

Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w Niemczech

Cała produkcja węgla kamiennego zlokalizowana była w Niemczech Zachodnich i prowadzona była w kopalniach podziemnych. Od 1947 do 1957 r. Zagłębie Saary, drugi co do wielkości po Zagłębiu Ruhry region górniczy, był pod zarządem francuskiej armii, która kontrolowała również wydobycie węgla.

W 1957 r. Kraj Saary powrócił do Niemiec pod względem politycznym, a w 1959 r. pod względem gospodarczym. Pozostałymi obszarami górniczymi o małym znaczeniu gospodarczym były Akwizgran i Ibbenbüren. Dla Niemiec krajowe zasoby węgla kamiennego były czymś więcej niż tylko nośnikiem energii, ponieważ pomogły w odbudowie przemysłu i umożliwiły tzw. cud gospodarczy. Ponadto węgiel przyczynił się do ponownego włączenia Niemiec do międzynarodowej unii: Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS). Poprzedniczka Unii Europejskiej została założona w 1951 r., a oprócz Niemiec (RFN) w kręgu państw-założycieli znalazły się Włochy, Belgia, Francja, Luksemburg i Holandia.

Po zakończeniu wojny, aby ułatwić odbudowę Niemiec, cena krajowego węgla została ustalona na stosunkowo niskim poziomie. W 1956 r. EWWiS zmusiła Niemcy do uwolnienia ceny i wprowadzenia systemu rynkowego dla niemieckiego węgla. Uwolnienie sektora energetycznego spod kontroli cenowej w połączeniu z końcem kryzysu sueskiego doprowadziło do wzrostu znaczenia taniej ropy naftowej z importu i do spadku popytu na węgiel kamienny.

Rok 1958 był początkiem kryzysu węglowego. Oprócz zastępowania węgla przez ropę naftową, krajowy węgiel był coraz bardziej narażony na presję ze strony porównywalnie tańszego zagranicznego węgla kamiennego. Przemysł węglowy i stalowy („Montanindustrie”) wraz z wpływowymi związkami zawodowymi i politykami utworzył potężną sieć, chroniącą krajową produkcję węgla.

W tym czasie węgiel miał nie tylko znaczenie regionalne dla pracowników i gospodarki, ale gwarantował bezpieczeństwo dostaw energii, co czyniło go dobrem strategicznym. W związku z tym, a także w celu zapobieżenia zaburzeniom strukturalnym, niemiecki sektor węgla kamiennego otrzymywał od 1968 r. dotacje w celu zrównoważenia różnicy cenowej pomiędzy węglem krajowym a importowanym. Już od 1964 r. ceny węgla krajowego przewyższały ceny węgla importowanego. W tym czasie węgiel kamienny odpowiadał za ponad 70% zużycia energii pierwotnej w Niemczech Zachodnich. Na przykład w 1990 r. udział węgla zmniejszył się do 19% zużycia energii pierwotnej, a w 2017 r. do 11%. W szczytowym okresie, jeszcze przed kryzysem węglowym w 1958 r., w sektorze węglowym zatrudnionych było ponad 600 tys. osób. Do 1968 r. pracę straciło 320 tys. osób. Rozwój przemysłu węglowego i stalowego sprawił, że Zagłębie Ruhry stało się regionem o największej liczbie ludności w Niemczech.

Kryzysy węglowe i pierwsze programy polityki strukturalnej w latach 50-tych i 60-tych.

Na cały proces redukcji zatrudnienia i produkcji w górnictwie oraz przekształceń w Niemczech duży wpływ wywarła „ustawa o współdecydowaniu w przemyśle węglowym i stalowym” („Montanmitbestimmungsgesetz”) z 1951 r., przyznająca stronie pracowniczej równą liczbę głosów w zarządach spółek.

Wszystkie środki, które były wdrażane w przedsiębiorstwach wraz z obniżeniem produkcji, były uzgadniane również przez pracowników. Ustawa ta na początku nie uwzględniała Kraju Saary, ponieważ był on niezależny od Niemiec i okupowany przez francuską administrację wojskową. Po powrocie Kraju Saary do Niemiec Zachodnich w 1957 r. utworzono Saarbergwerke AG (przedsiębiorstwo państwowe należące w 74% do rządu federalnego Niemiec Zachodnich i w 26% do Kraju Saary).

Pierwszą reakcją na kryzys węglowy w 1958 r. było skrócenie czasu pracy na zmianach i przejście pracowników na wcześniejsze emerytury, wspierane finansowo przez państwo. W krótkim okresie środki te były w stanie złagodzić negatywne konsekwencje dla dotkniętych nimi pracowników, jednak w latach 1957-1967 ponad 300 000 z 600 000 pracowników straciło pracę przy produkcji węgla kamiennego (około 267 000 w Zagłębiu Ruhry i 23 400 w Kraju Saary).

Pierwsze lata redukcji produkcji węgla z powodu kryzysu naftowego nałożyły się na ostatnie lata „cudu gospodarczego” w Niemczech. Większość pracowników mogła więc przejść do innych zawodów, głównie w przemyśle metalowym. Dlatego też zasiłki dla bezrobotnych były konieczne tylko dla pracowników zbliżających się do emerytury. Poza nowymi możliwościami zatrudnienia w samej Nadrenii Północnej-Westfalii, takich jak: fabryka samochodów „Opel” w Bochum, wystąpiła znaczna emigracja byłych górników na zewnątrz tego landu, ponieważ znajdowali zatrudnienie w innych częściach kraju, szczególnie w południowych Niemczech.

Aby móc kontrolować spadek produkcji węgla, przedsiębiorstwa górnicze w Zagłębiu Ruhry zostały zmuszone do połączenia swojej produkcji w nowoutworzonej spółce RAG AG. W Kraju Saary węgiel kamienny był już prawie w całości produkowany przez Saarbergwerke AG, ale zakłady produkcyjne były łączone w celu zwiększenia ich wydajności.

Dodatkowo, w 1968 r. niemiecki sektor węglowy zawarł umowy sprzedaży z sektorem energetycznym i stalowym. Umowy te zawierały dotacje państwowe, pokrywające różnicę cen pomiędzy krajowym a importowanym węglem kamiennym, co miało umożliwić zorganizowany i spowolniony spadek produkcji węgla i związane z nią zatrudnienia.

W tym samym roku uruchomiony został program polityki strukturalnej „Program rozwoju Zagłębia Ruhry” o wartości 17 mld marek niemieckich (8,7 mld euro). Rząd Nadrenii Północnej-Westfalii uznał, że w związku ze spadkiem krajowej produkcji węgla i wzrostem bezrobocia konieczna jest reorientacja gospodarcza. Dlatego też w ramach programu strukturalnego, który miał na celu przyciągnięcie nowych przedsiębiorstw z innych branż, połączono dotychczasowe pojedyncze i odizolowane działania. Wpływowe przedsiębiorstwa górnicze i hutnicze sprzeciwiały się na początku tym planom, nie udostępniając posiadanych gruntów nowo powstającym firmom, ponieważ obawiały się utraty wykwalifikowanych pracowników i wzrostu poziomu płac w regionie. Innym celem tego programu była poprawa infrastruktury edukacyjnej i komunikacyjnej, aby umożliwić reorientację gospodarczą. Kraj Saary, po ponownym włączeniu do Niemiec, stanął przed dodatkowymi wyzwaniami: ze względu na specjalny status kraju okupowanego, nie został on uwzględniony w płatnościach przyznanych w ramach Planu Marshalla i potrzebował pomocy państwa w latach 1956-



1961 w wysokości 2,8 mld DM (1,4 mld euro), z czego 500 mln DM (256 mln euro) wydano na politykę gospodarczą i przemysłową. W tym czasie Kraj Saary był w dużym stopniu uzależniony od produkcji węgla i stali. W 1957 r. 36% ogółu zatrudnionych pracowało w górnictwie, a 43% w przemyśle metalowym. Dlatego też, gdy rozpoczął się kryzys węglowy, wysiłki władz federalnych skierowane zostały przede wszystkim na wspieranie przemysłu węglowego w celu złagodzenia problemów społecznych, ale ze skutkiem utrwalenia strukturalnych słabości gospodarki.

Niezależnie od działań politycznych, w latach 1960-1970 zatrudnienie w górnictwie w Kraju Saary spadło z 53 000 do poniżej 27 000.

W 1969 r. wdrożono „Program Strukturalny Saary”, którego celem było osiągnięcie pełnego zatrudnienia poprzez stworzenie 50 000 miejsc pracy i przezwyciężenie różnic pomiędzy regionalnym i federalnym rozwojem gospodarczym. Strategia zawierała elementy mające na celu wzmocnienie sektora węgla i stali oraz zwiększenie zatrudnienia w innych rozwijających się sektorach.

W tym samym czasie w Niemczech miał miejsce masowy rozwój motoryzacji, a producenci i dostawcy samochodów chcieli wejść na rynek europejski i rozszerzyć swoją działalność. Kraj Saary miał odpowiednie warunki dla producentów samochodów, ponieważ mógł zapewnić wykwalifikowanych pracowników z górnictwa i przemysłu stalowego oraz udostępnić wystarczającą przestrzeń dla nowych firm. W Kraju Saary przedsiębiorstwa górnicze otrzymywały premie za zmniejszenie produkcji węgla tylko wtedy, gdy oferowały swoje nieruchomości pod nowe komercyjne wykorzystanie.

Opór w Kraju Saary wobec nowych przedsiębiorstw mógł być dodatkowo mniejszy niż w Zagłębiu Ruhry, ponieważ przedsiębiorstwo górnicze, które produkowało prawie całą ilość węgla w tym kraju, było własnością publiczną.

Program strukturalny Saara (później przekształcony w Program działania Saara-Westpfałz) był przewidziany na lata 1972-1989 i dysponował kwotą 700 milionów euro. Kraj Saary przyznawał przedsiębiorstwom ulgi podatkowe, niskie stopy procentowe i premie. Ze względu na te korzyści i bliską odległość do producentów samochodów w południowych Niemczech, dostawcy i producenci (Ford) zakładali swoje siedziby w Kraju Saary. Tylko w latach 1960-1972 w Kraju Saary swoje siedziby założyło około 140 przedsiębiorstw. W sumie powstało około 40 000 nowych miejsc pracy, z czego 25 000 w nowo założonych firmach.

Strategia reorientacji gospodarczej nie powiodła się w Zagłębiu Ruhry, a bezrobocie znacznie wzrosło z 12 000 w 1970 r. do prawie 100 000 w 1976 r.

Krokiem milowym w długoterminowych zmianach w przemyśle węgla kamiennego, okazało się powołanie w 1969 r. przez rząd federalny koncernu RAG AG.

Obecna struktura RAG AG a w swych ogólnych zarysach ukształtowana została w 2000 r. i odzwierciedla strategię ukierunkowaną na dywersyfikację działalności ułatwiającej łagodzenie lub niwelowanie skutków redukcji potencjału produkcyjnego niemieckiego przemysłu węgla kamiennego i związanej z tym redukcji zatrudnienia. Wspomniana struktura przedstawiała się następująco:

- 1. Deutsche Steinkohle AG (Niemiecki Węgiel Kamienny S.A.) – skrót DSK.
- 2. RAG INTERNATIONAL (spółki wydobywcze działające za granicą).
- 3. RAG IMMOBILIEN AG.
- 4. STEAG AG.

- 5. RÜTGERS AG.
- 6. RAG Saarberg AG.
- 7. Spółki świadczące usługi na rzecz całego koncernu:

- RAG Bildung GmbH (szkolenia),
- RAG Informatik GmbH (informatyka),
- RAG Versicherungs-Dienst GmbH (usługi z zakresu ubezpieczeń).

W następstwie fuzji trzech producentów węgla w Niemczech (Ruhrkohle AG, Saarbergwerke AG, Preussag Anthrazit GmbH) powstała jedna spółka zajmująca się eksploatacją węgla pod nazwą Deutsche Steinkohle AG, która w ramach struktury RAG jako jedyna zajmowała się eksploatacją węgla Niemczech. Produkcja skupiona była w 12 kopalniach a zatrudnienie na koniec 2001 r. wynosiło 56 000 pracowników, w tym 24 300 pracowników dołowych.

Skończył się cud gospodarczy, a „blokada gruntu” uniemożliwiła osiedlanie się nowych firm. Wprowadzono nowe podejście, aby wzmocnić lokalny potencjał poprzez modernizację istniejącej gałęzi przemysłu (węgiel, stal i energia) przy inwestycjach o łącznej wartości 2 mld DM (1 mld euro). Po drugim kryzysie naftowym w 1979 r. nastąpił dalszy wzrost bezrobocia i uwidoczniły się problemy związane z wysoką specjalizacją sektorową regionów węglowych i stalowych.

Politycy zdali sobie sprawę, że nie ma jednej jedynej branży, która mogłaby zastąpić sektor stalowy i węglowy w taki sposób, aby samodzielnie ustabilizować gospodarkę Zagłębia Ruhry.

W latach 1980-1984 wdrożono program polityki strukturalnej „Action Program Ruhr”, którego celem było rozpoczęcie reorientacji gospodarczej Zagłębia Ruhry i utworzenie nowych gałęzi przemysłu.

Program ten stwarzał zachęty do transferu technologii pomiędzy uniwersytetami i przedsiębiorstwami. Ponadto program ten miał na celu rozwój sektora usług w Zagłębiu Ruhry. Łączył on poszczególne działania w różnych dziedzinach (takich jak technologia, wspieranie innowacji, ekologia, kultura i rynek pracy) i miał za zadanie koordynować liczne działania rządu federalnego, kraju związkowego i gmin. Program o wartości 6,9 mld DM (3,5 mld €) kierował się nową zasadą, która kładła nacisk na udział regionalnych interesariuszy, aby zmniejszyć ich opór w procesie transformacji. W ramach programu powołano Towarzystwo Rozwoju Landu (Landesentwicklungsgesellschaft) oraz fundusz majątkowy Ruhr w celu zakupu i odnowy byłych terenów przemysłowych.

Dzięki programowi „Action Program Ruhr” powstało kilka nowych centrów technologicznych i poprawiła się atrakcyjność nowych lokalizacji. Niemniej jednak, podobnie jak w przypadku poprzednich programów, nie udało się zdywersyfikować gospodarki. Jednym z powodów były duże inwestycje w programy modernizacyjne istniejących gałęzi przemysłu.

Politycy zdali sobie sprawę, że nie ma jednej jedynej branży, która mogłaby zastąpić sektor stalowy i węglowy w taki sposób, aby samodzielnie ustabilizować gospodarkę Zagłębia Ruhry. Wcześniejsze programy nie uwzględniały indywidualnych mocnych i słabych stron miast. Po drugim kryzysie naftowym w 1979 r. stopa bezrobocia wzrosła prawie trzykrotnie w ciągu 6 lat do 14,2% – w porównaniu z 8,7% w pozostałej części kraju. Powołano komisję ds. regionów węglowych i stalowych (Kommission Montanregionen), która włączyła regionalnych interesariuszy w proces opracowywania strategii. W 1987 r. uruchomiono program „Przyszła Inicjatywa dla regionów węglowych i hutniczych” (Zukunftsinitiative Montanregionen) o wartości 2 mld DM (1,0 mld €). W ramach tego programu za zasadnicze uznano finansowanie innowacji i technologii, kształcenie pracowników, infrastrukturę i poprawę stanu środowiska oraz kwestie energetyczne.

W okresie od 1990 roku do roku 2000 zatrudnienie w zagłębiu Ruhry spadło z 95 tys. do około 53 500, w zagłębiu Saary z 19 200 do 11 300, w zagłębiu Aachen utracono wszystkie 7700 miejsc pracy, a w kopalni Ibbenbüren zatrudnienie spadło z 3 700 do 2 650. Powyższe liczby obejmują zarówno górników jak i innych pracowników bezpośrednio zaangażowanych w przemyśle, a nie obejmują pośredniego zatrudnienia związanego z firmami usługowymi na rzecz górnictwa.

Niemieckie prawo górnicze wymaga również od producentów węgla, aby ci zrealizowali wstępne prace rekultywacyjne na terenach pokopalnianych, po których tereny te mogą być wykorzystane do alternatywnego rozwoju gospodarczego. Zwykle tak zrehabilitowane miejsca nabywane są przez jedną z regionalnych agencji rozwoju, np. w przypadku Nadrenii Północnej-Westfalii jest nią agencja LEG (Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein – Westfalien) oraz agencja EWA do spraw rozwoju wschodniej części zagłębia Ruhry. Agencję EWA powołano w r. 1992 jako platformę partnerstwa pomiędzy rządem landu, agencją LEG, lokalnymi izbami handlowymi i głównymi pracodawcami we wschodniej części zagłębia Ruhry. Zadaniem tej agencji było ułatwienie transformacji zdegradowanych terenów kopalnianych na tereny, które mogłyby być wykorzystywane do alternatywnej działalności gospodarczej.

Agencja EWA została przez rząd landu (Nadrenii Północnej-Westfalii) obciążona odpowiedzialnością za zmiany strukturalne na byłych terenach górniczych. Agencja ta odbierała tereny pokopalniane po wstępnej fazie ich rekultywacji zrealizowanej przez RAG i przygotowywała je do stanu w jakim mogły być z powodzeniem ponownie wykorzystane przez alternatywny przemysł.

W tym samym jednak czasie agencja LEG w ramach własnych uprawnień inwestowała znaczne środki na zakup nieużywanych terenów pokopalnianych celem ich konwersji do innego zastosowania.

W ramach Programu Działania w zagłębiu Ruhry, który uruchomiony został na początku lat osiemdziesiątych, rząd krajowy przeznaczał ze swojego budżetu około 100 mln DM rocznie na wykup terenów i ich rekultywację – nie tylko pod dalsze wykorzystanie przez inne przemysły, ale również na tereny rekreacyjne i budownictwa mieszkaniowego. Aby to zrealizować agencja LEG zarządzała Funduszem Własności Zagłębia Ruhry, który zapewniał finansowanie projektów rewitalizacji terenów pogórnich, często we współpracy z UE. Przykładem realizacji takich projektów mogą być tereny międzynarodowych targów w Dortmundzie, tereny krajowych pokazów ogrodniczych w Gelsenkirchen oraz ośrodek kulturalny na terenach byłej koksowni w Zollverein w Essen.

Z reguły agencja LEG przejmowała tereny, które wcześniej były zarządzane przez Deutsche Steinkohlreviere GmbH w latach 1966-1998. Chociaż zrehabilitowano w ten sposób około 4 tys. hektarów, okres czasu realizacji poszczególnych projektów wynosił wtedy około 10 lat od zaplanowania do zakończenia.

Inne organizacje, które uczestniczyły w procesie rewitalizacji gospodarczej obszaru Ruhry to: Kommunalverband Ruhrgebiet (planowanie regionalne), Initiativkreis Ruhrgebiet (przyciąganie inwestycji na tereny górnicze) oraz Gesellschaft für Wirtschaftsförderung (gospodarczy rozwój w Nadrenii Północnej-Westfalii). Podobna organizacja w kraju Saary to spółka Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Saar odpowiedzialna za przyciąganie inwestycji do tego regionu. Spółka Saarbergwerke również prowadziła własne usługi agencji zatrudnienia wykorzystując wiedzę lokalną do pomocy byłym górnikom w znalezieniu nowego zatrudnienia.

Porównywalne środki uruchomiono również w zagłębiu Aachen podczas ostatniego etapu zamykania kopalń. Firma EBV (Eschweiler Bergwerks Verein) – wtedy filia RAG – powołała spółkę BGA (Beteiligungsgesellschaft Aachener Region) w celu rozwoju pozagórnich działalności w tym zagłębiu. Zakres działalności BGA

obejmował przemysły metalowe, materiały budowlane, plastiki, handel nieruchomościami i różne usługi.

Aby uzyskać finansowanie, regiony musiały same zgłaszać projekty, które były opracowywane wspólnie z regionalnymi interesariuszami, takimi jak izby rzemieślnicze, związki zawodowe czy organizacje ekologiczne. Projekt „Międzynarodowa Wystawa Budowlana Emscher Park” w latach 1989-1999 jest kolejnym przykładem polityki regionalnej opartej na zgodzie. Połączono 120 małych projektów, których celem była przede wszystkim poprawa oddziaływania czynników lokalizacyjnych w celu stworzenia nowej tożsamości Zagłębia Ruhry. Projekty te o łącznym budżecie 5 mld DM (2,6 mld €) obejmowały działania w zakresie realizacji podziemnej sieci kanalizacyjnej, projekty kulturalne i turystyczne, 17 centrów technologicznych oraz rekultywację szkód górniczych.

Kolejna faza restrukturyzacji górnictwa uzgodniona między różnymi krajowymi stronami w roku 1997 („Kompromis”), uzyskała zatwierdzenie Komisji Europejskiej i zapewniała pomoc publiczną aż do roku 1999. Pomoc publiczna dla górnictwa na lata 2000 i 2001 zatwierdzana była pod warunkiem alokacji większej części środków na wsparcie operacyjne dla kopalń, które miały być zamknięte. Pomoc na 2002 r. przeznaczona miała być na pomoc operacyjną, pomoc na redukcję działalności, na zachowanie miejsc pracy dla górników dołowych oraz pomoc na koszty nadzwyczajne. W sumie na rok 2002 Komisja wyraziła zgodę na pomoc w wysokości 3 557 mln €.

Komisja zatwierdziła również plan restrukturyzacji niemieckiego przemysłu węglowego obejmujący okres lat 2003-2007. Pomoc ta była zgodna z odpowiednim funkcjonowaniem wspólnego rynku. Pomoc na redukcję działalności przewidziana jest na pokrycie różnicy pomiędzy kosztami produkcji a ceną sprzedaży węgla. Kopalnie, które korzystają z pomocy na redukcję działalności stanowiąc będą część planu zamykania kopalń.

Plan restrukturyzacji zatwierdzony przez Komisję obejmował okres od 2003 do 2007 r. z bardziej szczegółowymi danymi zapewnionymi na okres od 2003 do 2005 r. Plan ten przewidywał stopniową redukcję pomocy finansowej dla przemysłu węglowego Niemiec, która miała doprowadzić do stałej redukcji wydobycia z utrzymaniem docelowej produkcji w granicach 16 mln ton rocznie. Pomoc ta miała charakter malejący.

W okresie od 1972 do 2000 r. około 120 tys. byłych górników skorzystało z wcześniejszej emerytury, a średniorocznie z tego instrumentu korzystało 4-6 tys. pracowników. Od roku 1998 ta wielkość znacznie się zmniejszyła i rocznie odchodziło na wcześniejsze emerytury około 2 tys. górników – głównie z zagłębia Saary, gdzie była inna struktura przemysłu przed włączeniem Saarbergwerke do DSK. W kopalniach tego zagłębia pracowali starsi górnicy niż w Zagłębiu Ruhry. Wcześniejsza emerytura była dostępna dla górników dołowych, kiedy osiągnęli 50. rok życia i dla pracowników powierzchniowych w wieku 55 lat. Pierwsze pięć lat zasiłków z tytułu wcześniejszej emerytury wypłacanych było ze środków budżetu federalnego i budżetów krajowych w postaci pomocy adaptacyjnej, przy czym średnia miesięczna wypłata była rzędu 3200 DM (1600 USD) dla górnika dołowego i 2550 DM (1330 USD) dla pracownika powierzchni. Po pięcioletnim okresie biorcy tego zasiłku przechodzili na zwykłe emerytury górnicze, uzyskując nieco wyższe wypłaty niż poprzednio i około 1/3 więcej niż inni emeryci. Korzystający z wcześniejszej emerytury otrzymywali również zasiłki jednorazowe sięgające do 60 000 DM, przy czym dokładna wartość zależała od wysługi lat.

Od roku 1995 pracownicy RAG dotknięci procesem zamykania lub łączenia kopalń mogli uzyskać zapewnione przez własną firmę szkolenie ukierunkowane na zapewnienie kwalifikacji niezbędnych dla znalezienia alternatywnego zatrudnienia lub niezbędnych do przejścia do innych spółek RAG-u niezwiązanych z górnictwem. Finansowanie szkolenia zapewniane było ze środków planu so-

Plan socjalny był sumą wszystkich ustaleń, które muszą być uzgodnione pomiędzy pracodawcą a radą zakładową na piśmie i wprowadzone w życie w celu zminimalizowania negatywnych dla pracowników skutków ekonomicznych wynikających z poważnych zmian w przedsiębiorstwie.

cialnego RAG, jak też środków departamentu zatrudnienia rządu federalnego. Infrastrukturę szkoleniową zazwyczaj zapewniał RAG.

Ważną rolę w restrukturyzacji odegrał model walki z kryzysem znany pod nazwą planu socjalnego. Plan socjalny był sumą wszystkich ustaleń, które muszą być uzgodnione pomiędzy pracodawcą a radą zakładową na piśmie i wprowadzone w życie w celu zminimalizowania negatywnych dla pracowników skutków ekonomicznych wynikających z poważnych zmian w przedsiębiorstwie. Plany socjalne odgrywają centralną rolę w niemieckich stosunkach pracy. Ponieważ plan socjalny jest wymagany ustawowo tylko w tych przedsiębiorstwach lub zakładach, w których istnieje regularnie wybierana rada zakładowa – plany te są bardzo ważnym powodem wyboru rady zakładowej. Rada zakładowa jest organem, który jest wybierany bezpośrednio i w tajnym głosowaniu przez wszystkich pracowników przedsiębiorstwa, aby reprezentować ich interesy. W sytuacjach kryzysowych w przedsiębiorstwie, plany socjalne są podstawowym instrumentem ochrony pracowników przed negatywnymi konsekwencjami zmian.

Plan socjalny w górnictwie węglowym różnił się pod wieloma względami od planu dla innych sektorów. Warunki ubezpieczeń emerytalnych i zdrowotnych w sektorze górniczym różniły się od spotykanych w innych sektorach gospodarki. „Zasada zastępowalności” była ważnym czynnikiem dla praktycznej realizacji programów dostosowawczych w niemieckim górnictwie węglowym. Starsi pracownicy mogli, począwszy od 50. roku życia, ubiegać się o zasiłek wyrównawczy umożliwiający im przejście na wcześniejszą emeryturę, aby w ten sposób wypełnić okres do momentu spełnienia warunków uprawniających do świadczenia emerytalnego i umożliwić młodszym kolegom pozostanie w górnictwie. Tylko dzięki zastosowaniu tej zasady możliwe było coroczne zatrudnianie ściśle ograniczonej liczby nowych młodych ludzi.

System dodatków wyrównawczych został wprowadzony w 1972 r. na podstawie Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali i oferował bardzo szerokie zabezpieczenie społeczne dla starszych pracowników w przypadku utraty pracy w wyniku racjonalizacji zatrudnienia.

W przypadku spełnienia określonych warunków pracownicy dołowi, którzy ukończyli 50 lat, oraz pracownicy powierzchniowi, którzy ukończyli 55 lat, byli uprawnieni do otrzymywania takiego świadczenia o charakterze emerytalnym. Za wypłatę świadczeń z tytułu zasiłku wyrównawczego odpowiedzialny był Federalny Urząd do Spraw Gospodarczych. Świadczenia te były uzupełnione korzystnymi świadczeniami wspierającymi ze strony przedsiębiorstw, zawartymi w planie socjalnym, który przewidywał między innymi uzupełnienie zasiłku wyrównawczego. Nawet po upływie dwóch

dziesięcioleci zasiłek wyrównawczy w połączeniu z wypłatą wyrównawczą lub emeryturą był nadal najważniejszą formą świadczenia i jako taki był najskuteczniejszym instrumentem zarządzania kryzysowego w niemieckim górnictwie węglowym.

Na przykład Związek Budowniczych w Nadrenii Północnej-Westfalii był gotów zatrudniać rocznie około 2 500 nowych pracowników, przy czym preferowano byłych górników.

Na jaka osłonę socjalną mógł liczyć górnik odchodzący z kopalni? Oto lista możliwości:

1. Dodatki wyrównawcze z kasy publicznej:

- zasiłki zabezpieczające środki utrzymania: dodatek do wynagrodzenia przy ponownym zatrudnieniu oraz zasiłek przejściowy w przypadku bezrobocia,
- dodatki dla osób podejmujących pracę poza miejscem zamieszkania w formie zwrotu kosztów podróży (maksymalnie przez rok), zwrotu kosztów przeprowadzki oraz pomocy w pokryciu kosztów umeblowania i wyposażenia, a także odprawy i zwrotu kosztów wizyt w domu rodzinnym,
- jednorazowe świadczenie w wysokości 2 000 DM lub 4 000 DM, w zależności od okoliczności, zamiast dodatku do wynagrodzenia lub zasiłku dla bezrobotnych,
- jednorazowa dopłata do paliwa opałowego w domu w wysokości 240 DM (120 DM w przypadku górników nieposiadających własnego gospodarstwa domowego).

2. Świadczenia wypłacane przez przedsiębiorstwo dla przenoszonych pracowników:

- zakładowe dopłaty do wynagrodzeń i dodatek za przeprowadzkę,
- „jedna dniówka wstępna” za pełnym wynagrodzeniem,
- zwrot kosztów podróży i kosztów przeprowadzki oraz dodatków na umeblowanie i wyposażenie,
- dodatek na wynajem mieszkania.

3. Świadczenia wypłacane przez przedsiębiorstwo dla zwalnianych pracowników:

- dopłaty do wynagrodzeń lub dodatki do zasiłku tymczasowego,
- zasiłek zakładowy w wysokości nie wyższej niż 2,5 miesięcznego wynagrodzenia brutto oraz minimalna wypłata

Przykład odejścia górnika ze względu na restrukturyzację

Alois Markscheider (nazwisko zmienione). Urodzony w 1939 r., rozpoczął pracę w 1960 r. jako murarz w kopalni „Hansa”. Aby zwiększyć swoje możliwości zarobkowe, przeszedł szkolenie na przodowego zdając egzamin w 1966 r. Po zamknięciu kopalni „Hansa” pozostał tam zatrudniony w projekcie, a w 1980 r. został przeniesiony do kopalni „Minister Stein”. Pracował tam jako instruktor pod ziemią. Otrzymał wynagrodzenie transferowe w wysokości 4 500 DM i miał prawo do korzystania z bezpłatnego autobusu zakładowego w drodze do i z pracy. Po zaprzestaniu kształcenia pod ziemią w kopalni „Minister Stein” Markscheider został przeniesiony do kopalni „HausAden” jako instruktor i otrzymał miesięczny zwrot kosztów dojazdu w wysokości 150 DM (nie wypłacono mu jednak dalszego świadczenia transferowego). W 1989 r. odszedł z pracy w kopalni w wieku 50 lat, kiedy jego ostatnie wynagrodzenie brutto wynosiło około 3 800 DM. Oprócz dodatku wyrównawczego w wysokości 2 100 DM netto i zakładowego świadczenia uzupełniającego w wysokości 380 DM otrzymał on również jednorazowe zwolnienie z podatku w wysokości 9 250 DM. Po ukończeniu 55 lat zasiłek wyrównawczy został zastąpiony górniczą tymczasową emeryturą kompensacyjną (KAL). Od 60. roku życia miał prawo do pobierania normalnej emerytury górniczej.

w wysokości 3 000 DM (za ponad 20 lat pracy w górnictwie węglowym),

- prawo zamieszkiwania w mieszkaniach będących własnością przedsiębiorstwa, nawet w przypadku zmiany właściciela, oraz stałe obniżki czynszu przez okres trzech lat,
- paliwo krajowe po obniżonej cenie,
- przyznanie płatnego urlopu lub wypłata ekwiwalentu za płatny urlop.

Dopiero w 2007 r. rosnący wpływ unijnych regulacji dotyczących konkurencyjności i pomocy państwa dla sektora węgla kamiennego zmusił Niemcy do rozpoczęcia procesu odchodzenia od dotacji do produkcji węgla kamiennego, które w latach 1950-2008 osiągnęły – wraz z innymi przywilejami – poziom 289-331 mld euro. Kraj Saary zamknął swoje ostatnie kopalnie w 2012 r., również z powodu rosnących obaw o bezpieczeństwo, spowodowanych trzęsieniami ziemi związanymi z wydobywaniem w tym regionie. Ostatnie kopalnie w Zagłębiu Ruhry zamknięto w 2018 r.

Przykład połączenia kopalni Consolidation i Nordstem

Kopalnia „Consolidation/Nordstem” znajdowała się na terenie gminy Gelsenkirchen, w północno-zachodniej części Zagłębia Ruhry. Na koniec 1990 r. zatrudnionych w niej było 4 268 osób (w tym 434 młodszych stażem pracowników). Zakład osiągał średnią dzienną produkcję na poziomie prawie 9 800 ton. W połowie 1988 r. rada nadzorcza podjęła decyzję o połączeniu kopalń „Consolidation” i „Nordstem” w jedną kopalnię zespoloną, z zamiarem zmniejszenia rocznej produkcji do około dwóch trzecich wielkości początkowej.

Przewidywano dalsze połączenie szybu „Consolidation” z szybem „Hugo”. Głównym celem zarządzania kryzysowego było unikanie konfliktów pomiędzy przedsiębiorstwami a ich pracownikami, takich jak te, które miały miejsce przed zamknięciem kopalni „Zollverein”. Z tego powodu rada zakładowa była od początku włączona w planowanie. W ramach programu redukcji zatrudnienia odbywały się również cotygodniowe rozmowy z przedstawicielami pracowników. Nowa koncepcja dostosowania przewidywała, że najpierw pracownicy przechodzą na wcześniejszą emeryturę, a dopiero potem dokonywane lub oferowane będą przeniesienia.

Chodziło przy tym o to, aby liczba przeniesień była jak najmniejsza, ponieważ obciążenia związane z przeniesieniem (utrata otoczenia społecznego i większe odległości do miejsca pracy) niosą ze sobą wiele dodatkowych problemów, np. wzrost liczby zachorowań.

Wszystkie plany fuzji koordynowane były przez neutralną komisję, w skład której wchodził dyrektor ds. personalnych, przewodniczący Rady Zakładowej i jego zastępca, oraz dyrektorzy ds. zakładowych kopalń „Consolidation” i „Hugo”. Stała i przejrzysta polityka informacyjna i personalna okazała się ważnym czynnikiem skutecznego zarządzania kryzysem w związku z utworzeniem kopalni „Consolidation/Nordstem”, podobnie jak szeroko zakrojone działania pomocowe związane z poszukiwaniem i zapewnianiem mieszkań. Niemniej jednak nadal istniało kilka poważnych problemów:

- cała kadra kierownicza była zaawansowana wiekowo, w związku z czym należało wprowadzić wyjątki dla kadry kierowniczej w przepisach dotyczących wcześniejszych emerytur; ważne było, aby takie wyjątki były akceptowane przez wszystkie strony,
- kolejnym problemem była znacznie niższa wydajność pracy pod ziemią, ponieważ doświadczony zespół z poprzednich dwóch kopalń zostały rozbite i pomieszczone – nieuchronną konsekwencją był spadek dziennej produkcji,
- szczególnym problemem związanym z przenoszeniem pracowników do innych kopalń był wysoki udział pracowników zagranicznych (41,8% zatrudnionych pod ziemią w „Consolidation”), a w szczególności górników tureckich. Przenoszenie pracowników było często utrudnione z powodu wyższego wskaźnika zachorowań i problemów związanych z integracją tej szczególnej grupy pracowników.

Kiedy negocjowano datę zakończenia dotacji, jednym z głównych punktów tych negocjacji były środki zapewniające pracownikom bezpieczeństwo socjalne, aby każda osoba zatrudniona wcześniej przy produkcji węgla kamiennego przeszła na emeryturę i otrzymała inne świadczenia socjalne lub nową pracę („Steinkohlefinanzierungsgesetz”).

Przemysł górniczy, związki zawodowe i socjaldemokraci opowiadali się za rokiem 2018 jako datą zakończenia produkcji. Ich głównym argumentem była „kompatybilność społeczna” dla pracowników i konieczny czas na dostosowanie dla całego Zagłębia Ruhry. Jako możliwy termin końcowy dyskutowano również rok 2012. Związek zawodowy IG BCE stwierdził, że pracę straciłoby wówczas 11 000 pracowników.

Ostatecznie termin zakończenia dotacji dla górnictwa węglowego ustalono na rok 2018, również dzięki silnej sieci związków zawodowych. W Kraju Saary wydobywanie zakończyło się w 2012 r. Po zakończeniu zatrudnienia w kopalniach węgla pracownicy mieli przepracować trzy lata przy likwidacji, a następnie przez 5 lat otrzymywać dopłaty, aby wypełnić czas do momentu przejścia do regularnego funduszu emerytalnego w wieku 62 lat w 2027 r.

Parlament federalny oszacował całkowite koszty okresu stopniowego wycofywania dotacji w latach 2006-2018 na około 38 mld euro. Dodatkowo parlament przewidywał kwotę około 2 mld euro na emerytury i szkody górnicze oraz dodatkowe 7 mld euro na tzw. koszty okresu przejściowego po 2018 r.

Zarządzanie restrukturyzacją

Wyzwaniem dla rozwoju polityki strukturalnej było określenie właściwego systemu zarządzania, który pokierowałby transformacją, zwłaszcza w kontekście federalnym Niemiec. Pierwsze duże projekty zainicjowane na szczeblu krajowym były nieskuteczne, ponieważ napotkały opór zarówno na szczeblu regionalnym, jak i lokalnym. Następnie proces podejmowania decyzji i planowania przesunął się na poziom bardziej regionalny, uwzględniając endogeniczne potencjały lokalne i zwiększając poparcie społeczne dla transformacji poprzez zwiększenie oddolnej partycypacji lokalnych interesariuszy. Umożliwiło to każdemu regionowi skorzystanie z jego indywidualnych atutów, a jednocześnie, w porównaniu z ogólnym podejmowaniem decyzji, zmniejszyło lokalny opór przeciwko transformacji. Dodatkowa koordynacja tych różnych policentrycznych działań jest konieczna, aby umożliwić efektywny i wystarczająco szybki proces transformacji. Utworzenie jednej instytucji o wystarczającym potencjale, reprezentującej cały obszar Zagłębia Ruhry, pomogło w koordynacji finansowania krajowego. Niemniej jednak nie zawsze możliwe jest stworzenie spójnej strategii dla wszystkich miast w ramach regionu.

W przypadku restrukturyzacji niemieckiego górnictwa węgla kamiennego większość kosztów była związana z po-

lityką strukturalną i społeczną mającą na celu spowolnienie ekonomicznie napędzanej redukcji nierentownej produkcji. Sprawiedliwa i terminowa restrukturyzacja wymagała środków finansowych i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności za koszty. W przypadku Niemiec większość dotacji dla Zagłębia Ruhry i Kraju Saary była finansowana z budżetu krajowego. Niemniej jednak w kosztach partycypowały kraje związkowe i spółki górnicze. Ponieważ oczekuje się, że przyszłe wycofywanie węgla będzie w większości przypadków wymagało decyzji politycznych motywowanych obawami o globalne zmiany klimatyczne, koszty powinny być ponoszone nie tylko przez regiony, ale raczej przez cały kraj, jeśli nie na poziomie międzynarodowym. Ponadto, konieczne będzie wdrożenie środków, które zapewnią wystarczające nakłady finansowe od spółek węglowych na pokrycie kosztów spowodowanych ich działalnością (np. koszty rekultywacji terenów pokopalnianych).

Jako sygnatariusz założyciel traktatu EWWiS Niemcy korzystały z długoterminowych korzyści wynikających z funduszy EWWiS, szczególnie w odniesieniu do skutków restrukturyzacji zatrudnienia w przemyśle węgla kamiennego. Poza tym zarówno zagłębie Ruhry jak i Saary korzystały z funduszy rozwoju regionalnego i socjalnego Wspólnoty Europejskiej. Zagłębie Ruhry otrzymało z funduszu rozwoju regionalnego i socjalnego WE w latach 1989-2013 około 4.1 mld euro a Kraj Saary w latach 2000-2013 odpowiednio 328 mln euro.

W latach dziewięćdziesiątych Zagłębie Ruhry i Kraj Saary otrzymały również znaczące wsparcie w ramach programu RECHAR, które wyniosło 81,3 mln ECU (100 mln USD) podczas pierwszego etapu tego programu (lata 1990-1993) oraz dalsze 184 ECU (230 mln USD) w okresie 1994-1999. Jednak jedną z głównych korzyści jakie górnicze regiony Niemiec uzyskały w tych latach polegały na zatwierdzeniu przez Komisję Europejską programów restrukturyzacji tego sektora przedstawianych przez rząd federalny Niemiec.

Podsumowanie

Z doświadczeń restrukturyzacji niemieckiego przemysłu węglowego można wyciągnąć następujące wnioski:

- podstawową sprawą dla pomyślnej realizacji restrukturyzacji jest współpraca między wszystkimi zaangażowanymi stronami,
- wykorzystanie „planów socjalnych” i obowiązkowego powoływania rad pracowniczych, które brały udział w podstawowych decyzjach przedsiębiorstwa, było bardzo udanym przedsięwzięciem, ponieważ najbardziej dotknięci skutkami restrukturyzacji czuli się stroną zaangażowaną w podejmowanie części decyzji w procesie restrukturyzacji,
- autonomia, jaką zapewniał rząd państwowy dzięki systemowi federalnemu w stosunku do planowania regionalnego, była podstawową korzyścią dla obszarów najbardziej dotkniętych restrukturyzacją w przemyśle węgla kamiennego,
- wcześniejsza emerytura okazała się być najbardziej użytecznym narzędziem redukcji zatrudnienia, aż do czasu, kiedy to coraz mniej górników było uprawnionych do korzystania z tego instrumentu (początek lat dziewięćdziesiątych),
- w powyższym kontekście praca w skróconym wymiarze czasu była również pomocna w zakresie redukcji wydobycia węgla, ale odkładała jedynie w czasie zasiłki z tytułu wcześniejszej emerytury,
- dywersyfikacja działalności przedsiębiorstwa okazała się pożytecznym środkiem w rozwoju alternatywnego zatrud-

nienia w byłych społecznościach górniczych; do roku 1999 RAG zatrudniał ponad 100 tys. pracowników, z czego 60 tys. było zatrudnionych w górnictwie węglowym; EBV i Saarberg również podjęły działania związane z programami dywersyfikacji działalności, które zapewniały alternatywne możliwości zarówno dla ich własnych pracowników jak też dla kolejnego pokolenia,

- skoncentrowane inwestycje w infrastrukturę szkoleniową (od ośrodków szkoleniowych do uniwersytetów) pomogły stworzyć środowisko gospodarcze, w którym można tworzyć spółki high-tech z przekonaniem, że dostępna siła robocza posiada wymagane kwalifikacje; chociaż podejście to może zapewniać ograniczone perspektywy dla bezpośrednio dotkniętych procesem restrukturyzacji przemysłu węglowego, to rozwiązuje ono długoterminowe potrzeby zatrudnienia dla kolejnych pokoleń.

Zagłębie Ruhry i Kraj Saary doświadczyły 50-letniej w przeważającej mierze ekonomicznie uwarunkowanej restrukturyzacji przemysłu węglowego. Od 1960 r. na szczeblu krajowym i regionalnym podejmowano wiele różnych działań w zakresie polityki strukturalnej i społecznej, mających na celu regulację – a zazwyczaj spowolnienie – tempa koniecznych zmian strukturalnych. Decyzją, która najbardziej przedłużyła produkcję węgla kamiennego w Niemczech, było wsparcie przedsiębiorstw górniczych dotacjami publicznymi. Oznaczało to również, że żaden z byłych pracowników nie został pozostawiony samemu sobie, dzięki czemu zapewniano sobie prawo do sprawiedliwej i terminowej transformacji.

Kraj Saary odnosił wcześniej w trakcie restrukturyzacji zatrudnienia większe sukcesy, jednak jego nowe uzależnienie od przemysłu motoryzacyjnego stwarza kolejne zagrożenie. Z kolei gospodarka Zagłębia Ruhry transformowała się wolniej, ale teraz jest bardziej zróżnicowana.

Zaangażowanie lokalnych interesariuszy jest ważne dla zidentyfikowania mocnych i słabych stron regionów w zakresie dostosowywania, rozwijania i wdrażania lokalnych strategii. Oba regiony górnicze miały podobne problemy strukturalne po kryzysie węglowym, oba szukały alternatywnych gałęzi przemysłu. W Zagłębiu Ruhry początkowo ani przedsiębiorstwa górnicze, ani władze państwowe nie oferowały swoich terenów nowym firmom, co uniemożliwiło na przykład powstanie w latach sześćdziesiątych Ford Motor Company w Herten i Hamm (Zagłębie Ruhry). Opel, inna firma samochodowa, mogła osiedlić się w Bochum (Zagłębie Ruhry) tylko dzięki dodatkowemu wsparciu gminy. Inaczej podszedł do tego Kraj Saary, który zdołał przyciągnąć Ford Motor Company w latach 60. poprzez dotacje, premie i ulgi podatkowe. Sytuacja ta pokazuje, że przyciąganie nowego przemysłu zależy od lokalizacji, czasu, jak również dostępności wyszkolonych pracowników i dostępnego terenu.

Poza zastępowaniem miejsc pracy w górnictwie nowymi miejscami pracy w innych gałęziach przemysłu, aktywna i pasywna polityka rynku pracy i polityka społeczna odgrywają główną rolę w sprawiedliwej i terminowej transformacji. Elementy wyprzedzające, takie jak przekwalifikowanie i wczesne informowanie o planach stopniowego wycofywania się z pracy, mogą złagodzić zakłócenia związane z nadchodzącymi zmianami, pomagając górnikom węgla kamiennego pozostać na rynku pracy i zachęcając nowe pokolenia do wyboru ścieżek edukacji i zatrudnienia z lepszymi perspektywami na przyszłość.

Zygmunt Borkowski