

## Ósma reforma sektora

# Nieefektywna restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego

**EDYTA KOŚCIARZ**

*Realizacja siedmiu programów restrukturyzacji górnictwa, przyjętych po 1989 r. i prowadzonych do 2018 r., nie doprowadziła do trwałej rentowności branży. Celem kolejnego, zatwierdzonego w 2018 r. i skorygowanego w 2019 r. było więc tworzenie warunków sprzyjających budowie rentownego, efektywnego i nowoczesnego sektora, a kluczem do jego uzyskania – przeprowadzenie radykalnej sanacji górnictwa węgla kamiennego przy aktywnym udziale państwa. Wyniki kontroli NIK wskazują, że większości tych zamierzeń nie udało się jeszcze zrealizować<sup>1</sup>.*

### Wprowadzenie

Przeprowadzona w 2015 r. kontrola<sup>2</sup> rządowego programu z lat 2007–2015 wykazała, że nie wykorzystano sprzyjających warunków powstałych po realizacji wcześniejszych programów. Działania podejmowane przed 2007 r. skutkowały m.in.: istotną redukcją zdolności produkcyjnych oraz znaczącym obniżeniem zatrudnienia w branży w czasie trwania programu z lat 1998–2002 i oddłużeniem o ponad 18 mld zł przedsiębiorstw górniczych w 2003 r. Jak wskazano, przyczyna niepowodzeń tkwiła również w procesie planowania. Program z lat 2007–2015 oparto na zbyt optymistycznych założeniach i prognozach. W konsekwencji

nierozwiązanym problemem pozostała niska wydajność wydobywania, przerosty zatrudnienia i nieefektywny system wynagrodzenia, przekładający się na wysoki udział kosztów stałych w prowadzonej działalności oraz jej dużą wrażliwość na wahania popytu i cen węgla. Także koncepcja restrukturyzacji realizowana od 2015 r. przez Polską Grupę Górniczą nie rozwiązała problemu niskiej wydajności oraz nieefektywnego systemu płac.

### Planowanie programu ósmego

Prace nad programem rządowym rozpoczęły się już w lipcu 2016 r. Powołano Podzespół ds. programu dla sektora górnictwa

<sup>1</sup> Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Przygotowanie i realizacja „Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce”*, nr ewid. 23/2022/P/21/019/KGP.

<sup>2</sup> *Funkcjonowanie górnictwa węgla kamiennego w latach 2007–2015 na tle założeń programu rządowego*, P/15/074.



węgla kamiennego w ramach Zespołu trójstronnego do spraw bezpieczeństwa socjalnego górników. Podzespół tworzyli nie tylko parlamentarzyści i przedstawiciele strony rządowej, ale również przedstawiciele związków zawodowych i przedsiębiorcy, w tym spółki wydobywcze węgla kamiennego. Podstawą do wypracowania założeń była analiza Agencji Restrukturyzacji Przedsiębiorstw SA Oddział w Katowicach<sup>3</sup>, bazująca na wybranych opracowaniach branżowych<sup>4</sup>. Same prace planistyczne Podzespół prowadził od lipca 2016 r. do lutego 2017 r.; zostały wstrzymane do czerwca 2017 r. z uwagi na potrzebę wypracowywania miks energetycznego<sup>5</sup> oraz założeń do polityki energetycznej, z którymi program rządowy powinien być skorelowany. Zdaniem przedstawiciela Ministra Aktywów Państwowych zapisy Programu zawierały wszystkie konkluzje, wnioski oraz rekomendacje wynikające z analizy i diagnozy stanu polskiego górnictwa węgla kamiennego. Natomiast kontrola wykazała, że w rzeczywistości był kompilacją, a raczej składową różnych strategii i projektów spółek wydobywczych oraz projektów nawet już realizowanych, zarówno przez przedsiębiorstwa górnicze, jak i podmioty rządowe. Spółki wydobywcze zgłaszały działania, przedsięwzięcia

i inicjatywy, które już rozpoczęły lub miały podjąć na podstawie wcześniej przyjętych dokumentów planistycznych i strategii, tj.:

- Strategii Grupy TAURON z 2016 r.;
- Strategii PGG SA 2017–2030 oraz jej aktualizacji, tj. Strategii PGG SA – Kierunki zmian 2019–2030, a także aktualizacji Biznesplanu PGG SA ze stycznia 2018 r.;
- Strategii JSW SA z uwzględnieniem spółek zależnych Grupy Kapitałowej JSW na lata 2018–2030;
- Strategii Rozwoju Węglukoks Kraj Sp. z o.o. na lata 2018–2023 i planu rzeczowo-finansowego na 2018 r.;
- Strategii rozwoju i działania LW Bogdanka SA na lata 2013–2020 i Strategii rozwoju LW Bogdanka SA Obszar Wydobycia Grupy Enea do 2030 r. (perspektywa do 2040).

W styczniu 2018 r. Rada Ministrów przyjęła Program dla sektora górnictwa kamiennego w Polsce. Jego celem „było tworzenie warunków sprzyjających budowie rentownego, efektywnego i nowoczesnego sektora górnictwa węgla kamiennego, opartego na kooperacji, wiedzy i innowacjach, który działając w przyjaznym oraz przewidywalnym otoczeniu programowo-prawnym pozwala na efektywne wykorzystanie kapitału zasobowego, społecznego i gospodarczego dla zapewnienia

<sup>3</sup> Dalej ARP Oddział w Katowicach.

<sup>4</sup> M.in. Informacja o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, Wyniki działalności gospodarczej przedsiębiorstw górniczych, Ceny zbytu i kierunku sprzedaży węgla kamiennego, Informacja o realizacji zadań dotyczących likwidacji kopalń, działań polikwidacyjnych i zabezpieczenia kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym oraz pożarowym, Informacja o realizacji zadań w zakresie naprawiania szkód wywołanych ruchem zlikwidowanego zakładu górniczego oraz Analiza wskaźnikowa wybranych parametrów techniczno-ekonomicznych. Przedmiotowe opracowania ARP Oddział w Katowicach były przekazywane do ME/MAP w cyklu miesięcznym.

<sup>5</sup> Miks energetyczny to struktura produkcji i konsumpcji energii według kryterium jej nośników (np. prąd lub olej napędowy) lub sposobów wytwarzania. Jest też jednym z indeksów wykorzystywanych w ocenie bezpieczeństwa energetycznego <[https://pl.wikipedia.org/wiki/Mix\\_energetyczny](https://pl.wikipedia.org/wiki/Mix_energetyczny)> (dostęp 14.11.2022).

wysokiej niezależności energetycznej Polski oraz wspierania konkurencyjności gospodarki narodowej”. Jego realizacja miała zapewnić m.in.: zaspokojenie krajowego zapotrzebowania na ten surowiec, poprawę warunków pracy górników, wsparcie konkurencyjności krajowego rynku energetycznego, ciepła i rynku koksowego. Założono, że cel główny zostanie osiągnięty do 2030 r. dzięki wdrożeniu dziesięciu celów szczegółowych, do których zostały przypisane 74 działania, a także założono wykonanie 34 tzw. projektów kluczowych.

Tylko w przypadku czterech działań i pięciu projektów wskazano podmioty odpowiedzialne za ich realizację. W stosunku do niewielkiej liczby przewidzianych działań czy przedsięwzięć zaplanowano terminy realizacji. Taki stan rzeczy budził istotne wątpliwości podmiotów opiniujących projekt Programu co do możliwości wykonania go przez poszczególne podmioty, a zwłaszcza spółki węglowe. Przedstawiciele Ministerstwa Energii wskazywali, że konieczne jest przypisanie podmiotów odpowiedzialnych, aby uniknąć sporów kompetencyjnych oraz określenie terminów realizacji poszczególnych działań, ponieważ ułatwiłoby to monitorowanie przebiegu Programu. Rządowe Centrum Legislacji podkreślało, że przy takiej formie programowania działań i projektów zaistniało wysokie ryzyko dowolnego podejścia spółek węglowych do poszczególnych zadań. Program rządowy nie był dokumentem powszechnie obowiązującym i jako taki nie mógł kształtować uprawnień ani nakładać obowiązków na podmioty spoza administracji rządowej. Natomiast projekt Programu jednoznacznie wskazywał, że działania związane z polityką

zatrudnienia spółek węglowych mogą podejmować tylko one. Podnoszone przez opiniujących kwestie nie spotkały się z przychylnością właściciela projektu Programu, czyli Ministerstwa Energii. W konsekwencji stworzono Program, w którym brakowało skutecznego zobowiązania poszczególnych podmiotów do jego realizacji, pozwalając na dowolność interpretacji i osiągnięcia celów.

Program nie posiadał efektywnego, skutecznego a jednocześnie przejrzystego i nieskomplikowanego systemu monitorowania efektów. Nie wskazano w nim ani wskaźników, ani mierników osiągnięcia poszczególnych celów. Postanowiono, że w terminie trzech miesięcy od dnia przyjęcia Programu przez Radę Ministrów zostaną przygotowane projekcje techniczno-ekonomiczne na lata 2018–2020, w perspektywie do 2030 r., na podstawie wielkości wynikających ze strategicznych dokumentów przedsiębiorstw górniczych, zbilansowane do poziomu sektora. Przekazano je do ARP Oddział w Katowicach, która na tej podstawie przygotowała projekcje wskaźników, przekazane następnie do Ministerstwa Energii. Po uchwaleniu Programu przez Radę Ministrów zdefiniowano wskaźniki, za pomocą których miała być monitorowana realizacja celów szczegółowych. Niektóre były przeznaczone wyłącznie dla Spółki Restrukturyzacji Kopalń, a inne nie zostały dla niej określone, co wynikało ze specyfiki działalności tego podmiotu. Wskazano także planowane wielkości wskaźników dla sektora górnictwa węgla kamiennego, których wartości wynikały z tych zakładanych przez poszczególne spółki w ich



dokumentach planistycznych. W konsekwencji nie stanowiły one wielkości oczekiwanych, których wykonanie świadczyłoby o pełnej realizacji celów Programu przez sektor węgla kamiennego, a były jedynie wypadkową wskaźników planowanych przez spółki. Taka konstrukcja wskaźników i mierników wskazuje również, że każdy podmiot zaangażowany tak naprawdę realizował swoje dotychczasowe plany działalności, a nie rządowy program restrukturyzacji i odbywało się to z przyzwoleniem ministerstwa odpowiedzialnego za nadzór.

Wątpliwości budziły nie tylko same wartości wskaźników, ale również ich zakres merytoryczny. W przypadku celu głównego określono wskaźniki wartości bazowej (2015 r.), pośredniej (2020 r.) i docelowej (2030 r.). Wynoszą one dla:

- sprzedaży węgla na rynek krajowy odpowiednio: 64 564,8 tys. t, poniżej 60 000 tys. t i poniżej 60 000 tys. t;
- udziału kosztów paliwa węglowego w cenie energii elektrycznej z węgla kamiennego odpowiednio: 54,5%, 50% i 45%;
- udziału energii elektrycznej z węgla kamiennego w produkcji energii elektrycznej ogółem odpowiednio: 50,6%, 45% i 40%;
- produkcji kwalifikowanych paliw niskoemisyjnych odpowiednio: 408,9 tys. t, 1500 tys. t i 1900 tys. t.

Żaden z powyższych wskaźników nie dotyczył zatem rentowności ani efektywności działalności przedsiębiorstw wydobywczych, a udział węgla kamiennego w cenie i kosztach energii elektrycznej nie zależy od podmiotów górnictwa węgla kamiennego. Nie wyznaczono przy tym wskaźników odnoszących się do takich kwestii wskazanych w celu głównym, jak

efektywność, nowoczesność, kooperacja czy innowacyjność.

## Realizacja Programu

Program dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce miał być realizowany do końca 2030 r., jednakże już początkowe jego wykonanie wskazywało, że sposób zaplanowania miał dalekosiężne konsekwencje w efektywności osiąganych celów szczegółowych i celu głównego. Nie można było oczekiwać diametralnych zmian, jeżeli zaplanowane projekty, działania i sposób ich przeprowadzenia był tożsamy z dotychczasową działalnością poszczególnych zaangażowanych podmiotów.

Konsekwencją nieuszczerbowienia kwestii wykonawstwa działań czy projektów oraz braku wskazania terminów była dowolność w postępowaniu poszczególnych podmiotów w trakcie realizacji Programu. Każda ze spółek węglowych realizowała tylko te z celów szczegółowych, które były zbieżne z ich dotychczasowymi strategiami lub planami. Żadna z nich nie widziała konieczności aktualizacji swoich dokumentów strategicznych i planistycznych w celu wprowadzenia do nich przedsięwzięć zawartych w Programie. Również w żadnej ze skontrolowanych spółek wydobywczych węgla kamiennego ich organy nie podjęły uchwał zobowiązujących je do realizacji Programu. W rzeczywistości spółki kontynuowały więc własne strategie korporacyjne, a nie Program rządowy.

Podmioty administracji rządowej także realizowały zadania raczej już wcześniej zaplanowane w innych rządowych dokumentach strategicznych czy operacyjnych. Konsekwencją takiego działania nie mogła być realizacja celów w formie przypisanej

w Programie rządowym, w szczególności zmiana rentowności sektora węgla kamiennego czy wzrost jego innowacyjności o tyle, ile w nim zaplanowano. Od 2017 r. wyniki sektora ulegały systematycznemu pogorszeniu, przy czym dotyczyło to zarówno finansowych, które z kwoty 3 mld zysku netto w 2017 r. spadły do 6,2 mld zł straty netto w 2020 r., jak i wielkości wydobycia, a zatem i sprzedaży węgla kamiennego. Spadkowi wydobycia o 17% towarzyszyła redukcja zatrudnienia zaledwie o 3% (z 80 625 osób w 2017 r. do 78 037 w 2020 r., tj. przeciętnie o 647 osób rocznie). Konsekwencją tego był spadek wartości wskaźnika wydobycia węgla na jednego zatrudnionego z 780 ton w 2017 r. do 672 ton w 2020 r. Jednocześnie istotnie wzrosło zadłużenie kopalń, z 7 mld zł w 2017 r. do 14 mld zł w 2020 r. Kondycja finansowa sektora za 9 miesięcy 2021 r. poprawiła się, jednakże wynik finansowy netto nadal był ujemny i wyniósł (-) 2,3 mld zł. Po dwóch latach realizacji Programu rządowego nadal nie rozwiązano problemu niskiej wydajności wydobycia, przerostu zatrudnienia czyli wysokiego udziału kosztów stałych w prowadzonej działalności oraz jej dużej wrażliwości na wahania popytu i cen węgla.

Oprócz LW Bogdanka wyniki spółek wydobywczych pogarszały się z roku na rok i na koniec 2020 r. pięć z sześciu skontrolowanych spółek miało wynik ujemny. Czynnikiem, które dodatkowo wpływały na pogarszający się stosunek przychodu do kosztów wydobycia były niski poziom

cen ropy naftowej i gazu ziemnego oraz wysokie notowania certyfikatów emisyjnych CO<sub>2</sub>. Natomiast wraz z pandemią COVID-19 nastąpiło spowolnienie gospodarcze i spadek popytu na węgiel, a co za tym idzie systematyczna redukcja jego cen.

Zadania, które realizowała Spółka Restrukturyzacji Kopalń SA<sup>6</sup> co do zasady były tożsame z tymi, które wcześniej w niej podejmowano. Działania wynikające z celów szczegółowych VI: „zmniejszenie oddziaływania sektora górnictwa węgla kamiennego na środowisko oraz zwiększenie wykorzystania odpadów wydobywczych i kopalin towarzyszących” i IX: „wylimowanie skutków dotychczas przeprowadzonych działań restrukturyzacyjnych”, odpowiadały zadaniom określonym w ustawie z 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego<sup>7</sup> i wpiłyby się w podstawową działalność SRK. W szczególności dotyczyło to takich zadań, jak przejęcie od przedsiębiorstw górniczych infrastruktury dołowej i powierzchniowej oraz przejęcie odwadniania od Centralnej Pompowni „Bolko”. Zatem powielenie zadań ustawowych SRK, których realizacja była finansowana z budżetu państwa nie mogło mieć żadnego istotnego wpływu na efektywność sektora górnictwa węgla kamiennego.

Ministerstwo Klimatu i Środowiska (MKiŚ) realizowało siedem z dziewięciu działań wskazanych w trzech celach szczegółowych Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce.

<sup>6</sup> Dalej SRK.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1821, ze zm.



Tabela 1. Sytuacja w sektorze górnictwa w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
Sprzedaż węgla kamiennego ogółem w tys. ton	63 255,1	60 001,4	56 855,5	50 839,9
Wynik ze sprzedaży węgla w mln zł	2 718 638,3	1 223 118,8	-255 672,2	-3 424 286,2
Wynik finansowy netto	2 999 624,2	976 698,7	-1 726 030,9	-6 159 029,10
Nakłady inwestycyjne w mln zł	1 523,1	2 563,3	3 924,5	2 833,50
Zatrudnienie	80 625	80 672	81 097	78 037
Wydobycie na 1 zatrudnionego w tonach	779,7	758,7	737,6	671,7

Źródło: Dane z kontroli w MAP na podstawie Informacji za lata 2018 i 2019 oraz projektu Informacji za 2020 r.

W praktyce dowolnie podejmowano decyzje co do sposobu i terminu ich realizacji, ponieważ – z jednym wyjątkiem – Program nie zawierał terminów, wskaźników oraz mierników dla zadań wykonywanych przez Ministerstwo.

Pod koniec 2020 r. Ministerstwo zrealizowało siedem z dziewięciu działań zaplanowanych w celach szczegółowych I, III i IV. Aby osiągnąć m.in. cel szczegółowy I i III<sup>8</sup> Minister podejmował szereg działań, których charakter wskazywał raczej na wykonywanie pracy ciągłej aniżeli na podejmowaniu nowych projektów czy zadań. Finansowaniu transformacji sektora energetycznego w kierunku niskoemisyjnym

miała służyć propozycja reformy mechanizmu EU ETS, która została przedstawiona podczas Rady Unii Europejskiej ds. Środowiska 23 października 2020 r. oraz *non-paper*<sup>9</sup> dotyczący finansowania neutralności klimatycznej. Minister podnosił również kwestię wysokich cen uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w piśmie do komisarzy Unii Europejskiej z 18 marca 2021 r. MKiŚ brało udział w przygotowaniu regulacji prawnych, współpracując w ramach procesu legislacyjnego z Ministrem właściwym ds. gospodarki przy opracowaniu rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwa stałe<sup>10</sup>, które zostało

<sup>8</sup> Odzyskanie i stabilizacja płynności, rentowności i efektywności ekonomiczno-finansowej sektora górnictwa węgla kamiennego, w tym przez dostosowanie zdolności produkcyjnych do potrzeb rynku oraz możliwości eksportowych.

<sup>9</sup> Dokument roboczy.

<sup>10</sup> Dz.U. poz. 1690, ze zm.

dwukrotnie znowelizowane w 2019 r.<sup>11</sup> Chciano w ten sposób poprawić jakość powietrza w Polsce i osiągnąć przewidziane prawem poziomy pyłów (PM10 i PM2,5) oraz benzopirenu. Spowodowało to dopuszczenie do sprzedaży wyłącznie kotłów spełniających wymogi sezonowej efektywności energetycznej i emisji zanieczyszczeń dla sezonowego ogrzewania pomieszczeń określone w rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1189 z 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe<sup>12</sup>.

W wypadku braku aktywności ze strony MKiŚ wyjaśniano, że Minister Klimatu i Środowiska ostatecznie został wskazany jako podmiot współpracujący, a nie inicjujący wyszczególnione działania, zaś do resortu nie wpłynęły z Ministerstwa Aktywów Państwowych pisma inicjujące podjęcie konkretnych kroków. Nie zrealizowano zadań związanych z wdrożeniem rozwiązań legislacyjnych m.in. w odniesieniu do opodatkowania wyrobisk, opłaty eksploatacyjnej czy opłaty za informację geologiczną. W konsekwencji nie uzyskano zakładanego obniżenia kosztów działalności przedsiębiorstw górniczych, a tym samym nie zwiększono ich pozycji konkurencyjnej. Nie opracowano wykazu strategicznych złóż węgla kamiennego wraz z pakietem rozwiązań prawnych,

który miał służyć ochronie złóż. Przyczyną było niedookreślenie w przepisach definicji złoża strategicznego. Pomimo świadomości jej braku, w trakcie opiniowania projektu Programu Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie wносиło uwag co do planów sporządzenia takiego wykazu. Ostatecznie, w czasie opracowywania dokumentu Polityka surowcowa państwa (PSP), Ministerstwo podjęło również działania mające na celu sporządzenie wykazu złóż strategicznych. Projekt PSP został przedłożony przez MKiŚ pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów dopiero w styczniu 2019 r., tj. z opóźnieniem w stosunku do terminu wskazanego w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Na etapie planowania Programu MKiŚ nie proponowało wyznaczenia nowego terminu, chociaż stan zaawansowania projektu oraz ilość prac niezbędnych do sformułowania polityki (konsultacje społeczne i międzyresortowe, jak również prace nad PEP 2040) wskazywały na wysokie ryzyko niedochowania terminu. W efekcie, zaplanowany okres jednego roku był niewystarczający, aby rzetelnie przeprowadzić cały proces wdrażania PSP.

Minister Aktywów Państwowych<sup>13</sup> był organem odpowiedzialnym za realizację Programu rządowego. Z 65 działań, co do których nie wskazano ich bezpośrednich wykonawców, w MAP podejmowano te właściwe dla ministerstwa

<sup>11</sup> Rozporządzeniem Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z 21.2.2019, zmieniającym rozporządzenie w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz.U. poz. 363) oraz rozporządzeniem Ministra Rozwoju z 30.12.2019, zmieniającym rozporządzenie w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz.U. poz. 2549).

<sup>12</sup> Dz.U. L 193 z 21.7.2015, s. 100.

<sup>13</sup> Dalej MAP.



i monitorowano ich realizację przez inne podmioty (w sumie 53 działania oraz 25 z 34 projektów). Jak wykazała kontrola, część zadań nie było wykonywanych lub nie powiodły się, ponieważ w trakcie planowania nie przeprowadzono wystarczających analiz, dotyczących np.:

- zrównania pozycji polskiego węgla wobec surowca importowanego;
- wsparcia spółek węglowych w procesie pozyskiwania finansowania na realizację kluczowych inwestycji;
- łagodzenia skutków wahań koniunkturalnych oraz projektu Sektorowego Funduszu Stabilizacyjnego;
- integracji pionowej górnictwa i energetyki opartej na dwóch grupach producentów węgla energetycznego.

Realizując I cel szczegółowy<sup>14</sup>, nie wdrożono działań pozwalających zrównać pozycję polskiego węgla wobec surowca importowanego z krajów gdzie nie obowiązują regulacje unijnej polityki klimatycznej. Okazało się to niemożliwe z uwagi na brak prawnych możliwości obniżenia opłacalności importu węgla. Polityka handlowa krajów członkowskich jest bowiem prowadzona wyłącznie przez Unię Europejską. Gdyby w trakcie sporządzania projektu Programu rządowego rzetelnie przeanalizowano otoczenie prawne, wyżej wskazane działanie nie powinno pojawić się w zbiorze do realizacji. Nie udzielono pomocy spółkom węglowym w procesie pozyskiwania wsparcia na realizację kluczowych inwestycji w postaci

poręczeń lub gwarancji na kredyty inwestycyjne. Jak wynika z przeprowadzonej kontroli, źródła niepowodzenia należy poszukiwać również na etapie planowania Programu, w trakcie którego nie wykonano dostatecznych analiz i rozważania możliwości rynku jeśli chodzi o pozyskanie finansowania. Natomiast już od 2013 r. instytucje finansowe odchodziły od wspierania inwestycji opartych na węglu w związku z wewnętrzną polityką antywęglową. Nie złagodzone także skutków wahań koniunkturalnych oraz projektu Sektorowego Funduszu Stabilizacyjnego. Sformułowanie w Programie zadań związanych z funduszem bez wcześniejszego rozpoznania sytuacji i potwierdzenia możliwości finansowych spółek węglowych było działaniem nierzetelnym. Jeszcze przed wprowadzeniem w życie Programu sektor górniczy w Polsce, z wyjątkami, był trwale nierentowny, a odchodzenie instytucji finansowych od problematycznych inwestycji węglowych – faktem. Fundusz Stabilizacyjny został utworzony jedynie przez Jastrzębską Spółkę Węglową SA. Również przyczyna nieprzeprowadzenia integracji pionowej górnictwa i energetyki opartej na dwóch grupach producentów węgla energetycznego tkwiła w procesie planowania Programu, gdyż Ministerstwo nie przeprowadziło analiz w tym zakresie.

Według planów MAP, ujawnionych jeszcze przed przeprowadzaniem procesu kontrolnego, przewidywano utworzenie

<sup>14</sup> Odzyskanie i stabilizacja płynności, rentowności i efektywności ekonomiczno-finansowej górnictwa węgla kamiennego.



Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego<sup>15</sup>, do której miały trafić aktywa związane z wytwarzaniem energii z węgla od PGE SA, Tauron Polska Energia SA i Enei SA. Poza NABE miały pozostać spółki wydobywające węgiel kamienny. Tym samym koncepcja stworzenia planu realizacji celu szczegółowego II Programu, przez integrację pionową górnictwa i energetyki (kapitałową, funkcjonalną na poziomie operatywnym), nie będzie realizowana, a Wschodnia Grupa nie powstanie<sup>16</sup>. Nie zaprojektowano też działania polegającego na budowie Centrum Kopernika, ponieważ poszerzono zakres realizowanych prac na terenie byłej kopalni Krupiński w ramach Programu Jastrzębskie Zakłady Remontowe Rozwój. Nie wykonano jednego projektu dotyczącego zwiększenia gospodarczego wykorzystania metanu przez Jastrzębską Spółkę Węglową SA, polegającego na utworzeniu Jastrzębskiego Klastra Energii. Projekt wstrzymano z uwagi na nieuruchomienie procedury certyfikacji klastrów. Częściowo nie zrealizowano także projektu pozwalającego obniżyć koszty funkcjonowania Grupy JSW dzięki utworzeniu Centrum Kopernika.

Brak analiz był przyczyną zaniechania działań przewidywanych w Programie, które okazały się nieopłacalne, np. opracowania:

- programu rozbudowy i modernizacji systemowego dostarczania ciepła do użytkowników indywidualnych;
- programu promocji polskiego węgla i programu wsparcia polityki eksportowej;
- nowych standardów i metodyki oceny zasobów w długoletniej strategii polskiego górnictwa węgla kamiennego – Sektorowej Dynamicznej Bazy Eksploatacji;
- projektu przedeksploatacyjnego ujęcia metanu z pokładów węgla.

Działaniem, które miało służyć realizacji celu szczegółowego III<sup>17</sup> Programu, a ostatecznie okazało się nieopłacalne, było rozbudowanie i modernizacja systemowego dostarczania ciepła do użytkowników indywidualnych. Na wniosek Ministra Energii z 22 sierpnia 2019 r. powstał Zespół roboczy do opracowania koncepcji integracji aktywów ciepłowniczych na terenie województwa śląskiego i Małopolski zachodniej. Zespół rekomendował powołanie spółki celowej Śląskie Ciepło i wniesienie do niej aktywów ciepłowniczych należących do PGG SA, Węgłokoks SA i Tauron Ciepło Sp. z o.o. Toczące się rozmowy zostały wstrzymane bez wyznaczenia harmonogramu dalszych prac. Główne negocjacje dotyczyły PGNiG SA jako podmiotu zapewniającego finansowanie projektu i Tauron Polska Energia SA. Od czerwca 2020 r. do stycznia 2021 r. trwały negocjacje w sprawie zakupu Tauron

---

<sup>15</sup> Dalej NABE.

<sup>16</sup> Integracja pionowa górnictwa i energetyki oraz stworzenie efektywnego modelu grupy węglowo-koksowej. Działanie polegało na integracji dwóch grup producentów węgla energetycznego (Górnośląskiej, opartej na PGG Sp. z o.o. i Wschodniej, opartej na LW Bogdanka SA).

<sup>17</sup> Zaspokojenie krajowych potrzeb na węgiel kamienny, w tym w szczególności do produkcji energii elektrycznej, ciepła oraz koksu.



Ciepło Sp. z o.o. przez PGNiG SA, które zakończyły się odstąpieniem PGNiG SA. Natomiast wdrożenie programu promocji polskiego węgla, w tym certyfikowanych paliw kwalifikowanych nie było dotychczas konieczne z uwagi na duże zainteresowanie paliwami wysokiej jakości, przeznaczonymi do sektora komunalno-bytowego. Spółki realizujące Program nie odnotowały problemów z ich sprzedażą. Zaniechanie opracowania programu wsparcia polityki eksportowej wynikało także z braku szczegółowych analiz. Wywóz do UE i eksport węgla kamiennego poza jej granice odbywał się przez pośredników oraz bezpośrednio przez spółki węglowe, a ilość eksportowanego węgla od momentu przyjęcia przez Radę Ministrów Programu utrzymywała na stałym poziomie około 4 mln ton rocznie.

Brak rzetelnych analiz prawnych w fazie planowania przyczynił się do niezrealizowania w celu szczegółowym IV Programu<sup>18</sup> projektu stworzenia nowych standardów i metodyki oceny zasobów w długoletniej strategii polskiego górnictwa węgla kamiennego – Sektorowej Dynamicznej Bazy Eksploatacji. Zakładane efekty, w tym m.in. wsparcie procesów decyzyjnych związanych z udostępnianiem nowych złóż węgla, określenie metodyki dynamicznej oceny efektywności przyjętych scenariuszy ekonomicznych oraz map uciążliwości warunków górniczo-geologicznych

w odniesieniu do pokładów węgla od kilku lat w pewnym zakresie osiągano w spółkach węglowych, z zaangażowaniem znaczących środków finansowych. Spółki będące podmiotami gospodarczymi angażują środki na badania i uzyskanie *know-how*, a ich rezultaty stanowią aktywa tych podmiotów (wartości niematerialne i prawne) oraz podlegają ochronie jako własność przemysłowa. Program nie wskazywał na jakiej zasadzie aktywa te miałyby być wykorzystane w długoletniej strategii polskiego górnictwa węgla kamiennego.

Nie zostały zaakceptowane na poziomie spółek proponowane w Programie zmiany systemu wynagradzania, dotyczące:

- wdrożenia ponadzakładowego układu zbiorowego pracy,
- projektu Centralnego Programu Adaptacji Zawodowej (CPAZ).

Zmiany systemu wynagradzania związane z wdrożeniem ponadzakładowego układu zbiorowego pracy oraz projektu Centralnego Programu Adaptacji Zawodowej miały służyć urzeczywistnieniu celu szczegółowego V<sup>19</sup> Programu. Ministerstwo Aktywów Państwowych uzasadniało niezrealizowanie projektu CPAZ stopniowym wygaszaniem kopalń w perspektywie do 2049 r., co wiąże się z ograniczaniem szkoleń przygotowujących do zawodu górnika. Dodatkowo przewidywane działania i projekty w celu szczegółowym V wchodziły w zakres niezależnych działań spółek wydobywczych.

<sup>18</sup> Zapewnienie dostępu do nowych złóż węgla i odpowiedniego poziomu inwestycji tam, gdzie dadzą one najwyższą efektywność ekonomiczną.

<sup>19</sup> Rozwój kompetencji pracowniczych i wiedzy.

Każdy z podmiotów gospodarczych samodzielnie bilansuje i planuje rozwój swoich zasobów, do których zalicza się także kapitał ludzki, a zatem cel szczegółowy V dotyczący rozwoju kompetencji pracowniczych i wiedzy realizowała każda z kopalń i zawarcie go w Programie okazało się niecelowe.

W ramach VI celu szczegółowego nie wdrożono rozwiązań prawnych pozwalających na przepompowywanie wody systemowo i bezkonfliktowo z jednej do drugiej kopalni, będących własnością różnych podmiotów, w sytuacji gdy występują uzasadnione warunki hydrogeologiczne, techniczne i ekonomiczne. Ujęcie w Programie rządowym działania, które wymagało indywidualnego podejścia było niezasadne. Ewentualne porozumienia spółek w tej sprawie powinny odbywać się na zasadach rynkowych i z poszanowaniem stosownych przepisów. Ze względu na nieopłacalność nie wdrożono projektu pt. Prowadzenie wyprzedzającego wydobycia metanu ze złóż węglowych, dla których koncepcję posiadają spółki węglowe, służącego obniżeniu kosztów eksploatacji węgla kamiennego i poprawie bezpieczeństwa pracy górników.

W ramach X celu szczegółowego Programu nie doszło do realizacji działania Wdrożenie ponadzakładowego układu zbiorowego pracy (od 2019 r.). Ze względu na rozpoczęcie sporu zbiorowego na tle płacowym w listopadzie 2019 r., prace nad układem zostały wstrzymane na czas

jego trwania. Spór zawieszono w lutym 2020 r. w ramach porozumienia ze stroną społeczną. Prac nie wznowiono ze względu na rozprzestrzeniającą się pandemię COVID-19, a następnie z uwagi na toczące się negocjacje strony rządowej z organizacjami związkowymi na temat funkcjonowania gwk<sup>20</sup> oraz prace nad umową społeczną.

ARK Oddział w Katowicach przeprowadziła kontrole dotacji oraz pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom wydobywczym. W latach 2018–2020 pracownicy ARP dokonali łącznie 40 kontroli w 17 kopalniach i Centralnym Zakładzie Odwadniania Kopalń, wchodzących w skład SRK oraz w Biurze Zarządu SRK. W konsekwencji stwierdzonych nieprawidłowości do budżetu państwa zwrócono około 3 mln zł.

### Monitorowanie Programu

Zgodnie z założeniami Programu rządowego monitoring realizacji zaplanowanych w nim zadań miał prowadzić Minister Energii, wspomagany przez Komitet Sterujący ds. górnictwa przy Ministrze Energii powstały w kwietniu 2018 r. Do zakończenia kontroli na początku 2021 r. Komitet spotkał się trzy razy. Miał być natomiast wspierany przez Pomocnicze Komitety Sterujące w poszczególnych przedsiębiorstwach górniczych. Spółki węglowe stosownymi pismami lub uchwałami potwierdziły ich utworzenie. Jak wykazała przeprowadzona kontrola współpraca pomiędzy Komitetem Sterującym

<sup>20</sup> Górnictwo węgla kamiennego.



a Pomocniczymi Komitetami Sterującymi nie miała miejsca.

W rzeczywistości monitorowanie Programu odbywało się na wniosek MAP, które występowało do spółek węglowych oraz MKiŚ o uzupełnienie danych tabelarycznych i przekazanie ich do ARP Oddział w Katowicach w celu przygotowania projektu informacji o realizacji Programu w danym roku. Minister Aktywów Państwowych raz w roku, w terminie do końca lipca, miał przedstawiać Radzie Ministrów informację o realizacji Programu za rok poprzedni wraz z ewentualnymi propozycjami korekt.

Agencja sporządziła dla ME i MAP łącznie 198 analiz, sprawozdań w ujęciu rocznym, kwartalnym i miesięcznym, dotyczących sytuacji gwk i podmiotów górniczych. Ponadto w latach 2018–2021 (sierpień), ARP sporządziła 19 projekcji i analiz. Przedkładane Ministerstwu opracowania pozwalały na dokonanie bieżącej i rzetelnej diagnozy sytuacji w górnictwie, w tym ocenę sytuacji finansowej podmiotów wraz z rozpoznaniem kluczowych czynników oddziałujących na nie. Dodatkowo, w związku z symptomami pogarszającej się sytuacji finansowej spółek wydobywczych, począwszy od 22 lipca 2019 r., ARP została zobowiązana przez ME do prowadzenia tygodniowego monitoringu wyników produkcyjnych i sprzedażowych spółek węglowych z podziałem na poszczególne kopalnie. Przekazywane do ME informacje dotyczyły wielkości wydobycia i zapasów, liczby ścian czynnych, poziomu sprzedaży oraz wydajności pracy. Niemniej ARP nie została zobowiązana przez MAP do przedstawienia rekomendacji co do koniecznych środków

zaradczych wobec stale pogarszającej się sytuacji w sektorze górnictwa węgla kamiennego. Monitoringu zaprzestano w kwietniu 2020 r. w związku z wybuchem pandemii.

Do zakończenia czynności kontrolnych sporządzono tylko dwie informacje o realizacji Programu za lata 2018–2019. Przekazano je RM z opóźnieniem – za 2018 r. z miesięcznym, a za 2019 r. z ponad dwumiesięcznym, natomiast informacja za 2020 r. nie została przekazana do 7 grudnia 2021 r., czyli zakończenia czynności kontrolnych. Sporządzone opracowania miały bardzo niską jakość jako dokument zarządczy służący podejmowaniu strategicznych decyzji przez Radę Ministrów. Jego zapisy były nieprecyzyjne oraz nie zawierały sformułowań wskazujących, które cele zostały zrealizowane, a które nie i jakie były tego przyczyny.

## Modyfikacja Programu

Program dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce od jego przyjęcia przez Radę Ministrów był dwukrotnie modyfikowany. W 2019 r. wprowadzone zmiany miały charakter redakcyjno-doprecyzowujący.

Druga zmiana nastąpiła w 2021 r. Dotychczasowe niepowodzenia w realizacji Programu rządowego oraz zawarcie umowy społecznej były głównymi przyczynami jej dokonania. W związku z podpisaniem 28 maja 2021 r. umowy społecznej dotyczącej transformacji sektora gwk oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego, w czerwcu 2021 r., sekretarz stanu w MAP zobowiązał ARP do zagregowania informacji otrzymanych od spółek

i przedstawienia nowego brzmienia Programu do 10 sierpnia 2021 r. Ich zadaniem było wskazanie celów, działań i kluczowych projektów wymagających zmian oraz przedstawienie propozycji wskaźników, które będą obrazowały realizację zaktualizowanego Programu. ARP przesłała materiały robocze do MAP 9 sierpnia 2021 r. Do zakończenia kontroli trwały prace nad finalnym brzmieniem tego dokumentu.

Ostatecznie, 11 stycznia 2022 r., Rada Ministrów przyjęła zmieniony Program, w którym wskazano, że w dotychczasowym kształcie nie może być realizowany, wymaga przeprowadzenia przeglądu oraz strukturalnej zmiany polegającej na rezygnacji z kierunku rozwojowego na likwidacyjny. Cel główny zdefiniowano jako „sprawiedliwa transformacja sektora górnictwa węgla kamiennego z założeniem stopniowej likwidacji branży wydobywczej węgla energetycznego w oparciu o mechanizmy wsparcia publicznego”<sup>21</sup>.

### Wnioski pokontrolne

W wyniku napaści Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. nastąpił kolejny zwrot w historii, który ma wpływ na sektor górnictwa węgla kamiennego w Polsce. Zmiany polegające na zaprzestaniu importu węgla z Rosji i Białorusi oraz spodziewanego pozostałych surowców energetycznych wymagają opracowania nowego programu, opartego na gruntownych analizach. Powinien być

spójny z długookresowymi strategiami uwzględniającymi najnowsze trendy zachodzące w energetyce. Uwzględniać przyjęty 14 lipca 2021 r. przez Komisję Europejską pakiet rozwiązań legislacyjnych, który jest zgodny z polityką klimatyczną UE i dotyczy wielu regulacji zmierzających do zmniejszenia do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych o 55% w stosunku do 1990 r. oraz działania wspierające zmianę polityki klimatycznej UE, także w odniesieniu do wykorzystania węgla. Przyjęte przepisy przewidują m.in. zaostreżenie unijnego systemu handlu emisjami oraz zastosowanie go w nowych sektorach, nacisk na pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych, szybsze wprowadzenie niskoemisyjnych pojazdów oraz zmiany w polityce podatkowej, dostosowujące ją do celów Europejskiego Zielonego Ładu.

Nowy program powinien uwzględniać również założenia wynikające z przyjętej przez Radę Ministrów w 2021 r. Polityki Energetycznej Polski do 2040 r.

W związku z powtarzającymi się nieprawidłowościami w obszarze projektowania Programu rządowego we wniosku pokontrolnym skierowanym do Ministra Aktywów Państwowych Najwyższa Izba Kontroli położyła szczególny nacisk na konieczność przeprowadzenia rzetelnych analiz problemów występujących w sektorze, aby dopiero na ich podstawie zaprojektować cele Programu i konkretne działania służące

<sup>21</sup> Program..., op.cit.



ich wyeliminowaniu. Jednocześnie podkreślono, że należy je poddać rzetelnej weryfikacji pod kątem możliwości wykonania. Zadania trzeba powierzyć konkretnym podmiotom, a Program powinien zawierać system stałego monitoringu realizacji celów i opierać się na wskaźnikach mierzących stopień ich osiągnięcia, weryfikowanych pod

kątem dostępności, niezawodności i odpowiadności.

**EDYTA KOSIARZ**

p.o. wicedyrektor,  
Departament Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK

**Słowa kluczowe:** restrukturyzacja, program rządowy, górnictwo, Program dla sektora górnictwa węgla kamiennego, sektor węgla kamiennego

#### ABSTRACT

##### **Ineffective Restructuring of Black Coal Mining – Sector’s Eighth Reform**

The implementation of seven restructuring programmes in the Polish black coal mining sector, adopted after 1989 and introduced by 2018, has not resulted in its permanent profitability. The measures taken before 2007 led to, among others, significant reduction in the production capacity and reduced employment in the sector. The programme implemented in 2007–2015 was based on too optimistic assumptions and forecasts. Similarly, the restructuring attempts taken since 2015 by the Polish Mining Group (*Polska Grupa Górnicza*) did not solve the problems of low efficiency and ineffective remuneration system. The objective of the new, eight in a row, programme adopted in 2018 and revised in 2019 was to create favourable conditions for establishing a profitable, effective and modern sector, and its key element is to execute a radical reform of black coal mining with active role of the state. The findings of NIK’s audit show that the majority of those intentions have not been realised.

**Edyta Kosiarz**, Acting Director of the Department of Economy, Public Assets & Privatisation of NIK

**Key words:** restructuring, government programme, mining, programme for the black coal mining sector, black coal mining sector