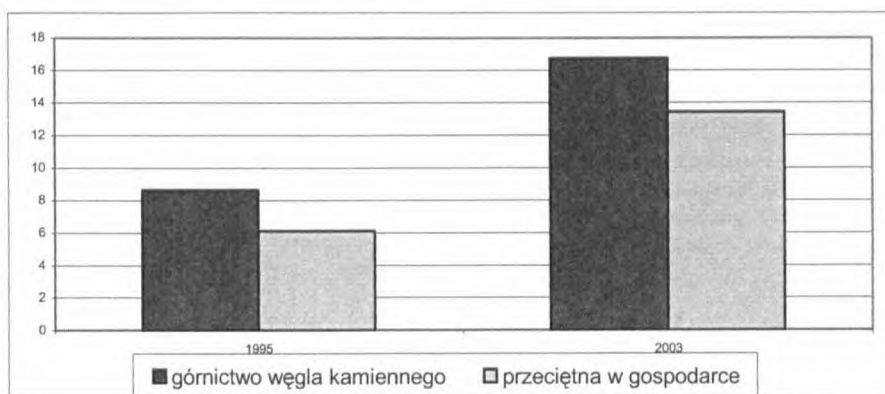
Podobny spadek zanotowano w strukturze wartości dodanej. Udział górnictwa węgla kamiennego od początku 1990 roku systematycznie spadał.



Wykres 2. Udział wartości dodanej w górnictwie węgla kamiennego w łącznej wartości dodanej

Źródło: NewCronos, Eurostat.

Należy zwrócić uwagę, że tempo spadku zatrudnienia przewyższało tempo spadku wartości dodanej. Na przestrzeni lat 1995-2003 redukcja siły roboczej objęła ok. 48% pracujących, podczas gdy wartość dodana zmniejszyła się jedynie o ok. 25%. Skutkowało to poprawą wydajności w analizowanej branży.

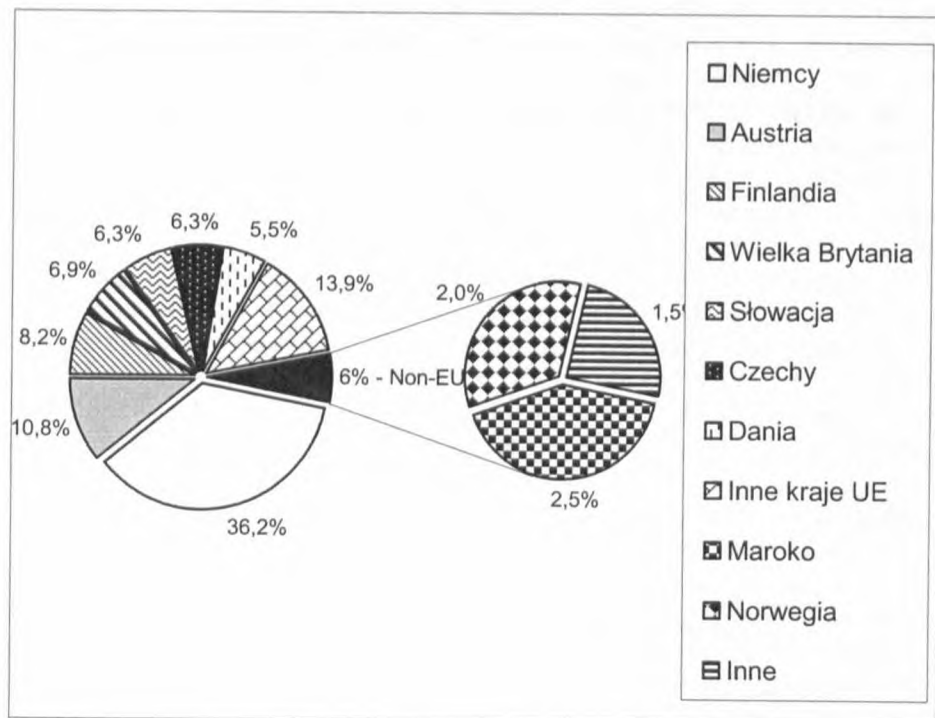


Wykres 3. Wartość dodana na pracującego (w tys. euro)

Źródło: NewCronos, Eurostat.

Należy zwrócić uwagę, że wydajność w górnictwie przewyższa średnią wydajność w gospodarce². Jednak pomimo korzystnej tendencji zmiany w górnictwie zachodziły wolniej niż w pozostałych sektorach. Przewaga efektywności w branży EKD 10 istotnie się zmniejszyła. W roku 1995 wydajność górnictwa węgla kamiennego była wyższa o 41% od przeciętnej w gospodarce polskiej, natomiast w roku 2003 już tylko o ok. 25%.

Znaczna część wydobywania węgla była przeznaczana na eksport. Główne kierunki eksportu prezentuje wykres 4.



Wykres 4. Główne kierunki eksportu węgla kamiennego z Polski w 2004 roku

Źródło: NewCronos, Eurostat.

Ok. 94% eksportu trafia do państw Unii Europejskiej. Głównym odbiorcą są Niemcy (które odbierają ok. 7.2 mln ton) oraz Austria (ok. 2.1 mln ton). Najważniejszymi odbiorcami spoza UE są: Maroko oraz Norwegia.

² Jest to charakterystyczna cecha przemysłu górniczego. Np. w Unii Europejskiej (UE25) w 2003 roku wydajność w przemyśle górnym (EKD 10) przewyższała wydajność przeciętną o ok. 150%.

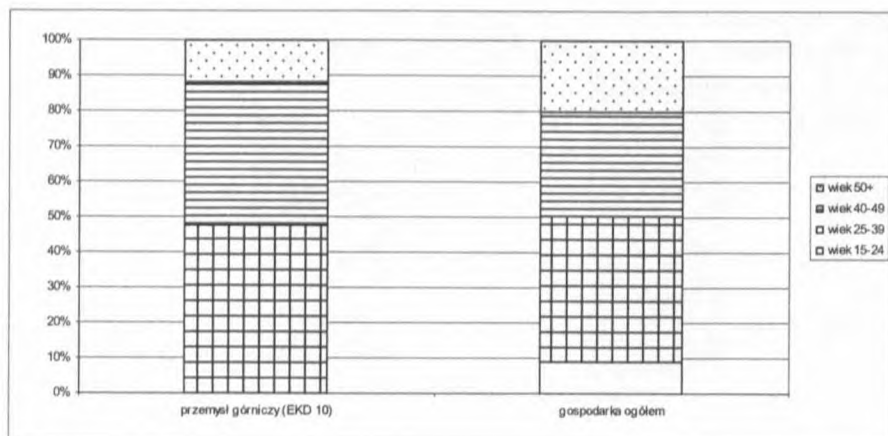
3. CHARAKTERYSTYKA ZASOBU SIŁY ROBOCZEJ GÓRNICTWIE WĘGLA KAMIENNEGO W POLSCE

Sytuacja siły roboczej zatrudnionej w przemyśle górniczym w porównaniu z innymi branżami w gospodarce jest specyficzna. Wynika to zarówno z charakteru pracy oraz miejsca jej wykonywania, jak i z aspektów społeczno-historycznych. Społeczności górnicze były zawsze bardzo silnie związane z kopalniami. Praca w kopalni była tradycją przekazywaną z pokolenia na pokolenie. Poczucie jedności wzmacniał aspekt dziedzictwa walk o niepodległość. Rodziło to poczucie wspólnoty przejawiającej się m.in. w tworzeniu organizacji pracowniczych. Preferencyjne traktowanie górnictwa w latach 70-tych sprzyjało pojawieniu się i utrwaleniu postaw roszczeniowych. Walka o utrzymanie przywilejów pracowniczych zdominowała działalność organizacji pracowniczych w latach transformacji.

W przemyśle górniczym działa ok. 28 związków zawodowych. Największe z nich to NSZZ „Solidarność” oraz Związek Zawodowy Górników. Mniejsze związki obejmują często kilka, bądź jedynie jedno przedsiębiorstwo. Przeciętnie w kopalni działa od 10 do 12 organizacji pracowniczych. Zaangażowanie pracowników w działalność związkową jest bardzo wysokie. Łącznie ok. 86% zatrudnionych w branży EKD 10 jest zapisanych do związków zawodowych (przeciętna w Polsce wynosi ok. 15%, dane z roku 2003). Wskaźnik uzwiązkowania w poszczególnych kopalniach waha się od 75% do 112%³.

Przemysł górniczy cechuje się specyficzną strukturą zatrudnienia, wyróżniającą go na tle gospodarki. Jest to branża, w której – z powodu charakteru wykonywanej pracy – dominują mężczyźni: udział kobiet w zatrudnieniu nie przekracza 14% (średnia dla gospodarki wynosi ok. 45%). Także w przekroju wiekowym przemysł wydobywczy różni się od przeciętnej dla pracujących w Polsce. Może to wynikać z przekształceń zachodzących w tej branży.

³ Przekroczenie przez wskaźnik wartości 100% wynika z tego, że część pracowników zapisana jest do więcej niż jednej organizacji związkowej.



Wykres 5. Struktura wiekowa zatrudnionych w górnictwie oraz w gospodarce ogółem

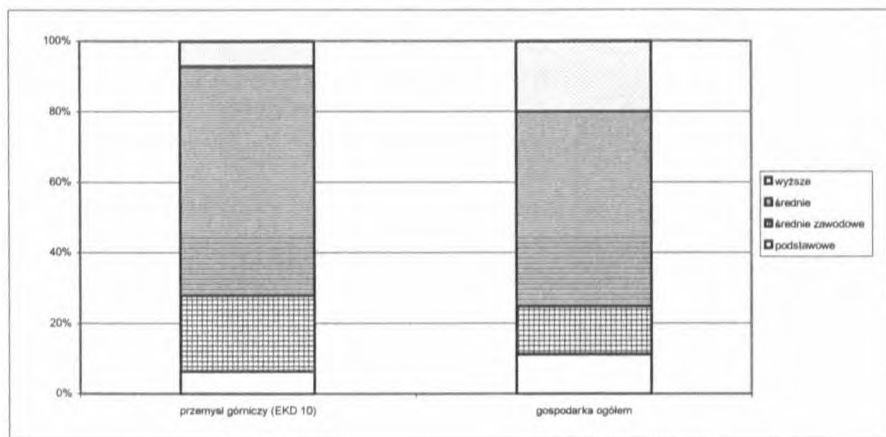
Źródło: NewCronos, Eurostat.

Zatrudnienie w górnictwie cechuje nadreprezentacją osób w wieku 25–49 lat. W górnictwie w znikomym stopniu występuje zatrudnienie osób poniżej 25 roku życia. Wynika to przede wszystkim z zablokowania możliwości przyjmowania do pracy w tej branży.

Niższy udział zatrudnienia osób powyżej 50 roku życia w stosunku do przeciętnej w gospodarce ma swoje uzasadnienie w możliwości przechodzenia górników na wcześniejsze emerytury po 25 latach pracy.

Pod względem struktury wykształcenia dominującą grupą w górnictwie węgla kamiennego stanowią osoby z wykształceniem średnim.

Udział tych osób jest wyraźnie wyższy, niż w przypadku całej gospodarki. Może to wskazywać, że do pracy w górnictwie były przyjmowane osoby przede wszystkim kończące szkoły średnie profilowane. Wynikało to z tego, że praca pod ziemią wymaga specjalnych kwalifikacji oraz umiejętności, na które nie ma popytu na rynku pracy w sektorach pozagórnicznych. Potwierdzać to może niewielkie znaczenie pracowników z wykształceniem podstawowym – niskie wykształcenie ograniczało ich użyteczność w górnictwie.



Wykres 6. Struktura wykształcenia zatrudnionych w górnictwie oraz w gospodarce ogółem

Źródło: NewCronos, Eurostat.

4. PROGRAMY RESTRUKTURYZACJI PRZEMYSŁU GÓRNICZEGO 1990–2005

Doświadczenia krajów europejskich, które przeprowadziły już restrukturyzację górnictwa wskazują, że jest to zagadnienie trudne i długotrwałe. Wymaga ono konsekwencji w realizowaniu założeń, a także dużego wsparcia finansowego z budżetu państwa. Szczególnie istotny jest problem społeczny związany z przemianami dotyczącymi branży wydobywczej. Także Polska w momencie wkroczenia na drogę przemian rynkowych stanęła przed wyzwaniem dostosowania przemysłu górnictwa do wymagań gospodarki rynkowej.

W lata 90-te górnictwo w Polsce wkraczało nieprzygotowane do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej: sektor wydobywczy był silnie scentralizowany organizacyjnie; kopalnie nie posiadały własnych kanałów dystrybucji, ani zaopatrzenia; produkcja była dotowana (dotacje przedmiotowe – wypłacane do każdej tony węgla). Dodatkowo były obciążone w dużym zakresie działalnością socjalną i charytatywną (kopalnie posiadały szpitale, szkoły, przedszkola, kluby sportowe itd.). W okresie restrukturyzacji gospodarki branża górnictwa wkraczała przyzwyczajona do preferencyjnego traktowania i nastawiona silnie roszczeniowo.

Sytuacja ta stworzyła konieczność przeprowadzenia planowych zmian restrukturyzacyjnych. Podstawowym celem działań podejmowanych w tym kierunku było doprowadzenie do osiągnięcia przez przemysł górniczy efektywności ekonomicznej oraz zdolności do konkutowania na rynkach międzynarodowych. Aby stan ten osiągnąć należało:

- zrestrukturyzować majątek (zlikwidować obciążenie kopalń majątkiem nieprodukcyjnym),
- dostosować poziom wydobycia do wielkości zapotrzebowania krajowego oraz opłacalnego ekonomicznie eksportu,
- zmniejszyć odpowiednio do wymagań rynku moce wytwórcze poprzez likwidację części kopalń,
- zrationalizować wielkość zatrudnienia.

W Polsce od początku okresu transformacji podjęto próby wdrożenia kilku programów restrukturyzacji górnictwa. Ich założenia oraz intensywność realizacji uzależnione były znacząco od czynników politycznych. Dlatego też, choć kolejne programy sięgały do doświadczeń wcześniejszych i podstawowy cel pozostawał niezmienny, to brak jest widocznej ciągłości działań, a następne pomysły na przemiany w górnictwie często powstawały na gruncie negacji metod i osiągnięć poprzedników.

W procesie restrukturyzacji górnictwa w Polsce można wyszczególnić trzy okresy:

- 1990–1992 – realizacji idei wolnego rynku, bez centralnego programu rządowego;
- 1993–1997 – wprowadzania działań osłonowych dla załogi;
- 1998–2005 – pełnego zabezpieczenia zwalnianych pracowników.

4.1. RESTRUKTURYZACJA GÓRNICTWA W LATACH 1990–1992

Początek okresu transformacji przyniósł ze sobą uwolnienie cen węgla oraz silną recesję transformacyjną. Czynniki te spowodowały spadek zapotrzebowania przedsiębiorstw zarówno na węgiel, jak i wytwarzaną z niego energię elektryczną (ponad 60% energii elektrycznej w Polsce było wytwarzane z węgla kamiennego)⁴. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w wielkości wydobycia. W roku 1990 wydobycie spadło do poziomu 147,4 mln ton.

Zmiany makroekonomiczne, jak i pogarszająca się sytuację mikroekonomiczną kopalń, wymusiły rozpoczęcie dostosowań przemysłu wydobywczego do wymogów gospodarki rynkowej. Pierwszym krokiem rządu było dokonane 31 grudnia 1989 roku wyodrębnienie i usamodzielnienie kopalń,

⁴ Opracowanie zespołu ekspertów powołanego 30 stycznia 2003r. przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej związanego z realizacją postanowień porozumienia podpisanego w dniu 11 grudnia 2002r. w sprawie restrukturyzacji górnictwa, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, maj 2003.

wchodzących dotychczas w skład Wspólnoty Węgla Kamiennego (WWK)⁵. W wyniku tej odgórnej decentralizacji powstały 73 podmioty (w tym 3 w budowie) zajmujące się wydobywaniem węgla, które zaczęły między sobą konkurować na rynku. Należy zaznaczyć, że stawiało to zupełnie nowe wyzwania przed kopalniami.

W tym czasie na krajowym rynku węgla zachodziły istotne zmiany. Rząd wprowadził urzędowe ceny węgla (od lipca 1990 roku ceny regulowane) przypisując im rolę kotwicy antyinflacyjnej. Zmniejszały się dotacje przedmiotowe, co istotnie pogorszyło wyniki sektora. Podejmowano także w latach 1990–1992 dwie próby stworzenia programów restrukturyzacji górnictwa, lecz nie zostały one wprowadzone w życie. Oznacza to, że praktycznie wszelkie zmiany w tamtym okresie wprowadzały przedsiębiorstwa górnicze indywidualnie. Poszczególne przedsiębiorstwa dokonywały, z różną efektywnością, samodzielnie dostosowania do wymogów gospodarki konkurencyjnej, w której przyszło im funkcjonować. Restrukturyzacja koncentrowała się pozbywaniu się zbędnego majątku, szczególnie obiektów socjalnych oraz nierentownych wydziałów. Przeprowadzone działania doprowadziły do polaryzacji przedsiębiorstw: wyodrębniła się grupa kopalń skutecznie dostosowujących się do nowych warunków oraz grupa przedsiębiorstw z wyraźnie pogarszającą się sytuacją.

Jednocześnie co raz większą rolę odgrywały górnicze związki zawodowe. Początki lat 90-tych to okres szybkiego wzrostu liczby organizacji związkowych. Średnio w kopalni funkcjonowało ich 8–10, przy czym by zaistnieć w środowisku każdy starał się przeprowadzić jakąś akcję protestacyjną⁶. Siła związków zawodowych i uległość rządu sprawującego rolę właściciela hamowała w istotnym stopniu aktywność kadry zarządzającej. Tym bardziej, że rząd stawiając na samodzielność kopalń przekazał jej do realizacji zadania trudne i niepopularne (np. likwidację wybranych kopalń).

W proteście przeciw braku konkretnej polityki rządu na dramatycznie pogarszającą się sytuację górnictwa oraz by chronić swoje przywileje w grudniu 1992 roku został zorganizowany strajk generalny. Górnicy wywalczyli

⁵ Wspólnota Węgla Kamiennego z siedzibą w Katowicach została powołana ustawą z dnia 23.10.1987 roku. Była zgrupowaniem przedsiębiorstw państwowych, których zakres działalności związany był z wydobywaniem i obrotem węglem kamiennym oraz działalnością oekologiczną. Podmioty zostały przydzielone do wspólnoty decyzją Rady Ministrów. W 1989 roku WWK obejmowała 72 kopalnie oraz przedsiębiorstwa wspomagające. Łącznie WWK zatrudniało ponad 600 tys. osób z czego ok. 2/3 w bezpośrednio górnictwie. (M. Górzyński, *Analiza, ocena i perspektywa restrukturyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1989–1998*, [w:] B. Błaszczyk, A. Cylik (red.) *Charakterystyka wybranych sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych w gospodarce polskiej oraz możliwości ich prywatyzacji*, CASE reports, Warszawa 1999, p. 11).

⁶ J. Szlązak, *Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1990–2002*, Biblioteka Szkoły Eksploatacji Podziemnej, Kraków 2004, s. 21.

Ponadzakładowy Układ Zbiorowy Pracy, który był bardzo korzystny dla górników. Warto zaznaczyć, że porozumienie te w istotny sposób wpłynęło na dalsze pogarszanie się sytuacji kopalń.

Siłę związków zawodowych potwierdza także dynamika płac realnych, które w 1991 roku wzrosły realnie o 5.2% i aż o 17% w 1992.

Podsumowując pierwszy okres restrukturyzacji w górnictwie w Polsce należy podkreślić, że przebiegała ona przede wszystkim w skali mikroekonomicznej. Nie został zrealizowany żaden spójny program rządowy. Ciężar przeprowadzania przekształceń spadł na barki kadry zarządzającej, której pozycja w przedsiębiorstwach była bardzo słaba. Związki zawodowe potrafiły wymusić na organach właścicielskich odwołanie dyrektorów, którzy próbowali wprowadzać zmiany prorynkowe. Siłami samej kadry zarządzającej nie udało się przeprowadzić planowanej likwidacji siedmiu kopalń. Nie zmieniły się także w latach 1991-1992 realne średnie koszty wydobycia węgla, co przy zmniejszeniu dotacji rządowej w stosunku do 1990 roku o ok. 45% dramatycznie pogorszyło sytuację finansową kopalń.

Do pozytywnych zmian należy zaliczyć istotne zmniejszenie liczby pracujących. W pierwszych latach transformacji nastąpił także istotny odpływ zatrudnionych (w 1990 odeszło 28 tys. osób, zaś w 1991 – 35 tys. osób). Zmniejszono moce produkcyjne o ok. 10% (o 16,1 mln ton).

4.2. RESTRUKTURYZACJA GÓRNICTWA W LATACH 1993–1997

W połowie 1992 roku rząd dostrzegł fiasko pozostawienia realizacji restrukturyzacji kopalń samodzielnym przedsiębiorstwom⁷. Od 1993 roku rozpoczął się okres prób planowego przekształcania branży górniczej. W marcu 1993 roku został przyjęty pierwszy kompleksowy program restrukturyzacji: „Program restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego – realizacja I etapu w 1993 roku w ramach możliwości finansowych państwa”. Program był realizacją ustawy Sejmu RP o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki⁸.

Podstawowymi celami przyjętego programu była poprawa konkurencyjności sektora węgla kamiennego, co miało być osiągnięte poprzez obniżenie kosztów wydobycia węgla oraz w wyniku restrukturyzacji finansowej. Wielkość wydobycia miała obniżyć się do realnych potrzeb gospodarki, które szacowano

⁷ W „Propozycjach w sprawie programów restrukturyzacyjnych górnictwa węgla kamiennego i brunatnego, gazownictwa i przemysłu paliw ciekłych” przyjętych przez Radę ministrów w maju 1992 roku znalazło się stwierdzenie, że cyt. „dalsze funkcjonowanie samodzielných kopalń zagraża działalności sektora oraz stabilności i ciągłości dostaw paliw i energii”.

⁸ Ustawa z dnia 5 lutego 1993 r. o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa, Dz. U. nr 16, 1999, poz. 69.

na ok. 120-125 mln ton. Wiązało się to z likwidacją 20 kopalń. Ceny węgla i koszty jego wydobycia miały zostać dostosowane do wymogów konkurencji międzynarodowej. Planowano także oddzielenie w kopalniach wydzielenie tych części majątku, który nie był związany z produkcją poprzez przekazanie go samorządom lokalnym lub wniesienie do nowych spółek prawa handlowego. Działania te miały zapewnić do roku 2000 osiągnięcia rentowności wydobycia oraz uzyskanie przez kopalnie zdolności do realizacji inwestycji odtworzeniowych. Dodatkowo istotną rolę w podejmowanych działaniach przypisywano ochronie środowiska naturalnego⁹.

Restrukturyzacja zatrudnienia, w trakcie której planowano redukcję liczby pracujących o ok. 26,5 tys. osób, miała odbywać się w wyniku odejść na wcześniejsze emerytury lub przechodzenia pracowników do spółek powstałych na bazie wydzielonego majątku. Koszty zmian miały ponosić spółki węglowe. W pierwotnych założeniach nie przewidywano instrumentów osłonowych dla górników¹⁰.

W ramach realizacji programu dokonano zmiany organizacyjnej branży powołując 6 spółek węglowych (mających formę jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (j.s.S.P.), konsolidujących w sumie 51 kopalń) i jeden holding¹¹, który skupiał 11 kopalń¹². Jednocześnie górnictwo węgla kamiennego i brunatnego zaliczono do przemysłów strategicznych, co w praktyce zamroziło proces prywatyzacji na poziomie przeprowadzonej komercjalizacji.

Należy zaznaczyć, iż działania te pozbawiły samodzielności przedsiębiorstwa wydobywcze. Zahamowało to skutecznie ich inicjatywę wprowadzania przekształceń. Łączenie kopalń uwzględniało aspekt społeczny: przedsiębiorstwa nierentowne połączona z rentownymi. Układ powołanych spółek pozwalał na transfer zysków kopalni znajdujących się w dobrej sytuacji finansowej do podmiotów przynoszących straty. Oddalano w czasie w ten sposób konieczność zamykania kopalń, na co nie było wtedy przyzwolenia społecznego. W programie nie uwzględniono możliwości zmniejszenia zadłużenia, nie podjęto starań w celu pozbycia się majątku nieprodukcyjnego, a także odsunięto perspektywę prywatyzacji przedsiębiorstw wydobywczych. Kartelizacja sektora doprowadziła do wzrostu cen węgla¹³, co nasiliło proces substytucji węgla innymi surowcami energetycznymi.

⁹ E. Dworak, *Polityka restrukturyzacji przemysłu. Problemy teorii i praktyki*, Katedra Ekonomii UŁ, Łódź, 2004, s. 208; M. Górzyński, *op. cit.*, s. 18.

¹⁰ Po raz pierwszy propozycje osłonowe pojawiły się w korekcie tego planu z lipca 1996 roku, gdy drastycznie zwiększono planowaną redukcję zatrudnienia (o ok. 100%). Koszty restrukturyzacji zatrudnienia likwidowanych kopalń przejmował na siebie budżet państwa.

¹¹ Katowicki Holding Węglowy także miał formę j.s.S.P.

¹² Kolejne trzy kopalnie przekształcono w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, zaś 7 przeznaczonych do likwidacji pozostało przedsiębiorstwami państwowymi.

¹³ Wśród innych przyczyn wzrostu cen węgla wymienia się także m.in. obciążenie kosztów wydobycia opłatami z tytułu składowania kamienia (produktu odpadowego przy wydobyciu) oraz

Już w roku 1994 wprowadzono istotne zmiany do realizowanego programu. W wyniku przeprowadzonych wyborów parlamentarnych do władzy doszła nowa ekipa, która w marcu 1994 roku przedstawiła „Program dla realizacji II etapu w okresie 1994–1995”. Za podstawowe cele wskazano w nim osiągnięcie w 1994 i utrzymanie do 1995 roku rentowności górnictwa węgla kamiennego, stworzenie warunków do wzrostu wynagrodzeń poprzez wzrost wydajności, restrukturyzację zadłużenia, utrzymanie konkurencyjności węgla na rynkach światowych, utworzenie państwowych rezerw węgla kamiennego¹⁴.

Na poprawę wyników finansowych wpłynęła wspomniana podwyżka cen węgla oraz oddłużanie sektora (redukcja objęła ponad 680 mln PLN) dokonane w 1994 roku. Dało jedynie efekty krótkotrwałe i nie świadczyło o trwałym polepszeniu konkurencyjności branży.

W programie zakładano redukcję zatrudnienia w latach 1994–1995 na poziomie 52,4 tys. osób. Restrukturyzacja miała obyć się w wyniku: odejść naturalnych, na skutek prywatyzacji powierzchni oraz w ramach odejść objętych osłonami socjalnymi. Propozycje osłonowe obejmowały:

- urlopy górnicze płatne do 36 miesięcy poprzedzających emeryturę (55% miesięcznego wynagrodzenia obliczonego jak za urlop wypoczynkowy),
- zasiłki socjalne płatne przez 24 miesiące (obliczane tak samo jak urlopy).

Podjęte w ramach programu działania zmierzające do zachowania udziałów na rynku międzynarodowym polegały na coraz większym subsydiowaniu eksportu. Doprowadziło to, wraz z dodatkowym popytem krajowym wynikającym z tworzenia rezerw strategicznych, do wzrostu wydobywania do 134 mln ton.

W ramach programu nie udało się także zrealizować założeń dotyczących restrukturyzacji zasobów pracy. Zatrudnienie zmniejszało się wolniej niż zakładano, zaś wynegocjowane ze związkami zawodowymi powiązanie wzrostu wynagrodzeń ze wzrostem wydajności zostało zniesione¹⁵. Płace realne wzrosły o 14% w 1994 roku.

Ostatecznie realizacja programu zakończyła się niepowodzeniem. Zaniechano jego dalszej realizacji w drugiej połowie roku 1995. Sytuacja finansowo-ekonomiczna polskiego górnictwa uległa pogorszeniu¹⁶.

Program realizowany w latach 1994–1995 nacechowany był ustępstwami wobec strajkujących górników, co oznaczało odejście od „twardej” polityki

zwiększenia kosztów z tytułu obsługi szkód górniczych po przekazaniu spraw ich dotyczących właściwości sądów powszechnych. (*Stanowisko Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Górnictwa w odniesieniu do polityki państwa wobec problemów krajowej gospodarki paliwowo-energetycznej*, www.sitg.pl)

¹⁴ A. Lipowski, J. Maciejka, *Studia nad restrukturyzacją sektorów problemowych w Polsce*, INE PAN, Warszawa 1998, s. 46.

¹⁵ O upolitycznieniu spraw związanych z górnictwem niech świadczy fakt, że do uchylecia uzgodnień płacowo-wydajnościowych doprowadził premier rządu.

¹⁶ A. Lipowski, J. Maciejka, *op. cit.*, s. 46.

restrukturyzacyjnej. Spowolniono proces likwidacji kopalń, zaś terminy zamknięcia wydobywania uległy oddaleniu. Poprawa sytuacji ekonomicznej spółek węglowych w 1994 została wykorzystana przez związki zawodowe do wzmocnienia presji płacowych, co przyniosło spodziewany przez nie skutek. Z górnictwa odeszło łącznie 43,7 tys. osób. Choć wielkość ta była poniżej oczekiwań należy ją uznać za satysfakcjonującą. Przyczyną nie zrealizowania założeń redukcji zatrudnienia było małe zainteresowanie programem osłonowym. Skorzystało z niego łącznie 5,2 tys. osób (w 1994 tylko 1,6 tys.), podczas gdy planowano 9,8 tys. osób.

Kolejny program restrukturyzacji sektora górniczego „Górnictwo węgla kamiennego – polityka państwa i sektora na lata 1996-2000” został przyjęty w kwietniu 1996 roku. Za cel stawiano sobie ponownie osiągnięcie ekonomicznej efektywności branży przy uwzględnieniu bezpieczeństwa socjalnego załóg kopalń. Postanowiono osiągnąć te cele redukując zdolności wydobywcze o 20 mln ton do roku 2000 (do poziomu 120 mln ton) i obniżenie eksportu o ok. 22 mln ton. Sprzedaż krajową zaplanowano na poziomie 98 mln ton rocznie.

Tabela 4

Planowane górne pułapy wydobywcze w latach 1995-2000 (w mln ton)

1995	1996	1997	1998	1999	2000
135	130	128	126	123	120

Źródło: *Górnictwo węgla kamiennego – polityka państwa i sektora na lata 1996-2000*, Rada Ministrów RP, Warszawa, 30 IV 1996.

Wymagało to zamknięcia 8 kopalń i redukcja zatrudnienia o ok. 80 tys. osób¹⁷. Planowano, że 52 tys. osób odejdzie z przyczyn naturalnych lub na własne życzenie, 12 tysięcy skorzysta z pakietu osłonowego, 14 tysięcy zostanie przeniesionych do innych przedsiębiorstw, zaś 2 tysiące podejmie własną działalność. Pułap zwolnień wg programu ograniczały względy społeczne. W programie wykluczono możliwość stosowania zwolnień grupowych. Przygotowano także ofertę osłon socjalnych obejmujących urlopy górnicze, zasiłki socjalne oraz preferencyjne kredyty bądź dla górników odchodzących z branży i podejmujących własną działalność gospodarczą bądź dla podmiotów gospodarczych tworzących nowe miejsca pracy dla zwalnianych górników.

¹⁷ Przewidywano że 52 tys. osób odejdzie w wyniku naturalnych ubytków oraz zwolnień leżących po stronie pracownika, 12 tys. miało przejść na urlopy górnicze, 14 tys. osób miało zostać przeniesionych do innych podmiotów gospodarczych, zaś 2 tys. rozpocząć własną działalność.

Optymalizacja zatrudnienia miała także na celu zwiększenie efektywności pracy i wzrostu wydajności do 615 ton na jednego zatrudnionego (z poziomu ok. 500 ton).

W ramach realizacji projektu doprowadzono do większej centralizacji zarządzania górnictwem, co miało umożliwić lepszą koordynację działań. W praktyce oznaczało to przekształcenie Państwowej Agencji Węgla Kamiennego S.A. w Państwową Agencję Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego. Zadaniem nowopowołanej Agencji miało być planowanie strategii funkcjonowania sektora górniczego i tworzenie warunków do ich realizacji.

Przewidywano także prywatyzację wybranych podmiotów: trzech spółek prowadzących obrót węglem oraz dwóch samodzielnych kopalń „Bogdanka” i „Budryk”.

Koszt realizacji działań oszacowano na kwotę 12 420 mln PLN (5697,6 mln PLN pochodzić miało z środków własnych sektora, ok. 4594,6 mln PLN z dotacji budżetowych, reszta zaś z konwersji zobowiązań na akcję i z kredytów poręczanych przez rząd).

Wyniki otrzymane w trakcie realizacji projektu wskazują, że podjęte działania nie pozwoliły osiągnąć planowanych celów. W latach 1995–1997 nastąpił wzrost wydobywania węgla, zaś wyniki finansowe ulegały stałemu pogarszaniu, pomimo prób kolejnych oddłużeń. Także wydajność nie wzrosła w oczekiwanym stopniu. Należy podkreślić, że założenia programu skupiały działania na osiągnięciu efektywności w perspektywie krajowej, nie odnosząc jej do wymogów konkurencyjności międzynarodowej.

Projekt restrukturyzacji górnictwa przyjęty w 1996 roku charakteryzował się dalszymi ustępstwami wobec związków zawodowych. Przyjmował jako priorytet utrzymanie spokoju społecznego, co skutkowało przyjęciem metod ograniczania zatrudnienia nie wywołujących negatywnych reakcji środowisk górniczych. W ciągu dwóch lat realizacji tego programu udało się zmniejszyć zatrudnienie o 31,6 tys. osób. Związki zawodowe stały na stanowisku, że nie jest możliwe przekwalifikowanie górnika pracującego pod ziemią, co hamowało skłonność do odejść pracowników. Wskazywany wzrost wydobywania węgla tłumaczony był nadzatrudnieniem, zaś dodatkowa produkcja była lokowana m.in. w elektrowniach jako depozyty z odroczonym terminem płatności. Miało to zasadnicze znaczenie w zmniejszeniu bieżących zakupów węgla przez elektrownie w 1998 roku.

4.3. RESTRUKTURYZACJA GÓRNICTWA W LATACH 1998–2005

Kolejny projekt przekształceń sektora wydobywczego w Polsce został przedstawiony w marcu 1998 roku. Główne cele formułowane w dokumencie „Reforma górnictwa węglowego w latach 1998-2002” obejmowały:

- potrzebę dostosowania przedsiębiorstw do wymogów gospodarki rynkowej, utrzymanie konkurencyjności polskiego węgla na rynku krajowym w warunkach otwartości rynku na wszystkie nośniki energii,
- zaspokojenie do 2010 krajowego popytu na kruszec,
- utrzymanie ekonomicznie uzasadnionego eksportu,
- uwzględnienie w przekształceniach działań wynikających z potrzeby ochrony środowiska naturalnego.

Spółki węglowe miały od roku 2000 osiągnąć nadwyżkę finansową pozwalającą im regulować zaległe zobowiązania wobec Skarbu Państwa, gmin górniczych, dostawców towarów i usług oraz innych wierzycieli.

W trakcie realizacji programu planowano zredukować zatrudnienie do średniorocznego poziomu ok. 144,3 tys. osób w roku 2002. W celu ograniczenia negatywnych skutków społecznych zwolnień przygotowano Górniczy Pakiet Socjalny. Obejmował on działania osłonowe oraz aktywizujące dla byłych pracowników sektora górniczego. Pierwszy typ działań realizowany był poprzez pięcioletni urlop górniczy poprzedzający emeryturę. W tym czasie korzystający z tego urlopu pobierał 75% podstawowego wynagrodzenia. Aktywne polityki obejmowały¹⁸:

- dwuletni zasiłek socjalny w wysokości 65% podstawowego wynagrodzenia przeznaczony dla pracowników odchodzących na czas przekwalifikowania zawodowego i poszukiwania nowego zatrudnienia,
- bezpłatne jednorazowe szkolenie mające na celu zwiększenie szans osoby zwalnianej na znalezienie pracy poza górnictwem (z możliwością uzyskania dodatkowej jednorazowej odprawy, jeśli pracownik znajdzie w ciągu 24 miesięcy prace poza górnictwem),
- jednorazową odprawę pieniężną (w wysokości 14,4-krotność przeciętnego wynagrodzenia w kopalniach węgla kamiennego z trzeciego kwartału roku poprzedzającego rok rozwiązania stosunku pracy) wypłacaną zwolnionym po 1 stycznia 1998 roku pracownikom zatrudnionym pod ziemią, nie uprawnionym do urlopu górniczego (od 1 stycznia 1999 roku objęła także osoby zatrudnione w zakładach przeróbki mechanicznej węgla),
- jednorazową bezwarunkową odprawę pieniężną, dla pracowników nie mających uprawnień do urlopu górniczego, w wysokości 24-krotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w kopalniach węgla kamiennego z trzeciego kwartału roku poprzedzającego.

Dodatkowo zaproponowano pracodawcom spoza sektora górniczego refundację składki na ubezpieczenie społeczne za każdego zatrudnionego, który odszedł z górnictwa, jeśli jego umowa będzie na czas nieokreślony oraz jeśli przepracuje co najmniej 2 lata.

¹⁸ *Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998–2002. Program rządowy przyjęty przez Radę Ministrów 30 czerwca 1998 roku, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 1 lipca 1998 r.*

Redukcja zatrudnienia miała pozwolić na zmniejszenie wydobycia o ok. 25,5 mln ton. Pozwoliłoby to także na zlikwidowanie 15 kopalń. Koszt reformy przewidywano na 15 mld PLN, z czego ok. 4,5 mld PLN przeznaczono na restrukturyzację zatrudnienia.

Realizacja programu w pierwszym okresie przyniosła dwojakie wyniki. Z jednej strony szybciej niż zakładano przebiegał proces redukcji wydobycia oraz restrukturyzacji zatrudnienia¹⁹. Z drugiej zaś realizacja zadań natrafiła na utrudnienia w postaci niekorzystnych tendencji rynkowych: zmniejszyła się cena węgla (krajowa i światowa) oraz popyt wewnętrzny. Nie pozwoliło to osiągnąć sektorowi planowanych przychodów, co przełożyło się na wzrost zobowiązań oraz zwiększenie strat finansowych. Sytuacja ta wymusiła korektę programu przyjętą w grudniu 1999 roku.

W nowych założeniach, sformułowanych na podstawie skorygowanych prognoz rozwoju sytuacji ekonomiczno-finansowej górnictwa, przesunięto na 2001 rok osiągnięcie przez spółki węglowe dodatniej rentowności na działalności operacyjnej, a na 2002 rok dodatniego wyniku finansowego²⁰. Zwiększono plany łącznej redukcji wydobycia do 36,1 mln ton do 2002 roku. Określono poziom redukcji zatrudnienia w latach 2000-2002 na 48 tys. osób, zaś docelową liczbę pracujących na 128 tys. osób, 16 tys. mniej niż pierwotnie planowano.

Łączny wynik reform programu z 1998 roku²¹ był, szczególnie do osiągnięć lat poprzednich, korzystny. Udało się osiągnąć obniżenie zdolności produkcyjnych o 34,52 mln ton/rok (poprzez m.in. całkowitą likwidację 13 kopalń i częściową likwidację 10-ciu). Wielkość zatrudnienia osiągnęła poziom 140,7 tys. osób, co oznaczało odejście ok. 102 tys. osób.

Redukcje zatrudnienia dokonano przede wszystkim poprzez wykorzystanie Górniczego Pakietu Socjalnego (ok. 67 tys. osób). Istotną rolę odegrały też odejścia z przyczyn związanych z pracownikiem (ponad 30 tys. osób). Nie udało się natomiast zrealizować celu oddłużeniowego programu, który miał gwarantować osiągnięcie dodatniego wyniku finansowego. Ze złożonej przez spółki węglowe wierzycielom oferty restrukturyzacji zobowiązań na kwotę 15,9 mld zł do końca 2002 roku, umowami objęto jedynie 3,1 mld zł (z czego 2,6 mld zł zobowiązań umorzono). Korzystnie natomiast zmienił się średni jednostkowy koszt węgla (spadek o ok. 6zł na tonie), zaś średni jednostkowy wynik ze sprzedaży wzrósł prawie o 30 zł i osiągnął w 2001 roku 7,04zł²². Wzrosła także

¹⁹ W roku 1998 spadek zatrudnienia wyniósł 35,4 tys. osób.

²⁰ Poprzednio cele te planowano osiągnąć rok wcześniej.

²¹ Warto nadmienić, że z uwagi na wybory parlamentarne i zmianę ekipy rządowej, program realizowany był tylko do XI 2001 roku.

²² A. Karbownik, J. Steinhoff, *Sanacja czy stagnacja*, Rzeczpospolita, 04.12.2004, arch.rzeczpospolita.pl

wydajność do około 700 ton na osobę rocznie (z poziomu ok. 400 ton w początkowym okresie lat 90-tych)²³.

Tabela 5

Restrukturyzacja zatrudnienia w górnictwie w latach 1998–2002 (w tys. osób)

	1998	1999	2000	2001
Stan zatrudnienia na początku okresu	243.3	207.9	173.6	155.0
Zwolnienia, w tym:	38.4	36.1	19.7	10.5
górnictwo	24.9	24.5	11.9	5.3
urlopy górnicze	15.1	10.3	6.8	4.5
zasiłki socjalne	0.1	0.2	0.1	0.1
jednorazowe odprawy	9.7	14.0	5.0	0.7
odejścia pracowników ²⁴	13.5	9.8	6.6	4.7
przyjęcia	3.0	1.8	1.1	1.5
zmniejszenie zatrudnienia	35.4	34.3	18.6	9.0

Źródło: W. Suwała, M. Kudelko, J. Kamiński, *Rynek węgla kamiennego w Polsce*, Studia, Rozprawy, Monografie, nr 95, Wydawnictwo IGSMiE PAN, Kraków 2001.

Wybory parlamentarne w roku 2001 i dojście do władzy nowej ekipy skutkowało wstrzymaniem realizacji programu z 1998 roku. W pierwszych miesiącach urzędowania nowa władza nie podjęła działań pozwalających na ugruntowanie osiągniętych wyników. Zaczął wzrastać jednostkowy koszt tony sprzedanego węgla, co pociągnęło za sobą pogorszenie sytuacji ekonomiczno-finansowej branży górniczej. Wymusiła to przygotowanie kolejnego programu restrukturacyjnego przyjętego przez Radę Ministrów 20.11.2002 roku. Znowy za cel postawiono osiągnięcie rentowności i systematyczne zmniejszanie zaległości całego sektora. Wskazano też na konieczność łagodzenia społecznych skutków dotychczasowych i planowanych restrukturyzacji zatrudnienia poprzez realizowanie osłonowych programów regionalnych. Realizacja programu miała doprowadzić do zmniejszenia zdolności produkcyjnych o ok. 13 mln ton oraz zmniejszenie zatrudnienia w kopalniach o ok. 35 tys. osób. W programie założono także zmiany w strukturze organizacyjnej branży. Dwie z siedmiu Spółek Węglowych (Katowicki Holding Węglowy i Jastrzębska SW), których sytuacja ekonomiczno-finansowa była relatywnie zadowalająca miały zostać oddłużone i funkcjonować samodzielnie na rynku. Z pozostałych 5-ciu Spółek Węglowych (Rudzkiej, Gliwickiej, Nadwiślańskiej, Rybnickiej oraz Bytomskiej)

²³ Siewierski, *Górnictwo wobec problemu restrukturyzacji branży*, [w:] *Związki zawodowe a restrukturyzacja. Bariery czy kompromis?*, 2003

²⁴ Głównie emerytury.

wyodrębniono 19 kopalń o dobrej kondycji i przekazano je do nowoutworzonej Kompanii Węglowej S.A. Podjęto także decyzję o likwidacji 7 kopalń.

Przyjęcie programu, który oceniano jako przygotowany pośpieszenie i niestaranie²⁵, wywołało duże niezadowolenie wśród pracowników, którego efektem stały się akcje strajkowe w kopalniach i protesty na ulicach²⁶. Działania górników zostały poparte przez związki zawodowe z innych sektorów. Protesty okazały się na tyle skuteczne, że rząd wstrzymał realizację reformy i zasiadł ze związkami do negocjacji. Co więcej, związki zawodowe wymusiły ustawowe potwierdzenie gwarancji zatrudnienia dla pracowników dołowych oraz pracowników przeróbki mechanicznej²⁷. W wyniku porozumień rządu ze związkami powołany został także Zespół Ekspertów, który miał przedstawić plan przekształceń w przemyśle górniczym. Od wyników jego prac uzależniono kierunki dalszych działań, które dodatkowo miały być na bieżąco konsultowane ze stroną związkową. Kompania Węglowa powołana w ramach realizacji programu uzyskała ustawowe gwarancje ochrony przed upadłością tworzących ją kopalń, co miało zwiększyć bezpieczeństwo socjalne górników.

W oparciu o sprawozdanie Zespołu Ekspertów został przygotowany przez rząd w styczniu 2003 i poddany pod dyskusję ze stroną związkową nowy program restrukturyzacji górnictwa²⁸. Negocjacje odbywały się w atmosferze protestów organizowanych przez związki zawodowe oraz pracowników kopalni przeznaczonych do zamknięcia. Ostatecznie obie strony złagodziły swoje stanowiska zaś wynik negocjacji został przyjęty przez sejm w listopadzie 2003 jako ustawa "O restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003–2006". Do głównych celów tego programu można zaliczyć:

- restrukturyzację finansową – która miała polegać na oddłużeniu (przede wszystkim w zakresie zobowiązań wobec budżetu państwa) podmiotów oraz odroczeniu pozostałych splat

²⁵ A. Karbownik, J. Steinhoff, *Sanacja czy stagnacja*, Rzeczpospolita, 2004.12.04.

²⁶ We wrześniu 2002 r. w zakładach pracy przeprowadzono referendum, w którym zdecydowana większość głosujących wypowiedziała się przeciwko proponowanym zmianom. (Jan Czarzasty, Walka o realizację programu reformy górnictwa, www.eiro.eurofound.eu.int/2003/country/poland.html)

²⁷ Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych. Dz.U. 2002 nr 238 poz. 2020

²⁸ Negocjacje odbywały się w atmosferze protestów organizowanych przez pracowników zagrożonych likwidacją kopalń oraz przez związki zawodowe. W końcu sierpnia 2003 rozpoczął się strajk pod ziemią w kopalniach przeznaczonych do zamknięcia. Podjęto okupację siedziby Kompanii Węglowej oraz przeprowadzono demonstracje uliczne (2 sierpnia przed siedzibą Kompanii Węglowej demonstrowało 10 tys. górników, podobnie jak na manifestacja w Warszawie, która skończyła się starciami z policją). Z kolei 26 września górnicy zablokowali drogi na Śląsku. Złagodzenie stanowisk, szczególnie strony rządowej, zaczęło się od końca września.

- restrukturyzację zatrudnienia – obejmującej zarówno pracowników dołowych jak i powierzchniowych, z uwzględnieniem działań osłonowych, a także aktywizacji zwolnionych na pozagórnim rynku pracy
- ustalenie zasad likwidacji kopalń²⁹.

Umorzeniem objęto ok. 18mld PLN zobowiązań publicznoprawnych (nie objęto nim zobowiązań z tytułu ubezpieczenia społecznego oraz składek emerytalnych w części płaconej przez ubezpieczonego oraz składek na fundusz zdrowia). Kontynuowano także niektóre działania przyjęte przez rząd w programie z listopada 2002 roku zmierzające do obniżenia kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw (m.in. poprzez ograniczenie nadmiernych zdolności produkcyjnych do poziomu zapewniającego równowagę rynkową; wskazanie kopalń, których istnienie na rynku nie wymaga wsparcia rządowego oraz tych przeznaczonych do likwidacji; zmniejszanie wysokiego poziomu kosztów pracy w drodze wzrostu wydajności pracy i utrzymania średniej miesięcznej płacy nominalnej w latach 2003–2007 na poziomie nie wyższym niż w 2003r.).

Działania osłonowo – aktywizujące obejmowały:

- świadczenia górnicze przeznaczone dla pracowników dołowych, którym pozostało nie więcej niż 3 lata do emerytury (wyplacane przez cały okres pozostały do nabycia uprawnień do emerytury górniczej w wysokości 75% wynagrodzenia obliczonego jak za urlop wypoczynkowy)
- świadczenie adaptacyjno-aktywizujące skierowane do pracowników powierzchni składające się ze stypendium na przekwalifikowanie lub kontrakt szkoleniowy (w wysokości 100% wynagrodzenia obliczonego jak za urlop wypoczynkowy wyplacane przez 6 miesięcy)
- procedury aktywizujące zatrudnienia w sektorach pozagórnich obejmujące:
 - refundację dla pracodawców spoza górnictwa przyjmującego pracownika powierzchni, który nabędzie uprawnienia emerytalne do końca 2007 roku, całości kosztów zatrudnienia do wysokości 75% wynagrodzenia obliczonego jak za urlop wypoczynkowy tego pracownika w górnictwie nie dłużej jednak niż przez 18 miesięcy;
 - refundację dla pracodawców spoza górnictwa przyjmującego pracownika powierzchni, który nie nabędzie uprawnień emerytalnych do końca 2007 roku, całości kosztów zatrudnienia do wysokości 75% wynagrodzenia obliczonego jak za urlop wypoczynkowy tego pracownika w górnictwie nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy;

²⁹ Przyjęto jednolity system oceny kopalń, który miał gwarantować przejrzystość podejmowanych decyzji. Na jego podstawie wytypowano 4 przeznaczone do likwidacji: Centrum, Bytom II, Bolesław Śmiały i Wirek. Ich łączne zatrudnienie wynosiło ponad 8,500 osób. Pracownicy mieli zostać zatrudnieni w większości w innych kopalniach, a pozostałych objęłyby świadczenia przedemerytalne i działania aktywizujące.

- dotację na wyposażenie nowego miejsca pracy (20 tys. zł)
- pożyczkę na rozpoczęcie własnej działalności (20 tys. zł) dla pracowników przedsiębiorstwa górniczego, która może ulec umorzeniu w wysokości: 50% jeśli okres trwania samozatrudnienia trwa co najmniej 6 miesięcy lub 100% jeśli działalność trwa dłużej niż 12 miesięcy.

W okresie od stycznia 2004 do końca czerwca 2005 z górnictwa odeszło ponad 13 tys. osób (z czego ok. 2.6 tys. w pierwszym półroczu 2005). Głównymi przyczynami odejść były emerytury (prawie 6 tys. osób) oraz świadczenia górnicze (4.8 tys. osób). W minimalnym stopniu były wykorzystywane świadczenia adaptacyjno-aktywizujące (mniej niż 60 osób). Od początku 2005 roku uwidoczniła się wyraźna tendencja zmniejszania dynamiki redukcji zatrudnienia w górnictwie. Przyczyną osłabienia działań restrukturyzacyjnych była radykalna poprawa koniunktury na węgiel na rynkach światowych. Spowodowało to znaczące polepszenie sytuacji finansowej branży, co przełożyło się na osłabienie presji na kontynuowanie działań naprawczych. Znalazło to swoje odzwierciedlenie m.in. we wzroście jednostkowego kosztu sprzedanej tony węgla do poziomu 168,22 zł w I połowie 2005 roku (o 10% w stosunku do I półrocza 2004 roku). Zwiększony popyt na węgiel spowodował większy popyt na nowych pracowników: kopalnie zatrudniły w okresie 18 miesięcy realizacji programu o 20% więcej nowych pracowników, niż zakładano. Zmniejszyło to możliwość do osiągnięcia poziom redukcji zatrudnienia.

5. PODSUMOWANIA I WNIOSKI

Restrukturyzacja branż przemysłu ciężkiego stanowi wyzwanie dla każdego kraju. W Polsce, będącej w trakcie transformacji ustrojowej, wyzwanie to było tym większe: nie istniały wypracowane procedury postępowania, występowały trudności z jednoznacznym określeniem celu działania, pracownicy przez lata przyzwyczajani do preferencyjnego traktowani starali się bronić swoich przywilejów.

Problem restrukturyzacji hutnictwa, a przede wszystkim górnictwa, jest zawsze tematem drażliwym społecznie. Przemysły te, z reguły skoncentrowane terytorialnie, cechują się wysokim zatrudnieniem. Pracujący w nich ludzie często są związani z zakładami pracy od pokoleń, tworząc relatywnie mocno żyte społeczności. Dlatego wprowadzanie zmian zmierzających do zmniejszenia do ograniczenia wielkości przemysłu ciężkiego i dostosowanie go do wymogów nowoczesnej gospodarki natrafiało na mur protestów organizacji pracowniczych mających duże poparcie społeczne dla swoich działań.

15-letni proces przekształceń przemysłu ciężkiego w Polsce charakteryzował się zróżnicowanym tempem zmian. Łączy efekt przekształceń należy uznać za znaczący.

W przypadku górnictwa należy wskazać, że zlikwidowano ok. 30 kopalń, zaś wydobycie spadło o ok. 30 mln ton. Zmniejszenie mocy wytwórczych wiązało się ze znaczną redukcją zatrudnienia. Łącznie w latach 1990–2002 z górnictwa odeszło prawie 250 tys. osób.

Wskazane zmiany poprawiły konkurencyjność przemysłu wydobywczego, co przejawiało się wzrostem wydajności o ponad 90%.

Niestety do końca 2002 roku wciąż nie udało się rozwiązać problemu wysokiego zadłużenia górnictwa. Nie udało się także osiągnąć zasadniczego celu restrukturyzacji jakim było osiągnięcie rentowności sektora.

Podobna struktura wyników notowana była w hutnictwie. Udało się zredukować potencjał wytwórczy, pozbyto się majątku nieprodukcyjnego oraz unowocześnieniu uległa stosowana technologia. Największym sukcesem była redukcja zatrudnienia sięgająca między 1990 rokiem a 2002 ok. 100 tys. pracowników. Niezadowalające pozostały wyniki finansowe sektora. Także proces prywatyzacji, choć mający pewne na sukcesy, nacechowany był dużym chaosem i brakiem koordynacji.

Osiągnięte efekty przekształceń przemysłu ciężkiego w Polsce wiązały się z bardzo dużymi odpływami zatrudnionych z restrukturyzowanych branż. Podejście ekip rządowych do problemu społecznych skutków planowanych działań przygotowujących programy obejmujących górnictwo lub hutnictwo zmieniało się w czasie. Szczególnie widoczne było to w przemyśle wydobywczym. W pierwszych latach transformacji los zwalnianych pracowników nie budził dużego zainteresowania. Przyjmowano, że zostaną wchłonięci przez mechanizmu rynku pracy i na zasadach rynkowych nastąpi ich dopasowanie do popytu na pracę poza górnictwem. Podejściu temu sprzyjało rozdrobnienie kopalń oraz pozostawienie restrukturyzacji kopalń ich dyrektorom. Stanowcze próby wprowadzania przekształceń w przemyśle ciężkim kończyły się zmasowanymi protestami związkowców, a często zamieszkami na ulicach, do których dochodziło w trakcie demonstracji. Związki zawodowe (szczególnie górnicze) miały powszechną opinię bardzo silnych i nastawionych roszczeniowo. I co ciekawe: najczęściej osiągały swoje zamierzenia, przez co branża górnicza była wciąż traktowana na preferencyjnych warunkach. Szczególnie duże nasilenie protestów nastąpiło pod koniec 1992 roku. Kolejne programy przykładały coraz większy nacisk na działania osłonowe, działając często pod dyktando silnych central związkowych.

Należy zwrócić uwagę na pewne różnice w działalności związków zawodowych w górnictwie i hutnictwie w Polsce. W hutnictwie organizacje pracownicze w większym stopniu starały się współtworzyć programy gospodarcze poprzez dialog i negocjacje, szczególnie w zakresie osłon

socjalnych. Należy ocenić, że postawa ta była bardziej efektywna z punktu widzenia skuteczności wprowadzania programów restrukturyzacyjnych i zapewniała występowanie mniejszej liczby konfliktów i sporów. Związki zawodowe górnicze cechowały się większą roszczeniowością oraz większą skłonnością do konfrontacji. Prace nad zmianami w górnictwie przebiegały w atmosferze napięć społecznych i demonstracji, często kończącymi się zamieszkami.

Pozytywne zmiany w podejściu do tworzenia programów naprawczych pojawiły się w 1998 roku. Programy wtedy opracowane wskazywały nową jakość w podejściu do przekształceń restrukturyzacji sfery zatrudnienia. Na etapie planowania uwzględniono w większym stopniu problemy społeczne i wykazano większą elastyczność w kontaktach ze stroną związkową. Zachowano przy tym determinację w realizacji przyjętego programu. I choć części z priorytetowych założeń nie udało się osiągnąć, to jednak można wskazać niewątpliwe sukcesy na gruncie optymalizacji zatrudnienia. Zastosowane mechanizmy wzmacniające skłonność pracowników do rezygnacji z zatrudnienia w górnictwie i hutnictwie w postaci GPS i HPS, choć były krytykowane za zbyt daleko idące, okazały się skuteczne i, z perspektywy lat, właściwe. Co więcej, program w górnictwie na lata 2003–2006 nawiązywał do rozwiązań wypracowanych w latach 1998–2001, co w jakiejś mierze wskazywało na ciągłość działań.

Osoby objęte restrukturyzacją zatrudnienia wspartą GPS były przedmiotem badań socjologicznych³⁰. Większość z nich wskazuje na pogorszenie sytuacji finansowej. Nie jest to zaskoczeniem, szczególnie gdy weźmie się pod uwagę, że świadczenia w ramach GPS były niższe niż pensje w okresie zatrudnienia w górnictwie. Natomiast pomimo pogorszenia warunków finansowych nie więcej niż 40% ankietowanych korzystających z jednorazowej odprawy lub zasiłku socjalnego oceniało swoją sytuację jako złą lub bardzo złą, zaś w grupie osób na urloпах górniczych ten odsetek był nawet niższy (ok. 22%).

W prezentowanych wynikach badań analizowano także późniejszą sytuację na rynku pracy osób, które odeszły z górnictwa w ramach GPS³¹. Okazało się, że aż ok. 67% z nich znalazło się poza rynkiem pracy. Biernymi zawodowo zostawali przede wszystkim ci, którzy skorzystali z urloпów górniczych (91% ankietowanych w tej grupie nie szukało pracy). Brak chęci poszukiwania pracy zgłaszało także 20% korzystających z jednorazowej odprawy i 27% pozostających na zasiłku socjalnym. Może to świadczyć z jednej strony o braku umiejętności funkcjonowania tych osób do wymogów rynku pracy bądź; z drugiej strony, o istnieniu możliwości znalezienia źródeł dochodów poza oficjalnym rynkiem pracy.

³⁰ *Badania ankietowe górników, którzy skorzystali z oferty Górniczego Pakietu Socjalnego*, Zakład Badań Ekonomicznych i Społecznych Głównego Instytutu Górnictwa w Katowicach, Katowice 2002, www.mgip.gov.pl.

³¹ *Badania obejmowały okres IV–V 2002. Badania ankietowe górników, którzy...*, s. 3.

W grupie byłych górników pozostających aktywnymi zawodowo pracę znalazło ok. 18,2%. Najskuteczniej poszukiwali jej ci zwolnieni, którzy otrzymali jednorazowe odprawy (42,4% znalazło zatrudnienie, w tym m.in.: 31% w pełnym wymiarze godzin, a 8,4% we własnej firmie). Pracę znalazła także ponad 1/3 pobierających zasiłek socjalny. Interesująca w tym zestawieniu była informacja, że w grupie zwolnionych pobierającej zasiłek społeczny relatywnie więcej (bo 9,1%) osób zdecydowało się założyć własną firmę niż w grupie, która pobrała jednorazową odprawę.

Raport na temat sytuacji zwolnionych górników wskazuje także, że możliwości znalezienia pracy poza górnictwem pogarszały się wraz z czasem, w miarę wzrastającej liczby bezrobotnych w regionie.

Warte podkreślenia jest także to, że prawie 60% byłych górników rozpoczynających działalność gospodarczą, wg raportu Górniczej Agencji Pracy opartego o badania ankietowe, w roku 2003 wciąż prowadziło działalność³². Może to wskazywać na trwałość tych przedsięwzięć³³.

Na podstawie zaprezentowanego opisu programów restrukturyzacji i ich realizacji można wysnuć następujące wnioski:

- zdecydowanie priorytetową sprawą przy restrukturyzacji jest podporządkowanie działań planom strategicznym, które będą realizowane niezależnie od zmian politycznych. Zbijanie popularności na krytyce poprzedników powoduje wpędzanie się nowej ekipy w zakłęty krąg obietnic niemożliwych do realizacji. Dlatego wskazany jest ponad partyjny konsensus strategiczny. Oznacza to potrzebę zaproszenia do prac nad programem przedstawicieli opozycji. Dałoby to szansę wzmocnienia pozycji rządu w rozmowach trójstronnych.
- zaplanowane działania powinny obejmować elementy krótkookresowe (np. restrukturyzację ratunkową w zakresie finansów), lecz sposób ich realizacji nie powinien przeszkadzać bądź uniemożliwiać osiągnięcie celów strategicznych, takich jak rentowność branży lub pożądana struktura produkcji. W przeciwnym razie może nastąpić sytuacja, że efektywność oddziaływania polityki gospodarczej państwa może być ograniczona.
- niezbędne dla osiągnięcia sukcesu w realizacji programu jest wypracowanie zgody między rządem, pracodawcami i pracownikami. Szczególnie istotna jest akceptacja zmian przez organizacje związkowe. Służyć temu powinno wspólne opracowane, akceptowane przez obie strony, porozumienie w zakresie osłon socjalnych. Wydaje się, że akceptowalne jest przyjęcie pakietu osłon, nawet na relatywnie wysokim poziomie, przy założeniu:
(a) trwałości dokonanej redukcji zatrudnienia i (b) skłonienia do aktywnego

³² Przedsiębiorcy górnicy, Ministerstwo Gospodarki, 06.11.2003, www.mgip.gov.pl/Wiadomosci/Gospodarka/Przedsiębiorcy+gornicy.htm

³³ Większość z firm (ok. 85%) jest jednoosobowa. Osobowość prawną ma 2% przedsiębiorstwa, zaś reszta to spółki (najczęściej rodzinne).

funkcjonowania na rynku pracy poza przemysłem ciężkim. Wydaje się, że przyjęcie np. za punkt odniesienia wielkości jednorazowej odpawy poziomu kosztów przypadających na jedno miejsce pracy w górnictwie zastosowane w 1998 roku było właściwym pomysłem. Bilans dla budżetu nawet w krótkiej perspektywie był korzystny.

Paweł Kaczorowski, Paweł Gajewski

POLISH HARD COAL MINING DURING THE TRANSITION PERIOD

(Summary)

Coal mining in Poland plays a special role in both economic and social life. There are historical reasons for this. The mining industry during the communist era, especially in the 1970s, was used by the authorities as an indicator of economic development and a guarantor of economic stability. This was associated with enterprises operating in the industry having a privileged position, which was made manifest by subsidies and special privileges being given to mine workers.

The paper surveys the restructuring process of the coal mining industry since the early 1990s. Consecutive restructuring programs are outlined and evaluated with regard to its economic effect and social impact. The authors consider also the spatial dimension of restructuring and give special attention to the role of trade unions in the restructuring process. Some conclusions based on the hitherto experience are also drawn.