

# Analiza płatności publicznoprawnych polskiego górnictwa węgla kamiennego

## Analysis of public payments of the Polish coal mining industry



*Dr hab. inż. Lidia Gawlik\**



*Mgr inż. Janusz Olszowski\*\*)*



*Mgr inż. Monika Peplowska\*)*

**Treść:** W artykule przeanalizowano zagadnienie dotyczące płatności ponoszonych przez polskie górnictwo węgla kamiennego. Porównano wysokości strat ponoszonych przez podmioty górnictwa z dochodami publicznymi, a więc płatnościami publicznoprawnymi, jakie zasilają gospodarkę narodową w wyniku działalności tej branży. Mając na uwadze obecną sytuację ekonomiczną branży oraz jej nadrzędną rolę w kształtowaniu gospodarki surowcowej kraju scharakteryzowano obciążenia finansowe, którymi obciążone jest górnictwo węgla kamiennego. Wskazano zarówno te związane z górnictwem bezpośrednio, jak i szereg opłat środowiskowych oraz pośrednio związanych z prowadzoną działalnością górnictwem. Zwrócono uwagę, że daniny publiczne stanowią znaczącą część wydatków tej branży. Przybliżono metodę bilansu dochodów publicznych (BDP) oraz porównano poniesione przez górnictwo straty do wielkości dochodów publicznych generowanych przez branżę, jak również do wielkości pomocy publicznej udzielonej górnictwu. Zidentyfikowano potencjalne obszary, o które metoda BDP mogłaby zostać rozbudowana. Zasygnalizowano, że analiza rentowności górnictwa powinna obejmować również analizę sytuacji gospodarki, kwestię zatrudnienia pracowników oraz wpływ decyzji podejmowanych w górnictwie na sytuację firm okołogórnictwowych.

**Abstract:** This paper describes the problem of the payments that the Polish coal mining industry is obliged to settle to the state and local budgets. Public revenues being legal payments that feed the national economy as a result of the activities of this sector are compared to the losses incurred by mining entities. Bearing in mind the current economic situation of the industry and its important role in shaping country's economy, the financial burdens of the coal mining industry are characterized and described. The payments associated with the mining industry directly, those of general character like the environmental charges and fees as well as taxes relating to the business in Poland are indicated herein. It was noted that public levies account for a significant part of the expenditure of the industry. A method of public revenues balance was outlined and finally the amount of the losses incurred by mining was compared to the amount of public revenues generated by the industry as well as to the state aid granted to the mining industry. Potentials for further development of the public revenues balance method are indicated. It has been stated that the profitability analysis of the mining industry should also take into account the profits and losses of the entire economy, the issue of employment and the impact of decisions concerning coal mines on the situation of the ancillary and supplying companies.

### **Słowa kluczowe:**

*górnictwo węgla kamiennego, bilans dochodów publicznych, podatki, daniny*

### **Key words:**

*coal mining, the balance of public revenues, taxes, tributes*

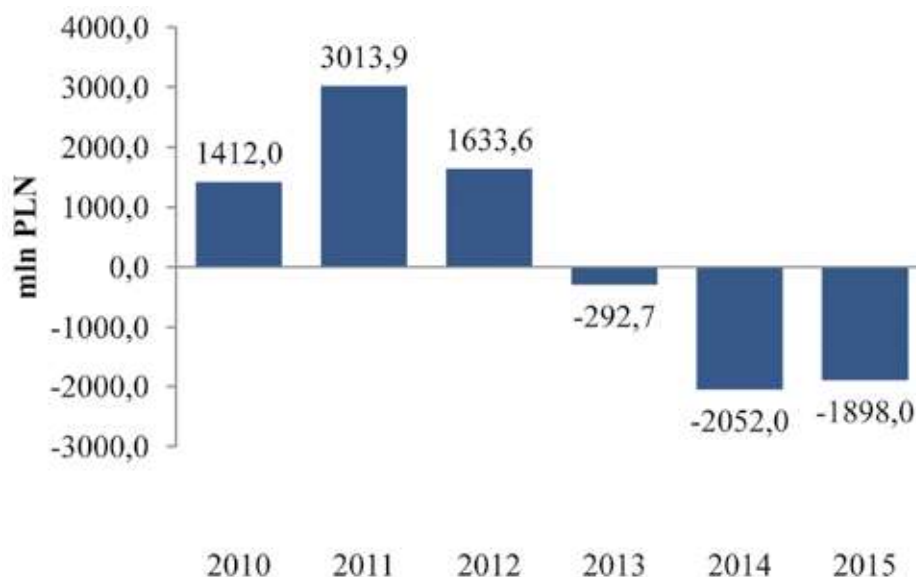
## **1. Wprowadzenie**

Górnictwo węgla kamiennego przeżywa obecnie bardzo trudny okres. Rok 2011 polskie górnictwo zakończyło dodatnim wynikiem finansowym na poziomie około 3 mld złotych. Niestety, w kolejnych latach nastąpiło załamanie sytuacji

finansowej, a 2014 rok zakończył się wysoką stratą (rys. 1). Pomimo prób poprawy sytuacji wynik 2015 roku był również bardzo niekorzystny.

Wiele jest czynników pogorszenia się warunków funkcjonowania górnictwa, ale za główną przyczynę tej trudnej sytuacji uznawany jest utrzymujący się od 2011 roku spadek cen węgla na rynkach światowych, w wyniku czego nastąpiło obniżenie cen uzyskiwanych przez polskich producentów (zarówno na rynku krajowym, jak i w eksporcie).

\*) IGSMiE PAN w Krakowie \*\*\*) Górnictwa Izba Przemysłowo-Handlowa, Katowice



**Rys. 1. Wyniki finansowe netto górnictwa węgla kamiennego w latach 2010-2015**

Źródło: opracowanie własne na podstawie [6, 7, 8, 9, 16]

**Fig. 1. Net financial results of hard coal mining industry in 2010-2015**

Source: own elaboration on the basis of [6, 7, 8, 9, 16]

Równocześnie spadło zapotrzebowanie na węgiel. Sprzedaż węgla kamiennego zrealizowana przez producentów krajowych w 2013 roku wynosiła ogółem 77,5 mln Mg, z czego na rynku krajowym sprzedano 66,9 mln Mg, a na rynkach zagranicznych – 10,6 mln Mg [9]. W 2014 roku wydobycie węgla wyniosło 72,5 mln Mg, czyli było niższe w stosunku do roku poprzedniego o prawie 4 mln Mg. W 2014 roku zmalało zarówno wydobycie, jak i sprzedaż surowca – ta była niższa o 7,2 mln Mg.

Jednostkowe koszty wydobycia z roku na rok rosły, a było to przede wszystkim powiązane z:

- pogarszającymi się warunkami eksploatacji w większości kopalń,
- brakiem wystarczających środków finansowych na inwestycje dla zapewnienia ciągłości wydobycia,
- brakiem dostosowania wielkości i jakości produkcji do możliwości zbytu,
- presją ze strony związków zawodowych na wzrost wynagrodzeń pracowniczych,
- brakiem elastycznego modelu kształtowania wynagrodzeń, ściśle powiązanego z osiąganymi wynikami,
- brakiem rozwiązań umożliwiających pracę ciągłą, co przyczyniłoby się do efektywniejszego wykorzystania parku maszynowego.

W rezultacie średnie koszty produkcji tony węgla w 2014 roku były o 33,46 zł wyższe od średniej ceny sprzedaży, prowadząc do zapaści górnictwa. Na sytuację tę nałożyło się obniżenie popytu na węgiel – powodując tym samym dalsze obniżenie przychodów ze sprzedaży.

Pomimo obniżającego się stopniowo popytu na węgiel w Polsce, należy zdawać sobie sprawę, że zarówno w sektorze gospodarstw domowych, jak i, przede wszystkim, w energetyce, jego rola jest i jeszcze przez wiele lat będzie znacząca. Od dziesiątków lat surowiec ten stanowił podstawę i bazę rozwoju polskiego przemysłu oraz był gwarantem niezależności surowcowej i energetycznej [3].

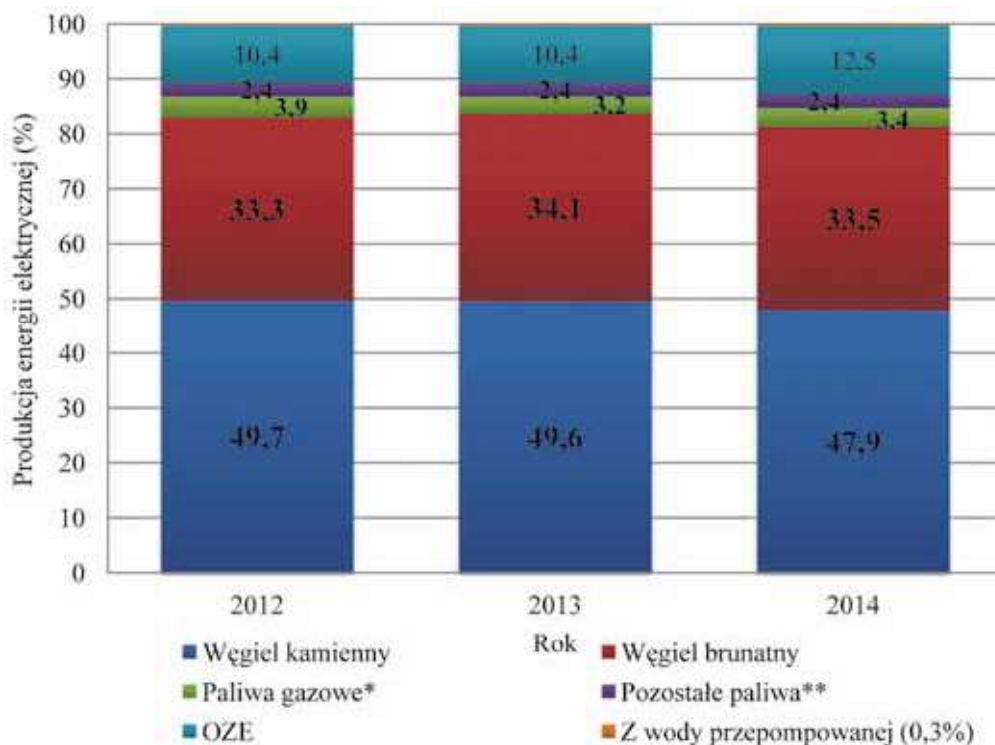
Udział węgla kamiennego w krajowym miksie energetycznym z roku na rok maleje, głównie na rzecz gazu ziemnego i odnawialnych źródeł energii, należy jednak zauważyć, że dzięki spalaniu tego surowca w 2014 roku uzyskano prawie 50% energii elektrycznej. Istotnym jest, że zdecydowana

większość polskich elektrowni to elektrownie zasilane właśnie węglem kamiennym (rys.2), a ich zastąpienie nowymi mocami, w tym w oparciu o inne nośniki energii, to sprawa odległej przyszłości [13, 20].

Złożona sytuacja polskiego górnictwa węgla kamiennego wywołuje szereg pytań o dalsze losy tej branży. Zagadnienie to powinno być rozpatrywane wieloaspektowo. Decyzje o zaniechaniu produkcji nie mogą być podejmowane tylko i wyłącznie na podstawie wyników finansowych. Należy mieć na uwadze, że podmioty górnictwa dostarczają surowiec, który w dużym stopniu uniezależnia sektor elektroenergetyczny od importu surowców energetycznych. Polska, jako w zasadzie jedyny kraj unijny, posiada znaczące zasoby węgla kamiennego, które wystarczą jeszcze na wiele lat i mogą być gwarantem bezpieczeństwa energetycznego, zarówno dla Polski, jak i całej Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że zasoby rodzimego surowca stanowią stabilizację krajowej gospodarki surowcowej. Udokumentowane zasoby bilansowe złóż węgla kamiennego w Polsce według stanu na 31.12.2014 r. to 51 960 mln Mg [1], a wielkość ta, w porównaniu do lat poprzednich, jest wyższa.

Ewentualna likwidacja kopalń to również ogromny problem społeczny. W zakładach górniczych pracuje obecnie około 100 tys. osób, które musiałyby utracić pracę. Taka decyzja miałaby również znaczący wpływ na firmy współpracujące z górnictwem, które utraciłyby możliwości funkcjonowania – a to kolejne kilkaset tysięcy osób. Dlatego decyzje dotyczące losów dużych przedsiębiorstw, czy wręcz całych branż i sektorów gospodarki, powinny być poprzedzane szczegółową analizą wpływu, jakie ta decyzja wywrze na otoczenie. Istotne jest kompleksowe i długoterminowe szacowanie skutków z uwzględnieniem idei społecznej odpowiedzialności i zrównoważonego rozwoju [5].

W artykule dokonano analizy polegającej na porównaniu wysokości strat ponoszonych przez podmioty górnictwa z dochodami publicznymi, a więc płatnościami publiczno-prawnymi, jakie zasilają gospodarkę narodową w wyniku działalności tej branży. Ponadto zestawiono wielkość płatności publiczno-prawnych górnictwa węgla kamiennego w Polsce z wysokością dotacji uzyskanych w ramach pomocy dla tej branży.



Rys. 2. Struktura produkcji energii elektrycznej wg nośników energii, 2012-2014

Fig. 2. Structure of electricity production by fuels, 2012-2014

\* gaz ziemny wysokometanowy i zaazotowany, gaz z odmetanowania kopalń, gaz towarzyszący ropie naftowej

\*\* oleje opalowe i napędowe, gazy przemysłowe, nieorganiczne odpady przemysłowe i komunalne

Źródło: opracowanie własne na podstawie [19]

## 2. Bilans dochodów publicznych generowanych przez górnictwo

Metoda bilansu dochodów publicznych (BDP) została zaproponowana przez Lisowskiego [11, 12] i polega na bilansowej analizie skutków, które w funduszach publicznych wywołuje ograniczenie produkcji nierentownego przedsiębiorstwa lub branż gospodarki.

Opiera się ona na ocenie stopnia w jakim analizowane przedsiębiorstwo przyczynia się do wzrostu dochodu publicznego, poprzez zasilanie go podatkami i innymi płatnościami na rzecz funduszy publicznych. Zaprzestanie działalności przedsiębiorstwa (lub całej branży) prowadzi do utraty tych dochodów.

Idea oparta jest na pracach Bojarskiego [2], który zidentyfikował i skwantyfikował przepływy dochodów z przykładowego przedsiębiorstwa do budżetu i innych funduszy publicznych. Metoda ta została zaproponowana do wykorzystania w górnictwie węgla kamiennego.

Podstawowy algorytm bilansu dochodów publicznych kreowanych przez przedsiębiorstwo możemy zapisać jako

$$DP = k_r x_r + k_a x_a + k_m x_m + k_e x_e + k_u x_u + k_p \quad (1)$$

gdzie:

$DP$  – dochód publiczny wygenerowany przez górnictwo węgla kamiennego,

$k_r, k_a, k_m, k_e, k_u$  – odpowiednio koszty robocizny, maszyn i urządzeń (amortyzacji), materiałów, energii i usług,

$x_r, x_a, x_m, x_e, x_u$  – współczynniki określające, jaką część – w kosztach ponoszonych przez kopalnię lub inną rozpatrywaną jednostkę górnictwa – stanowią obciążenia na rzecz funduszy publicznych (budżetu i funduszy parabudżetowych), odpowiednio w kosztach

robocizny, maszyn i urządzeń (amortyzacji), materiałów, energii i usług (niemianowane),

$k_p$  – bezpośrednie jednostkowe obciążenia kopaliny na rzecz funduszy publicznych w rozpatrywanej jednostce górnictwa: podatki, opłata eksploatacyjna, opłata za użytkowanie środowiska itd., związana z toną produkcji (bez obciążeń już wcześniej uwzględnionych).

Analiza sprowadza się generalnie do określenia jaką część kosztów produkcji przedsiębiorstwa stanowią obciążenia na rzecz funduszy publicznych, budżetu państwa i budżetów gmin. Analiza obciążeń podmiotów górnictwa na rzecz Skarbu Państwa oraz budżetów publicznych wykonana na podstawie dokonanych płatności pozwala wyodrębnić opłaty i podatki, składające się na zidentyfikowane i skwantyfikowane płatności publicznoprawne:

$$DPt = k_1 + k_2 + k_3 + k_4 + k_5 + k_6 + k_7 + k_8 + k_9 \quad (2)$$

gdzie:

$DPt$  – wartość płatności publicznoprawnych do budżetu i funduszy publicznych polskiego górnictwa węgla kamiennego w analizowanym roku  $t$ ,

$k_1$  – wpłaty na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne,

$k_2$  – wpłaty na FP, FGŚP i FEP,

$k_3$  – wpłaty na PFRON,

$k_4$  – wpłaty na podatek dochodowy od osób fizycznych,

$k_5$  – wpłaty na podatek dochodowy od osób prawnych,

$k_6$  – płatności podatku od towarów i usług (VAT) i podatku akcyzowego,

$k_7$  – wpłata z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa oraz dywidenda z zysku wpłacona do budżetu państwa,

$k_8$  – opłaty i kary na narodowy i wojewódzki FOŚiGW,

$k_9$  – podatki, opłaty i kary na rzecz gmin.

W tabelicy 1 przedstawiono wysokości tych płatności dokonanych przez podmioty górnictwa węgla kamiennego w latach 2013 i 2014.

Płatności publicznoprawne odprowadzone przez górnictwo to ponad 7,4 mld zł w 2013 roku i prawie 6,4 mld zł w 2014 roku. Są to zobowiązania, które zostały faktycznie uregulowane przez podmioty górnictwa, przyczyniając się do wzrostu dochodu publicznego, napędzającego gospodarkę. Wielkość poniesionych płatności publicznoprawnych ma bezpośredni wpływ na wynik finansowy netto przedsiębiorstw górniczych, jako że wszystkie ich składowe są albo elementami kosztów pozyskania węgla albo obciążeniami wyniku finansowego brutto. W przedsiębiorstwie górnictwa węgla kamiennego główną działalnością, która decyduje o uzyskanym wyniku jest sprzedaż węgla kamiennego. Skalę obligatoryjnych obciążeń górnictwa węgla kamiennego na rzecz budżetu, państwowych funduszy celowych oraz społeczności lokalnych obrazuje porównanie przedstawione w tabelicy 2.

W roku 2013 płatności publicznoprawne stanowiły 33,2% przychodów jakie górnictwo uzyskało ze sprzedaży węgla (22,3 mld zł). Przy niższych przychodach ze sprzedaży węgla w 2014 (19,0 mld zł) płatności publicznoprawne stanowiły aż 33,6% tych przychodów. **Zatem: co trzecia złotówka uzyskana ze sprzedaży węgla powróciła do gospodarki w postaci odprowadzonych podatków, płatności i danin.** Kwoty obciążeń publicznoprawnych znalazły odbicie w wysokich kosztach sprzedanego węgla: i tak w 2013 roku przy jednostkowych kosztach sprzedanego węgla wynoszących około 294 zł/Mg ponad 95,77 zł/Mg stanowiły obciążenia publicznoprawne górnictwa (32,5%), a w 2014 roku – 30%.

W analizowanych latach górnictwo węgla kamiennego (jako suma podmiotów funkcjonujących na rynku) poniosło straty (rys. 1), nie tylko na sprzedaży węgla, lecz również na pozostałej działalności. Jednakże wysokość strat finansowych netto w porównaniu ze zrealizowanymi płatnościami publicznoprawnymi jest niewielka: w 2013 strata finansowa netto stanowiła 3,9% kwoty odprowadzonych płatności publicznoprawnych. Wysoka strata finansowa netto z 2014 roku, która wyniosła ponad 2 mld zł stanowiła tylko trzecią część wpłaconych należności publicznoprawnych.

W gospodarce rynkowej, a w szczególności w związku z obowiązującym prawem unijnym, nie jest możliwe dofinansowanie z budżetu państwa deficytowych przedsiębiorstw górniczych, jednakże warto zauważyć, że w 2014 roku korzyści dla budżetu państwa były prawie trzykrotnie wyższe niż ostateczna strata górnictwa za ten rok. Jest sprawą oczywistą, że nie jest możliwe pokrycie strat bieżącej działalności podmiotów górnictwa węgla kamiennego przez dotację podmiotową, która sprowadziłaby się do dotowania bieżącej produkcji węgla, ale należy usilnie poszukiwać takich metod działania, które, choćby czasowo, wesprą działania restrukturyzacyjne spółek węglowych i spowodują zmniejszenie obligatoryjnych obciążeń tej branży. Z przeprowadzonej analizy wynika bowiem, że górnictwo węgla kamiennego przyczynia się w znacznym stopniu do rozwoju gospodarczego państwa, a upadek tego przemysłu spowodowałby znaczące ubytki dochodów Skarbu Państwa i samorządów lokalnych.

Podążając za myślą Lisowskiego [11, 12], tym samym abstrahując od przepisów Unii Europejskiej, warto porównać wielkość płatności publicznoprawnych wpłaconych w 2014

**Tabela 1. Płatności publicznoprawne polskiego górnictwa węgla kamiennego w latach 2013 i 2014, mln zł**  
**Table 1. Public payments of the Polish hard coal mining industry in 2013 and 2014, mln PLN**

Symbol	Tytuł płatności	Rok	
		2013*	2014*
$k_1$	Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne	3 372,8	3 173,9
$k_2$	FP, FGŚP, FEP	228,6	214,7
$k_3$	PFRON	107,9	104,5
$k_4$	Podatek dochodowy od osób fizycznych	872,3	821,6
$k_5$	Podatek dochodowy od osób prawnych	142,3	76,5
$k_6$	VAT i akcyza	2 023,7	1 582,0
$k_7$	Wpłata z zysku przez jednoosobowe spółki skarbu państwa oraz dywidenda od zysku wpłacona do budżetu państwa	310,3	1 049,3
$k_8$	Oplaty i kary na narodowy i wojewódzkie FOŚiGW	84,1	114,4
$k_9$	Podatki, opłaty i kary na rzecz gmin	279,6	290,8
<b>DPt</b>	<b>Razem</b>	<b>7 421,6</b>	<b>6 379,5</b>

\* dane nie uwzględniają KWK Silesia

Źródło: [8, 9]

**Tabela 2. Porównanie obciążeń publicznoprawnych górnictwa z wynikami ze sprzedaży węgla w latach 2013 i 2014**

**Table 2. Comparison of public charges paid by coal mining industry with the results of coal sale in 2013 and 2014**

Wyszczególnienie	2013		2014	
	mln zł	zł/Mg*	mln zł	zł/Mg*
Sprzedaż węgla ogółem, tys. Mg	77 496		70 305	
Obciążenia publicznoprawne górnictwa	<b>7 421,6</b>	<b>95,77</b>	<b>6 379,5</b>	<b>90,74</b>
Przychody ze sprzedaży węgla	22 331,0	288,16	18 974,8	269,89
Koszty sprzedanego węgla	22 814,9	294,40	21 252,7	302,29
Wynik ze sprzedaży węgla	-483,9	-6,24	-2 277,9	-32,40

\*wyznaczone jako iloraz wielkości kwotowych do ilości sprzedanego węgla

Źródło: opracowanie własne na podstawie [8, 9]



roku (6 379,5 mln zł) przez polskie górnictwo węgla kamiennego do pomocy publicznej udzielonej przez państwo na procesy restrukturyzacyjne w górnictwie. Środki pomocowe w kwocie ogółem 522,9 mln zł [9] zostały wykorzystane na utrzymanie i funkcjonowanie Spółki Restrukturyzacji Kopalń Sp. z o. o., między innymi na całkowitą likwidację należących do niej kopalń, zadań związanych z zabezpieczeniem kopalń sąsiednich w trakcie i po ich likwidacji, jak również na rozszczenia pracownicze i wypłatę ekwiwalentów pieniężnych z tytułu prawa do bezpłatnego węgla przysługującego emerytom i rencistom. Zestawiając te dwie wielkości, uzyskujemy informację, że branża górnicza ponosi dużo większe koszty obciążeń finansowych z tytułu wpłat publicznoprawnych, niż otrzymuje środków finansowych w formie dotacji budżetowej na działania restrukturyzacyjne – te w 2014 roku stanowiły 8,2% przychodów publicznych uzyskanych przez państwo od branży. Zauważyć należy, że koszty pomocy publicznej dotyczą działań, które nie są związane z funkcjonującymi kopalniami, a każda następna decyzja o likwidacji kopalni będzie za sobą niosła konieczność ich zwiększenia przy jednoczesnej stracie dochodów publicznych, które w przypadku utrzymania jej funkcjonowania zasiliłyby finanse publiczne.

Przytoczona metoda BDP stanowi zaledwie ogólny rozrachunek wydatków przedsiębiorstwa na rzecz opłat publicznoprawnych i wielkości dotacji otrzymywanej od państwa. W metodzie tej uznano, że „jeżeli dochód publiczny zostaje pomniejszony w wyniku określonego działania – np. zlikwidowania kopalni bądź ograniczenia deficytowej produkcji – wówczas działanie to jest negatywne w sensie społecznym” [12].

W przypadku, gdyby całkowita wartość pomocy jakiej należy udzielić zagrożonej likwidacją kopalni (w postaci np. dotacji, tolerowania strat, redukcji obciążeń) była mniejsza od kosztów społecznych wynikających z likwidacji tej kopalni, to należy poszukiwać metod i środków na utrzymanie jej na ryn-

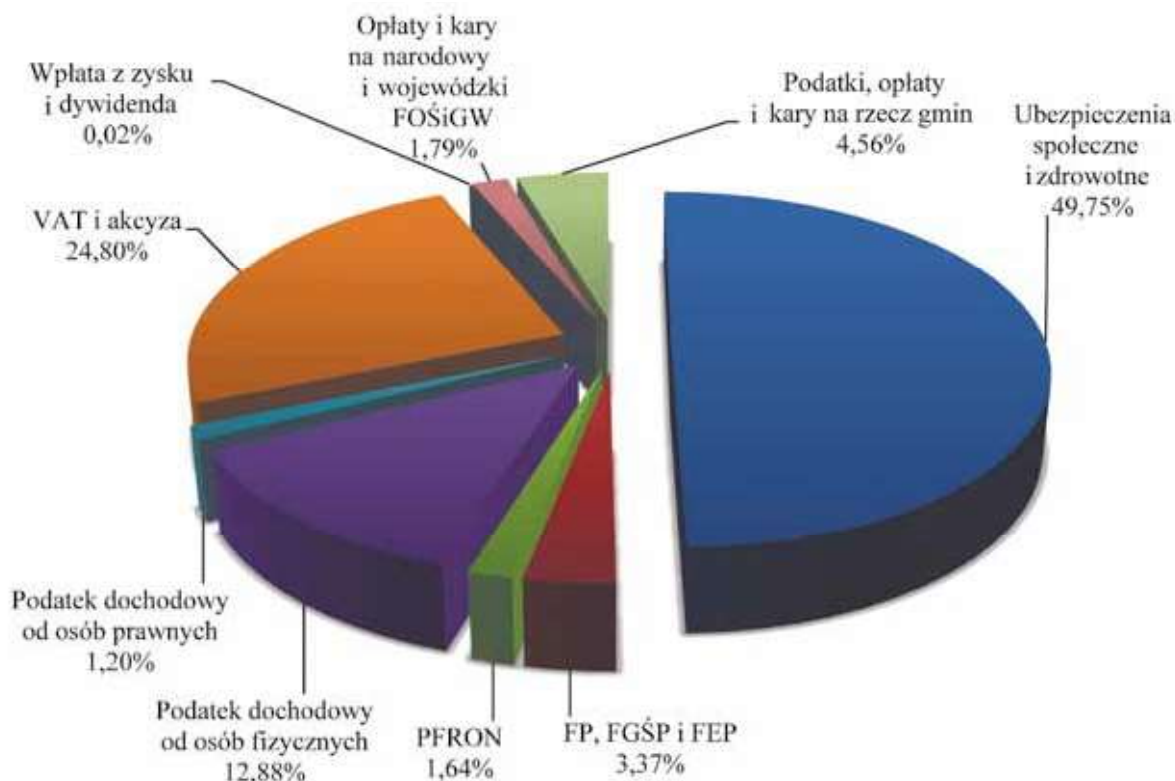
ku. Nie neguje się przy tym zasadności stosowania zysku jako podstawowego kryterium funkcjonowania przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej, a zastosowanie „szczególnej” metody może nastąpić tylko w sytuacjach wyjątkowych i na określony czas. Potrzebna jest do tego szczegółowa analiza ekonomiczna. Rachunek ten powinien uwzględnić wszystkie koszty, które należałoby ponieść w związku z likwidacją kopalni. Istotnymi byłyby również koszty społeczne, koszty związane są z utratą miejsc pracy. W kalkulacji kosztów, czego nie uwzględniono w metodzie Lisowskiego, ważną rolę odgrywają również koszty związane z utratą rynków i możliwości funkcjonowania firm okołogórnicznych. Ocenę przedsiębiorstwa górniczego należałoby rozpatrywać wielokryterialnie, zarówno pod względem techniczno-ekonomicznym, jak i ekologicznym oraz społecznym [5]. Należałoby spojrzeć na tematykę globalnie z punktu widzenia efektów dla całości gospodarki kraju, nie tylko przedsiębiorstwa górniczego.

### 3. Struktura obciążeń publicznoprawnych polskiego górnictwa węgla kamiennego

Podmioty górnictwa węgla kamiennego podlegają ogólnym przepisom podatkowym związanym z zatrudnieniem i prowadzoną działalnością, ponadto są obarczone wieloma obciążeniami związanymi ze specyfiką działalności górniczej, z wykorzystaniem zasobów oraz korzystaniem ze środowiska [14].

Na rys. 3 przedstawiono procentowy rozkład obciążeń publicznoprawnych polskiego górnictwa węgla kamiennego w 2014 roku.

Największe obciążenia związane są z zatrudnieniem pracowników. Prawie 50% udziału w płatnościach publicznoprawnych branży mają składki na ubezpieczenia



Rys. 3. Struktura obciążeń publicznoprawnych polskiego górnictwa węgla kamiennego w 2014 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie [9]

Fig. 3. Structure of public payments of the Polish hard coal mining industry in 2014

Source: own elaboration on the basis of [9]

społeczne i zdrowotne. Jest to związane z dużą liczbą osób zatrudnionych w zakładach górniczych. Wpłaty dotyczą Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w ramach którego funkcjonują: fundusz emerytalny, rentowy, chorobowy, wypadkowy i rezerwowy. Kwota odprowadzonych przez zakłady górnicze składek na ten cel w 2014 roku wyniosła 3,2 mld zł. Pracodawca jest również zobowiązany do wpłat środków na fundusze celowe: Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP), Fundusz Pracy (FP), oraz Fundusz Emerytur Pomostowych (FEP). W 2014 roku firmy górnicze odprowadziły na te cele kwotę 211,7 mln zł, co stanowi 3,37% obciążeń publicznoprawnych. Górnictwo płaci też składkę na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), która w 2014 roku wyniosła 104,5 mln zł (1,64%). Wysoka kwota tej składki jest pochodną sposobu jej naliczania – niższe stawki płać te przedsiębiorstwa, które zatrudniają określoną wskaźnikiem liczbę osób niepełnosprawnych. Specyfika górnictwa nie pozwala na to, by osoby niepełnosprawne mogły wykonywać pracę w ruchu kopalni, zatem obciążenia są wysokie. Jako że w górnictwie nie ma warunków do aktywizacji osób niepełnosprawnych postuluje się by, przynajmniej częściowo, wyłączyć tę branżę z płatności tej składki. Ponadto pracodawca pobiera i wpłaca do urzędu skarbowego zaliczkę od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom na podatek od osób fizycznych. W 2014 roku było to 821,6 mln zł, co stanowi kolejne 12,88% płatności publicznoprawnych. Podsumowując płatności publicznoprawne wynikające z faktu zatrudnienia pracowników, należy stwierdzić, że kwota przekazana państwu do redystrybucji wyniosła w 2014 roku ponad 4,3 mld zł, zasilając budżet państwa (podatek dochodowy od osób fizycznych) i szereg funduszy celowych, z których realizowane są różne formy finansowania obywateli.

Wpłatami bezpośrednio trafiającymi do budżetu państwa są, poza wspomnianym już podatkiem dochodowym od osób fizycznych [22], podatek dochodowy od osób prawnych [25], wpłata z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa oraz dywidenda z zysku [23], podatek VAT [24], [28], podatek akcyzowy [27], cło [18].

Podatek dochodowy od osób prawnych obciąża dodatnie efekty działalności przedsiębiorstwa. Naliczany jest w układzie miesięcznym od różnicy między przychodami, a kosztami ich uzyskania. Wpłaty z tego tytułu wyniosły w 2013 roku 142,3 mln zł, a w 2014 roku, pomimo finalnie ujemnego wyniku finansowego górnictwa, firmy górnicze zasiły budżet kwotą wynoszącą 76,5 mln zł, co stanowiło 1,2% wniesionych płatności publicznoprawnych.

Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa zobowiązane są do wypłat z zysku, zaś spółki sprywatyzowane do płacenia dywidendy akcjonariuszom (w tym Skarbowi Państwa). Z tych dwóch tytułów podmioty górnictwa w 2014 roku zasiły budżet kwotą około 1 mln zł (0,02% ogółu wniesionych płatności publicznoprawnych).

Prawie 25% całości płatności publicznoprawnych wniesionych do budżetu przez polskie górnictwo węgla kamiennego stanowią kwoty podatku VAT i akcyza. Podatek od towarów i usług jest znaczącym czynnikiem cenotwórczym energii elektrycznej i ciepłej. Należy podkreślić, że wśród państw europejskich Polska ma jedną z najwyższych stawek podatku VAT, utrzymującą się na poziomie 23% od 2013 roku. Tylko w 2014 roku branża górnictwa węgla kamiennego wpłaciła na ten cel prawie 1,6 mld zł.

Spółki górnicze podlegają również innym obciążeniom wynikającym z prowadzonej działalności, wśród nich wymienić można podatek od nieruchomości czy podatek od środków transportu, które stanowią płatności na rzecz gmin.

Poza wymienionymi powszechnymi obciążeniami finansowymi górnictwo węgla kamiennego podlega specyficznym przepisom wynikającym z charakteru działalności. Te związane z korzystaniem z zasobów ujęte są w Prawie geologicznym i górnictwem [29]. Firmy górnicze opłacają koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie kopalni oraz opłatę za użytkowanie górnicze. Wydobycie kopaliny (węgla) obciążone jest opłatą eksploatacyjną, która w 40% stanowi dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej a w 60% dochód funduszy gmin, na terenie których prowadzona jest działalność wydobywcza.

Podatki, opłaty i kary za korzystanie ze środowiska to kolejna grupa obciążeń działalności górniczej stanowiących znaczący koszt dla podmiotów górniczych. Opłaty te [26] wnoszone są w przypadku składowania odpadów, poboru wód, wprowadzania ścieków do wód i ziemi oraz wprowadzania pyłów i gazów do powietrza, a takie korzystanie ze środowiska jest immanentną cechą działalności górniczej. Opłaty za korzystanie ze środowiska są przychodami NFOŚiGW oraz funduszy wojewódzkich i gminnych.

Suma wpłat górnictwa zasilających narodowy i wojewódzki FOSiGW to w 2014 roku 114,5 mln złotych. W tym samym roku zasilenie gmin środkami pochodzącymi z należnych podatków, opłat i kar to 290,8 mln zł. Należy przy tym zauważyć, że te dwa tytuły płatności znacząco wzrosły w 2014 roku w porównaniu z rokiem poprzednim: o 4% wzrosły dochody gmin, a wzrost przychodów narodowego i wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – aż o 36%. Wiąże się to ze wzrostem stawek podatków, opłat i kar. Obciążenia na rzecz funduszy ochrony środowiska z tytułu korzystania ze środowiska oraz z tytułu opłaty eksploatacyjnej stanowią 1,79% wszystkich płatności publicznoprawnych górnictwa, zaś do budżetów samorządowych trafia 4,56% tych płatności, również z uwzględnieniem opłaty eksploatacyjnej.

Analiza struktury płatności publicznoprawnych wskazuje na to, że ponad 67% kwot zasilających dochody publiczne państwa wynika z faktu, że zakłady górnicze stanowią miejsca pracy dla wielu ludzi. Obciążenia pracodawcy kosztami pracy są wysokie, ale są to obciążenia powszechnie występujące w przedsiębiorstwach. Podatek VAT jest również podatkiem płaconym przez każde przedsiębiorstwo. Pozostaje pytanie czy nie byłoby możliwe ograniczenie niektórych obciążeń podatkowych górnictwa, do czasu odzyskania przez branżę efektywności ekonomicznej. Takich ograniczeń należałoby poszukać wśród tych płatności publicznoprawnych lub cywilno-prawnych, które są specyficzne dla górnictwa.

Spółki węglowe zobligowane są do dokonywania wpłat z zysku po opodatkowaniu podatkiem dochodowym na rzecz budżetu państwa. Są one dokonywane zaliczkowo w okresach miesięcznych lub kwartalnych. Wpłaty z zysku uiszczane są w wysokości 15% zysku. Zgodnie z ustawą możliwe byłoby uzyskanie zwolnienia z wpłat z tego tytułu, gdyby Rada Ministrów uznała, że branża ta wykonuje zadania na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa [23]. Zaznaczmy, że dostawy węgla do sektora energetycznego są ważnym elementem bezpieczeństwa energetycznego państwa.

Byłoby również możliwe obniżenie obciążeń związanych z opłatą eksploatacyjną, co wymagałoby okresowego obniżenia stawek odpowiednim rozporządzeniem.

Trudniejsze, lecz również możliwe, byłoby obniżenie stawek opłat za korzystanie ze środowiska, choć przepisy te dotyczą wszystkich podmiotów, a nie tylko górnictwa.

Wspomniano już wcześniej o nieracjonalnym, z punktu widzenia górnictwa, poborze wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Takie poszukiwanie optymalizacji płatności publicznoprawnych, jakimi obciążane jest górnictwo, ma na celu okresową pomoc w wyjściu z obecnego kryzysu i niedoprowadzenie do konieczności likwidacji kopalń z przyczyn ekonomicznych. Należy bowiem zdawać sobie sprawę, że górnictwo – jako branża – więcej wnosi do dochodów publicznych niż wynosi jej własne straty finansowe i znacząco więcej niż wynosi pomoc publiczna udzielana tej branży przez państwo. Problem polega tylko na tym, że nie jest możliwe proste kompensowanie strat podmiotów górnictwa nieuprawnioną (w świetle przepisów unijnych) pomocą publiczną. Dlatego poszukiwać należy sposobów ograniczania kosztów wydobycia węgla, co robią spółki, podejmując kolejne trudy restrukturyzacji. Ograniczenie kosztów powinno również nastąpić w wyniku obniżenia obligatoryjnych obciążeń górnictwa.

Do prac nad analizą i usystematyzowaniem systemu obciążeń podmiotów górnictwa, nie tylko zresztą węgla kamiennego, ale generalnie całości zagadnień związanych z gospodarką surowcami mineralnymi, skłania fakt, że w licznych i rozproszonych aktach prawnych dotyczących tego zagadnienia widać brak spójnej polityki państwa w zakresie opłat publicznoprawnych i podatków [4, 10, 14, 15, 17, 21].

#### 4. Podsumowanie

Przedstawiona analiza pokazuje, że górnictwo węgla kamiennego, które jest obecnie w bardzo trudnej sytuacji ekonomicznej i wymaga restrukturyzacji, ma pozytywny wpływ na kreowanie dochodów publicznych. W 2014 roku prawie pięć razy więcej górnictwo wniosło do dochodów publicznych niż wyniosła jego strata finansowa netto. Pomoc publiczna, udzielana wyłącznie na dokończenie likwidacji kopalń i tzw. „koszty osierocone”, jest niewielka i niewystarczająca. Tym samym postrzeganie górnictwa węgla kamiennego jako przemysłu, do którego państwo musi „dokładać” nie jest uzasadnione.

Poszukiwanie sposobów na obniżenie kosztów produkcji węgla – by docelowo koszty były niższe niż przychody podmiotów górnictwa, co jest warunkiem długoterminowej efektywności przemysłu, powinno uwzględniać fakt, że górnictwo węgla kamiennego ma znaczącą siłę oddziaływania na otoczenie społeczne i gospodarcze.

Pozostawienie podmiotów górnictwa bez pomocy ze strony czynników rządowych lub ich cicha zgoda na likwidację kopalń ze względów ekonomicznych, będzie prowadziło przede wszystkim do narastania problemu społecznego związanego z utratą pracy przez tysiące osób. Pochodną takiego stanu rzeczy będzie lawinowe pogłębianie się problemów społecznych, bo podstawę bytu utraci szereg firm (dostawców i usługodawców górnictwa).

Dlatego w obecnej sytuacji, kiedy części górnictwa zagraża upadłość, wskazane byłoby wykonanie analiz obejmujących bilans dochodów publicznych.

Istotną dla rachunku ekonomiczno-finansowego branży górniczej, byłaby również analiza obciążeń cywilnoprawnych, jak np. wynagrodzenia za użytkowanie górnicze. Historia światowego i polskiego górnictwa pokazuje, że rezygnacja z tych właśnie obciążeń ma korzystny wpływ na sytuację finansową branży. W analizach tych, prowadzonych odrębnie dla każdej ze spółek węglowych, a nawet dla pojedynczych kopalń, należy uwzględnić szereg kosztów, które się pojawią w przypadku konieczności likwidacji części lub całych zakładów górniczych, w tym między innymi koszty:

- fizycznej likwidacji i długoterminowego bezpieczeństwa zlikwidowanej kopalni,
- odpraw zwalnianych górników,

- poniesione na przekwalifikowanie pracowników i ich aktywizację zawodową,
  - tworzenia nowych miejsc pracy,
  - utrzymania tej części zwolnionych pracowników, którzy nie znajdują alternatywnego zatrudnienia (zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki społeczne, itd.),
  - zwalczania patologii pojawiającej się często w środowiskach bezrobotnych,
- i przede wszystkim:
- ubytek dochodów publicznych wynikających z zaprzestania działalności podmiotu.

Należy również zwrócić uwagę, że analogiczne koszty będą wynikać z redukcji rynku dla firm okołogórniczych.

Jeżeli sumaryczne koszty przedstawione w taki sposób będą wyższe od sumarycznych strat analizowanego podmiotu w tym samym okresie, to jego likwidacja (z przyczyn ekonomicznych) nie jest właściwym posunięciem. Rachunek kosztów likwidacji kopalni należałoby ponadto zestawiać z ewentualną pomocą ze środków publicznych dla tej kopalni, która umożliwiłaby jej utrzymanie i efektywne funkcjonowanie w przyszłości. Jeśli w określonej perspektywie czasowej tak przedstawione sumaryczne koszty likwidacji byłyby wyższe od wymaganej kwoty pomocy publicznej w tym samym okresie, to jej likwidacja (z przyczyn ekonomicznych) nie jest racjonalna.

Pozostaje do rozstrzygnięcia kwestia - czy i w jakim stopniu decydenci w naszym kraju zechcą znaleźć prawne możliwości obniżenia fiskalizacji produkcji górniczej, która, przynajmniej przejściowo, obniży obciążenia publiczne, ale uchronić może część kopalń przed zbyt pochopną likwidacją.

Proponowana metoda uwzględnia dwie strony dotyczące finansów branży górniczej. Zawarta jest w niej zarówno strona obciążeń podatkowych publicznoprawnych sektora górnictwa węgla kamiennego, jak i strona, w której uwzględnia się wsparcie materialne kierowane do przedsiębiorstwa przez sektor publiczny. Aby metoda ta stała się bardziej precyzyjna należałoby uwzględnić w niej również szereg pobocznych aspektów. Tym samym istnieje potrzeba rozszerzenia metody BDP. Należy podkreślić, że metoda ta mogłaby być pomocna przy podejmowaniu szeregu ważnych decyzji, również o charakterze politycznym. Zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego jest ważnym elementem polityki państwa. Równie ważna jest polityka społeczna i walka z bezrobociem. Te elementy powinny odegrać istotną rolę w tworzeniu polityki podatkowej państwa. Brak zdecydowania w działaniach stanowi zagrożenie dla polityki gospodarczej państwa. Należy zauważyć, że ogłoszony niedawno tzw. „plan Morawieckiego” zakłada wspieranie polskich branż strategicznych, co w zamyśle ma doprowadzić naszą gospodarkę do szybszego wzrostu gospodarczego. Należałoby uwzględnić w nim również sektor górnictwa węgla kamiennego.

Przeprowadzona analiza prowadzi do następujących generalnych stwierdzeń:

1. Górnictwo węgla kamiennego w świetle obecnych trudności finansowych i braku efektywności ekonomicznej wymaga podjęcia działań restrukturyzacyjnych zmierzających między innymi do obniżenia kosztów wydobycia węgla.
2. Poza działaniami restrukturyzacyjnymi prowadzonymi na poziomie przedsiębiorstw niezbędne jest wsparcie ze strony czynników rządowych, gdyż obciążenia płacone przez przedsiębiorstwa górnicze w znaczącym stopniu obciążają koszty wydobycia.
3. Do analiz poprzedzających nieodwracalne decyzje związane z ewentualną likwidacją kopalń lub ich części proponuje się zastosowanie przedstawionej w artykule metody bilansów publicznych, uwzględniającej nie tylko bezpośrednie

straty budżetu państwa i budżetów lokalnych, ale również koszty jakie państwo będzie musiało ponieść w wyniku tych decyzji.

4. Odpowiednio ukształtowana polityka podatkowa państwa może wspomóc proces przywracania rentowności przedsiębiorstwom górniczym, a w konsekwencji przyczynić się do wzrostu dochodów publicznych w długoterminowej perspektywie.

*Praca została zrealizowana w ramach działalności statutowej Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN.*

## Literatura

1. Bilans zasobów złóż kopalni w Polsce. Stan na 31.12.2014 r. PiG. Warszawa 2015.
2. *Bojarski W.*: Model zależności między działalnością przedsiębiorstwa i instytucji, a dochodami ludności i funduszy publicznych. „*Ekonomista*” 2000, nr 2.
3. *Gawęda A.*: Obecna sytuacja sektora węgla kamiennego i możliwości rozwoju. „*Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk*” 2014, nr 87, s. 5–23.
4. *Gawlik L., Uberman R.*: System prawno-podatkowy i jego wpływ na możliwości rozwoju wydobycia węglowodorów w Polsce. „*Polityka Energetyczna*” 2015, t. 18, z. 3, s. 99–114.
5. *Jakowska-Suwalska K., Sojda A.*: Wielokryterialna metoda oceny przedsiębiorstwa górniczego. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: „Organizacja i Zarządzanie”* 2014, z. 74, s. 147–157.
6. Informacja o realizacji w 2011 roku Programu działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007 – 2015 oraz informacja o sytuacji w I kwartale 2012 r. (po badaniu sprawozdań finansowych za 2011 rok przez biegłych rewidentów). Dokument przedstawiony do wiadomości Rady Ministrów. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, październik 2012.
7. Informacja o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w 2012 r. wraz z oceną realizacji Programu działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007 – 2015 oraz informacja o sytuacji w okresie styczeń – marzec 2013. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 15 listopada. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2013.
8. Informacja o realizacji w 2013 roku Programu działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007 – 2015 oraz informacja o sytuacji w okresie styczeń – marzec 2014 r. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2014 r. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, październik 2014.
9. Informacja o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w 2014 r. wraz z oceną realizacji Programu działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007 – 2015. Projekt. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, sierpień 2015.
10. *Kulczycka J., Nieć M., Pietrzyk-Sokulska E.*: O daninach słów kilka. „*Surowce i Maszyny Budowlane*” 2014, nr 3 (581), s. 97–98.
11. *Lisowski A.*: Podstawy ekonomicznej efektywności podziemnej eksploatacji złóż. Wydawnictwo GiG i PWN, Warszawa 2001.
12. *Lisowski A.*: Rozszerzona ocena ekonomicznej efektywności przedsiębiorstw – metoda bilansu dochodów publicznych. „*Przeгляд Górnicy*” 2002, nr 6, s. 12–16.
13. *Malec M., Kamiński J., Warchol R.*: Przegląd aktualnej struktury wydobycia w krajowym sektorze górnictwa węgla kamiennego. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk*, 2014, nr 87, s. 25–35.
14. *Olszowski J.*: Obligatoryjne obciążenia górnictwa węgla kamiennego w Polsce. „*Górnictwo i Geologia*” 2010, t. 5, z. 3, s. 87–98.
15. *Olszowski J., Mazurkiewicz J.*: Sektor górnictwa węgla kamiennego a dochody i wydatki budżetu państwa. „*Polityka Energetyczna*” 2002, t. 6, z. spec., s. 455 – 465.
16. *Paszczka H.*: Górnictwo węgla kamiennego w Polsce. Prezentacja na konferencji Szkoła Eksploatacji Podziemnej, Kraków 25.02.2016 – materiały niepublikowane.
17. *Patk M., Kasztelewicz Z.*: Podatki i daniny płacone przez górnictwo w Polsce. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk*, 2014, nr 88, s. 195–207.
18. Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny.
19. Statystyka elektroenergetyki polskiej, ARE, Warszawa 2015.
20. *Szurlej A., Mirowski T., Kamiński J.*: Analiza zmian struktury wytwarzania energii elektrycznej w kontekście założeń polityki energetycznej. „*Rynek Energii*” 2013, nr 1, s. 3–10.
21. *Uberman R., Uberman R.*: Podatki, opłaty i zabezpieczenia finansowe w polskim górnictwie, w tym w górnictwie surowców energetycznych. „*Polityka Energetyczna*” 2015, t. 18, z. 2, s. 99–110.
22. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2012 poz. 361 ze zm.).
23. Ustawa z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. nr 154, poz. 792 ze zm.).
24. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. 2011 nr 177 poz. 1054 ze zm.).
25. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2014 poz. 851 ze zm.).
26. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Tekst jednolity Dz.U. 2013 poz. 1232 z późn. zm.)
27. Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2014 poz. 752 ze zm.).
28. Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013 r. poz. 1608).
29. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Tekst jednolity Dz. U. 2014 poz. 613).