

UKD 622.33: 622.336.56: 622.33(4-67)

Pomoc publiczna dla sektora górnictwa węglowego w świetle regulacji Unii Europejskiej

Public aid for hard coal sector in Poland in the light of the European Union legal regulations



Mgr inż. Karol Osadnik^{*)}



Mgr Monika Porzerzyńska-Antonik^{*)}

Treść: W referacie przedstawiono pomoc publiczną udzieloną podmiotom sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce od momentu akcesji do Unii Europejskiej. Przeglądu dokonano w oparciu o sektorowe uwarunkowania prawne udzielania pomocy państwa dla górnictwa węgla kamiennego w krajach członkowskich UE w ujęciu historycznym i wskazano aktualne możliwości korzystania z pomocy. Dokonano również oceny wpływu pomocy udzielonej branży węglowej na sytuację ekonomiczno-finansową spółek węglowych.

Abstract: This paper presents the issue of public aid granted to hard coal enterprises in Poland since the European Union accession. The overview has been carried out on the basis of the sector regulations in terms of public aid for coal sector in the EU member states in the past as well as the currently available options of aid. The assessment of impact of the granted aid on the economic-financial situation of coal companies has been presented as well.

Słowa kluczowe:

górnictwo, pomoc publiczna, Unia Europejska, regulacje prawne

Key words:

mining industry, public aid, the European Union, legal regulations

1. Wprowadzenie

Sektor węglowy w krajach Unii Europejskiej już w latach sześćdziesiątych ubiegłego stulecia wymagał wsparcia ze strony państwa, z uwagi na przeobrażenia gospodarek tych państw, rosnącą rolę węgla importowanego z innych kontynentów i niskie ceny innych nośników energii, jak ropa i gaz. Również rosnące koszty wydobycia surowca w coraz trudniejszych warunkach geologiczno-górnicznych przyczyniały się do konieczności podjęcia procesów restrukturyzacyjnych tych przemysłów, które nie byłyby możliwe bez wsparcia ze środków publicznych.

2. Historyczne uwarunkowania pomocy publicznej dla górnictwa węgla kamiennego w Unii Europejskiej

Kiedy w 1951 roku 6 państw europejskich podpisywało *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali*, węgiel stanowił fundament budowy Europy. Art. 4 Traktatu uznawał jakiegokolwiek środki wsparcia przez państwo jako niezgodne ze wspólnym rynkiem węgla i stali i zakazywał ich stosowania.

Jednak pogarszająca się w kolejnych latach sytuacja w górnictwie spowodowała, iż dopuszczono prawnie możliwość udzielenia wsparcia ze środków publicznych, pod warunkiem, iż wpłynie ono pozytywnie na opłacalność ekonomiczną jednostek, będzie łagodziło problemy społeczne i regionalne związane z ograniczeniem działalności produkcyjnej oraz pozwoli na dostosowanie przemysłu węglowego do

^{*)} Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.

norm w zakresie ochrony środowiska. W 1965 roku Komisja Europejska określiła po raz pierwszy zasady pomocy w przemyśle wydobywczym, które były modyfikowane kilkakrotnie w kolejnych latach, w zależności od uwarunkowań funkcjonowania sektora w krajach Wspólnoty, jednak nie spowodowały ostatecznie trwałej poprawy kondycji sektora węglowego w Europie.

2.1. Rozporządzenie Rady 1407/2002/WE w sprawie pomocy państwa dla sektora węglowego

W dniu 24 lipca 2002 r. weszło w życie *rozporządzenie Rady 1407/2002/WE w sprawie pomocy państwa dla sektora węglowego*, które regulowało warunki udzielania pomocy państwa dla górnictwa węgla kamiennego w okresie do 31 grudnia 2010 r.

Regulacja ta była odpowiedzią na rosnące uzależnienie Europy od zewnętrznych źródeł energii i utrzymującą się nierówną konkurencję pomiędzy rodzimymi i importowanymi źródłami, wymuszającą procesy restrukturyzacyjne branży węglowej. Celem rozporządzenia stała się również poprawa bezpieczeństwa energetycznego m.in. poprzez zapewnienie możliwości utrzymania produkcji węgla przy udziale wsparcia ze strony państwa. Rozporządzenie pozwalało zatem na udzielenie pomocy na ograniczenie działalności, w tym pokrycie bieżących strat w kopalniach objętych planem likwidacji, dostęp do zasobów węgla, w tym pomoc na inwestycje początkowe, które z założenia pozwalały na uzyskanie konkurencyjności w stosunku do węgla podobnej jakości oraz pomoc na bieżącą produkcję, która pozwoliła na pokrycie bieżących strat w kopalniach, które miały najlepsze ekonomiczne perspektywy. Dopuszczona była również pomoc na pokrycie kosztów nadzwyczajnych, tzw. odziedziczonych zobowiązań, tj. kosztów, które nie były związane z bieżącą produkcją, lecz wynikały z procesów restrukturyzacyjnych przemysłu węglowego. Rozporządzenie nie wykluczało możliwości udzielania pomocy na ochronę środowiska, badania naukowe i prace rozwojowe oraz szkolenia, zgodnej z kryteriami ustalonymi dla tych kategorii pomocy.

2.2. Pomoc dla sektora węgla kamiennego w Polsce w latach 2004÷2010

Polska stając się członkiem Unii Europejskiej w 2004 roku została zobowiązana do stosowania zasad rozporządzenia 1407/2002/WE przy wspieraniu procesu restrukturyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego.

Władze Polski planowały w latach 2004÷2010 pomoc dla górnictwa węglowego z przeznaczeniem głównie na pokrycie kosztów nadzwyczajnych. Podstawą udzielenia pomocy były decyzje notyfikacyjne Komisji: N 571/2004 z dnia 22 czerwca 2005 r., dotycząca programu pomocy na lata 2004÷2006, N 84/2007 z 27 kwietnia 2007 r. w odniesieniu do roku 2007 oraz N 575/2007 z 2 kwietnia 2008 r. uznająca pomoc dla sektora węglowego w Polsce w latach 2008÷2010 za zgodną ze wspólnym rynkiem. Dodatkowo Polska notyfikowała w Brukseli pomoc inwestycyjną dla branży węglowej, na którą uzyskała zgodę decyzją N 653/2009 – Polska. Pomoc inwestycyjna dla sektora węgla kamiennego.

W latach 2004÷2010 planowano udzielenie pomocy publicznej na poziomie 8 400 179 tys. zł. Wielkość faktycznie udzielonej pomocy na pokrycie kosztów odziedziczonych zobowiązań wyniosło 5 731 654 tys. zł. Środki zostały przeznaczone głównie na restrukturyzację zatrudnienia (25 %) oraz likwidację kopalń i działania polikwidacyjne (25 %), umorzenia, odroczenia i rozłożenia zobowiązań na raty (12 %), wypłatę ekwiwalentów z tytułu prawa do bezpłatnego węgla (11 %). Tylko 6,5 % wartości pomocy przeznaczono na dofinansowanie 24 projektów inwestycyjnych realizowanych przez spółki węglowe. Środki te zostały przeznaczone na udostępnienie i przygotowanie do eksploatacji nowych zasobów węgla, budowę lub rozbudowę poziomów, wykonanie nowych wyrobisk, budowę lub pogłębianie szybów, rozbudowę infrastruktury, w tym transportowej oraz zakup maszyn i urządzeń, a także modernizację zakładów przeróbki mechanicznej węgla.

Szczegółowy podział środków pomocy został przedstawiony w tablicy 1.

Tablica 1. Pomoc dla górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2004÷2010

Table 1. Public aid for the hard coal sector in Poland in 2004÷2010

Lp.	Wyszczególnienie	Pomoc publiczna	
		2004-2010	
		planowana	realizacja
0	1	3	4
1	Pomoc na pokrycie inwestycji początkowych art. 5 ust. 2 rozp. 1407/2002	571 809,60	400 000,00
2	Pomoc na pokrycie strat nadzwyczajnych art. 7 rozp. 1407/2002	7 828 369,16	5 731 653,73
2.1.	Likwidacja kopalń i działania polikwidacyjne	1 553 771,40	1 500 518,03
2.2.	Restrukturyzacja zatrudnienia	2 066 458,33	1 503 705,49
2.3.	Naprawa szkód górniczych	457 935,90	275 140,75
2.4.	Umorzenia i odroczenia, rozłożenia zobowiązań na raty	1 216 704,92	777 250,63
2.5.	Dokapitalizowanie	900 000,00	483 987,62
2.6.	w tym Ekwiwalenty z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla emerytów i rencistów z kopalń całkowicie likwidowanych wypłacane przez ZUS	600 000,00	677 593,76
2.7.	pozostałe, tj. spłata pożyczek z FGŚP i FP, datacje z NFOŚ, sprzedaż udziałów, zwolnienia z obowiązkowych składek na NFOŚ i PFRON, konwersje wierzytelności na udziały i ich sprzedaż	1 033 498,61	513 457,45
Razem		8 400 178,76	6 131 653,73

Źródło: opracowanie własne na podstawie monitoringu Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. Oddział w Katowicach

3. Aktualne regulacje prawne w zakresie udzielania pomocy państwa dla sektora węglowego w Unii Europejskiej.

Zmiana polityki energetycznej Unii Europejskiej, promująca odnawialne źródła energii oraz gospodarkę niskoemisyjną znalazła swoje odzwierciedlenie w regulacji prawnej określającej warunki udzielania pomocy podmiotom sektora węglowego począwszy od roku 2011. Zgodnie z Decyzją Rady z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń 2010/787/UE dozwolona jest jedynie pomoc na zamknięcie, a więc pokrycie bieżących strat produkcyjnych jednostki przewidzianej do likwidacji, ujętej w planie zamknięcia, którego termin przypada najpóźniej na 31 grudnia 2018 r. W ramach regulacji dopuszcza się udzielenie pomocy także na pokrycie kosztów nadzwyczajnych, które powstały lub powstają w wyniku zamykania kopalń. Pomoc ta może być udzielana przez cały okres obowiązywania regulacji tj. do końca roku 2027. Pomoc udzielona w oparciu o Decyzję 2010/787/UE musi mieć charakter malejący.

Unia Europejska ostatecznie uniemożliwiła udzielanie wsparcia niekonkurencyjnym kopalniom węgla. W sytuacji, gdy brak wsparcia doprowadziłby do ich likwidacji, państwo mogłoby podjąć działania łagodzące skutki społeczne i regionalne takiej likwidacji, stosując pomoc publiczną.

U podstaw tej decyzji leżała intencja odejścia od stosowania przepisów sektorowych i objęcia górnictwa węgla kamiennego ogólnymi warunkami udzielania pomocy, które mają zastosowanie do wszystkich sektorów. W szczególności dotyczyło to pomocy w takich obszarach, jak badania naukowe, innowacje i rozwój, działalność szkoleniowa czy też ochrona środowiska.

Wyrazem zmiany podejścia Komisji Europejskiej do przemysłu węglowego była decyzja o wyłączeniu możliwości wspierania ze środków publicznych projektów inwestycyjnych służących rozbudowie zdolności produkcji węgla w krajach członkowskich.

3.1. Pomoc publiczna dla górnictwa węgla kamiennego w latach 2011÷2013

Władze Polski wystąpiły w 2011 roku do Komisji Europejskiej o zgodę na kontynuowanie pomocy dla sektora węglowego, przewidzianej w Strategii działalności górnictwa kamiennego w Polsce w latach 2007÷2015 oraz Ustawie z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008÷2015. Komisja uznała tę pomoc za zgodną ze wspólnym rynkiem decyzją z dnia 23 listopada 2011 r. K(2011) 8280 w sprawie pomocy państwa SA.33013 (2011/N) – Polska. Pomoc państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego w latach 2011÷2015.

Polska notyfikowała pomoc jedynie na pokrycie kosztów nadzwyczajnych, a więc skutków procesów likwidacyjnych jednostek, które zaprzestały działalności wydobywczej.

W szczególności program pomocy przewiduje:

- wsparcie w formie dotacji bezpośredniej dla czynnych podmiotów węglowych Kompanii Węglowej S.A. i Katowickiej Grupy Kapitałowej na tzw. roszczenia pracownicze, czyli renty wyrównawcze przysługujące od kopalń postawionych w stan likwidacji przed 2007 r. i prawo do bezpłatnego węgla w naturze emerytom i rencistom, z kopalń całkowicie zlikwidowanych przed 2007 r., jak również koszty naprawy szkód górniczych wywołanych ruchem zakładu górniczego zlikwidowanego przed 2007 r.
- wsparcie w formie dotacji dla Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A. na roszczenia pracownicze, na koszty likwidacji kopalń i działań polikwidacyjnych, naprawy szkód

górnicznych oraz koszty zabezpieczenia kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym i pożarowym; rekultywację terenów oraz zwolnienia z wpłat wobec PFRON i opłat i kar wobec NFOŚiGW;

- koszty wypłaty ekwiwalentów pieniężnych z tytułu prawa do bezpłatnego węgla przysługujących emerytom i rencistom z kopalń zlikwidowanych przed 2007 r, wypłacanych przez ZUS.

Planowana pomoc z ww. tytułów na lata 2011-2013 r. wynosiła 1 448 331,0 tys. zł. W rzeczywistości w okresie tym sektor węglowy otrzymał pomoc w wysokości 1 227 956,78 tys. zł. Ponad 50 % tej kwoty przeznaczono na pokrycie kosztów likwidacji kopalń i działań polikwidacyjnych, w tym zabezpieczenia kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym na sfinansowanie roszczeń pracowniczych, wykorzystano 42 % dotacji z czego trzy czwarte stanowiły wypłaty ekwiwalentów pieniężnych z tytułu prawa do bezpłatnego węgla. Jedynie 2 % dotacji przeznaczono na pokrycie kosztów naprawy szkód górniczych. Z uwagi na ograniczone środki budżetu państwa czynne spółki węglowe, tj. Kompania Węglowa S.A. i Katowicka Grupa Kapitałowa otrzymały pomoc tylko w 2011 roku i wyłącznie na pokrycie kosztów roszczeń pracowniczych (tabl. 2). W dwóch kolejnych latach pomoc trafiła wyłącznie do Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A.

4. Ocena pomocy publicznej przekazanej dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2004-2013.

Akcesja Polski do struktur Unii Europejskiej nastąpiła w trakcie realizacji procesów restrukturyzacyjnych polskiego sektora węglowego wynikającego z konieczności dostosowania go do realiów gospodarki rynkowej. Proces ten pociągał za sobą znaczne nakłady finansowe ze środków publicznych (tabl. 3).

Realizowane z udziałem środków publicznych procesy restrukturyzacyjne w branży węglowej prowadziły do ograniczenia zdolności produkcyjnych. Początkowo funkcjonowało 70 kopalń węgla kamiennego. Tylko w okresie 8 lat nastąpiło zmniejszenie ilości kopalń czynnych o jedną czwartą. Ograniczeniu uległa również wielkość produkcji węgla. Średnie zatrudnienie w kopalniach w omawianym okresie zmniejszyło się o 21 %. Nastąpiła znaczna redukcja kosztów działalności. Procesy restrukturyzacyjne w połączeniu z okresem dobrej koniunktury pozwoliły na znaczącą poprawę kondycji finansowej przedsiębiorstw. Firmy odzyskały płynność finansową, regularnie realizowały zobowiązania publiczno-prawne, jak również spłacały zaległe zobowiązania. Znaczny odsetek środków przeznaczony został na restrukturyzację zatrudnienia i roszczenia pracownicze. Tymczasem z uwagi na ograniczone środki budżetowe nie są w pełni realizowane konieczne remonty chodników odwadniających zlikwidowanych kopalń czy naprawa szkód górniczych. Przesunięcie części środków na cele inwestycyjne przyniosłoby zapewne lepsze efekty, lecz wymagałoby akceptacji strony społecznej dla rezygnacji z części posiadanych przywilejów.

Należy podkreślić, że brak możliwości uzyskania po roku 2010 wsparcia ze środków publicznych dla inwestycji w sektorze węglowym w połączeniu z trudną sytuacją na międzynarodowym rynku węgla wpływa negatywnie na kondycję całego sektora.

Węgiel jest podstawowym paliwem stosowanym do produkcji energii w Polsce. Odpowiada w 53 % za produkcję energii pierwotnej i w ponad 87 % za produkcję energii elektrycznej. Zapewnia Polsce jeden z najwyższych

Tablica 2. Pomoc publiczna dla sektora węgla kamiennego w Polsce w latach 2011÷2013 r.
Table 2. Public aid for the hard coal sector in Poland in 2011-2013

tys. zł

Lp.	Wyszczególnienie	Pomoc publiczna		
		2011-2013		
		Plan	Realizacja	
<i>a</i>	<i>t</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	
Pomoc na pokrycie strat nadzwyczajnych - art. 4 decyzji 2010/787/EU		1 448 331,00	1 227 956,78	
1.	Zapewnienie prawa do bezpłatnego węgla pracownikom, którzy stracili pracę w wyniku restrukturyzacji i racjonalizacji oraz pracownikom uprawnionym do otrzymania takiego świadczenia przed procesem restrukturyzacji	126 231,80	76 980,23	
2.	Koszty wynikające z przepisów administracyjnych, prawnych bądź podatkowych	245 312,30	155 207,98	
2.1	wzrost Zadania dotyczące likwidacji kopalń oraz działań wykonywanych po zakończeniu całkowitej likwidacji kopalń realizowanych w przedsiębiorstwach górniczych	86 230,30	75 341,05	
2.2		Renty wyrównawcze przysługujące od kopalń całkowicie likwidowanych	72 110,10	49 846,04
2.3		Dotacja z NFOŚiGW	76 416,10	20 403,60
2.4		Inne-zwolnienia z tytułu wpłat wobec PFRON	2 455,80	2 644,44
2.5		Zwolnienia z tytułu opłat i kar wobec NFOŚiGW	8 100,00	6 972,85
3	Dodatkowe prace zabezpieczające pod ziemią, wynikające z zamknięcia jednostek produkcyjnych	599 650,10	580 189,73	
4	Szkody górnicze, przy założeniu, że zostały spowodowane przez jednostki produkcyjne węgla, które zostały zamknięte lub są zamykane	73 136,80	25 106,77	
5	Ekwiwalenty z tytułu prawa do bezpłatnego węgla przysługujące emerytom i renciście z kopalń całkowicie likwidowanych, wypłacane przez ZUS	404 000,00	390 472,07	
6	RAZEM	1 448 331,00	1 227 956,78	

Źródło: opracowanie własne na podstawie monitoringu Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. Oddział w Katowicach

Tablica 3. Wybrane wskaźniki ekonomiczno-finansowe branży węglowej
Table 3. Selected economic and financial indexes for the coal sector

Lp.	Nazwa wskaźnika	2002	2006	2010	2012	2013
1	2	3	4	5	6	7
1	Liczba kopalń czynnych	41	32	30	30	29
2	Produkcja węgla kamiennego, mln t	102,1	94,3	76,2	79,2	76,5
3	Sprzedaż węgla kamiennego, mln t	99,9	93,4	75,4	71,9	77,5
4	Średnie zatrudnienie w kopalniach, tys.	139,8	118,9	111,3	110,1	106,4
5	Wydajność ogólna, t/rok zatrudn.	730	793	671	710	704
6	Średnia cena zbytu węgla, zł	142,55	183,62	291,75	340,37	292,74
7	Jednostkowy wynik ze sprzedaży, zł/t	4,33	8,08	32,19	30,73	-6,41
8	Wynik finansowy netto, mln zł	-656,8	367,4	1412,0	1633,6	-273,5

Opracowanie własne na podstawie danych ARP S.A. Oddział w Katowicach

wskaźników bezpieczeństwa energetycznego w Europie. Węgiel w Polsce jest surowcem energetycznym trudnym do zastąpienia. Gaz jest zbyt drogi, a jego zasoby ograniczone, elektrownie jądrowe mogą pojawić się w Polsce dopiero w przyszłości. Nabiera to szczególnego znaczenia w obecnej sytuacji geopolitycznej. Dlatego też sektorowi węglowemu należy udostępnić możliwość finansowania ze środków publicznych inwestycji innowacyjnych, niskoemisyjnych, które przyczynią się do redukcji kosztów produkcji i służących podniesieniu konkurencyjności tej branży. Jak pokazują dotychczasowe doświadczenia pomoc ukierunkowana głównie na łagodzenie skutków społecznych i ekologicznych likwidacji kopalń nie służy rozwojowi producentów węgla.

Literatura

1. Decyzja Rady z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń 2010/787/UE (Dz.U. L 366 z 21.12.2010)
2. Paszcza H., Białas M., Zębala J.: Pomoc państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego w krajach UE w świetle Komunikatu Komisji Europejskiej „Stosowanie Rozporządzenia Rady (WE) NR 1407/2002 Materiały XXI Konferencji Zagadnienia Surowców Energetycznych i Energii w Gospodarce Kraju Zakopane 2007 r.
3. Rozporządzenie Rady (WE) 1407/2002 z 23 lipca 2002 w sprawie pomocy państwa dla sektora węglowego (Dz.U. L 205 z 2.8.2002)
4. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_pl.htm