

Krzysztof Rutkiewicz

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

POMOC PUBLICZNA NA RESTRUKTURYZACJĘ GÓRNICTWA WĘGLA KAMIENNEGO W ŚWIETLE POLITYKI KONKURENCJI UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2002-2010

Wprowadzenie

Pomoc publiczna należy do instrumentów polityki państwa, służąc realizacji celów gospodarczych i społecznych, a czasem także politycznych¹. Przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji mogą ubiegać się o pomoc na restrukturyzację, która – udzielana wyjątkowo – stanowi jeden z najbardziej kontrowersyjnych przypadków publicznego wsparcia².

Celem tego artykułu jest omówienie roli pomocy publicznej w restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w UE, a zwłaszcza jej efektów dla gospodarki Polski. Na zastosowaną metodę badawczą składa się: 1) przedstawienie argumentów teoretycznych przemawiających za ingerencją państwa w gospodarkę, 2) przybliżenie reguł polityki konkurencji i opis praktyki udzielania pomocy na restrukturyzację sektora węglowego w UE, 3) analiza procesu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w Polsce w zakresie wielkości i kierunków pomocy dla krajowych kopalń, 4) identyfikacja czynników hamujących restrukturyzację i 5) ocena wykorzystanych w tym procesie środków. Weryfikowaną hipotezą jest twierdzenie, że efektywność pomocy w restrukturyzacji górnictwa węgla kamien-

¹ Zmiany w polityce konkurencji na przestrzeni ostatnich dwóch dekad, red. M. Krasnodębska-Tomkiel, UOKiK, Warszawa 2010, s. 343.

² J. Choroszczak, M. Mikulec, Pomoc publiczna a rozwój firmy, Poltext, Warszawa 2009, s. 35.

nego w Polsce jest niska. Praca zawiera dane empiryczne pochodzące z opracowań, dokumentów i raportów Komisji Europejskiej, Ministerstwa Gospodarki, Najwyższej Izby Kontroli oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

1. Istota pomocy publicznej w świetle ogólnej teorii ekonomii

W teoretycznym modelu konkurencji doskonałej alokacja zasobów między alternatywne sposoby ich wykorzystania realizowana jest jedynie w ramach mechanizmu rynkowego. Niemniej skutek tzw. niedoskonałości rynku³ założenia idealnej konkurencji w gospodarce realnej nie są spełnione, a ukształtowana struktura produkcji nie zawsze odpowiada optymalnej alokacji zasobów⁴. Państwu powierza się wówczas funkcje korygujące system rynkowy. W tym celu może ono dokonywać różnych interwencji, stosując m.in. środki stanowiące pomoc publiczną⁵.

Generalnie przyjmuje się, że pomoc publiczna polega na podejmowaniu działań przez organy państwa lub przedsięwzięć finansowanych z jego zasobów, wspierających ekonomicznie działalność określonych przedsiębiorstw. Źródła korzyści dla beneficjentów pomocy stanowią⁶:

- środki czynne – stosowane *ex ante*, które wyprzedzają działania przedsiębiorcy i mogą być łatwo kontrolowane (np. dotacje),
- środki bierne – stosowane *ex post*, korygujące skutki działań przedsiębiorcy, które, chociaż trudno je monitorować, uwalniają firmę od zobowiązań finansowych (np. umorzenia podatkowe).

Według kierunków przeznaczenia pomoc publiczną dzieli się na:

- horyzontalną – adresowaną do wszystkich przedsiębiorstw niezależnie od formy ich własności, miejsca prowadzenia działalności i sektora, w którym działają, np. na prace badawczo-rozwojowe, ochronę środowiska, inwestycje w kapitał ludzki itp.,
- regionalną – służącą przyspieszaniu wzrostu gospodarczego najuboższych regionów i uzasadnianą koniecznością wyrównania rozwoju kraju lub grupy państw,

³ Niesprawności rynku stanowią fundament rozbudowanej argumentacji na rzecz interwencji państwa w gospodarkę, a często cytowany zestaw zadań dla rządu zaproponował R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York 1959.

⁴ A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka*, PWN, Warszawa 1990, s. 41.

⁵ A. Fornalczyk, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w UE i Polsce*, KIE, Warszawa 1998, s. 43.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11.08.2004 r. w sprawie sprawozdań beneficjentów pomocy publicznej, Dz.U. nr 194, poz. 1984.

- sektorową – skierowaną na restrukturyzację tzw. sektorów wrażliwych (górnictwa, stoczni itp.), znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji.

W literaturze pomoc publiczną uznaje się za główne narzędzie polityki przemysłowej, w ramach której możliwa jest⁷:

- promocja zwycięzców w postaci wspierania zmian dostosowawczych i restrukturyzacji gałęzi wzmacniających konkurencyjność gospodarki,
- ochrona sektorów schyłkowych, zmierzająca do łagodzenia dolegliwości związanych z procesami starzenia się produktów i całych dziedzin gospodarki, zorientowana głównie na realizację celów społecznych.

Relacje między skalą zaangażowania państwa w interwencje defensywne i ofensywne zależą od rangi problemów istniejących w danym kraju. Przeciwnicy ekonomicznej aktywności państwa przekonują, że podtrzymywanie egzystencji trwale nieefektywnych przedsiębiorstw oznacza odsuwanie w czasie rozwiązania problemu i blokuje przepływ pracy i kapitału do bardziej efektywnych miejsc ich zaangażowania⁸.

Współczesna polityka przemysłowa odchodzi od polityki skupiającej się wyłącznie na wybranych sektorach w kierunku ogólnego porządku rynkowego⁹. Znalazło to odzwierciedlenie w polityce konkurencji UE, która przy udzielaniu pomocy publicznej zaleca realizację celów mających charakter powszechny, a nie selektywny.

2. Reguły polityki konkurencji i wartość pomocy publicznej na restrukturyzację górnictwa węgla kamiennego w krajach UE

Polityka konkurencji w dziedzinie pomocy publicznej w państwach członkowskich UE podlega jednolitemu systemowi kontroli, którego podstawę stanowią reguły zawarte w art. 107-109 TFUE¹⁰. Generalnie uznano, że pomoc publiczna wpływa negatywnie na efektywną alokację zasobów, ponieważ zakłóca konkurencję i handel międzynarodowy. Z tego powodu art. 107(1) TFUE zawiera zapis, że wszelka pomoc udzielana przez państwa jest zasadniczo niezgodna z zasadami funkcjonowania UE.

⁷ A. Michoński, Polityka przemysłowa Unii Europejskiej – dostosowania Polski, w: Polska i Unia Europejska. Stan obecny i wyzwania na przyszłość, red. U. Płowiec, Placet, Warszawa 2000, s. 156.

⁸ Przemysły tradycyjne (np. lekki, energetyczny, stoczniowy itp.) wymagają przy tym głębokiej i kosztownej restrukturyzacji. Polityka ekonomiczna państwa we współczesnych systemach gospodarczych, red. D. Kopycińska, US, Szczecin 2008, s. 167.

⁹ H. Ćwikliński, Polityka gospodarcza, UG, Gdańsk 2003, s. 152.

¹⁰ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C 115, 09.05.2008.

Sformułowanie to traktowane jest jednak elastycznie, w związku z tym w art. 107(2) TFUE przewidziano wyłączenia z mocy prawa, a w art. 107(3) TFUE – wyjątki fakultatywne, zgodnie z którymi pomoc jest dopuszczalna na mocy decyzji organów UE. Dzięki takiemu podejściu działania państw członkowskich umożliwiają realizację celów leżących w interesie UE (np. niwelowanie dysproporcji między regionami, wzmocnienie roli MSP, walka z bezrobociem, ochrona środowiska itp.), które trudno byłoby osiągnąć w normalnych warunkach rynkowych¹¹.

Zgodnie z art. 108 TFUE Komisja Europejska (dalej: KE) pełni główną rolę w europejskim systemie kontroli pomocy publicznej, oceniając zgodność programów, projektów i pomocy dla indywidualnych przedsiębiorstw z regulami rynku wewnętrznego. Tym samym KE, współpracując z Radą i Parlamentem Europejskim, odpowiada za wydawanie przepisów regulujących powyższe kwestie oraz nadzoruje prawidłowe wykorzystanie zaaprobowanych środków.

Największe kontrowersje wzbudza pomoc przyznawana wybranym przedsiębiorstwom w trybie *ad hoc* na ich ratowanie lub restrukturyzację. KE uważa, że wywiera ona szczególnie niekorzystny wpływ na funkcjonowanie jednolitego rynku, dlatego spośród wszystkich środków jest najmniej preferowana. Wprowadzona zasada „jeden raz, ostatni raz” wyklucza możliwość ponownego wsparcia ze środków na restrukturyzację, jeśli nie minęło 10 lat od pierwszej restrukturyzacji. Ponadto pomoc na ratowanie może być udzielana jedynie po zbadaniu szans na pomyślny rozwój, a na restrukturyzację – pod warunkiem wdrożenia planu umożliwiającego przetrwanie firmy w długim okresie. Zgoda na przyznanie pomocy implikuje często konieczność redukcji mocy wytwórczych.

Opierając się na wykładni sformułowanej przez KE w 1978 roku postanowiono, że pomoc sektorowa będzie używana do rozwiązywania problemów długofalowych według reguł:

- proporcjonalności, oznaczającej, że wysokość środków wydatkowanych na dany cel winna być adekwatna do osiągniętych rezultatów,
- degresywności, tj. stopniowego zmniejszania wartości pomocy.

Chociaż w 1951 roku, kiedy podpisano TEWWiS¹², przemysł węglowy przeżywał okres świetności, to jednak już kilkanaście lat później przeobrażenia gospodarek państw Wspólnoty doprowadziły do marginalizacji sektora węglowego i na stałe uzależniły go od środków budżetowych. Decyzja KE z 1965 roku (tzw. pierwszy kodeks węglowy) określiła zasady pomocy w tym przemyśle.

¹¹ E. Kaliszuk, Dziedziny polityki wspólnotowej wykorzystywane do realizacji celów polityki przemysłowej, „Wspólnoty Europejskie” 2002, nr 9, s. 39-40.

¹² Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, Dz. Urz. 1997, C 340.

W następnych kodeksach (z lat: 1965, 1970, 1976, 1986, 1993) były one modyfikowane w zależności od sytuacji na europejskim i światowym rynku energii¹³.

W rozporządzeniu Rady nr 1407 z 23.07.2002 roku postawiono tezę, że przemysł węglowy w krajach UE nie jest i nigdy nie będzie w stanie konkurować z węglem importowanym. Celem tych przepisów, obok wsparcia procesów restrukturyzacji sektora, stała się poprawa bezpieczeństwa energetycznego UE poprzez utrzymanie racjonalnego dostępu do zasobów węgla. W związku z tym do końca 2010 roku dopuszczano pomoc na:

- pokrycie bieżących strat w kopalniach objętych planem likwidacji,
- zagwarantowanie dostępu do złóż, w tym inwestycje początkowe,
- pokrycie kosztów nadzwyczajnych (głównie odziedziczonych zobowiązań społecznych i środowiskowych).

Zgodnie z decyzją Rady nr 787 z 10.12.2010 roku w sprawie pomocy ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla, polityka UE promująca odnawialne źródła energii oraz zrównoważoną i bezpieczną gospodarkę niskoemisyjną nie uzasadnia nieograniczonego w czasie wsparcia dla nierentownych przedsiębiorstw z tego sektora. W myśl nowych przepisów możliwa jest jedynie pomoc na pokrycie bieżących strat produkcyjnych oraz kosztów nadzwyczajnych jednostek przewidzianych do zamknięcia w terminie do 31.12.2018 roku. Wartość pomocy musi mieć tendencję malejącą, przy czym obniżka ta (w stosunku do pułapu pomocy udzielonej w 2011 roku) musi wynosić co najmniej: 25% w 2013 roku, 40% w 2015 roku, 60% w 2016 roku i 75% do końca 2017 roku.

W latach 2002-2010 całkowita kwota pomocy w sektorze węgla w krajach UE wyniosła 43,1 mld EUR (tabela 1). W porównaniu z 2002 rokiem ogólna wartość pomocy w UE w 2010 roku zmniejszyła się o 58%. Największe środki do górnictwa kierowały Niemcy (23,6 mld EUR, tj. 55% w badanym okresie), Hiszpania (9,2 mld EUR – 21%), Polska (6,0 mld EUR – 14%) i Francja (3,0 mld EUR – 7%). Duża wartość wsparcia (9,8 mld EUR) w 2003 roku, stanowiąca 23% łącznej pomocy w sektorze węgla w UE w latach 2002-2010, wynikała z przyznania 4,0 mld EUR na restrukturyzację kopalń w Polsce.

¹³ E. Kaliszuk, Czy koniec nierentownych kopalni węgla kamiennego w Unii Europejskiej?, „Wspólnoty Europejskie” 2010, nr 4, s. 36.

Tabela 1

Wartość (mln EUR) i udział (%) pomocy publicznej w przemyśle węglowym w krajach UE w latach 2002-2010

Rok	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Razem	Udział
Razem UE	6885	9808	6075	4565	3690	3540	2940	2749	2873	43 125	100,0
Niemcy	3918	3486	3138	2879	2471	2413	1818	1752	1758	23 633	54,8
Hiszpania	1305	1300	1243	1224	874	843	819	776	816	9 200	21,3
Polska	493	3977	527	252	168	108	154	97	194	5 970	13,8
Francja	1092	985	942	-	-	-	-	-	-	3 019	7,0
Rumunia	5	-	47	76	102	112	88	71	59	560	1,3
Węgry	14	11	107	42	34	41	37	31	29	346	0,8
Wielka Brytania	28	24	31	63	12	1	2	-	-	161	0,4
Słowenia	20	18	15	16	17	18	18	17	12	151	0,4
Słowacja	4	5	1	4	6	4	4	5	5	38	0,1
Bułgaria	2	2	9	9	6	-	-	-	-	28	0,06
Czechy	4	0	15	-	-	-	-	-	-	19	0,04
Udział	16,0	22,7	14,1	10,6	8,6	8,2	6,8	6,3	6,7	100,0	[%]

Źródło: Witryna Komisji Europejskiej: Scoreboard – data on state aid expenditure, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html.

Do grupy państw, które zakończyły proces restrukturyzacji i już nie udzielają dotacji węglowych, należy Francja (zamknęła w 2004 roku ostatnią kopalnię), Wielka Brytania, Słowacja i Czechy, które po prywatyzacji kopalń zmniejszyły wydobycie i zatrudnienie.

Z kolei państwa korzystające z pomocy operacyjnej to: Rumunia, Węgry, Słowenia i Bułgaria, które w opinii KE w górnictwie osiągnęły granice możliwej efektywności mimo niezwykle wysokich kosztów produkcji w porównaniu z cenami węgla na światowym rynku.

W ramach ogólnej strategii energetycznej Polska, Wielka Brytania i Słowacja zamierzają utrzymać swe kopalnie węgla, które mają być rentowne bez pomocy operacyjnej. Węgry zakończą jej udzielanie w 2014 roku, Niemcy – w 2018 roku, a Hiszpania – w związku z deficytem finansów publicznych – w 2012 roku postanowiła zmniejszyć subsydia węglowe o 63%.

3. Ocena pomocy publicznej wykorzystanej w restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w Polsce

Przełom polityczno-gospodarczy w Polsce u progu lat 90. XX wieku ujawnił bardzo niekorzystną sytuację ekonomiczno-finansową górnictwa węgla kamiennego. Spadek zapotrzebowania na węgiel, nadmierne zdolności produkcyjne kopalń i podjęte działania antyinflacyjne pogłębiły kryzys polskiego górnictwa. Aby dostosować przemysł węglowy do realiów gospodarki rynkowej konieczna była jego gruntowna restrukturyzacja, uwzględniająca znaczne nakłady środków publicznych.

Wdrażane po 1990 roku reformy miały na celu zmniejszenie kosztów funkcjonowania sektora, poprawę wydajności, redukcję mocy produkcyjnych i zatrudnienia oraz wzrost inwestycji w nowoczesne technologie.

Mimo dużej skali realizowanych przedsięwzięć i ich wysokiego kosztu, związanego m.in. z restrukturyzacją zatrudnienia i zaciągniętych zobowiązań przedsiębiorstw (w postaci umorzeń, odroczeń, rozłożenia spłat na raty), efekty opracowanych w latach 1990-2001 rządowych programów i reform sektora górnictwa były niezadowalające. Pogarszająca się sytuacja ekonomiczno-finansowa górnictwa (tabela 2), rosnące straty i zadłużenie przybliżały groźbę paraliżu sektora, w tym ryzyko upadku 5 spółek węglowych. Niemniej do końca 2000 roku ograniczono wydobycie (o 45 mln ton) i zatrudnienie (o 233 tys. osób) oraz osiągnięto wzrost wydajności produkcji (o 1421 kg/pdn)¹⁴.

Tabela 2

Sytuacja ekonomiczno-finansowa górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1990-2010

Rok	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Liczba kopalń	70	69	63	58	54	41	41	39	33	31	30
Wydobycie (mln ton)	147	131	133	136	116	102	102	99	94	84	76
Zatrudnienie (tys. osób)	388	336	292	259	208	155	141	127	119	119	114
Wydajność (kg/pdn)	1866	1946	2310	2647	2658	3287	3681	3798	3945	3593	3119
Wynik finan. netto (mld PLN)	-0,04	-1,26	-0,19	-1,79	-4,28	-1,76	-0,6	2,71	0,41	0,71	1,41

Źródło: Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji finansowej i organizacyjnej górnictwa węgla kamiennego w latach 1990-2001, NIK, Katowice 2002, s. 6 i 51; Sytuacja górnictwa węgla kamiennego, MGPIPS, Warszawa 2003, s. 24; Informacja o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (za lata 2004-2010), MG, Warszawa 2005, s. 6; 2007, s. 21; 2009, s. 22; 2011, s. 4.

Proces restrukturyzacji zintensyfikowano po 1998 roku w związku z planowaną akcesją Polski do UE i chęcią zapewnienia krajowym podmiotom silnej pozycji konkurencyjnej. W okresie 1998-2001 wydatkowane w sektorze górnictwa środki budżetowe przeznaczono na: restrukturyzację zatrudnienia (3,7 mld PLN, tj. 71%), całkowitą lub częściową likwidację kopalń (1,3 mld PLN – 25%), usuwanie szkód górniczych (200 mln PLN – 4%) oraz tworzenie miejsc pracy (300 tys. PLN – poniżej 0,01%).

¹⁴ Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji finansowej i organizacyjnej górnictwa węgla kamiennego w latach 1990-2001, NIK, Katowice 2002, s. 6 i 51; Sytuacja górnictwa węgla kamiennego, MGPIPS, Warszawa 2003, s. 4.

Apogeum procesów naprawczych miało miejsce w 2003 roku, w którym wartość udzielonej pomocy wyniosła 17,5 mld PLN, z czego 15 mld PLN przeznaczono na umorzenie długów kopalń wobec państwa (tabela 3). Umorzenie zaległości podatkowych na taką skalę było ewenementem w historii wspierania górnictwa węgla kamiennego.

Całkowita kwota środków publicznych dla przemysłu węglowego w latach 2002-2010 wyniosła 25,1 mld PLN. Organem, który udzielił pomocy o najwyższej wartości (8,5 mld PLN, tj. 34% w badanym okresie) był Prezes ZUS. Na drugim miejscu znalazł się Minister Gospodarki, który wsparł restrukturyzację sektora kwotą 5,8 mld PLN (23%). Z kolei urzędy skarbowe i celne udzieliły pomocy o wartości 4,1 mld PLN (16%), organy samorządu terytorialnego – 1,9 mld PLN (8%), Minister Środowiska – 1,6 mld PLN (6%), a Minister Skarbu Państwa – 0,9 mld PLN (4%).

Przyznana w latach 2002-2010 dotację budżetową (5,8 mld PLN) skierowano na restrukturyzację zatrudnienia (43% środków), likwidację kopalń (33%), naprawę szkód górniczych (6%) oraz wypłaty ekwiwalentów pieniężnych z tytułu prawa do bezpłatnego węgla (15%).

Łączną wartość pomocy publicznej wykorzystaną w restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1990-2010 oszacowano na 40 mld PLN, przy czym do 2004 roku całkowita kwota uszczupień do budżetu wyniosła 21 mld PLN, a dotacji – 13 mld PLN. Świadczyło to o praktyce odgórnego umarzania długów przedsiębiorstw generujących straty. Łączenie kopalń w spółki, w których pomoc trafiała głównie do jednostek na skraju bankructwa, a w mniejszym stopniu do podmiotów rentownych, pogorszyło stan kopalń efektywnych. W tej sytuacji redystrybucja dochodów i wypracowanych zysków na poczet kopalń słabych obniżała motywację do osiągnięcia lepszych wyników oraz spowalniała rozwój zdrowych podmiotów. Dodatkowo silna defensywna pozycja związków zawodowych, wypaczenie struktur zarządzania i nieskuteczny nadzór właścicielski doprowadziły do zjawiska klientelizmu polityczno-ekonomicznego o specyficznej racjonalności ignorującej bodźce rynkowe oraz skłaniającej się do nieefektywnych zachowań.

Tabela 3

Wartość pomocy publicznej w górnictwie węgla kamiennego w Polsce w latach 2002-2010

Rok	2002-2010										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Łącznie 2002-2010	
Organ udzielający pomocy	Wartość (mln PLN)	Wartość (mln PLN)	Wartość (mln PLN)	Wartość (mln PLN)	Wartość (mln PLN)	Wartość (mln PLN)	Wartość (mln PLN)	Wartość (mln PLN)	Wartość (mln PLN)	Suma (mln PLN)	Udział (%)
Minister Gospodarki	888,5	809,9	948,5	729,7	586,2	399,6	360,4	356,6	765,3	5844,7	23,3
Minister Skarbu Państwa	-	-	900,0	-	-	-	-	-	-	900,0	3,6
Minister Finansów	-	-	267,8	-	-	-	-	-	-	267,8	1,1
Prezes ZUS	-	8 268,5	-	-	-	-	224,8	-	-	8493,3	33,9
Prezes PFRON	112,4	620,8	-	-	-	-	0,7	0,7	0,8	735,4	2,9
Prezydenci, burmistrzowie oraz wójtowie	-	1 816,1	0,3	97,8	3,6	-	-	-	-	1917,8	7,6
Marszałkowie województw	-	207,6	-	-	-	-	2,6	2,9	5,3	218,4	0,9
Starostowie powiatów	-	13,2	5,4	8,3	-	-	-	-	-	26,9	0,1
Urzędy skarbowe i celne	102,4	3 828,8	120,1	-	4,8	-	-	-	-	4056,1	16,2
Minister Środowiska	602,5	963,2	0,1	17,1	-	-	-	-	-	1582,9	6,3
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska	-	907,7	-	-	-	-	-	-	-	907,7	3,6
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	-	53,1	-	-	1,6	-	-	21,1	3,5	79,3	0,3
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	-	-	47,0	11,0	-	-	-	-	-	58,0	0,2
Suma	1705,8	17 488,9	2289,2	863,9	596,2	399,6	588,5	381,3	774,9	25 088,3	100,0
Struktura (%)	6,8	69,7	9,1	3,4	2,4	1,6	2,3	1,5	3,2	100,0%	

Źródło: Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom (za lata 2002-2010), UOKiK, Warszawa 2003, s. 16; 2004-2005, s. 15; 2006-2007, s. 14; 2008, s. 16; 2009-2010, s. 20; 2011, s. 24.

W latach 2004-2010 nastąpiła poprawa kondycji finansowej polskiego górnictwa, spowodowana korzystną koniunkturą na światowych rynkach zbytu w związku ze wzmożonym popytem oraz wzrostem cen węgla i przychodów z jego sprzedaży. Niemniej już z końcem 2008 roku kryzys finansowy doprowadził do gwałtownego załamania koniunktury, spadku cen (w tym frachtów i transportu lądowego z państw trzecich) i zjawiska nadpodaży na rynku węgla kamiennego. Analiza kosztów produkcji w zakresie zatrudnienia i wydobycia (niekorzystne warunki geologiczne) wskazuje na stałe zagrożenie konkurencyjności polskiego węgla względem tańszego i jakościowo lepszego surowca importowanego na rynek UE z Australii, Indonezji, Rosji, Kolumbii, RPA, USA i Kanady.

Podsumowanie

Zasadność udzielania pomocy publicznej na restrukturyzację górnictwa węgla kamiennego w UE odzwierciedla sytuację panującą w tym sektorze w ostatnich kilkudziesięciu latach. Duże znaczenie górnictwa dla gospodarki UE, wahań popytu i cen węgla na świecie oraz problemy społeczne skutkowałe postawą protekcyjną wobec tego sektora. Niemniej nieograniczone w czasie dotowanie niekonkurencyjnych kopalń jest niezgodne z polityką promowania energii odnawialnej oraz zrównoważoną i bezpieczną gospodarką niskoemisyjną.

Pomoc udzielana w sektorze górnictwa węgla kamiennego w Polsce w niewielkim stopniu przyczyniła się do podniesienia konkurencyjności krajowych kopalń. Miała ona charakter pasywny, a nie rozwojowy, ukierunkowany na odłożenie i pokrycie nadzwyczajnych kosztów świadczeń socjalnych oraz rekultywację terenów górniczych.

Dodatnie wyniki finansowe i poprawa niektórych wskaźników techniczno-ekonomicznych polskiego górnictwa w latach 2003-2010 przy trudnej do przewidzenia koniunkturze na światowym rynku węgla oraz obecności mocno dotowanej, tańszej produkcji z krajów trzecich, nie gwarantują osiągnięcia trwałej rentowności przez polskie kopalnie. Poprawa stopnia innowacyjności, inwestycje w technologie proekologiczne i redukujące koszty produkcji mogą być kluczowymi czynnikami długofalowej polityki zapewnienia stabilności funkcjonowania polskich kopalń.

**STATE AID FOR RESTRUCTURING OF THE HARD COAL MINING INDUSTRY
IN THE EUROPEAN UNION'S COMPETITION POLICY
IN THE PERIOD 2002-2010**

Summary

State aid in the hard coal mining industry reflects the long-term EU policy on balanced support for adaptation and restructuring processes in this sector. The greatest beneficiaries of the restructuring aid in 2002-2010 were mines in Germany, Spain, Poland, France and Romania. The reform of the coal sector in Poland to 2003 was characterized by poor effectiveness due to the recurring problem of rising debt, fear of political consequences and strong industry lobbies. Improvement of a technological innovation degree in Polish mines implies the need to provide increased funds for research and development, training employees and environmental protection. This will ensure more effective management of change, transforming coal mines in modern and profitable companies.