

Nierówne narażenie

Dochody z przemysłu węglowego barierą dla
dekarbonizacji samorządów



instrat

Instrat Policy Note 03/2023

Bernard Swoczyna

Warszawa, wrzesień 2023

Rekomendujemy cytowanie:

B. Swoczyna, *Nierówne narażenie. Dochody z przemysłu węglowego barierą dla dekarbonizacji samorządów*
Instrat Policy Note 03/2023

Autor:

Bernard Swoczyna

Współpraca:

Michał Hetmański
Michał Smoleń
Jarosław Kopeć
Wojciech Żelisko
Patrik Kubiczek

Kontakt:

Bernard Swoczyna
bernard.swoczyna@instrat.pl

Projekt okładki:

Anna Olczak

Redakcja:

Julia Zaleska

Treść publikacji dostępna na licencji:
Creative Commons Attribution 4.0
International (CC BY 4.0).



Niniejsza publikacja powstała przy
wsparciu Europejskiej Fundacji
Klimatycznej (ECF).

Publikacja dostępna jest do pobrania
pod adresem:
www.instrat.pl/nierowne-narazenie

Dane (arkusz kalkulacyjny) mogą
zostać udostępnione na wniosek
zainteresowanych osób.

Wszelkie błędy są nasze.
Stosuje się zwyczajowe zastrzeżenia.

Instrat Policy Note 03/2023

Warszawa, wrzesień 2023

ISBN: ISBN 978-83-967509-6-9

Cytowane w raporcie dane i liczby pochodzą z badań ankietowych zawartych w artykule naukowym: *A mainstay of budget? Coal mining as a source of revenue for Polish local governments* autorstwa Bernarda Swoczyny i Zbigniewa Karaczuna opublikowanego w 2023 r. w czasopiśmie "Energy Policy". Dostępny jest on dla subskrybentów pod adresem: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2023.113658>. Metoda zbioru danych ma oczywiste ograniczenia, np. nie uwzględnia dochodów samorządu z PIT osób zatrudnionych w przemyśle węglowym. Priorytetem było jednak wykorzystanie danych dostarczonych przez same samorzady, które zawierają również informacje niepublikowane przez GUS. Szczegółowa metodologia zbioru i analizy danych została opisana w rzeczonym artykule naukowym.



Fundacja Instrat

ul. Hoża 51

00-681 Warszawa

Spis treści

Kluczowe wnioski i liczby	4
1. Kontekst	5
1.1. Odchodzenie od węgla	5
1.2. Mechanizmy wspierania sprawiedliwej transformacji energetycznej w Unii Europejskiej.....	6
2. Koncentracja narażenia	8
2.1. Dochody powiatów i gmin z przemysłu węglowego.....	8
2.2. Wielowymiarowe ryzyko – wysoki udział w budżecie, nadmierny deficyt budżetowy, spadek dochodów	9
2.3. Nierównomierne rozłożenie na mapie Polski	11
3. Jak skompensować gminom utracone dochody?	13
Objaśnienia i skróty	16
Bibliografia	16

Kluczowe wnioski i liczby

4 558 zł

Tyle pieniędzy na każdego mieszkańca rocznie otrzymują od przemysłu węglowego Sulmierzyce (woj. łódzkie) – jedna z najbardziej uzależnionych od dochodów z przemysłu węglowego gmin w Polsce. Dochody od spółki górniczej stanowiły w 2019 r. aż **48% całkowitych dochodów** tego samorządu.

90 zł

Tylko taką kwotę na mieszkańca rocznie otrzymują Katowice – również ośrodek górniczy, a jednocześnie miasto zamieszkane przez prawie 300 tys. osób, stolica województwa i centrum gospodarcze konurbacji górnośląskiej. Dochody z działalności górniczej stanowią tam **niewiele ponad 1% całkowitych dochodów** samorządu. Nawet bez tych dochodów to miasto na prawach powiatu byłoby jednym z najbogatszych samorządów w regionie.

25 mld zł

Zarobiła Polska w 2021 r. na sprzedaży uprawnień do emisji CO₂.

501 mln zł

Tylko tyle wystarczyłoby **rocznie**, aby wypłacić rekompensaty chroniące przed ubóstwem lub bankructwem wszystkie gminy szczególnie uzależnione od węgla. Kwota ta obejmuje teoretyczny (i z oczywistych względów niemożliwy) scenariusz, w którym wszystkie kopalnie i elektrownie węglowe w Polsce zostałyby zamknięte w ciągu jednego roku.

- **Skutki fiskalne dekarbonizacji gospodarki są mocno skoncentrowane.** Zaledwie 0,2% mieszkańców Polski mieszka na terenie gmin, w których ponad 20% dochodów pochodzi bezpośrednio z przemysłu węglowego. Najwyższe uzależnienie występuje w pobliżu dużych kombinatów, takich jak Kopalnia i Elektrownia Bełchatów (woj. łódzkie), Kopalnia i Elektrownia Turów (woj. dolnośląskie) czy Konińskie Zagłębie Węgla Brunatnego (woj. wielkopolskie).
- **Rozłożenie szczególnie narażonych samorządów na mapie kraju jest nieoczywiste.** Gminy najbardziej zależne przemysłu węglowego w przytłaczającej większości związane są z przemysłem węgla brunatnego, a w nielicznych przypadkach z dużymi elektrowniami spalającymi węgiel kamienny. Dochody z kopalni węgla kamiennego w Górnośląskim Zagłębiu Węglowym okazują się mniej istotne w budżetach tamtejszych samorządów ze względu na większą gęstość zaludnienia i bardziej zdywersyfikowaną gospodarkę tego obszaru.
- **Dochody utracone przez najbardziej narażone gminy są istotne w skali lokalnej, ale nie ogólnokrajowej.** Ewentualne rekompensaty dla szczególnie dotkniętych dekarbonizacją gmin nie powinny przekroczyć kilkuset milionów złotych rocznie. Dofinansowanie dla samorządów zagrożonych spadkiem dochodów z górnictwa nie stanowi dużego udziału w kosztach transformacji energetycznej całego kraju.
- **Instrat rekomenduje uwzględnianie problemów finansowych lokalnych gmin** w krajowych planach sprawiedliwej transformacji i strategiach lokalnych, aby przedłużyć i złagodzić samorządom skutki spadku dochodów budżetowych w czasie. Trzeba jednak pamiętać o lokalnych problemach pojedynczych gmin, zagrożonych ryzykiem niezbilansowania budżetu lub spadku jakości usług publicznych.

1. Kontekst

1.1. Odchodzenie od węgla

Globalne zobowiązania nakładają na Unię Europejską cel osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. i ograniczenia emisji netto gazów cieplarnianych do 2030 r. o co najmniej 55% w stosunku do 1990 r. Środkami do osiągnięcia tego celu są m.in. inwestycje w efektywność energetyczną, rozwój odnawialnych źródeł energii i elektryfikacja tych sektorów gospodarki, które bazują dziś na bezpośrednim spalaniu paliw kopalnych. Bardziej szczegółowe cele klimatyczne dla Polski zostały zawarte w *Krajowym planie na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030* (KPEiK). Kierunki transformacji elektroenergetyki określa z kolei *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.* (PEP2040).

Obecnie obowiązujące krajowe dokumenty zakładają całkowite odejście od wydobycia węgla energetycznego do 2049 r. (Instrat, 2023). Rok ten został wpisany do Umowy Społecznej (MAP, 2021) zawartej z górnictwami związkami zawodowymi w kontekście zakończenia wydobycia węgla kamiennego w Polsce. Zakończenie wydobycia węgla brunatnego przewidywane jest szybciej, w zależności od tempa wyczerpywania się poszczególnych złóż. Nie planuje się otwierania nowych kopalń węgla brunatnego i węgla kamiennego energetycznego.

Zgodnie z aspiracjami ograniczenia globalnego ocieplenia znacznie poniżej 2°C, rezygnacja ze spalania węgla w krajach rozwiniętych musi nastąpić szybciej. Porozumienie paryskie zawarte w 2015 r., które dotyczy także Polski, nakłada na sygnatariuszy obowiązek składania co pięć lat zobowiązań o ambicjach klimatycznych nie mniejszych niż deklarowane wcześniej. Ustalenia V raportu IPCC (IPCC, 2014) i późniejszego specjalnego raportu dotyczącego ograniczenia ocieplenia do 1,5°C wskazują, że priorytetem powinna być rezygnacja z najbardziej emisyjnej działalności, w tym ze spalania węgla w celu uzyskania energii elektrycznej. W krajach rozwiniętych powinno to nastąpić już w 2030 r. (IPCC, 2018).

Do przemysłu węglowego zaliczamy górnictwo węgla kamiennego i brunatnego, a także elektrownie węglowe. Górnictwo węgla kamiennego jest często geograficznie niezależne od przemysłu spalającego węgiel, szczególnie że obejmuje również wydobycie węgla koksowego używanego w produkcji stali. Górnictwo węgla brunatnego jest prawie zawsze geograficznie i kapitałowo powiązane z elektrowniami spalającymi to paliwo.

Podstawą danych i obliczeń zawartych w tej publikacji są badania ankietowe opisane w artykule naukowym dotyczącym dochodów gmin posiadających na swoim terenie kopalnie węgla i/lub systemowe elektrownie opalane węglem (Swoczyna i Karaczun, 2023). Badania zostały oparte na próbie gmin, dla których udało się uzyskać dane dotyczące dochodów z przemysłu węglowego za 2019 r. Liczba gmin w próbie z poszczególnymi typami działalności węglowej:

- wydobywanie węgla kamiennego – 28 gmin,
- wydobywanie węgla kamiennego i produkcja prądu – 2 gminy,
- wydobywanie węgla brunatnego – 12 gmin,
- wydobywanie węgla brunatnego i produkcja prądu – 1 gmina,
- wyłącznie produkcja prądu z węgla kamiennego – 4 gminy,
- wyłącznie produkcja prądu z węgla brunatnego – 2 gminy.

Każdorazowo, gdy w niniejszej publikacji mowa jest o „przemysle węglowym” lub „dochodach z przemysłu węglowego”, stwierdzenie to obejmuje dochody gmin i powiatów uzyskiwane od podmiotów prowadzących działalność polegającą na:

- wydobywaniu węgla kamiennego,
- wydobywaniu węgla brunatnego,
- wytwarzaniu energii elektrycznej w elektrowniach węglowych należących do Jednostek Wytwórczych Centralnie Dysponowanych.

1.2. Mechanizmy wspierania sprawiedliwej transformacji energetycznej w Unii Europejskiej

Odpowiedzią Unii Europejskiej na lokalny wymiar transformacji energetycznej jest **Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji**. Składa się on z trzech filarów:

- Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST),
- systemu sprawiedliwej transformacji w ramach InvestEU,
- nowego instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego.

Fundusz Sprawiedliwej Transformacji o wartości 17,5 mld euro (w cenach z 2018 r.) służy dofinansowaniu przedsięwzięć łagodzących skutki odchodzenia od paliw kopalnych we wskazanych przez rządy krajów subregionach.

Największe środki przeznaczone są dla Polski, Niemiec i Rumunii. Kwota 7,5 mld euro pochodzi z budżetu UE na lata 2021–2027, a pozostałe 10 mld euro z funduszu Next Generation EU. Warunkiem otrzymania wsparcia ze środków FST było opracowanie terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji (TPST), przedstawiających przebieg i skutki transformacji energetycznej oraz planowane interwencje.

Pod koniec 2022 r. Komisja Europejska zaakceptowała TPST przedstawione przez województwa: lubelskie, wielkopolskie, dolnośląskie (podregion wałbrzyski), łódzkie i śląskie (przy czym na podstawie tego ostatniego planu wsparcie zostanie udzielone także w pobliskiej Małopolsce Zachodniej).

W perspektywie finansowej UE na lata 2021–2027 wsparcie nie popłynie natomiast do podregionu zgorzeleckiego oraz do województwa lubelskiego. Wynika to z planowanej kontynuacji wydobywania węgla w położonych tym obszarze kopalniach na zbliżonym do obecnego poziomie.

Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji to program dotacyjny i pożyczkowy. Środki z niego mogą być przeznaczone m.in. na przedsięwzięcia inwestycyjne w obszarze sektora prywatnego, infrastrukturę publiczną i programy społeczne. Nie obejmuje natomiast kosztów operacyjnych podstawowych zadań gmin, które powinny być finansowane ze środków własnych samorządu.

Likwidacja przemysłu węglowego znacznie uszczupli dochody własne samorządu, dodając jednocześnie nowe zadania, np. związane z przekwalifikowaniem pracowników. Jeśli gmina jest silnie uzależniona od tych dochodów, po dekarbonizacji może znaleźć się w sytuacji trwałej nierównowagi fiskalnej. Może też być zmuszona do znacznego obniżenia poziomu świadczonych usług publicznych. Takie ryzyko powinno być brane pod uwagę przy określaniu działań na rzecz sprawiedliwej transformacji w poszczególnych samorządach. Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji w Polsce uwzględnia wyłącznie wsparcie regionów wydobywania węgla. Tymczasem **istotne skutki społeczne będzie mieć też zamykanie elektrowni.**

Elektrownie, zwłaszcza te na węgiel kamienny, położone są w różnych miejscach kraju – nie tylko w regionach wydobywania węgla. Ich rola w lokalnej gospodarce bywa bardzo istotna, szczególnie jeśli jest to duża elektrownia systemowa położona w małej gminie o niewielkim zaludnieniu i na słabo uprzemysłowionym obszarze.

Odpowiedzią na te wyzwania może być w przyszłości Fundusz Transformacji Energetyki (finansowany z Funduszu Modernizacyjnego), ale do momentu publikacji tego opracowania brak publicznie dostępnych informacji dotyczących jego działania.

2. Koncentracja narażenia

2.1. Dochody powiatów i gmin z przemysłu węglowego

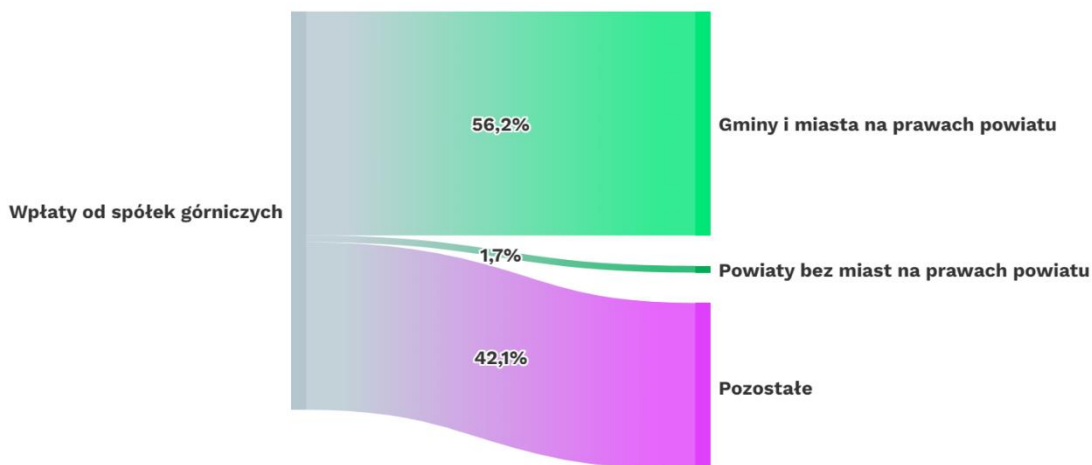
Zdecydowana większość płatności z działalności górniczej kierowana jest do gmin, a nie do powiatów. Dla spółek wydobywczych, które publikują dane w podziale na szczebel jednostki samorządu terytorialnego, płatności na rzecz gmin przewyższają płatności na rzecz powiatów ponad 30 razy (Swoczyna i Karaczun, 2023).

Również w przypadku elektrowni węglowych większość opłat, np. z tytułu podatku od nieruchomości, trafia do gmin. Istotna część pieniędzy wpłacanych przez przemysł węglowy do sektora finansów publicznych trafia do budżetu państwa bądź do funduszy zarządzanych przez rząd.

Do istotnych wpłat zalicza się m.in. przychody z aukcji uprawnień do emisji CO₂ (25 mld zł w 2021 r. według cen realnych za 2021 r.), wpłaty na Fundusz Wyłaty Różnicy Cen w roku 2022 i 2023, a także dywidendy spółek skarbu państwa trafiające do budżetu państwa.

Struktura wpłat od spółek górniczych

Podział płatności publiczno-prawnych pomiędzy szczeble administracji państwowej



Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie sprawozdań za lata 2019-21 spółek: Lubelski Węgiel „Bogdanka” S.A., Grupa Kapitałowa Zespołu Elektrowni Pątnów-Adamów-Konin S.A., PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A., Węglokoks Kraj Sp. z o.o., Polska Grupa Górnicza S.A. W przypadku dwóch ostatnich firm wykorzystane zostały dane tylko za niektóre lata.
Pozostałe - urzędy marszałkowskie i instytucje centralne, np. NFOŚiGW.



Wśród samorządów, które otrzymują znaczne środki finansowe (w przeliczeniu na jednego mieszkańca), są wyłącznie gminy niebędące powiatami. Nie ma wśród nich miast na prawach powiatu ani powiatów. W przypadku tych gmin oraz jednostek samorządu terytorialnego wyższego szczebla (powiaty, województwa) większa liczba ludności przekłada się na to, że nawet znaczne dochody z przemysłu węglowego, nie mają dominującej roli w budżecie.

W Polsce nie ma powiatów ani miast na prawach powiatu, których budżety byłyby silnie uzależnione od dochodów z górnictwa węglowego lub spalania węgla w elektrowniach. Na tym poziomie podziału terytorialnego przemysł węglowy, nawet jeśli wypłaca samorządom znaczne środki, jest już uzupełniany innymi rodzajami działalności gospodarczej.

2.2. Wielowymiarowe ryzyko – wysoki udział w budżecie, nadmierny deficyt budżetowy, spadek dochodów

Choć negatywne skutki zamykania przemysłu węglowego dla budżetów samorządów są różnie definiowane, przekładają się one na podobny zestaw wrażliwych gmin. W tej publikacji skupimy się na trzech, naszym zdaniem, najbardziej istotnych wskaźnikach:

- łącznej wartości dochodów z przemysłu węglowego na mieszkańca rocznie (jako wartości absolutnej i jako procent dochodów),
- potencjalnym deficycie budżetowym w przypadku odjęcia od całkowitych dochodów gminy dochodów z przemysłu węglowego,
- wysokości deficytu budżetowego na osobę względem ogółu gmin w razie zaniku dochodów z przemysłu węglowego.

Problem wysokiej koncentracji dochodów gmin na mieszkańca rocznie jest charakterystyczny m.in. dla niektórych gmin leżących w regionach wydobywania węgla brunatnego i wytwarzania energii elektrycznej z użyciem tego surowca.

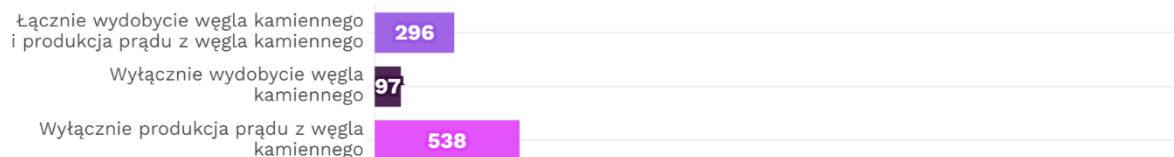
Wydobycie węgla kamiennego wiąże się już z mniejszymi dochodami dla samorządu na mieszkańca rocznie. Proporcjonalnie mniejszy dochód samorządu w przypadku wydobywania węgla kamiennego wynika przypuszczalnie z wyższego zaludnienia w gminach z kopalniami tego typu. Przekłada się to na bardziej różnorodne źródła zatrudnienia, a w konsekwencji na niższe dochody gminy z tytułu działalności górniczej w przeliczeniu na osobę.

Wysoki udział przemysłu węglowego wśród dochodów gminy koreluje z wysokością tych dochodów na mieszkańca. Jest on najwyższy również w niektórych gminach z kopalniami węgla brunatnego lub węglowymi elektrowniami systemowymi.

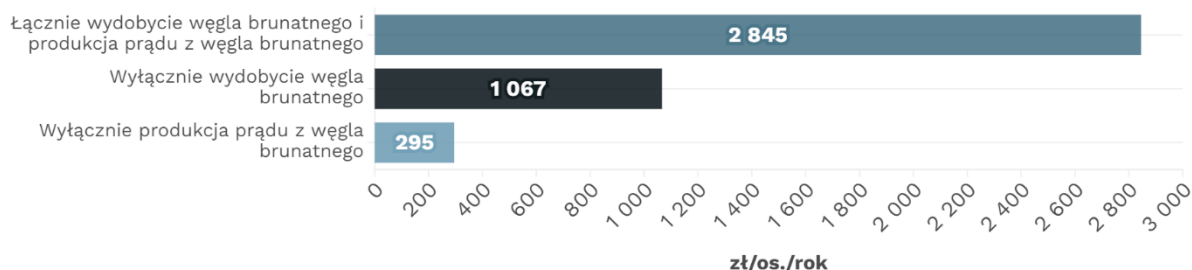
Największe dochody na mieszkańca w gminach powiązanych z węglem brunatnym

Średnie dochody z przemysłu węglowego wśród badanych gmin w 2019 r. – średnia ważona liczbą mieszkańców

Węgiel kamienny



Węgiel brunatny



Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie badań ankietowych (Swoczyna i Karaczun, 2023).



Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie są bardziej narażone od gmin miejskich i miast na prawach powiatu. Wynika to znowu przypuszczalnie z liczby mieszkańców i różnorodnej struktury gospodarczej. W przypadku górnictwa węgla brunatnego dochodzi kwestia lokalizacji odkrywek poza głównymi ośrodkami regionalnymi (np. Konin czy Bełchatów), ale właśnie w gminach ościennych.

W miastach z tradycją górnictwa węgla kamiennego często występuje również inna działalność przemysłowa, nieświadcząca usług dla górnictwa, co zmniejsza podatność budżetów samorządowych (ale też rynku pracy) na wahania koniunktury i zatrudnienia w przemyśle węglowym. Większe miasta, takie jak Konin, Opole, Ostrołęka czy Katowice, pełnią liczne inne role (np. regionalnych ośrodków administracyjnych), co również przynosi im pośrednio dochody.

Gminy mocno zależne od przemysłu węglowego są narażone na niebilansowanie budżetu w razie nagłej dekarbonizacji. Te gminy, które otrzymują dziś wysokie wpłaty na mieszkańca rocznie, mają również wysoki poziom łącznych wydatków na mieszkańca.

W razie wstrzymania wpłat płynących z przemysłu węglowego, może pojawić się tam konieczność znacznych cięć budżetowych, a w konsekwencji spadek poziomu życia mieszkańców.

Lokalne strategie powinny odpowiadać na potrzeby tych samorządów, uwzględniając przy tym fakt, że przez lata były one bardziej uprzywilejowane od większości gmin w kraju.

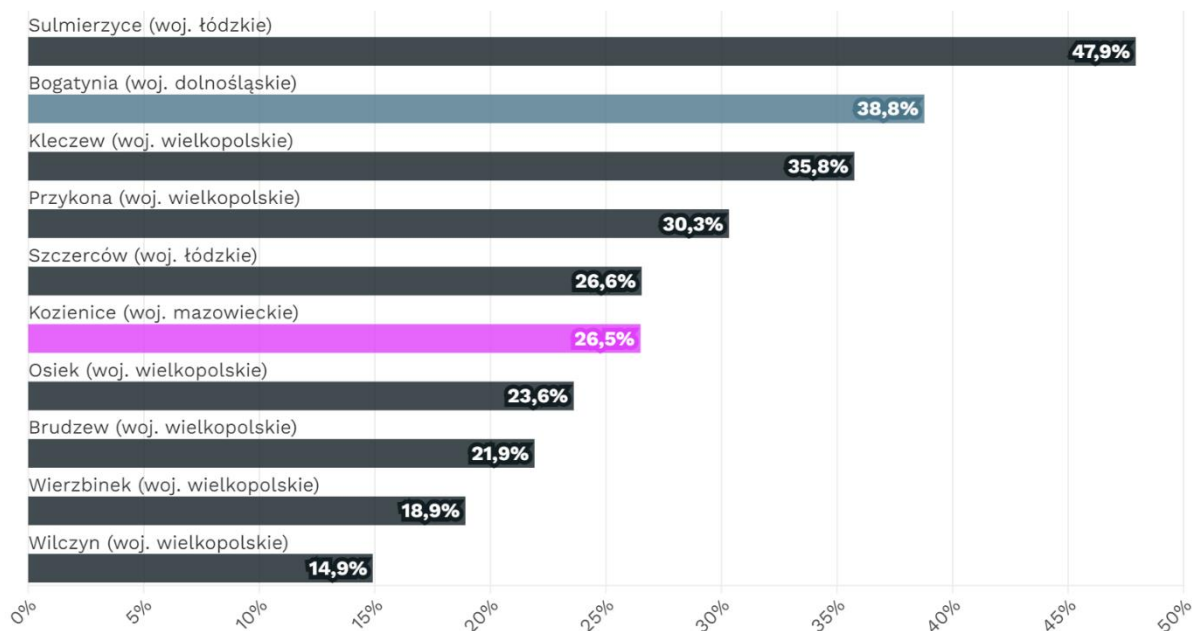
2.3. Nierównomierne rozłożenie na mapie Polski

Gminy najbardziej uzależnione od dochodów z przemysłu węglowego występują poza Górnośląskim Zagłębiem Węglowym. Najwyższy udział tych dochodów w budżetach mają gminy położone w małych terytorialnie zagłębiach węgla brunatnego oraz gminy, na których terenie działają elektrownie na węgiel kamienny.

10 gmin o najwyższym udziale dochodów z przemysłu węglowego

Dochody z przemysłu węglowego jako procent całkowitych dochodów gminy

- Wyłącznie wydobywanie węgla brunatnego
- Łącznie wydobywanie węgla brunatnego i produkcja prądu z węgla brunatnego
- Wyłącznie produkcja prądu z węgla kamiennego



Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie badań ankietowych (Swoczyna, Karaczun, 2023). Uwzględniono wyłącznie gminy z próbki badawczej.



Najbardziej narażone są miejsca o względnie krótkiej historii wykorzystania węgla, nie te tradycyjnie kojarzone z górnictwem. Na terenie Górnośląskiego Zagłębia Węglowego występuje wysoka gęstość zaludnienia i duże uprzemysłowienie, co czyni nadal funkcjonujące kopalnie i elektrownie wciąż istotnymi, ale już nie jedynymi źródłami pracy i dochodów samorządów.

Miejsca wymagające szczególnego wsparcia to zaledwie kilka lokalizacji w kraju. Gminy czerpiące duże dochody z przemysłu węgla brunatnego zlokalizowane są w trzech dużych zagłębiach węgla brunatnego:

- Zagłębiu Bełchatowskim (woj. łódzkie),
- Zagłębiu Turoszowskim (woj. dolnośląskie),
- Zagłębiu Konińskim (woj. wielkopolskie).

Spośród gmin bez wydobycia węgla, na których terenie znajdują się duże elektrownie systemowe, tylko Kozienice (woj. mazowieckie) i Gryfino (woj. zachodniopomorskie) wykazują duży (powyżej 10%) udział dochodów z przemysłu węglowego w budżecie.

Oprócz gmin, które otrzymują wysoką część swoich dochodów z przemysłu węglowego, nierównowaga finansowa grozi też tym gminom, których dochody są niskie lub mogą osiągnąć bardzo niski poziom.

Całkowite dochody na mieszkańca rocznie potrafią się mocno różnić pomiędzy gminami z jednym typem działalności węglowej. Niejednokrotnie duże różnice występują też w obrębie jednego regionu, np. Górnośląskiego Zagłębia Węglowego. Należy zwrócić zatem dodatkową uwagę na gminy, które już teraz wykazują niskie dochody na mieszkańca rocznie, a bez dochodów z przemysłu węglowego będą one jeszcze niższe.

Rekomendujemy, aby takie gminy objąć programem wsparcia bez względu na to, czy dochody z przemysłu węglowego były istotną pozycją w ich budżecie czy nie. Program wsparcia powinien uwzględniać zaktualizowany harmonogram zamykania kopalń i elektrowni węglowych, stopień uzależnienia od dochodów z przemysłu węglowego lub ryzyko destabilizacji finansowej, a także poziom zamożności gminy i harmonogram docelowego wygaszania pomocy.

Analiza znaczenia dochodów z przemysłu węglowego w budżecie JST wskazuje, że jest ono mocno zróżnicowane. Największa luka budżetowa może pojawić się za każdym razem raczej w kilku gminach niż w szeregu powiatów.

Terytorialne plany sprawiedliwej transformacji zostały opracowane dla znacznie szerszych obszarów – na poziomie subregionów (z pewnymi modyfikacjami). Choć gminy położone dalej od kopalń, mogą odczuwać inne skutki odchodzenia od węgla, np. utratę miejsc pracy, nasza analiza wskazuje, że w kontekście budżetów gmin, wsparcie powinno być bardziej skupione na gminach najbardziej wrażliwych na potencjalne negatywne skutki finansowe transformacji gospodarki z węgla na zeroemisyjne źródła energii.

Wpływ systemowego wsparcia transformacji energetycznej na stabilność budżetową gmin nie został jeszcze odpowiednio zbadany. Dostępne są opracowania dotyczące pojedynczych regionów lub podejmujące tylko część zagadnień (Bank Światowy, 2022a; 2022b; 2022c; Bukowski i in., 2018; Instrat 2021). Zbyt mało powstało też publikacji podejmujących próbę modelowania dochodów i wydatków gmin po zamknięciu znajdujących się na ich terenie kopalń węgla i elektrowni.

3. Jak skompensować gminom utracone dochody?

Samorządy najbardziej uzależnione od dochodów z przemysłu węglowego mogą wymagać finansowego wsparcia w pierwszych latach po jego likwidacji. Dotyczy to przede wszystkim gmin (choć nielicznych). Szczególnie negatywne skutki finansowe mogą wystąpić w niektórych mniejszych gminach w obszarach wydobywania węgla brunatnego lub w okolicy dużych elektrowni systemowych na węgiel kamienny.

Rekomendujemy stworzenie **instrumentu rekompensat** dla szczególnie narażonych gmin, opartego o szereg kryteriów obrazujących uzależnienie od dochodów podatkowych z przemysłu węglowego.

Można definiować je na podstawie wysokości opłat z przemysłu węglowego albo ich udziału w budżecie gminy. Ocena deficytu budżetowego w razie utraty dochodów z przemysłu węglowego też ma uzasadnienie, lecz jest trudniejsza do obrony jako kryterium obliczania

rekompensat, ponieważ nie uwzględnia dyscypliny budżetowej lub m.in. polityki księgowania dużych wydatków w wybranych latach.

Warto uwzględnić w kryteriach pomocy wysokość dochodów danej gminy na tle innych gmin w kraju, aby wyselekcjonować te, które bez dochodów z przemysłu węglowego staną się jednymi z najbiedniejszych w Polsce.

Każda z przedstawionych w tabeli 1 metod pozwala uzyskać inne kwoty dla poszczególnych gmin, ale **zestaw beneficjentów pozostaje podobny**. Za każdym razem wysokie wsparcie jest wskazywane w przypadku gmin, dla których obecne dochody z przemysłu węglowego są wysokie na mieszkańca rocznie. Duże miasta, m.in. na Górnym Śląsku, nie spełniają żadnego z kryteriów, bo notują względnie wysokie dochody na mieszkańca rocznie, w których udział przemysłu węglowego nie jest duży.

Tabela 1. Przykładowe metody obliczania rekompensat dla gmin szczególnie narażonych na utratę dochodów z przemysłu węglowego

Zestawienie metod wyliczania rekompensat

Rekompensaty dla gmin wyliczone na podstawie każdej z metod

Metoda	Kryterium uwzględnienia gminy	Metoda wyliczenia rekompensaty	Koszt w mln zł
Metoda 1	Dochody gmin z przemysłu węglowego w wysokości 500 zł/os./rok	Nadwyżka powyżej tego progu	285
Metoda 2	Dochody gmin z przemysłu węglowego w wysokości 5% całkowitych dochodów	Nadwyżka powyżej tego progu	365
Metoda 3	Deficyt budżetowy bez dochodów z przemysłu węglowego w wysokości 1000 zł/os./rok	Nadwyżka powyżej tego progu	172
Metoda 4	Bez dochodów z przemysłu węglowego gmina znajdzie się wśród 25% gmin o najniższych dochodach na mieszkańca w kraju	Podniesienie dochodów gminy do poziomu 25% gmin o najniższych dochodach na mieszkańca w kraju	149
Metoda 5	Bez dochodów z przemysłu węglowego gmina znajdzie się wśród 50% gmin o najniższych dochodach na mieszkańca w kraju	Wyrównanie dochodów do mediany, ale rekompensata nie wyższa niż utracone dochody z przemysłu węglowego	222
Połączenie	Przynajmniej jeden z powyższych warunków spełniony	Najwyższa rekompensata spośród wyliczonych według powyższych metod	501

Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie badań ankietowych (Swoczyna i Karaczun, 2023).



Ewentualne rekompensaty dla najbardziej narażonych gmin stanowią niewielką kwotę w skali kraju w porównaniu do innych wydatków związanych z polityką klimatyczną. Po uwzględnieniu faktu, że nie wszystkie potencjalnie zależne od przemysłu węglowego gminy udostępniły dane, niezbędne kwoty wsparcia wynoszą od 149 mln zł do 365 mln zł (ceny realne z 2019 r.).

Nawet przyjęcie najhojniejszej propozycji, która będzie stanowiła najkorzystniejszą opcję dla każdej z gmin, oznaczałoby łączny koszt w wysokości zaledwie ok. 500 mln zł w skali kraju rocznie. Dla zobrazowania skali warto przypomnieć, że w 2021 r. polski sektor finansów publicznych otrzymał 25 mld zł z aukcji przysługujących Polsce uprawnień do emisji CO₂.

Sprawiedliwa transformacja wymaga uwzględnienia potrzeb każdego z interesariuszy

Samorządy mogą stracić część dochodów wskutek wygaszenia przemysłu węglowego, jednak sytuacja poszczególnych gmin i powiatów jest bardzo różnorodna. Część gmin może wymagać rekompensat po utracie bieżących dochodów, których wysokość powinna być ustalana indywidualnie.

Objaśnienia i skróty

CIT	ang. <i>Corporate Income Tax</i> – podatek dochodowy od osób prawnych
FST	Fundusz Sprawiedliwej Transformacji
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IPCC	ang. <i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i> – Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu, agenda ONZ
JST	Jednostki samorządu terytorialnego
KPEiK	<i>Krajowy Plan na rzecz Energii i Klimatu na lata 2021-2030</i>
PEP2040	<i>Polityka energetyczna Polski do 2040 r.</i>
PIT	ang. <i>Personal Income Tax</i> – podatek dochodowy od osób fizycznych
TPST	Terytorialny plan sprawiedliwej transformacji

Bibliografia

Bank Światowy. (2022a). *Towards a Just Coal Transition Labor Market Challenges and People's Perspectives from Wielkopolska*.

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/38175>.

Bank Światowy. (2022b). *Towards a Just Coal Transition Labor Market Challenges and People's Perspectives from Silesia*.

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/38119>.

Bank Światowy. (2022c). *Towards a Just Coal Transition Labor Market Challenges and People's Perspectives from Lower Silesia*.

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/38090>.

- M. Bukowski, A. Śniegocki, Z. Wetmańska (2018), *From restructuring to sustainable development. The case of Upper Silesia*, report by WiseEuropa for WWF Poland Foundation, Warsaw, Poland.
- Fundacja Instrat. (2023). *Baza danych kopalni węgla kamiennego i brunatnego w Polsce, wersja 3.0*. https://docs.google.com/spreadsheets/d/15MQg9rzPBeCd3c0T-RsH0gmVDCd0_6DJMXckzc0vt58/edit.
- Fundacja Instrat. (2021). *Sprawiedliwa transformacja w Wielkopolsce Wschodniej – Diagnoza i Wytyczne*. <https://instrat.pl/wwf-wielkopolska-wschodnia>.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2014). *AR5 Synthesis Report: Climate Change 2014*. <https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2018). *Special Report: Global Warming of 1,5 °C*. <https://www.ipcc.ch/sr15/>.
- Komisja Europejska. *Mechanizm sprawiedliwej transformacji: z myślą o wszystkich*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_pl.
- Polska Zielona Sieć, CEE Bankwatch Network. (2021). *Terytorialne Plany Sprawiedliwej Transformacji Regionów Węglowych*. http://sprawiedliwa-transformacja.pl/wp-content/uploads/2021/09/POLSKIE-TPST_sierpien.pdf.
- Ministerstwo Aktywów Państwowych. (2021). *Umowa Społeczna dotycząca transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego*. <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/umowa-spoeczna>
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (2022). *Umowa Partnerstwa to rekordowe 76 mld euro to około 350 mld zł dla Polski*. <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/umowa-partnerstwa-to-rekordowe-76-mld-euro-to-okolo-350-mld-zl-dla-polski>.
- Swoczyna B, Karaczun Z. (2023). *A mainstay of budget? Coal mining as a source of revenue for Polish local governments*. *Energy Policy*. 180, 113658. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2023.113658>.