



POLITYKA ENERGETYCZNA
Tom 6 ♦ Zeszyt specjalny ♦ 2003
Wyd. Instytut GSMiE PAN ♦ Kraków ♦ s. 37 – 47
PL ISSN 1429–6675

Wiesław BLASCHKE*

Ocena Programu Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego w Polsce w latach 2003 – 2006 pod kątem przepisów pomocowych Unii Europejskiej

Streszczenie

Program restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w Polsce obejmuje okres od 2003 roku do 2006 roku. Obowiązywać więc będzie także w okresie gdy kraj nasz będzie członkiem Unii Europejskiej. Kraje członkowskie będą musiały w swej polityce w stosunku do górnictwa węgla kamiennego stosować unijne zasady. Zasady te reguluje Rozporządzenie Rady oraz Decyzja Komisji przyjęte w 2002 roku. W artykule dokonano oceny rządowego programu restrukturyzacji górnictwa z zapisami regulacji obowiązującymi w UE. Przytoczono oryginalne zapisy Programu oraz skomentowano ich zgodność z unijnymi przepisami. Stwierdzono, że krajowy program nie jest zgodny z dokumentami UE. Może to uniemożliwić działalność kopalń po 1 maja 2004 roku.

SŁOWA KLUCZOWE: węgiel kamienny, program restrukturyzacji, zgodność z przepisami pomocowymi UE

Wprowadzenie

Polska wstąpi do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku. Z chwilą akcesji kraj nasz funkcjonować będzie zgodnie z prawodawstwem Wspólnoty. Dotyczy to także górnictwa węgla kamiennego. W lipcu 2002 roku zakończyła działalność Europejska Wspólnota Węgla i Stali. Przestały też obowiązywać Decyzje EWWiS [2, 3] dotyczące zasad udzielania pomocy dla przemysłu węglowego. W następnym dniu po wygaśnięciu zasad pomocowych Wspólnoty Węgla i Stali na obszarze Unii

* Prof. dr hab. inż., Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN, Zakład Ekonomiki i Badań Rynku Paliwowo-Energetycznego, Kraków

Europejskiej zaczęło obowiązywać Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r. [4] dotyczące pomocy państwa dla przemysłu węglowego. Rozporządzenie to poprzedzone było szeroką dyskusją dotyczącą dalszej działalności nierentownych kopalń w krajach unijnych. Dyskusję rozpoczęły zapisy Zielonej Księgi (29.11.2000 r.) [5], które zwróciły uwagę na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa dostępu do energii na terenie Wspólnoty w oparciu o własne zasoby węgla i energii odnawialnej. Następnie Komisja zaproponowała (25.07.2001 r.) [6] nowy system pomocy państwa dla przemysłu węglowego. W wyniku dalszych dyskusji powstała Propozycja Przepisu Rady [7] dotycząca pomocy państwa, a następnie Projekt Regulacji Rady [8, 9] wraz z Uzasadnieniem [10] do Regulacji o Pomocy po wygaśnięciu Traktatu EWWiS. W końcu uzgodniono Rozporządzenie Rady [4] uzupełnione Decyzją Komisji [11] z dnia 17.10.2002 r. ustanawiającą wspólne ramy przekazywania informacji potrzebnych do zastosowania Rozporządzenia.

Zgodnie z zapisami Rozporządzenia i Decyzji węglowe kraje członkowskie obowiązane są stosować zapisy tych dokumentów od 1.01.2003 roku. W okresie lipiec – grudzień 2002 roku można było stosować przejściowo Decyzje EWWiS.

Program Restrukturyzacji Górnictwa w Polsce tworzony był w okresie, w którym znane już były regulacje unijne. Ponieważ Program obowiązywać ma do 2006 roku w niniejszym artykule przeprowadzono analizę zapisów Programu w świetle obowiązujących w UE przepisów dotyczących restrukturyzacji górnictwa. Przepisy te powinny znaleźć odzwierciedlenie w polskim Programie już w okresie od 1 maja 2004 roku aż do 31 grudnia 2010 roku. Państwa członkowskie przystępujące do Unii z dniem 1 maja 2004 roku mają przedstawić plany, o których mowa w Rozporządzeniu w możliwie najkrótszym terminie po przystąpieniu, nie później jednak niż 31 sierpnia 2004 roku. Dotyczy to państwowych planów zamknięcia jednostek produkcyjnych i planów dostępu do rezerw węgla.

Do 1.05.2004 roku krajowy Program może być, choć nie jest to najlepsze rozwiązanie, stosowany według zaproponowanych w styczniu 2003 r. zapisów i zasad. Prezentowana publikacja ma ułatwić odpowiednim Zespołom dostosowanie Programu Restrukturyzacji do zasad stosowanych już obecnie w Unii Europejskiej, a które będą nas obowiązywać po wejściu do Wspólnoty.

Uwagi do wybranych zapisów Programu Restrukturyzacji

W dniu 28 stycznia 2003 roku Rada Ministrów RP rozpatrzyła i przyjęła do realizacji Program Restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w Polsce. Program ten realizowany ma być w latach 2003—2006. Do celów przeprowadzonych poniżej ocen wykorzystano tekst, który opublikowany został w Trybunie Górniczej nr 6/437 w dniu 6.02.2002 r. W niniejszej ocenie zacytowano (pisane kursywą) fragmenty tekstu Programu, które wiążą się, lub mogą się wiązać, z unijnymi zasadami pomocy państwa dla przemysłu węglowego regulowanymi Rozporządzeniem Rady nr 1407/2002 z 23 lipca 2002 roku oraz Decyzją Komisji 2002/871/KE z 17 października 2002 roku. Do każdego cytatu ustosunkowano się poprzez zamieszczone po nim uwagi.

Przesłanki i założenia ogólne programu reformy

Cytat: *Rozdział 2.1. Przesłanki programu*

c) *Przedstawiony program restrukturyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2003—2006 przygotowany został zgodnie z ustawodawstwem Unii Europejskiej.*

Uwagi: W dokumencie nie są przywołane żadne dokumenty unijne, które zostały wykorzystane i uwzględnione przy przygotowywaniu Programu. Nie wspomina się o Rozporządzeniu Rady oraz o związanej z nim Decyzji Komisji. Jest to niezrozumiałe, gdyż w dalszej części przytacza się szczegółowo polskie przepisy, które są (jak napisano) podstawą prawną Programu Restrukturyzacji. Czytając Program odnosi się wrażenie, że cytowany powyżej zapis jest zbyt ogólny i nie znajduje odzwierciedlenia (w dalszej części Programu) w wielu szczegółowych zapisach.

Podstawowe kierunki działań reformy

Cytat: *Rozdział 3.1. Restrukturyzacja zdolności produkcyjnych*

Ponadto w latach 2003-2006 kontynuowana będzie likwidacja kopalń rozpoczęta w latach poprzednich oraz realizowane będą zadania polikwidacyjne finansowane ze środków budżetu państwa i funduszu likwidacji zakładów górniczych.

Uwagi: Finansowanie kosztów likwidacji, po przystąpieniu Polski do UE, wymagać będzie zgody Komisji UE zgodnie z Rozporządzeniem Rady (rozdz. 2. Art. 4. Pomoc na redukcję działalności). W Programie pisze się, że likwidacja będzie kontynuowana (a więc nie będzie zakończona) w latach 2003—2006. Tymczasem, zgodnie z Rozporządzeniem Rady (UE), ostateczny termin likwidacji określonych kopalń musi się zakończyć 31 grudnia 2007. Do tego też czasu należy przewidzieć także zakończenie likwidacji krajowych kopalń. W krajach UE państwa członkowskie muszą najpóźniej do 31 października 2002 roku przedłożyć Komisji (UE) oficjalne plany likwidacyjne, w których wskazuje się imiennie ograniczające działalność i stopniowo likwidowane kopalnie (jednostki produkcyjne). W Polsce nie opracowano dotychczas takiego programu. Brak nawet kryteriów, na podstawie których wyznaczone zostaną kopalnie przeznaczone do likwidacji. Zgodnie z dodanymi do Rozporządzenia akapitami (odstępstwo od przepisów Rozporządzenia dla krajów członkowskich) państwowy plan likwidacji kopalń ma być przedstawiony jak najszybciej po przystąpieniu do Wspólnoty i nie później niż do 31.08.2004 roku. Pamiętać także należy, że aby przeznaczyć środki na likwidację (budżet czy fundusz likwidacji) trzeba najpierw uzyskać zgodę Komisji (UE) uwarunkowaną złożeniem odpowiednich wniosków. Bez tej zgody nie wolno przekazywać kopalniom żadnych środków finansowych, gdyż grozi to sankcjami określonymi w Rozporządzeniu.

Cytat: *Rozdział 3.2 Restrukturyzacja zatrudnienia*

3.2.1. Stan i zmniejszenie zatrudnienia

Pozostali pracownicy odchodzący z górnictwa będą mogli skorzystać z ofert przygotowanych w wyniku wdrażania programu łagodzenia skutków restrukturyzacji zatrudnienia ...

3.2.2. Aktywizacja zawodowa i tworzenie nowych miejsc pracy

Działania związane z restrukturyzacją zatrudnienia będą finansowane ze środków pochodzących z kredytów udzielonych przez zagraniczne instytucje finansowe.

Uwagi: Program podaje jedynie liczbę osób, które w poszczególnych latach odejdą z górnictwa (2004—4,8 tys., 2005—4,5 tys., 2006—8,8 tys.). Będą to odejścia naturalne i pozostałe odejścia. Ta druga kategoria nie jest szczegółowo omówiona choć zaznacza się, że może to wynikać z przyczyn leżących po stronie pracownika (nie wyszczególnia się jakie to mogą być przyczyny). Od roku 2004 odejścia z wykorzystaniem systemu osłonowo—aktywizującego przewidywane są w ilości po 100 osób rocznie. W Programie nie podano natomiast liczby osób, które korzystać będą z programów aktywizacji zawodowej. W przedłożonym Programie trudno jest zresztą podać wiarygodnie liczby osób, które będą musiały korzystać z takiej pomocy nazwanej w unijnych zasadach „na pokrycie kosztów nadzwyczajnych” realizowanej zgodnie z Rozporządzeniem Rady. Takie dane mogą pochodzić tylko ze szczegółowych planów likwidacji wskazanych jednostek produkcyjnych (kopalń). Dla kopalń przeznaczonych do likwidacji, po wdrożeniu Programu, plany takie będą musiały być wykonane. Jeżeli czas ostatecznej likwidacji przekroczy 1 maja 2004 roku (wejście Polski do UE) trzeba będzie obliczyć jakie będą musiały być środki finansowe, aby proces likwidacji można było dalej prowadzić. Na wydatkowanie tych środków, jeżeli to nie będą środki własne likwidowanych kopalń (spółek węglowych) – na co prawdopodobnie nie będzie można liczyć—potrzebna będzie oczywiście zgoda Komisji (UE).

Wszystkie planowane środki pomocowe związane z ograniczaniem zatrudnienia muszą być zgodne z artykułem 7 (i aneksem do tego artykułu) Rozporządzenia Rady. Wydaje się więc konieczne pilne opracowanie planów likwidacji konkretnych jednostek produkcyjnych (kopalń), aby uzyskać odpowiedź na pytanie o wysokość niezbędnej pomocy. Rozpoczęcie tych prac może być jednak utrudnione przez dotychczasowe negatywne stanowisko związków zawodowych (i trudno się spodziewać, aby było inne) co do likwidacji kopalń. Być może, że z tego też względu Program zawiera dość enigmatyczne stwierdzenia w tym zakresie, odsyłając szczegóły do planów

likwidacyjnych, które podobno opracować mają poszczególne spółki węglowe. To próba uniknięcia odpowiedzialności, gdyż zgodnie z art. 9 pkt. 4 Rozporządzenia Rady to państwo członkowskie przedkłada Komisji (UE) plan likwidacji jednostek produkcyjnych.

Cytat: Rozdział 3.3. *Zmiany strukturalno-organizacyjne w sektorze górnictwa węgla kamiennego*
3.3.4. *Efekty zmian strukturalno-organizacyjnych*

- 1) *Oddzielenie efektywnych ekonomicznie kopalń od kopalń nieefektywnych — kończące się zasoby, niska jakość węgla, wysoki stopień zużycia maszyn i urządzeń, wysoki stopień zagrożenia bezpieczeństwa pracy.*
- 2) *Koncentracja produkcji w trzech dużych jednostkach gospodarczych — stworzenie warunków do dalszego obniżania kosztów działalności, a tym samym możliwość wzrostu efektywności funkcjonowania kopalń w nowej strukturze.*
- 3) *Wykorzystanie możliwości przeprowadzenia restrukturyzacji zobowiązań.*

Uwagi: Zapisy powyższe są słuszne i dobrze, że znalazły się w Programie. Powinny być one zrealizowane przed przystąpieniem do Unii. Wydaje się, że Program Restrukturyzacji powinien być podzielony na dwie części:

- 1) przed przystąpieniem do Unii,
- 2) po przystąpieniu do Unii.

Realizacja części pierwszej może być, po ewentualnych modyfikacjach, oparta na obecnie obowiązującym Programie, choć poszczególne działania muszą być oparte na szczegółowych planach realizacyjnych kopalń, gdyż sam Program jest w swych zapisach zbyt ogólny.

Część druga, która powinna znaleźć się w Programie, musi odpowiadać kryteriom funkcjonowania kopalń w Unii Europejskiej. Należy wydzielić kopalnie rentowne, które nie będą potrzebowały pomocy i ich nie będzie dotyczyło Rozporządzenie Rady, oraz kopalnie nierentowne, których działalność oparta będzie na tym Rozporządzeniu. Wśród kopalń nieefektywnych należy wydzielić kopalnie przeznaczone do redukcji działalności i kopalnie przeznaczone do utrzymania dostępu do zasobów. Należy też w takim nowym Programie uwzględnić koszty pomocy na pokrycie kosztów nadzwyczajnych (odziedziczonych) nie związanych z bieżącą produkcją.

Cytowane zapisy mówią o oddzieleniu kopalń efektywnych ekonomicznie od pozostałych. Opierając się na dotychczasowych doświadczeniach jednoznacznie należy podkreślić, że brak jest w górnictwie obiektywnych kryteriów oceny efektywności kopalń. Obecnie funkcjonujące kryterium, oparte na jednostkowych kosztach sprzedaży, jest błędne metodologicznie. Nie można być rentownym na podstawie porównania tylko części ponoszonych wydatków na pozyskanie węgla z wpływami ze sprzedaży tego węgla. Czyżby, dla rachunku efektywności według autorów Programu, pozostałe wydatki (część operacyjnych, finansowe czy pozaoperacyjne) nie istniały? Rachunek efektywności (rentowności kopalń) musi być przeprowadzony w sposób zgodny z zasadami takiego rachunku. Zapisane w programie oddzielenie kopalń efektywnych jest słuszne, ale kopalnie nieefektywne to nie tylko te, które spełniają podane w pkt. 1 rozdziału 3.3.4 kryteria.

Należy więc opracować, w najbliższej przyszłości — np. do końca 2003 roku, program funkcjonowania górnictwa po przystąpieniu do Unii. Obecny Program nie zawiera takiej części, a trudno sobie wyobrazić restrukturyzację górnictwa po 1 maja 2004 roku w oparciu o obecny Program (tzn. bez zgody Komisji (UE) na przyznanie środków pomocowych).

Wydaje się, że przedłożony Program możnaby, przez kilka najbliższych miesięcy, realizować zgodnie z jego zapisami, uwzględniając niektóre z zastrzeżeń zgłaszanych przez różne środowiska. Dopuszczalne, a w niektórych zapisach niezbędne, są korekty tego Programu wynikające z konieczności dostosowania go do zmieniających się uwarunkowań (przede wszystkim należy rozwiązać problem stanowienia cen węgla). Należy jednak pilnie przystąpić do opracowania Programu na lata 2004—2010. Rok 2010 wynika z faktu, iż w końcu tego roku przestaje obowiązywać Rozporządzenie Rady (UE).

Cytat: Rozdział 3.4. Restrukturyzacja finansowa

Warunki, przebieg i wyniki postępowania oddłużeniowego

w pkt. 3a zapisano: *zatem uzyskanie zgody na odroczenie kwoty 2 627,4 mln zł do końca 2003 roku i ratalną spłatę w ciągu 5 lat spowoduje, że w latach 2004—2008 Kompania Węglowa S.A. zostanie obciążona spłatami rat odroczonej zobowiązania w wysokości 525,5 mln zł.*

w pkt. 3c zapisano: *zobowiązania w kwocie 61,3 mln zł zostaną odroczone do końca 2003 roku, a ich spłata nastąpi w ciągu 5 lat.*

w pkt. 4d zapisano: *zobowiązania w kwocie 491,8 mln zł zostaną odroczone do końca 2003 r. a ich spłata nastąpi w ciągu 5 lat.*

Uwagi: Z powyższych zapisów wynika, że począwszy od roku 2004 aż do 2008 roku górnictwo spłacać będzie raty odłożonych zobowiązań. Powstaje pytanie jak, według autorów Programu, spłata tych rat będzie się miała do Rozporządzenia Rady (UE). Jeżeli spłaty realizować będą rentowne jednostki to nie będzie żadnego problemu. Jeżeli okaże się, że zobowiązania spłacać będą musiały jednostki nierentowne (przeznaczone albo do likwidacji, albo do zabezpieczenia dostępu do zasobów), to powstanie problem jak te zobowiązania będą się miały do unijnych zasad udzielania pomocy z tytułu wydatków na pokrycie kosztów nadzwyczajnych.

Wyjaśnić też trzeba będzie problem pokrywania zobowiązań przez funkcjonujące podmioty gospodarcze składające się z jednej kopalni i z wielu kopalń. Czy w tym drugim przypadku należy te jednostki traktować jako składające się z kilku przedsiębiorstw czy też będzie to jedno przedsiębiorstwo (Rozporządzenie Rady mówi o jednostkach produkcyjnych lub o grupie jednostek produkcyjnych). Jest to niezwykle istotne, gdyż pomoc na utrzymanie dostępu do zasobów mogą otrzymać jednostki produkcyjne lub grupy jednostek produkcyjnych; natomiast pomoc na redukcję działalności mogą otrzymać tylko poszczególne jednostki produkcyjne. Problem pokrywania zobowiązań (kopalnia czy spółka węglowa) muszą wyjaśnić prawnicy, gdyż intuicyjnie rozumienie zapisów Rozporządzenia Rady może być nieuprawnione.

Źródła i zasady finansowania programu

Cytat: Rozdział 4. Realizacja programu reformy górnictwa węgla kamiennego w latach 2003 —2006 finansowana będzie z następujących źródeł:

- ◆ *dotacja z budżetu państwa,*
- ◆ *środki własne spółek węglowych,*
- ◆ *środki pochodzące z kredytów udzielonych przez zagraniczne instytucje finansowe,*
- ◆ *fundusze strukturalne Unii Europejskiej.*

Uwagi: W rozdziale tym podane są wielkości tych środków oraz ich przeznaczenie. Ponieważ środki te będą wydatkowane także po przystąpieniu Polski do UE powstaje pytanie czy podczas prac nad Programem zwrócono uwagę na zasady pomocowe Unii. Jest to istotne przy wydatkowaniu środków finansowych z budżetu państwa w latach 2004—2006. Umieszczenie w budżecie państwa środków odpowiednio w latach: 2005 — 593,6 mln zł, 2006 — 447,9 mln zł wymagać będzie zgody Komisji (UE), podobnie jak część środków z roku 2004 — (łącznie) 805 mln zł. O zgodę na przyznanie środków wydatkowanych po 1 maja 2004 roku wystąpić trzeba będzie do Komisji (UE) jeszcze w 2003 roku, a najpóźniej (według dotychczasowej unijnej praktyki) do końca stycznia 2004 roku, tzn. na 3 miesiące przed uruchomieniem środków. Zwrócić też należy uwagę, że finansowanie ze środków własnych spółek węglowych będzie możliwe tylko do 1 maja 2004 roku. Po przystąpieniu Polski do UE finansowanie reformy ze środków własnych będzie możliwe tylko w przypadku kopalń rentownych. W świetle Rozporządzenia Rady nie ma możliwości takiego finansowania przez kopalnie otrzymujące pomoc w jakiegokolwiek postaci.

Problemem do wyjaśnienia będzie stosowanie pomocy dla polskiego górnictwa w roku 2004. Uzupełnienie Rozporządzenia Rady przez dodanie dodatkowego akapitu (art. 6 ust. 2) stanowi: „w drodze odstępstwa od przepisów poprzedzającego akapitu, w stosunku do Państw członkowskich przystępujących do Unii z dniem 1 maja 2004 roku, całkowita wielkość pomocy dla przemysłu węglowego (...) nie przekroczy w żadnym z lat następujących po roku 2004 wielkości pomocy zatwierdzonej przez Komisję dla roku 2004 (...).”.

Na te elementy Program Restrukturyzacji nie zwraca jeszcze uwagi, ale do wstąpienia do Unii pozostało już niewiele miesięcy (niecały rok). Należy w miarę szybko przystąpić do opracowywania sposobów przygotowania niezbędnych dla Komisji danych, zgodnych z wymaganiami Rozporządzenia Rady i Decyzji Komisji.

Według posiadanych informacji w trakcie negocjacji przedakcesyjnych nie dyskutowano okresów przejściowych dla górnictwa. Tym bardziej niezrozumiałe jest niewzględnienie w Programie na lata 2004 — 2006 odsyłaczy do odpowiednich decyzji UE, a także niezwrócenie uwagi na konieczność powołania odpowiednich specjalistycznych zespołów (zespołu) do opracowania niezbędnych dokumentów i formularzy (ich wdrożenie zajmie przecież dużo czasu).

Prognozy wyników ekonomicznych

Cytat: Tablica 5.1.1. podaje *Produkcję, sprzedaż i cenę węgla kamiennego przewidywane w latach 2003—2006. Ceny węgla podzielono na sprzedaż ogółem, sprzedaż w kraju, eksport*

5.1. Założenia

2a: *prognozowaną cenę zbytu węgla na rynku krajowym dla Kompanii Węglowej S.A. dla okresu 2003-2006 przyjęto na poziomie cen uzyskanych za 9 miesięcy 2002 r..*

2b: *prognozowaną cenę zbytu węgla w eksporcie przyjęto na poziomie 5% wyższym niż w stosunku do wykonania za 9 miesięcy 2002 roku.*

Uwagi: Po wstąpieniu Polski do UE sposób stanowienia cen ulegnie zdecydowanej zmianie w stosunku do dotychczasowej praktyki negocjacji cen. Prognozowane na lata 2005 i 2006 ceny zbytu na rynku krajowym nie mogą być opracowane, tak jak to zapisano w Programie, na podstawie wykonania z 2002 roku. Jest to sprzeczne z zasadami tworzenia cen w Unii Europejskiej przez kopalnie otrzymujące pomoc państwa. Ceny powinny być określane na podstawie prognoz kosztów importu ekwiwalentnego jakościowo węgla na rynek Wspólnoty (zgodnie z zasadami Rozporządzenia Rady), a następnie korygowane (wtórne rozliczenia) na podstawie rzeczywistych danych o tych kosztach.

Prognozowane ceny zbytu w eksporcie należałoby podzielić na dostawy na rynek unijny i na eksport na rynki pozaunijne. Po wstąpieniu Polski do UE nasz węgiel będzie już węglem unijnym, więc ceny jego zbytu na Wspólnotowym rynku będą ustalane całkiem inaczej niż to przyjęto w Programie.

Prognozy cen na lata 2004—2006 (prezentowane w Programie) mogą być rozważane tylko przy założeniu, że Polska nie przystąpi do Unii. Faktem będzie, że Polska przystąpi do Unii w maju 2004 roku, a więc nie można prognoz wyników ekonomiczno-finansowych opierać na niezgodnych z unijnymi zasadami zapisach Programu. Inne będą musiały być ceny zbytu węgla, a więc inne będą także wpływy za sprzedany węgiel. Inna też będzie sytuacja finansowa górnictwa, a więc także inne będą potrzeby środków finansowych na pokrycie kosztów restrukturyzacji górnictwa.

Należy jeszcze w 2003 roku wykonać prace prognozujące ceny węgla zarówno na rynku krajowym jak i na rynku unijnym. Na podstawie takich prognoz należy przepracować Program na lata 2004 – 2006.

Wszystko wskazuje na to, że część ekonomiczna Programu Restrukturyzacji Górnictwa wyglądać będzie zupełnie inaczej niż prezentuje to Program z 10 stycznia 2003 roku. Część ekonomiczna Programu musi być opracowana od nowa.

Cytat: *Rozdział 5.2. Prognoza*

2. *Jednostkowy wynik na sprzedaży w całym okresie 2003—2006 będzie dodatni ...*

3. *Wynik na pozostałej działalności operacyjnej oraz na operacjach finansowych w całym okresie 2003 – 2006, pomimo tendencji poprawy, będzie ujemny ...*

Uwagi: Program nadal operuje pojęciem jednostkowych kosztów sprzedaży. Dla określania rentowności kopalń jest to kategoria błędna, a rankingi kopalń oparte na jednostkowych kosztach sprzedanego węgla są fałszywe. Jednostkowe koszty sprzedanego węgla nie oddają pełnych kosztów pozyskania węgla, gdyż są tylko częścią kosztów operacyjnych. Sprawozdania o efektach restrukturyzacji górnictwa w ubiegłych latach oparte są na jednostkowych kosztach sprzedaży węgla. Sugeruje się w ten sztuczny sposób osiągnięcie rentowności górnictwa, a nie jest to prawda. Do czasu

wstąpienia do Unii można prowadzić takie zonglowanie kosztami na użytek wewnętrzny i propagandowy. Po wstąpieniu do Unii konieczny będzie już rzetelny rachunek kosztów i najwyższy czas aby takie wstępne symulacje kosztów, zacząć już prowadzić. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady (UE) koszty produkcji obliczane są zgodnie z rozbiem kosztów w zestawieniach kwartalnych sporządzanych przez przedsiębiorstwa górnicze lub zrzeszenia przedsiębiorstw węglowych dla potrzeb Komisji (UE).

W Programie nic nie pisze się o tzw. kosztach pozaoperacyjnych, które wydzielano się w dotychczasowych statystykach górnictwa. Należy więc domniemywać, że już od 2004 roku koszty te nie będą występować. Wydaje się, że jest to dość optymistyczne stwierdzenie.

Program podaje, że wynik na pozostałej działalności operacyjnej oraz na operacjach finansowych będzie do 2006 roku ujemny. Jest to niezwykle ważne stwierdzenie ukazujące dalszą planowaną nierentowność górnictwa. Wymagana więc będzie pomoc państwa na pokrycie tych strat. Ta część Programu nie jest zresztą zbyt jasna. Wymaga wykonania stosownych analiz i opracowania środków zaradczych zgodnych z Rozporządzeniem Rady (UE).

Podsumowanie

W niniejszym opracowaniu nie dokonano oceny Programu Restrukturyzacji Górnictwa pod kątem jego prawidłowości przygotowania, celowości podejmowanych środków, jak również zmian organizacyjnych, zmian zatrudnienia, produkcji, sprzedaży itp. Zwrócono jedynie uwagę na to, czy przygotowujący Program uwzględnia realia funkcjonowania górnictwa po wstąpieniu Polski do UE. Tekst Programu, mimo początkowego zapisu, że przygotowany został zgodnie z ustawodawstwem Unii Europejskiej, nie potwierdza aby przy jego opracowywaniu wykorzystywane były Decyzje Komisji oraz Rozporządzenie Rady. Dotyczy to zwłaszcza okresu lat 2005—2006. Być może pewne elementy uwzględniane były w opracowaniach częściowych spółek węglowych lub w ich biznesplanach. Przypuszczenie to wymagałoby jednak udowodnienia stosownymi materiałami źródłowymi. Wydaje się jednak, że dokumenty te były przygotowane według dotychczasowych instrukcji, a te nie wymagały uwzględnienia unijnych zasad.

Program Restrukturyzacji Górnictwa jest w zasadzie zgodny, podobnie zresztą jak i poprzednie programy, ze strategicznymi celami Unii dotyczącymi górnictwa węgla kamiennego. Celem wszystkich programów było wszak doprowadzenie kopalń do rentownego funkcjonowania, a w przypadkach niemożliwości osiągnięcia tego celu, w niektórych kopalniach, stopniowe ograniczanie ich zdolności wydobywczych aż do całkowitej likwidacji. Choć zdarzały się przypadki likwidacji niektórych kopalń według szybkiej ścieżki nie zawsze uzasadnionej ekonomicznie.

W niniejszym opracowaniu nie ocenia się prawidłowości wybranych dróg, które miały doprowadzić do osiągnięcia założonego celu. Do czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej wybór instrumentów pozwalających na osiągnięcie strategicznego celu jest wyłącznie w gestii krajowych decydentów. Nie było więc potrzeby powoływania się w poprzednich programach na konkretne przepisy pomocowe. Mogą być one pomocne przy opracowywaniu szczegółów programów, ale nie muszą być one wyłącznym kryterium prowadzenia procesów restrukturyzacyjnych do 1 maja 2004 roku. Dotyczy to także problemu umarzania zobowiązań publiczno-prawnych. Umarzanie to jest na pewno pewnego rodzaju formą pomocy dla górnictwa węgla kamiennego. Decyzją Komisji 3632/1993/ECSC wspomina, że Komisja wyrazić musi zgodę na pomoc w jakiegokolwiek postaci. Gdybyśmy byli już w Unii Europejskiej, to prawdopodobnie ustawy umożliwiające umorzenia musiałyby być zgodne z prawodawstwem unijnym. Czy obecne już przyjęte Ustawy są zgodne z tym prawodawstwem należy do oceny odpowiednich zespołów prawnych. Przypuszczać należy że są one zgodne, ale to trzeba wyjaśnić przez odpowiedni zespół prawny. Jeżeli polskie prawo pozwala na dokonywanie umorzeń to ich realizacja jest możliwa (co jest oczywiste). Powstaje natomiast pytanie, czy umorzenia będą możliwe po przystąpieniu do Unii. Umorzenia jako forma pomocy nie mieści się w ramach Rozporządzenia Rady. Wydaje się, że umarzone kwoty powinny znaleźć odzwierciedlenie w budżecie państwa, ponieważ państwo jest właścicielem kopalń, a po uzyskaniu zgody Komisji (UE) na taką pomoc środki te powinny być przekazane jednostkom, wobec których górnictwo ma tego

rodzaju zobowiązania. Problemem tym powinni się zająć jednak prawnicy i zaproponować odpowiednie rozwiązania prawne.

Ostatni Program, po wprowadzeniu niektórych niezbędnych poprawek, można jak się wydaje realizować do czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Koniecznym jednak będzie przepracowanie Programu w części (lata I połowa 1994 r. – 1996) dotyczącej funkcjonowania górnictwa po akcesie do Unii, i pilne stworzenie jak gdyby Programu alternatywnego (obecny stan prawny być może nie wymusza uwzględnienia przepisów pomocowych wynikających z zasad unijnych). Niemniej jednak wariant uwzględniający funkcjonowanie górnictwa po 1 maja 2004 roku powinien być już opracowywany, inaczej mogą powstać problemy zgodności funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego w świetle Rozporządzenia Rady.

Niezwykle istotny będzie problem wyliczenia pomocy (na ograniczenie działalności, na dostęp do zasobów, na odziedziczone zobowiązania) na rok 2004. Całkowita, zatwierdzona zresztą przez Komisję, wielkość pomocy dla całego naszego przemysłu węglowego, ustali możliwość finansowania górnictwa na lata następne. Przypomnieć należy, że po 2004 roku pomoc musi się zmniejszać każdego roku. Wyliczenie więc pomocy na rok 2004 jest niezwykle odpowiedzialnym zadaniem. Jest to tym trudniejsze, że może nie wystarczyć środków pomocowych w budżecie naszego kraju. Zadanie to musi być pilnie podjęte.

Reasumując należy stwierdzić, że Program Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego w latach 2003—2006 nie jest zgodny z Rozporządzeniem Rady i z Decyzją Komisji (UE). Nie będzie on mógł być podstawą do funkcjonowania krajowego górnictwa węglowego po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Obecny Program uniemożliwi działalność przeważającej ilości kopalń po 1 maja 2004 roku.

Niezbędne jest, pilne wręcz, rozpoczęcie prac na nowym Programem Restrukturyzacyjnym Górnictwa obejmującym lata 2004—2010. Program ten powinien być gotowy najpóźniej do końca 2003 roku.

Literatura

- [1] Pomoc publiczna dla przedsiębiorców z sektora górnictwa węgla w Polsce (Public Aid for Entrepreneurs from Hard Coal Sector in Poland). Kontrakt usługowy w ramach umowy bliźniaczej. Aneks nr 5. Opracowanie wykonane dla Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta. Kraków. Luty 2003 r.
- [2] Decyzja Komisji nr 3632/93/ECSC ustanawiająca przepisy Wspólnoty dotyczące pomocy rządowej dla przemysłu węglowego. Official Journal of the European Communities, No. L. 329/12, 30.12.93.
- [3] Decyzja Komisji nr 341/94/ECSC realizująca decyzję 3632/93/ECSC. Official Journal of the European Communities, No. L. 49/1, 19.2.94.
- [4] Council Regulation (EC) No 1407/2002 of 23 July 2002 on State Aid to the Coal Industry. Official Journal L. 205, 02/08/2002 P. 0001—0008.
- [5] Zielona Księga: Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego (A European Strategy for the Security of Energy Sources). 29.11.2000. COM (2000) 769 final.
- [6] Dokument: IP/01/1080. Wygaśnięcie Traktatu EWWiS — Komisja proponuje nowy system pomocy państwa dla przemysłu węglowego. Bruksela 25 lipca 2001. Tekst polski PARG WK SA oraz Przegląd Górniczy nr 1.2002.
- [7] Proposal for a Council Regulation on State Aid to the Coal Industry. Commission of the European Communities, Brussels, 25.7.2001. COM (2001) 423 final. 2001/0172(CNS).
- [8] Draft. Council Regulation on State aid to the coal industry. 10.06.2002. 9804/02.
- [9] Propozycja Przepisu Rady dotyczącego pomocy państwa dla przemysłu węglowego. Tekst polski PARG WK S.A.
- [10] Uzasadnienie do Regulacji o Pomocy po wygaśnięciu Traktatu EWWiS. Tekst polski PARG WK S.A.
- [11] Decyzja Komisji z 17 października 2002 roku ustanawiająca wspólne ramy przekazywania informacji potrzebnych do zastosowania Rozporządzenia Rady Nr 1407/2002 o pomocy państwa dla przemysłu węglowego. Official Journal of the European Communities. 5.11.2002, C(2002)3783.

- [12] Program restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2002—2006 z wykorzystaniem ustaw anty kryzysowych i zainicjowaniem prywatyzacji niektórych kopalń. Trybuna Górnicza nr 6(437). 6 luty 2003r.

Wiesław BLASCHKE

Evaluation of the Hard Coal Industry Restructuring Programme in the years 2003 – 2006 in the aspect of UE regulations concerning granting aids

Abstract

Hard coal industry restructuring programme in Poland concerns years from 2003 till 2006. It will be in force after the country becomes European Union member. Member countries in their policies concerning coal mining are obliged to apply the rules applicable in the EU. These rules are given in Council Regulation and Commission Decision both issued in 2002.

Comparison of the governmental programme of hard coal mining industry restructuring with the rules existing in the EU is given in the paper. The original statements of the Programme are cited and commented as concerns their compatibility with UE documents. It is concluded that the Programme is not compatible with the EU regulations. This may cause the impossibility of functioning coal mines after 1 of May, 2004.

KEY WORDS: hard coal, restructuring programme, compatibility with UE regulations concerning granting aids