




Maciej Ekert

Uniwersytet Gdański

 <https://www.orcid.org/0000-0002-3763-3413>

Transformacje na rynku pracy – aktualne problemy oraz propozycje rozwiązań

Labour market transitions – current problems and proposed solutions

Summary

The article aims to address the issue whether the Polish legislation on employment promotion and labour market institutions requires a reform. Economic processes, which can be observed worldwide and which will substantially impact the labour market, including the one in Poland, are currently underway. The paper also aims to introduce the readers to the concept of *A Just Transition*. The article compares foreign approaches to Polish legal regulations with respect to conducting active labour policies, promoting employment and safeguarding employees exposed to negative effects of transition. The article argues that Poland is not ready for the present changes arising from climate, digital, or demographic transformation. The findings should facilitate the development of suitable labour market policies in this area.

Keywords: labour law, labour market, labour market policy, climate transformation, digital transformation, ageing process

1. Wprowadzenie

Celem niniejszej pracy badawczej jest przedstawienie problematyki wpływu różnego rodzaju transformacji gospodarczych na politykę rynku pracy w Polsce i na świecie.

Stałym elementem życia człowieka są zmiany. Niezależnie od wieku, pochodzenia czy statusu materialnego każdy z nas jest uczestnikiem różnego rodzaju procesów. Wynikające z nich zmiany mogą dotyczyć konkretnej jednostki bądź też większej grupy osób. Ludzi ze względu na ich emocjonalne podejście do zmian można podzielić

na dwie grupy: pierwsza jest zainteresowana tymi procesami i widzi w nich pozytywne aspekty, a druga odczuwa niepewność oraz czasem strach¹. Niewątpliwie zmiana może przynosić pozytywne, jak i negatywne skutki. Minimalizowanie tych ostatnich, zwłaszcza w sytuacjach ogólnospołecznych, jest głównym zadaniem nie tylko rządzących danym państwem, ale także ekspertów czy decydentów w określonych dziedzinach.

Dzisiejsze społeczeństwo jest świadkiem wielu procesów transformacji, które mają i będą miały niewątpliwy wpływ na rynek pracy. Według raportu Światowego Forum Ekonomicznego *Future of Jobs Report* z 2023 r. przedsiębiorstwa będą musiały zaadaptować się do nowych regulacji związanych ze zwalczaniem zjawiska ocieplania klimatu oraz z poszerzaniem zakresu ochrony środowiska, a także dostosowywać pracowników do nowych rozwiązań cyfrowych i technologicznych². Wskazana problematyka została również uznana w Deklaracji Stulecia Międzynarodowej Organizacji Pracy w 2019 r. za kluczową dla transformacji rynku pracy³. Dodatkowo, obok transformacji klimatycznej i cyfrowej, dostrzeżono też kwestię przemian demograficznych, w głównej mierze polegającą na wydłużeniu się życia człowieka przy jednoczesnym zmniejszaniu się w wielu państwach dzietności.

Jedną z ważniejszych ról dla człowieka odgrywa praca. Warto szerzej przyjrzeć się samej definicji tego pojęcia. Według słownika języka polskiego PWN jest to „celowa działalność człowieka zmierzająca do wytworzenia określonych dóbr materialnych lub kulturalnych”⁴. W nauce wyróżniane są cztery podstawowe funkcje pracy:

- ekonomiczna – jest jednym z czynników wytwórczych danych dóbr i usług,
- materialna – zaspokaja potrzeby materialne pracownika oraz jego rodziny,
- społeczna – dzięki niej umożliwione są integracja społeczna oraz poczucie przynależności do danej grupy,

¹ C. Dweck: *Nowa psychologia sukcesu*. Przeł. A. Czajkowska. Wydawnictwo MUZA S.A., Warszawa 2017.

² World Economic Forum: *Future of Jobs Report – Insight Report*. World Economic Forum, Geneva 2023.

³ Międzynarodowa Organizacja Pracy: *Deklaracja Międzynarodowej Organizacji Pracy o przyszłości pracy*. Międzynarodowa Organizacja Pracy, Genewa 2019.

⁴ *Słownik języka polskiego PWN*. <https://sjp.pwn.pl/sjp/praca;2507726.html> [dostęp: 09.07.2024].

- psychologiczna – jest środkiem do zaspokojenia własnych aspiracji zawodowych poprzez rozwój swoich kompetencji⁵.

Wszystkie wymienione funkcje wskazują, że praca to nie tylko czynnik wytwórczy, ale również odgrywa istotną rolę społeczną.

Przemiany związane z transformacją klimatyczną, cyfrową oraz demograficzną mogą wiązać się z utratą przez wielu ludzi miejsc pracy oraz ze zmniejszeniem się liczby tzw. siły roboczej. Ponadto, w długim okresie nieumiejętne zarządzanie procesem zmian może doprowadzić do utraty przez większość przedsiębiorstw konkurencyjności, spowolnienia gospodarczego oraz wzrostu długotrwałego bezrobocia.

2. Współczesne przemiany społeczno-gospodarcze

2.1. Transformacja klimatyczna

Walka z globalnym ociepleniem oraz implementacja rozwiązań niskoemisyjnych w gospodarce są jednymi z wyzwań, przed którymi stoją rządy poszczególnych państw. Efektem tych działań są m.in. porozumienia międzynarodowe, do których przystąpiła Polska⁶, oraz polityka Unii Europejskiej⁷, w ramach której zobowiązujemy się do przeprowadzenia transformacji gospodarczej naszego kraju. Według ekspertów Climate Analytics, aby uniknąć wzrostu temperatur powyżej 1,5 stopnia Celsjusza, należy przeprowadzić do 2050 r. całkowitą dekarbonizację⁸. Założenie to obejmowało osiągnięcie udziału odnawialnych źródeł energii w całości dostaw prądu elektrycznego na świecie na poziomie 30% do 2020 r., przeprowadzenie inwestycji polegających na dekarbonizacji budynków i infrastruktury, zwiększenie liczby osób korzystających z transportu publicznego w miastach, a także znaczny

⁵ A. Szymczak, M. Gawrycka: *Praca jako dobro indywidualne i społeczne*. „Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 214, s. 276–287.

⁶ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 36).

⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 11 grudnia 2019 r. „Europejski Zielony Ład”, COM (2019) 640 final.

⁸ M. Schaeffer et al.: *Feasibility of Limiting Warming to 1,5 to 2°C*. Climate Analytics, Berlin 2015.

wzrost efektywności paliwowej oraz stopnia wykorzystania energii w transporcie i przemyśle⁹. Dziś wiadomo, że większość tych celów nie została osiągnięta zarówno przez Polskę, jak i przez znaczną część państw na świecie. Aby spełnić wymogi międzynarodowe w zakresie ochrony klimatu, konieczne będzie przeprowadzenie transformacji energetycznej oraz zmniejszenie emisyjności poszczególnych sektorów gospodarki – i to w dość krótkim czasie. Może to oznaczać, że w wyniku procesu tzw. zazieleniania gospodarek pojawią się nowe miejsca pracy, a z kolei inne zawody zanikną lub stracą na znaczeniu. Na ten moment nie jest znana skala potencjalnego wpływu transformacji klimatycznej na rynek pracy. Nie wiadomo, które sektory lub branże gospodarek będą poszkodowane w wyniku procesu dekarbonizacji, a które będą beneficjentami tej transformacji.

Jednym z przykładów zawodów, które są najsilniej narażone na zmiany na skutek transformacji klimatycznej, są stanowiska pracy z sektora górniczego i energetycznego. W obliczu rosnącej presji na redukcję emisji gazów cieplarnianych branża ta będzie musiała przygotować się do wprowadzenia pewnych rozwiązań, których skutkiem może być ograniczenie, a nawet całkowita redukcja liczby zatrudnionych osób. Z badań przeprowadzonych przez Kantar Public wynika, że aż 64% ankietowanych górników nie zgadza się z potrzebą przeprowadzenia transformacji energetycznej¹⁰. Z kolei według raportu Instytutu Badań Strukturalnych zatrudnienie w górnictwie do 2040 r. zmniejszy się o 50 tysięcy osób, choć jak zaznaczają autorzy, nie oznacza to, że tyle osób straci pracę – należy również brać pod uwagę takie czynniki, jak wiek emerytalny lub zwykłe odejścia z zakładu pracy¹¹. Warto też wspomnieć, że pracownicy pozostałych branż, takich jak: energetyczna, transportowa, budowlana oraz rolnicza, są także narażeni na zjawisko masowej utraty pracy w przypadku braku odpowiedniego zarządzania procesem zazieleniania gospodarek.

⁹ C. Revill, V. Harris: *2020 The Climate Turning Point*. Carbon Tracker Initiative, London 2020.

¹⁰ Kantar Public: *Stan polskiego górnictwa według górników, ich partnerów i otoczenia społecznego*. Kantar Public, Warszawa 2021.

¹¹ D. Kiewra, A. Szpor, J. Witajewski-Baltvilks: *Sprawiedliwa transformacja węglowa w regionie śląskim. Implikacje dla rynku pracy*. Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2019.

2.2. Transformacja cyfrowa

Pod koniec 2022 r. kalifornijski start-up OpenAI udostępnił jeden ze swoich produktów – ChatGPT, który jest chatbotem, opartym na uczeniu maszynowym. Samo udostępnienie tej aplikacji, będącej jednym z rodzajów sztucznej inteligencji, doprowadziło do rozpoczęcia dyskusji na temat wpływu transformacji cyfrowej na życie codzienne człowieka, w tym na rynek pracy.

W ramach dyskusji publicznej wyróżniane jest pojęcie piątej rewolucji przemysłowej, która jest koncepcją związaną z coraz częstszym wykorzystywaniem przez człowieka osiągnięć automatyzacji, przetwarzania dużych zbiorów danych czy też technik wytwórczych¹². Częścią tego procesu jest zastosowanie różnych rodzajów technologii czy osiągnięć naukowych, takich jak sztuczna inteligencja czy zaawansowana robotyka, do dalszej automatyzacji gospodarki. Zdaniem hiszpańskich uczonych rozwój sektora ICT (*Information and Communication Technologies*) będzie miał niewątpliwy wpływ na dynamikę zmian na rynku pracy¹³.

Tak jak w przypadku pozostałych rewolucji przemysłowych istnieje duża szansa, że transformacja cyfrowa doprowadzi w konsekwencji do zaniku niektórych rodzajów zawodów, opartych przede wszystkim na wykonywaniu zadań manualnych, ale także może spowodować powstanie zupełnie nowych miejsc pracy, zwłaszcza w zakresie zadań analitycznych i kognitywnych. W celu zrozumienia wpływu postępu technologicznego na zmiany w obszarze pracy kluczowym aspektem jest zrozumienie rodzajów zadań zawodowych wykonywanych przez człowieka¹⁴. W literaturze naukowej mówi się o podziale wskazanych rodzajów zadań na rutynowe, czyli wymagające od człowieka sumienności i systematyczności przy realizowaniu określonych czynności umysłowych bądź manualnych, oraz na nierutynowe, w których konieczny jest odpowiedni poziom kreatywności, umiejętności wskazywania określonych problemów czy otwartości na nieszablonowe roz-

¹² W. Furmanek: *Piąta rewolucja przemysłowa. Eksplikacja pojęcia*. „Edukacja – Technika – Informatyka” 2018, nr 2 (24), s. 275–283.

¹³ J. Bayón Pérez, A.J. Arenas Falótico, J. Lominchar: *New Technologies' Impact on Workforce and Labor Law*. „Academicus International Scientific Journal” 2022, no. 25, s. 75–90.

¹⁴ D. Acemoglu, D. Autor: *Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earning*. „Handbook of Labor Economics” 2010, no. 4, s. 1043–1171.

wiązania¹⁵. Odpowiednie określenie, do której z wymienionych dwóch grup należy dany zawód, jest podstawą zdefiniowania właściwej polityki szkoleniowej i proponowania rozwiązań mających zapobiegać negatywnym efektom transformacji cyfrowej.

Ostatnie lata pokazują, że Polska była beneficjentem przemian technologicznych i gospodarczych – przenoszenie i otwieranie centrów wsparcia usług biznesowych spowodowało ogólny wzrost liczby miejsc pracy, zwłaszcza w miastach. Jednocześnie, jak wskazują badania OECD oraz Institute of Labor Economics, Polska należy do państw o niskim stopniu derutywnizacji, co oznacza, że wiele miejsc pracy w naszym kraju może zostać zlikwidowanych w wyniku wprowadzania elementów automatyzacji i innych rozwiązań technologicznych¹⁶.

2.3. Transformacja demograficzna

Cały kontynent europejski, w tym Polska, w najbliższych latach będzie zmagać się z procesem starzenia się społeczeństwa. Transformacja demograficzna jest związana przede wszystkim ze zmianą modelu rodziny – obserwuje się przemianę charakteru struktury rodzinnej oraz zwiększoną aktywność zawodową kobiet, przy jednoczesnym braku zmian w podziale obowiązków domowych. Jak wskazano w *Diagnozie społecznej* w 2015 r., obecnie powszechniejszy jest model, w którym zarówno mężczyzna, jak i kobieta są osobami aktywnymi zawodowo – *dual earner model*¹⁷. W konsekwencji, wiele rodzin z uwagi na nagromadzenie obowiązków zawodowych i domowych decyduje się na zmniejszoną w stosunku do lat poprzednich liczbę potomstwa lub jego brak. Jednocześnie dodatkowym czynnikiem, który powoduje zmniejszenie wskaźnika dzietności, może być fakt odejścia państwa od jego roli opiekuńczej i likwidacja w tym zakresie pewnych usług publicznych – np. przedszkoli lub żłobków¹⁸.

¹⁵ M.A. Dvorkin: *Jobs Involving Routine Tasks Aren't Growing*. 04.01.2016. <https://www.stlouisfed.org/on-the-economy/2016/january/jobs-involving-routine-tasks-arent-growing> [dostęp: 13.07.2023].

¹⁶ S. de la Rica, L. Gortazar: *Differences in Job De-Routinization in OECD Countries: Evidence from PIAAC*. "IZA Discussion Paper" 2016, no. 9736, s. 10–12.

¹⁷ J. Czapiński, T. Panek: *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*. Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2015.

¹⁸ J. Balicki: *Uwarunkowania i skutki kryzysu demograficznego w Polsce*. „Teologia i Moralność” 2010, T. 7, s. 17–32.

Zgodnie z danymi prognostycznymi na lata 2030, 2040 i 2050, przedstawionymi przez Główny Urząd Statystyczny, dotyczącymi liczby ludności i struktury wiekowej naszego społeczeństwa, obserwowany będzie wzrost udziału grupy 60+ przy jednoczesnym malejącym udziale pozostałych grup wiekowych (por. tab. 1).

Tabela 1. Procentowy udział poszczególnych grup wiekowych wraz z prognozą na lata 2030–2050

Wiek \ Rok	0–15 lat	15–60 lat	60+
2021	15,55	58,39	26,06
2030	13,06	57,94	29,00
2040	12,06	53,57	34,37
2050	12,14	47,51	40,35

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (<https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start>).

Zgodnie z danymi zawartymi w tabeli 1 w ciągu najbliższych lat zauważalny będzie spadek udziału grupy produkcyjnej (15–60 lat) o 11 punktów procentowych w ogólnej liczbie ludności przy jednoczesnym wzroście o 14 punktów procentowych udziału grupy w wieku 60+, której przysługuje prawo przejścia na emeryturę. Biorąc pod uwagę tylko zmiany w strukturze wiekowej ludności Polski, spodziewane jest, że liczba ludzi będących w grupie produkcyjnej zmaleje, co może powodować negatywne implikacje dla całego krajowego systemu gospodarczego – począwszy od spadku wskaźnika wydajności i efektywności pracy, poprzez problemy z łańcuchem dostaw oraz wzrostem inflacji, a nawet spadkiem stopy inwestycji krajowych i zagranicznych.

Warto zwrócić uwagę na problem osób młodych, które pozostają poza sferą zatrudnienia i edukacji – nazywanych potocznie grupą NEET (*Not in Employment, Education and Training*). W skład tej grupy wchodzi nie tylko osoby bezrobotne, ale też osoby bierne zawodowo, kończące przedwcześnie edukację, zniechęcone do aktywnego szukania pracy czy prowadzące alternatywny styl życia. W 2021 r. 11,2% osób z grupy wiekowej 15–29 lat pozostawało bez pracy i jednocześnie nie podejmowało edukacji lub innych kursów zawodowych¹⁹.

¹⁹ <https://ilostat.ilo.org/topics/youth/> [dostęp: 09.07.2024].

Transformacja demograficzna będzie miała istotny wpływ na charakter niektórych zawodów. Takim przykładem mogą być profesje: położnych, nauczycieli czy nauczycieli wychowania przedszkolnego. Malejąca liczba urodzeń będzie skutkowałą zmniejszeniem popytu na pracę osób wykonujących wymienione zawody. Jednocześnie pojawi się zapotrzebowanie na zawody związane z opieką długoterminową nad osobami starszymi czy też dostosowywaniem innych usług pod osoby 60+, zgodnie z koncepcją *silver economy*²⁰.

3. Wyzwania stojące przed polityką rynku pracy a koncepcja *A Just Transition*

Pomimo różnic w genezie i charakterze opisywanych transformacji istnieją również punkty zbieżne w możliwych konsekwencjach oraz wpływie na rynek pracy. Przy ewentualnym projektowaniu rozwiązań z zakresu polityki publicznej konieczne będzie uwzględnienie także stanowisk pracowników i pracodawców dotyczących zmian zachodzących na rynku pracy. Biorąc pod uwagę wysoki odsetek osób, które mogą być przeciwne procesom transformacji klimatycznej, energetycznej czy cyfrowej bądź nieufne wobec nich, nieodzowne będzie wprowadzenie takich rozwiązań, które zapobiegą powstawaniu konfliktów społecznych czy zwiększaniu się nierówności pomiędzy niektórymi grupami społecznymi. Jednocześnie powinny one zwiększać poziom zaufania pośród osób, które potencjalnie byłyby uczestnikami wskazanych zmian.

W deklaracji Międzynarodowej Organizacji Pracy podkreślono, że w związku ze zmianami zachodzącymi w obszarach klimatycznym, technologicznym i demograficznym organizacja musi ukierunkować swoje wysiłki na zapewnianie zrównoważonego rozwoju, przy jednoczesnym wykorzystaniu pełnego potencjału technologicznego i zachęcaniu rządów państw oraz partnerów społecznych do współtworzenia odpowiedniej polityki szkoleniowej²¹.

²⁰ *Silver economy* – system wytwarzania, dystrybucji oraz konsumpcji dóbr i usług ukierunkowany na wykorzystanie potencjału nabywczego osób starszych i starzejących się oraz zaspokajający ich potrzeby konsumpcyjne, bytowe i zdrowotne (por. M. Rudnicka, A. Surdej: *Gospodarka senioralna. Nowy sektor gospodarki narodowej w Polsce*. Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2013, s. 1–3).

²¹ Międzynarodowa Organizacja Pracy: *Deklaracja...*

W zarządzaniu procesem zmiany można wyróżnić koncepcje pasywne oraz aktywne. Pierwsze z nich zakładają, że zmiany są zjawiskiem towarzyszącym nam w codziennym życiu i nie jest konieczne, aby nimi zarządzać. W drugim typie przewiduje się, że usystematyzowane przyzwyczajanie się do nowych okoliczności i nowych zasad przyniesie więcej korzyści²². Do niego można właśnie zaliczyć koncepcję *A Just Transition (Sprawiedliwa Transformacja)*.

Koncepcja *A Just Transition* jest połączeniem celów politycznych, rozwiązań prawnych i ekonomicznych oraz dobrych praktyk, zmierzających do zminimalizowania negatywnego wpływu przemian gospodarczych na pracowników, ale też i na ogół społeczeństwa²³. Termin „*Sprawiedliwa Transformacja*” został użyty po raz pierwszy w latach 70. XX w. do opisu działań podejmowanych przez ruch związkowy w Stanach Zjednoczonych, których celem miało być zapewnienie w związku z wprowadzaniem regulacji środowiskowych większej ochrony pracowniczej. Obawy związane z transformacją klimatyczną spowodowane były nie tylko masowym zamykaniem poszczególnych zakładów pracy, ale także wzrostem nierówności społecznych w poszczególnych regionach. Wielu badaczy słusznie zauważyło, że poprzednie, jak i obecne działania zmierzające do stworzenia niskoemisyjnej gospodarki nie rozwiązały jednocześnie istniejących wcześniej problemów strukturalnych²⁴. W tym miejscu warto też przywołać pogląd Stephena Williamsa i Andreeanne Doyona, którzy wskazują, że „from a normative standpoint, we argue that we cannot achieve a sustainability transition without justice, indeed that an unjust transition is not sustainable”²⁵ („nie można osiągnąć zrównoważonej transformacji bez sprawiedliwości, a niesprawiedliwa transformacja nie jest trwała” – tłum. własne).

²² W. Walczak: *Metodyka zarządzania zmianami organizacyjnymi*. „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2009, nr 4, s. 71–77.

²³ T.A. Krawchenko, M. Gordon: *How Do We Manage a Just Transition? A Comparative Review of National and Regional Just Transition Initiatives*. „Sustainability” 2021, no. 13 (11), s. 1–16.

²⁴ B.K. Sovacool, M.H. Dworkin: *Energy Justice: Conceptual Insights and Practical Applications*. „Applied Energy” 2015, no. 142, s. 435–444.

²⁵ S. Williams, A. Doyon: *Justice in Energy Transitions*. „Environmental Innovation and Societal Transitions” 2019, no. 31, s. 144–153.

Koncepcja ta zyskała uznanie na całym świecie i została poddana dalszemu rozwojowi. Zgodnie z opracowaniem Międzynarodowej Konfederacji Związków Zawodowych (MKZZ) *Sprawiedliwa Transformacja* obejmuje m.in.:

- inwestowanie w niskoemisyjne miejsca pracy,
- zapewnienie ochrony pracy dla dotychczasowych pracowników z sektora górniczego, elektroenergetycznego,
- tworzenie odpowiednich polityk na podstawie dialogu społecznego,
- stworzenie możliwości przekwalifikowania się i podjęcia pracy w innym miejscu.

Założenie *Sprawiedliwej Transformacji* w głównej mierze odnosi się do zmian o podłożu klimatycznym i środowiskowym, jednak w sposób naturalny można byłoby przełożyć postulaty samej koncepcji również na inne procesy, w tym procesy demograficzne czy transformację cyfrową.

Aby więc urzeczywistnić koncepcję *A Just Transition* w życiu społeczno-ekonomicznym, kompetentne organy państwowe muszą stworzyć odpowiednie mechanizmy prawne, które jednocześnie zachęcałyby do realizacji procesów dekarbonizacji czy digitalizacji, a tym samym gwarantowałyby ochronę interesów pracowników, a także osób bezrobotnych²⁶. Należy wskazać, że wiele organizacji międzynarodowych, jak i wiele państw w sposób bezpośredni oraz pośredni wprowadza do swojego ustawodawstwa rozwiązania inspirowane założeniami *Sprawiedliwej Transformacji*²⁷. Jednymi z takich przykładów są m.in.: Wytyczne Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) na temat sprawiedliwej transformacji w kierunku zrównoważonych środowiskowo gospodarek i społeczeństw²⁸, Zalecenie Rady w sprawie zapewnienia sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej²⁹ czy Śląska Deklaracja na rzecz Solidarności i Sprawiedliwej Transformacji z 2018 r.

²⁶ D.J. Doorey: *The Contested Boundaries of Just Transitions Law*. 14.12.2021. <https://lpeproject.org/blog/the-contested-boundaries-of-just-transitions-law/> [dostęp: 14.07.2023].

²⁷ V. Johansson: *Just Transition as an Evolving Concept in International Climate Law*. "Journal of Environmental Law" 2023, no. 35, s. 229–249.

²⁸ International Labour Organization: *Guidelines for a Just Transition Towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*. International Labour Organization, Geneva 2015.

²⁹ Dz.U. UE. C. z 2022 r., nr 243, s. 35.

4. Przegląd zagranicznych rozwiązań zgodnych z koncepcją *A Just Transition*

Wiele państw na świecie zmagają się z procesem transformacji gospodarczej, której rezultaty odbiegały od tych planowych. Takim przykładem negatywnego wpływu przeprowadzonej transformacji ekologicznej jest sytuacja belgijskiej prowincji Hainaut, która w związku z zamknięciem kopalń węgla kamiennego boryka się z dużym bezrobociem i jest obecnie najbiedniejszym regionem w kraju³⁰. Zgodnie z opracowaniem przygotowanym przez Komisję Europejską wpływ transformacji ekologicznej, cyfrowej czy demograficznej na obszar związany z rynkiem pracy wymaga kompleksowych decyzji o charakterze politycznym³¹. Zaznacza się też, że poszczególne transformacje na poziomie makro mogą mieć ograniczony wpływ na zatrudnienie, za to już na poziomie mikro (regionów, powiatów lub gmin) oddziaływanie na rynek pracy może być znaczące.

Na podstawie przeprowadzonego przez Francescę Dilusio badania wykazano, że na 167 przypadków procesów dekarbonizacji aż 130 miało negatywny wpływ na rynek pracy, a pośrednio również na inne aspekty społeczne czy ekonomiczne. Obawy wzbudziły także takie zagadnienia, jak: sztuczna inteligencja, automatyczne pojazdy lub roboty, które również mogą wpłynąć na obecny stan zatrudnienia. Wielu pracowników ma wątpliwości, czy ich stanowiska pracy zostaną utrzymane lub czy dostosują się do nowych wymagań ze strony pracodawców, nabywając odpowiednie kompetencje cyfrowe³². Jednocześnie istnieją przykłady implementacji nowych technologii informatycznych, np. wprowadzenie na masową skalę do użytku komputerów, co pozwoliło na stworzenie wielu nowych miejsc pracy.

Warto przytoczyć wskazówki stworzone przez Niemiecką Agencję Środowiska, które mogą pomóc władzom, zarówno tym centralnym, jak

³⁰ E. Buyst, J.R. Roses, N. Wolf: *Changing Spatial Inequality in a Divided Country. Belgium, 1896–2010*. In: *The Economic Development of Europe's Regions – A Quantitative History since 1900*. Eds. J.R. Roses, N. Wolf. Routledge, New York 2019, s. 69–84.

³¹ A. Vandeplas et al.: *The Possible Implications of the Green Transition for the EU Labour Market*. European Commission, Brussels 2022.

³² X. Zhu: *Implications of Digital Transformation on Employment in Developing Countries*. 2022. https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2022/06/Zhu_Implications-of-Digital-Transformation-on-Employment-in-Developing-Countries.pdf [dostęp: 05.06.2023].

i lokalnym, w opracowaniu odpowiednich procedur i rozwiązań na wypadek transformacji gospodarczej³³. Zalecenia te powstały na podstawie doświadczeń związanych z przemianami gospodarczymi i procesem dekarbonizacji w Zagłębiu Ruhry i Łużycach w Niemczech (por. ramka 1).

Ramka 1. Zalecenia powstałe w wyniku dekarbonizacji Zagłębia Ruhry oraz Łużyc w Niemczech

1) Okres poprzedzający – planowanie oraz wsparcie przed masowymi zwolnieniami:
a) identyfikacja grupy pracowników dotkniętych planowanymi zwolnieniami,
b) audyt umiejętności zawodowych pracowników zakładu/regionu objętego programem restrukturyzacji,
c) przegląd przepisów prawa pracy pod kątem praw i obowiązków pracowników,
d) tworzenie instytucji/organizacji partnerstwa społecznego, zapewniające wsparcie w poszukiwaniu pracy i podnoszeniu kwalifikacji zawodowych przed rozpoczęciem właściwego etapu transformacji.
2) Okres transformacji i potransformacyjny – wsparcie po masowych zwolnieniach:
a) zapewnienie zabezpieczenia socjalnego (jednorazowe odprawy, zasiłki dla bezrobotnych, możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę),
b) aktywna polityka rynku pracy wspierająca proces reintegracji pracowników,
c) zapewnienie dostępu do usług publicznych (opieka zdrowotna, opieka nad dziećmi, transport publiczny).

Źródło: A. Reizenstein et al.: *Structural Change in Coal Regions as a Process of Economic and Social-Ecological Transition – Lessons Learnt from Structural Change Processes in Germany*. "Climate Change" 2021, no. 33, s. 40–46.

Do lat 60. XX w. gospodarka Zagłębia Ruhry oparta była na przemyśle węglowym i stalowym. W momencie, kiedy władze lokalne wiedziały, że złoża surowców naturalnych skończą się, przeprowadzono reformę strukturalną, która miała na celu uczynienie z Zagłębia Ruhry tzw. regionu³⁴. Wśród czynników, które przyczyniły się do pomyślnej transformacji, były:

³³ A. Reizenstein et al.: *Structural Change in Coal Regions as a Process of Economic and Social-Ecological Transition – Lessons Learnt from Structural Change Processes in Germany*. "Climate Change" 2021, no. 33, s. 18–50.

³⁴ Tamże.

- współpraca instytucjonalna (władze samorządowe, federalne, organizacje pracodawców, związki zawodowe),
- silna pozycja partnerów społecznych, m.in. związków zawodowych czy organizacji pracodawców,
- inwestycje sektora publicznego w usługi publiczne, zwłaszcza w zakresie szkolnictwa zawodowego i kształcenia ustawicznego,
- wspieranie innowacji i przedsiębiorczości w sektorze prywatnym,
- aktywna polityka rynku pracy, umożliwiająca przebranżowienie z sektora przemysłu na sektor usług.

Kolejnym przykładem proaktywnej roli państwa w kształtowaniu rynku pracy jest tworzenie rad bezpieczeństwa pracy (*Job Security Council*). Nie są one instytucjami państwowymi utworzonymi na podstawie aktów prawnych. Działają jako organizacje non profit, a każda z nich może objąć swoją działalnością określoną grupę pracowników. Zakres ich działań ustalany jest na podstawie porozumień pomiędzy pracodawcą lub organizacją pracodawców a związkami zawodowymi³⁵. Są one finansowane bezpośrednio przez pracowników – członków rad, a jednostkowa składka wynosi 0,3% wynagrodzenia za pracę³⁶. Aktywność rad skupia się w głównej mierze na pracownikach objętych zwolnieniami grupowymi. Jednak warto zaznaczyć, że każdy pracownik opłacający składki na rzecz członkostwa w radzie ma prawo wystąpić do niej z indywidualnym problemem.

Atutem rad bezpieczeństwa pracy jest fakt, że podejmują one działania interwencyjne przed samym zwolnieniem lub odejściem pracownika, a także udzielają porad pracodawcom i związkom zawodowym w sporach pracowniczych czy kwestiach związanych z efektywnym zarządzaniem kapitałem ludzkim. Fundacje rad działają w większości przedsiębiorstw we wszystkich sektorach gospodarki Szwecji. Z danych przekazywanych przez organizacje zarządzające radami wynika, że co 8. z 10 pracowników korzystających z ich usług jest w stanie zmienić pracę lub podnosi swoje kwalifikacje zawodowe³⁷. Warto przytoczyć również przykład sąsiedniej Danii, która jest pionierem kon-

³⁵ L. Walter: *Job Security Council in Sweden*. https://www.oecd.org/els/soc/13_Walter_Transition_Services_Sweden.pdf [dostęp: 10.07.2023].

³⁶ O. Jansson, J. Ottosson: *Negotiating a New Swedish Model: Employment Transition Agreements and the Struggle over Redundancies*. "Journal of Industrial Relations" 2021, no. 63, s. 706–727.

³⁷ L. Walter: *Job Security Council in Sweden...*

cepcji *Flexicurity*³⁸. Jednym z filarów mechanizmu łączącego elastyczny rynek pracy oraz bezpieczeństwo socjalne jest aktywna polityka rynku pracy, która oparta jest na praktycznych szkoleniach zawodowych w przedsiębiorstwach państwowych i prywatnych, pomocy z zakresu doradztwa zawodowego czy nawet dopłat do wynagrodzeń dla pracodawców, którzy zatrudnią przekwalifikowanego pracownika³⁹.

Modelowym przykładem w dziedzinie minimalizowania wpływu skutków procesu starzenia się na kondycję rynku pracy jest polityka prowadzona przez rząd japoński. Coraz więcej osób w Kraju Kwitnącej Wiśni osiąga wiek 60+. System emerytalny w Japonii oparty jest na obowiązkowym przechodzeniu na emeryturę, co oznacza, że wiele przedsiębiorstw ma problem z zastępowalnością pracowników. Przedsięwzięto więc pewne reformy, które mają na celu wydłużenie aktywności grupy osób 50+⁴⁰. Po pierwsze, postanowiono, że zostanie zniesione prawo przedsiębiorstw i korporacji do ustalania obowiązkowego wieku emerytalnego poniżej wieku wskazanego przez rząd. Po drugie, ustalono, że wiek emerytalny do 2030 r. będzie dalej podwyższany ze względu na problem z niedoborem pracowników, jak i z uwagi na rosnącą długość życia. Po trzecie, planuje się przeprowadzić reformę prawa pracy, która doprowadzi do tego, że wynagrodzenia nie będą uzależnione od stażu pracy pracownika. Obecnie przedsiębiorstwa ze względów oszczędnościowych często zwalniają pracowników z długim stażem. Rząd japoński chce też w znacznej mierze zwiększyć udział osób 50+ w szkoleniach i kursach, aby poszerzyć ich kompetencje cyfrowe. Warto wskazać, że oprócz reform w zakresie inicjatyw finansowych, prawnych czy edukacyjnych, które mają na celu zwiększenie aktywności zawodowej osób 50+, ważne jest również zwalczanie stereotypów dotyczących zarówno efektywności, jak i zachowania w miejscu pracy osób starszych.

³⁸ *Flexicurity* – socjalny model zatrudnienia oparty na łatwym procesie zatrudniania oraz zwalniania pracowników przez pracodawcę, a także wysokich zabezpieczeniach socjalnych dla bezrobotnych.

³⁹ Danish Agency for Labour Market and Recruitment: *Active Labour Market Policy Measures*. 22.05.2023. <https://www.star.dk/en/active-labour-market-policy-measures/> [dostęp: 23.07.2023].

⁴⁰ R.S. Jones, H. Seitani: *Labour Market Reform in Japan to Cope with a Shrinking and Ageing Population*. OECD, Paris 2019.

Z kolei rząd Kanady, we współpracy z władzami prowincji i terytoriów, w latach 2003–2006 sfinansował liczne projekty w ramach Inicjatywy Projektów Pilotażowych dla Starszych Pracowników, w tym szereg inicjatyw uświadamiających, które działały głównie w Quebecu i na Wyspie Księcia Edwarda⁴¹. Również w Wielkiej Brytanii i Norwegii podjęto inicjatywy zwiększające świadomość korzyści płynących z zatrudniania starszych pracowników. Choć nie wykazano bezpośredniego wpływu wskazanych kampanii i projektów na zwiększenie aktywności zawodowej, zaobserwowano równocześnie zmianę nastawienia pracodawców do osób 50+ i ich ukrytych umiejętności.

5. Polskie rozwiązania prawne z zakresu promocji zatrudnienia oraz ochrony stosunku pracy a koncepcja *A Just Transition* w Polsce

5.1. Omówienie stanu prawnego w Polsce

Polska, podobnie jak pozostałe państwa Unii Europejskiej, zobowiązała się do realizacji części postulatów koncepcji *A Just Transition*. W Krajowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia na 2023 r. został szczegółowo omówiony mechanizm *Sprawiedliwej Transformacji*, a także plany rządu polskiego mające przeciwdziałać zagrożeniom na rynku pracy, w tym związanym z transformacjami klimatycznymi, cyfrowymi czy demograficznymi⁴².

W Polsce jedynym aktem prawnym z dziedziny promocji zatrudnienia i wspierania aktywności zawodowej, który dotyczy wszystkich grup zawodowych, jest ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r.⁴³. Dodatkowo funkcjonują również dwie ustawy, których istotą jest ochrona interesów pracowników górnictwa i sektora energetycznego. Są to odpowiednio:

⁴¹ Government of Canada: *Promoting the Labour Force Participation of Older Canadians*. <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/corporate/seniors/forum/labour-force-participation.html#h2.4> [dostęp: 28.07.2023].

⁴² Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej: *Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2023*. <https://www.gov.pl/web/rodzina/krajowy-plan-dzialan-na-rzecz-zatrudnienia2> [dostęp: 14.07.2023].

⁴³ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., nr 99, poz. 1001 ze zm.), dalej: u.p.z.i.r.p.

- ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego⁴⁴,
- ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o osłonach socjalnych dla pracowników sektora elektroenergetycznego i branży górnictwa węgla brunatnego⁴⁵.

W ramach niniejszego opracowania zostaną omówione poszczególne rozwiązania i instytucje prawne zawarte we wskazanych ustawach.

5.2. Działania na rzecz zwiększania aktywności zawodowej i promocji zatrudnienia w społeczeństwie polskim

Celem ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jest określenie zadań państwa w zakresie aktywizacji zawodowej oraz łagodzenia skutków bezrobocia⁴⁶, które docelowo mają zapewnić obywatelom odpowiedni rozwój zasobów ludzkich, wysoką jakość pracy czy gwarantować stan zbliżony do pełnego i produktywnego zatrudnienia⁴⁷.

Poszczególne zadania określone w opisywanej ustawie można podzielić na dwie grupy: te, które zostały przypisane bezpośrednio Radzie Ministrów lub ministrowi odpowiedzialnemu za dział administracji rządowej – praca, oraz te, których bezpośrednimi wykonawcami są wyspecjalizowane instytucje rynku pracy, określone w art. 6 ust. 1 u.p.z.i.r.p. Zgodnie ze wskazanym przepisem prawnym instytucjami rynku pracy są odpowiednio:

- 1) „publiczne służby zatrudnienia;
- 2) Ochotnicze Hufce Pracy;
- 3) agencje zatrudnienia;
- 4) instytucje szkoleniowe;
- 5) instytucje dialogu społecznego;
- 6) instytucje partnerstwa lokalnego”.

⁴⁴ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz.U. z 2007 r., nr 192, poz. 1379 ze zm.).

⁴⁵ Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o osłonach socjalnych dla pracowników sektora elektroenergetycznego i branży górnictwa węgla brunatnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 1737).

⁴⁶ Art. 1 ust. 1 u.p.z.i.r.p. (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 735 z późn. zm.).

⁴⁷ Art. 1 ust. 2 u.p.z.i.r.p. (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 735 z późn. zm.).

Instytucje te realizują poszczególne zadania z zakresu pośrednictwa i poradnictwa pracy lub organizacji szkoleń, które zostały określone odpowiednio w art. 35–43 u.p.z.i.r.p. Są to m.in.:

- inicjowanie przez starostę, organizowanie oraz finansowanie szkoleń umożliwiających podniesienie kwalifikacji zawodowych, które pozwolą na zwiększenie szans na podjęcie lub utrzymanie zatrudnienia albo podjęcie działalności gospodarczej przez osoby bezrobotne (art. 40 u.p.z.i.r.p.);
- sfinansowanie stypendium osobie bezrobotnej na czas odbywania szkolenia, na które została skierowana przez starostę (art. 41 u.p.z.i.r.p.);
- udzielenie pożyczki osobie bezrobotnej na sfinansowanie kosztów szkolenia (art. 42 u.p.z.i.r.p.);
- możliwość dofinansowania osobie bezrobotnej kosztów związanych z podjęciem studiów podyplomowych (art. 42a u.p.z.i.r.p.).

Wskazane przepisy prawne stosuje się odpowiednio, m.in. do osób, które znajdują się w okresie wypowiedzenia stosunku pracy lub służbowego z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy, czy do osób zatrudnionych u pracodawcy, wobec którego ogłoszono upadłość lub stan likwidacji.

Równoległe ustawodawca przewidział tzw. instrumenty rynku pracy, które zgodnie z założeniem mają być mechanizmami dodatkowo wspierającymi wskazane usługi rynku pracy. Zgodnie z art. 44 u.p.z.i.r.p. przewidziano następujący katalog:

- finansowanie kosztów przejazdu do pracodawcy, miejsca pracy, miejsca odbywania stażu, przygotowania zawodowego dorosłych lub do miejsca odbywania zajęć w zakresie poradnictwa zawodowego,
- finansowanie kosztów zakwaterowania w miejscu pracy osobie, która podjęła zatrudnienie, inną pracę zarobkową, staż, przygotowanie zawodowe,
- dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa,
- refundowanie kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego,
- finansowanie dodatków aktywizacyjnych,
- finansowanie kosztów zorganizowanego przejazdu bezrobotnych i poszukujących pracy w ramach sieci EURES.

Interesującym rozwiązaniem w kontekście zapobiegania zjawisku bezrobocia wśród osób młodych jest nałożony przez ustawodawcę na powiatowe urzędy pracy obowiązek, w ramach którego powinny one przedstawić bezrobotnym do 25. roku życia w okresie do 4 miesięcy od dnia rejestracji propozycję zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych, zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych⁴⁸. Innymi dodatkowymi instrumentami adresowanymi do bezrobotnych do 30. roku życia są odpowiednio: bon szkoleniowy, bon stażowy, bon zatrudnieniowy, bon na zasiedlenie. Wprowadzenie opisywanych instrumentów dotyczących programów aktywizacyjnych dla młodych osób bezrobotnych było skutkiem kryzysu gospodarczego z lat 2007–2009, który spowodował wzrost bezrobocia, zwłaszcza w grupie 18–25 lat, w wielu krajach.

Z kolei w przypadku bezrobotnych, którzy ukończyli 50. rok życia, ustawodawca przewidział możliwość dofinansowania wynagrodzenia za zatrudnienie takiej osoby przy spełnieniu odpowiednich warunków. Innych programów aktywizacyjnych skierowanych konkretnie dla bezrobotnych powyżej 50. roku życia nie przewidziano.

Ciekawym rozwiązaniem pod kątem legislacyjnym jest zawarcie w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy mechanizmu zwolnienia monitorowanego. Na podstawie art. 70 u.p.z.i.r.p. pracodawca zamierzający zwolnić co najmniej 50 pracowników w okresie 3 miesięcy jest obowiązany uzgodnić z właściwym mu powiatowym urzędem pracy zakres i formy pomocy dla zwalnianych pracowników. Zgodnie z założeniami wskazanego przepisu zwolnienia monitorowane mają polegać na oferowaniu pracownikom zwalnianym z przyczyn, które leżą po stronie pracodawcy, specjalnego programu pomocowego. Program ten powinien obejmować nie tylko pracowników będących w trakcie wypowiedzenia lub tych, którzy są zagrożeni zwolnieniem, ale także tych, których stosunek pracy został rozwiązany 6 miesięcy przed zgłoszeniem pracodawcy do odpowiedniego urzędu pracy. Jest to o tyle ważne, że wskazany przepis prawny może dotyczyć sytuacji związanych z wpływem przemian gospodarczych na rynek pracy. Programy pomocowe mogą być finansowane przez pracodawcę lub równocześnie przez pracodawcę i odpowiednie

⁴⁸ Art. 50 ust. 1 u.p.z.i.r.p. (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 735 z późn. zm.).

jednostki administracji publicznej lub przez inne organizacje oraz osoby prawne z udziałem pracodawcy. Warto zaznaczyć, że pracownik może również nie skorzystać z proponowanego programu pomocowego. W takim wypadku pracodawca wypłaca na wniosek pracownika świadczenie szkoleniowe, a pracownik objęty zwolnieniem monitorowanym może także korzystać z poradnictwa zawodowego, oferowanego przez urząd pracy.

5.3. Aktualne rozwiązania na rzecz ochrony stosunku pracy osób zatrudnionych w branży górniczej i energetycznej

Ustawa o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego z dnia 7 września 2007 r. oraz ustawa o osłonach socjalnych dla pracowników sektora elektroenergetycznego i branży górnictwa węgla brunatnego z dnia 17 sierpnia 2023 r. to przykłady aktów prawnych, które regulują istotę praw pracowniczych związanych z procesem dekarbonizacji, co jest częścią wdrożonej przez rząd polski w 2021 r. Polityki Energetycznej.

W ustawach uregulowano uprawnienia pracowników likwidowanych kopalń lub innych zakładów pracy. Zgodnie z przepisami ustaw pracownikom, którzy nie spełniają kryterium wieku emerytalnego, przysługuje prawo do skorzystania:

- z urlopu górniczego/energetycznego albo
- z jednorazowej odprawy pieniężnej.

Uprawnienia są przyznawane pracownikowi na jego wniosek za zgodą pracodawcy i można skorzystać z nich tylko raz.

Urlop górniczy lub energetyczny przysługuje pracownikom, którym brakuje nie więcej niż 4 lata do nabycia prawa do emerytury. Maksymalny wymiar tego urlopu wynosi 4 lata. W okresie korzystania z niego pracownik jest zwolniony z obowiązku świadczenia pracy i otrzymuje tzw. świadczenie socjalne w wysokości 75% lub 80% miesięcznego wynagrodzenia, obliczanego tak, jak wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy w zależności od podstawy prawnej i kryteriów określonych w ustawach. Osoba, która korzysta z urlopu górniczego albo energetycznego, traci to uprawnienie, jeżeli w czasie korzystania z niego:

- podjęła pracę zarobkową na podstawie stosunku pracy, umowy cywilnoprawnej, w ramach jednoosobowej działalności gospodarczej lub na innej podstawie w podmiocie z sektora elektroenergetycznego lub górniczego;
- nabyła uprawnienia emerytalne.

Jednorazowa odprawa pieniężna przysługuje pracownikom nieposiadającym uprawnień do urlopu górniczego albo energetycznego. Kryteria jej przyznawania nieznacznie się różnią względem opisywanych ustaw.

Zgodnie z ustawą o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego pracownik musi zakończyć świadczenie pracy w okresie do 3 miesięcy od dnia zbycia kopalni, tj. w dniu przekazania danej kopalni do Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A. Jednorazowa odprawa pieniężna przysługuje pracownikom pracującym zarówno pod ziemią, jak i na powierzchni kopalni. Pracownicy z obu grup, aby skorzystać z tej odprawy, muszą posiadać co najmniej roczny staż pracy. Wysokość jednorazowej odprawy pieniężnej wynosi 120 000 złotych. Pracownik sektora górnictwa węgla kamiennego może również nie skorzystać z przysługujących mu uprawnień. W takiej sytuacji pracodawca rozwiązuje umowę o pracę na podstawie ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników⁴⁹.

Z kolei zgodnie z ustawą o osłonach socjalnych dla pracowników sektora elektroenergetycznego i branży górnictwa węgla brunatnego pracownik musi posiadać co najmniej 5-letni staż pracy. Odprawa jest przyznawana pracownikom pod warunkiem rozwiązania umowy o pracę na podstawie ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. Powodami rozwiązania z danym pracownikiem stosunku pracy powinny być:

- wyłączenie jednostek wytwórczych przedsiębiorstw energetycznych,
- systemowa redukcja etatów,
- zakończenie wydobywania węgla brunatnego.

⁴⁹ Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (tj. Dz.U. z 2024 r., poz. 61).

Przysługująca jednorazowa odprawa pieniężna ma wysokość 12-krotności miesięcznego wynagrodzenia pracownika, obliczanego jak wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy.

Należy wskazać, że w ustawie o osłonach socjalnych przyjęto przepis normujący sankcję zwrotu odprawy pieniężnej, jeżeli w okresie 24 miesięcy od dnia rozwiązania umowy o pracę dany pracownik podejmie zatrudnienie w podmiocie z sektora elektroenergetycznego lub górniczego.

6. Podsumowanie

Świat, w tym rynek pracy, zawsze będzie ulegał pewnym przeobrażeniom. Należy zastanowić się, czy człowiek jest należycie przygotowany na coraz szybciej następujące zmiany. Jeszcze 30 lat temu wiele osób nie przypuszczało, że w codziennym użytku pojawią się komputery czy smartfony oraz że konieczne będzie przejście na zieloną energię. Nie oznacza to jednak, że nie należy przygotowywać się na transformacje zawczasu, dodatkowo biorąc pod uwagę dynamiczne tempo trwających już procesów. Za pewnego rodzaju ruch wyprzedzający należy uznać rozwiązania z zakresu osłon socjalnych dla pracowników z sektora górniczego i elektroenergetycznego. Są one zgodne z postulatami organizacji związkowych wskazanych branż, co dodatkowo może wzmacniać ich zasadność. Jednocześnie warto wskazać, że wprowadzone ustawy zakładają mechanizmy z zakresu pasywnej polityki rynku pracy – ustawodawca nie przewidział w nich rozwiązań umożliwiających przebranżowienie lub podniesienie dotychczasowych kwalifikacji zawodowych. Pracownicy sektora górniczego lub elektroenergetycznego są specjalistami w swojej dziedzinie, co może oznaczać, że w związku z zamknięciem kopalń lub niektórych elektrowni większość osób z tej grupy może paść ofiarą długotrwałego bezrobocia. Z kolei ustawa o promowaniu zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zawiera szereg środków mających zaktywizować osoby bezrobotne lub też mające zakończyć pracę w niedługim okresie. Mimo licznych możliwości, które mogą stosować publiczne służby zatrudnienia w celu aktywizacji zawodowej, większość z nich nie jest znana zainteresowanym bądź jest po prostu nieskuteczna, co potwierdza raport z kontroli Najwyższej Izby Kontroli na temat efek-

tywności usług rynku pracy⁵⁰. Dodatkowo, środki pieniężne wypłacane w ramach poszczególnych usług rynku pracy są często niewystarczające i nie są one waloryzowane od wielu lat. W Krajowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia na 2023 r. wskazano, że głównymi wyzwaniami dla rynku pracy w Polsce są niedobory kadrowe związane z niedostatecznym dopasowaniem umiejętności do wymogów na rynku pracy, m.in. wynikających z trwającej transformacji cyfrowej oraz klimatycznej, a także niewystarczająca efektywność instytucji rynku pracy i aktywnych polityk zatrudnienia⁵¹. Rada Ministrów w powyższym dokumencie za główny cel uznała konieczność wzrostu aktywności zawodowej przy jednoczesnym wsparciu koncepcji *life-long learning*, wzmacnianiu dialogu obywatelskiego, promowaniu idei ekonomii społecznej czy wprowadzeniu mechanizmów prawnych, które wspierałyby publiczne służby zatrudnienia przy dostosowywaniu do aktualnych potrzeb. Jako realizację tego ostatniego postulatu można określić projekt ustawy o aktywności zawodowej⁵², która w założeniu miała zastąpić obecnie obowiązującą ustawę o promowaniu zatrudnienia oraz instytucjach rynku pracy. Mimo że sam projekt z uwagi na zasadę dyskontynuacji prac parlamentu nie będzie dalej procedowany, to należy podkreślić, że po raz pierwszy dostrzeżono konieczność dostosowania prac Publicznych Służb Zatrudnienia do indywidualnych potrzeb bezrobotnych, osób biernych zawodowo czy też osób chcących zwiększyć swoje kompetencje zawodowe.

Polska jako kraj, który przeszedł transformację ustrojową i gospodarczą, powinna być szczególnie wrażliwa na sytuację osób, które nie są beneficjentami zmian klimatycznych, cyfrowych lub demograficznych. Jednym ze środków, jakie mogłyby zapobiegać negatywnym efektom powyższych procesów, jest prowadzenie przez państwo aktywnej polityki rynku pracy oraz wspieranie dialogu pomiędzy partnerami społecznymi. Należy zastanowić się nad wprowadzeniem do polskiego ustawodawstwa przepisów, które będą sprzyjać podnosze-

⁵⁰ Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Lublinie: *Efektywność świadczenia usług rynku pracy*. Najwyższa Izba Kontroli, Lublin 2018.

⁵¹ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej: *Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2022*. <https://www.gov.pl/web/rodzina/krajowy-plan-dzialan-na-rzecz-zatrudnienia2> [dostęp: 03.11.2023].

⁵² Rządowe Centrum Legislacji: *Projekt ustawy o aktywności zawodowej z 23.09.2022 r.* <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12364850/katalog/12917052> [dostęp: 15.09.2023].

niu kwalifikacji zawodowych pracowników i ułatwiać te działania, a w przypadku osób bezrobotnych – przepisów umożliwiających im ponowne wejście na rynek pracy.

Rozwiązania te można przyporządkować do dwóch grup. Pierwszą grupę stanowiłyby mechanizmy o charakterze ogólnokrajowym. W pierwszej kolejności należy zastanowić się nad implementacją do polskiego porządku prawnego przepisów o charakterze semiimperatywnym, dotyczącym obowiązku prowadzenia polityki szkoleniowej przez pracodawcę. Taka zmiana mogłaby się odbyć na poziomie regulaminu pracy – jako źródła prawa pracy, który ustala wewnętrzny porządek i organizację w danym zakładzie pracy. Ustawodawca mógłby nałożyć również obowiązek, zarówno na stronę pracowniczą, jak i pracodawczą, aby część dotycząca zasad i obowiązków w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników była ustalana i weryfikowana co jakiś czas przez obie strony za pomocą ich przedstawicieli. Kolejną reformą w tym zakresie może być dodanie jako jednego z obowiązków pracowniczych konieczności realizacji polityki szkoleniowej oraz wprowadzenie klauzuli w zakresie wzajemnej kooperacji w tej kwestii jako *essentialia negotii* umowy o pracę.

W ramach przedstawionych zmian nie należy wykluczać osób zatrudnionych na umowach cywilnoprawnych, dlatego ta grupa powinna zostać objęta proponowanymi przepisami. Państwo musi także działać na rzecz przekształcenia Rady Dialogu Społecznego w nowoczesną platformę do prowadzenia komunikacji pomiędzy związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców. Interesem państwa jest również wsparcie pracowników w zrzeszaniu się.

Drugą grupą są rozwiązania o charakterze centralno-lokalnym. Mogłoby to być wprowadzenie efektywnych polityk wspierania zatrudnienia przy jednoczesnym silnym nacisku na kooperację z prywatnymi pośrednikami/brokerami pracy. Równocześnie odpowiednie instytucje rynku pracy powinny przeprowadzać coroczne audyty na poziomie zarówno regionalnym, jak i całego kraju, w celu badania efektywności poszczególnych usług rynku pracy. Należałoby się również zastanowić nad programem zachęt finansowych, ułatwiających podejmowanie kształcenia ustawicznego przez pracowników poprzez ulgi podatkowe, pożyczki naukowe, a nawet stworzenie ogólnokrajowego funduszu celowego. Zwłaszcza z tego ostatniego mogliby korzy-

stać pracownicy zagrożeni utratą pracy. Z takiego funduszu mogłyby być pokrywane całkowicie lub częściowo programy pozwalające na przebranżowienie takiej grupy osób. Należy zaznaczyć, że w tworzenie tego typu projektów o charakterze edukacyjno-szkoleniowym powinni być zaangażowani przede wszystkim przedstawiciele pracodawców, w tym partnerzy korporacyjni jako ich współtwórcy. Umożliwi to zminimalizowanie ryzyka, że potencjalni beneficjenci tych projektów nie będą posiadali niezbędnych umiejętności.

Państwo powinno również wspierać w ramach obecnie obowiązujących przepisów tworzenie wewnątrz danego zakładu pracy odpowiednich organów, które nie tylko decydowałyby o zakresie wewnętrznej polityki szkoleniowej, ale też wspierałyby pracowników w innych sprawach związanych z prawem pracy. Wart rozważenia jest także pomysł nowelizacji obecnego Kodeksu pracy, w ramach której ustawodawca powinien zharmonizować większość przepisów dotyczących prawa i polityki rynku pracy w jednym miejscu.

Dostosowywanie polityki rynku pracy jest procesem o charakterze ciągłym i wymaga stałych nowelizacji. Zdaniem autora należy również zmienić definicję bezpieczeństwa zatrudnienia, które często jest utożsamiane ze stabilnością aktualnej pracy. W dzisiejszych czasach pojęcie to powinno być identyfikowane z możliwością bycia zatrudnionym z uwagi na posiadane kwalifikacje lub doświadczenie zawodowe. Proces tych zmian musi być realizowany przy jednoczesnej kooperacji związków zawodowych, organizacji pracodawców i państwa. Bez współpracy tych trzech stron jakiegokolwiek reformy mogą nie mieć wystarczającego poparcia społecznego.

Bibliografia

- Acemoglu D., Autor D.: *Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earning*. "Handbook of Labor Economics" 2010, no. 4, s. 1043–1171.
- Balicki J.: *Uwarunkowania i skutki kryzysu demograficznego w Polsce*. „Teologia i Moralność” 2010, T. 7, s. 17–32.
- Bayón Pérez J., Arenas Falótico A.J., Lominchar J.: *New Technologies' Impact on Workforce and Labor Law*. "Academicus International Scientific Journal" 2022, no. 25, s. 75–90.
- Buyst E., Roses J.R., Wolf N.: *Changing Spatial Inequality in a Divided Country. Belgium, 1896–2010*. In: *The Economic Development of Europe's Regions –*

- A Quantitative History since 1900*. Eds. J.R. Roses, N. Wolf. Routledge, New York 2019, s. 69–84.
- Czapiński J., Panek T.: *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*. Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2015.
- Danish Agency for Labour Market and Recruitment: *Active Labour Market Policy Measures*. 22.05.2023. <https://www.star.dk/en/active-labour-market-policy-measures/> [dostęp: 23.07.2023].
- Dilusio F.: *Coal Transitions – Part 1: A Systematic Map and Review of Case Study Learnings from Regional, National, and Local Coal Phase-out Experiences*. “Environmental Research Papers” 2021, no. 21, s. 20.
- Doorey D.J.: *The Contested Boundaries of Just Transitions Law*. 14.12.2021. <https://lpeproject.org/blog/the-contested-boundaries-of-just-transitions-law/> [dostęp: 14.07.2023].
- Dvorkin M.A.: *Jobs Involving Routine Tasks Aren’t Growing*. 04.01.2016. <https://www.stlouisfed.org/on-the-economy/2016/january/jobs-involving-routine-tasks-arent-growing> [dostęp: 13.07.2023].
- Dweck C.: *Nowa psychologia sukcesu*. Przeł. A. Czajkowska. Wydawnictwo MUZA S.A., Warszawa 2017.
- Furmanek W.: *Piąta rewolucja przemysłowa. Eksplikacja pojęcia*. „Edukacja – Technika – Informatyka” 2018, nr 2 (24), s. 275–283.
- Government of Canada: *Promoting the Labour Force Participation of Older Canadians*. <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/corporate/seniors/forum/labour-force-participation.html#h2.4> [dostęp: 28.07.2023].
- Góral Z.: *Definicja bezrobotnego w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 5, s. 23–30.
- International Labour Organization: *Guidelines for a Just Transition Towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*. International Labour Organization, Geneva 2015.
- Jansson O., Ottosson J.: *Negotiating a New Swedish Model: Employment Transition Agreements and the Struggle over Redundancies*. “Journal of Industrial Relations” 2021, no. 63, s. 706–727.
- Johansson V.: *Just Transition as an Evolving Concept in International Climate Law*. “Journal of Environmental Law” 2023, no. 35, s. 229–249.
- Jones R.S., Seitani H.: *Labour Market Reform in Japan to Cope with a Shrinking and Ageing Population*. OECD, Paris 2019.
- Kantar Public: *Stan polskiego górnictwa według górników, ich partnerów i otoczenia społecznego*. Kantar Public, Warszawa 2021.
- Kiewra D., Szpor A., Witajewski-Baltvilks J.: *Sprawiedliwa transformacja węglowa w regionie śląskim. Implikacje dla rynku pracy*. Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2019.
- Krawchenko T.A., Gordon M.: *How Do We Manage a Just Transition? A Comparative Review of National and Regional Just Transition Initiatives*. “Sustainability” 2021, no. 13 (11), s. 1–16.

- Międzynarodowa Organizacja Pracy: *Deklaracja Międzynarodowej Organizacji Pracy o przyszłości pracy*. Międzynarodowa Organizacja Pracy, Genewa 2019.
- Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Lublinie: *Efektywność świadczenia usług rynku pracy*. Najwyższa Izba Kontroli, Lublin 2018.
- Reizenstein A. et al.: *Structural Change in Coal Regions as a Process of Economic and Social-Ecological Transition – Lessons Learnt from Structural Change Processes in Germany*. "Climate Change" 2021, no. 33, s. 18–50.
- Revill C., Harris V.: *2020 The Climate Turning Point*. Carbon Tracker Initiative, London 2020.
- Rica S. de la, Gortazar L.: *Differences in Job De-Routinization in OECD Countries: Evidence from PIAAC*. "IZA Discussion Paper" 2016, no. 9736, s. 10–12.
- Rudnicka M., Surdej A.: *Gospodarka senioralna. Nowy sektor gospodarki narodowej w Polsce*. Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2013.
- Schaeffer M. et al.: *Feasibility of Limiting Warming to 1,5 to 2°*. Climate Analytics, Berlin 2015.
- Sovacool B.K., Dworkin M.H.: *Energy Justice: Conceptual Insights and Practical Applications*. "Applied Energy" 2015, no. 142, s. 435–444.
- Szymczak A., Gawrycka M.: *Praca jako dobro indywidualne i społeczne*. „Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 214, s. 276–287.
- Vandeplass A. et al.: *The Possible Implications of the Green Transition for the EU Labour Market*. European Commission, Brussels 2022.
- Walczak W.: *Metodyka zarządzania zmianami organizacyjnymi*. „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2009, nr 4, s. 71–77.
- Walter L.: *Job Security Council in Sweden*. https://www.oecd.org/els/soc/13_Walter_Transition_Services_Sweden.pdf [dostęp: 10.07.2023].
- Williams S., Doyon A.: *Justice in Energy Transitions*. "Environmental Innovation and Societal Transitions" 2019, no. 31, s. 144–153.
- World Economic Forum: *Future of Jobs Report – Insight Report*. World Economic Forum, Geneva 2023.
- Zhu X.: *Implications of Digital Transformation on Employment in Developing Countries*. 2022. https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2022/06/Zhu_Implications-of-Digital-Transformation-on-Employment-in-Developing-Countries.pdf [dostęp: 05.06.2023].

Transformacje na rynku pracy – aktualne problemy oraz propozycje rozwiązań

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu będzie próba odpowiedzi na pytanie – czy konieczna jest reforma polskiego ustawodawstwa w zakresie promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy? Aktualnie na całym świecie zauważalne są procesy gospodarcze,

które będą miały istotny wpływ na funkcjonowanie rynku pracy, w tym w Polsce. Niniejsze opracowanie ma umożliwić również czytelnikowi zaznajomienie się z koncepcją *A Just Transition*. W tekście porównano zagraniczne rozwiązania z polskimi przepisami prawnymi w kwestii prowadzenia aktywnej polityki pracy, promocji zatrudnienia czy też ochrony pracowników narażonych na negatywne skutki transformacji. Zgodnie z hipotezą artykułu Polska nie jest przygotowana na zachodzące zmiany wynikające z transformacji klimatycznej, cyfrowej czy demograficznej. Niniejsze ustalenia mogą ułatwić projektowanie odpowiedniej polityki rynku pracy w tym zakresie.

Słowa kluczowe: prawo pracy, rynek pracy, polityka rynku pracy, transformacja klimatyczna, transformacja cyfrowa, proces starzenia się