

Górnictwo w potrzebie?

Wyzwania dla nowego rządu



Instrat Policy Note 06/2023

Michał Hetmański

Warszawa, grudzień 2023

Rekomendujemy cytowanie:

Hetmański, M. (2023). *Górnictwo w potrzebie? Wyzwania dla nowego rządu*.
Instrat Policy Note 06/2023

Autorstwo:

Michał Hetmański

Współpraca:

Bernard Swoczyna
Wojciech Przedlacki
Zuzanna Charkowska

Kontakt:

Michał Hetmański
michal.hetmanski@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 jest dostępna do pobrania
pod adresem:
www.instrat.pl/gornictwo-w-potrzenie

Wszelkie błędy są nasze.
Stosuje się zwyczajowe zastrzeżenia.

Instrat Policy Note 06/2023
Warszawa, grudzień 2023

ISBN: 978-83-970396-1-2

Spis treści

Kluczowe liczby i wnioski	4
1. Dlaczego piszemy o sytuacji finansowej górnictwa?	5
2. Odroczenie płatności na PFR i ZUS – prawie 1,9 mld zł	6
3. Dopłaty do redukcji wydobycia – nawet 7 mld zł w obligacjach skarbowych jeszcze pod koniec 2023 r.?	7
4. Polska bezgotówkowa – bony skarbowe zamiast dotacji dla kopalń	12
5. Widmo bankructwa – czy górnictwo stać na spłatę zobowiązań?	14
Objaśnienia i skróty	16

Kluczowe liczby i wnioski

**28
mld zł**

To dziesięcioletni koszt planowanego przez rząd programu dopłat do redukcji wydobycia węgla kamiennego według planu z grudnia 2021 r.

**7
mld zł**

Tyle planował przekazać ustępujący rząd spółkom górniczym objętym programem wsparcia jeszcze pod koniec 2023 r. w postaci obligacji skarbowych. Jego celem było obejście ustawy budżetowej – mechanizm ten krytykowała Najwyższa Izba Kontroli jako niezgodny z Konstytucją RP.

**4,8
mld zł**

To szacowany wynik finansowy (EBITDA) spółek górniczych objętych programem wsparcia w okresie pierwszych trzech kwartałów 2023 r.

**1,6
mld zł**

To kwota, jaką rząd wypłacił nielegalnie spółkom górniczym w postaci dotacji oraz poprzez przekazania bonów skarbowych w samym tylko 2022 r., mimo braku zgody na uruchomienie programu ze strony Komisji Europejskiej. Podobną kwotę (prawie 1,9 mld zł) spółki górnicze zalegają w spłacie względem instytucji publicznych (PFR i ZUS) od 2021 r. Ustępujący rząd złożył projekt ustawy proponujący odwleczenie tych płatności o kolejne dwa lata, czyli do końca 2025 r.

**nawet do
255 zł/t**

Aż tyle może wynosić średnie dofinansowanie do kosztów produkcji węgla w ramach rządowego programu dopłat do redukcji wydobycia dla najbardziej dotowanej kopalni (ZG Brzeszcze w ramach Tauron Wydobycie) według planu Ministerstwa Aktywów Państwowych (wersja z grudnia 2021 r.) Tak wysokie wsparcie może sięgać powyżej 50% kosztów produkcji tony węgla.

- Rekomendujemy nowemu rządowi dokładny przegląd zobowiązań bieżących i wyników finansowych spółek przed podjęciem decyzji o ewentualnym wspieraniu sektora górnictwa węgla kamiennego. Formy udzielonej pomocy nie mogą naruszać unijnych i krajowych przepisów dotyczących pomocy publicznej oraz art. 218 Konstytucji RP dotyczącego planowania budżetu państwa.
- Wsparcie z budżetu państwa, uzupełnione środkami z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji lub Funduszu Modernizacyjnego, powinno być skierowane przede wszystkim do pracowników, a nie do kopalń. Środki te przeznaczyć należy w szczególności na produktywnie inwestycje i działania budujące alternatywy dla zatrudnienia poza górnictwem.
- W kontekście występowania wysokiego pozytywnego wyniku finansowego spółek górniczych jeszcze do drugiej połowy 2023 r. należy dogłębnie ocenić możliwości spłaty nieuregulowanych zobowiązań względem PFR i ZUS. Konieczne jest też opracowanie aktualizacji planów wydobycia spółek górniczych uwzględniających malejący spadek zapotrzebowania na surowiec, jego rekordowe zapasy oraz spadek cen w dostawie do kluczowych klientów.

1. Dlaczego piszemy o sytuacji finansowej górnictwa?

Odchodzący rząd zostawia po sobie niejasną sytuację finansową w górnictwie węgla kamiennego. Mimo iż ceny węgla były i są od ponad roku na [rekordowym poziomie](#), to w nadchodzących tygodniach i miesiącach górnictwo może wymagać wsparcia finansowego ze strony podatników. Ale czy na pewno go potrzebuje? Z jakiego tytułu kopalnie mają dostać nawet do 7 mld zł? Który z kanałów wsparcia chcą wykorzystać spółki górnicze i jakie są tego prawne konsekwencje?

W poniższej analizie staramy się odpowiedzieć na stawiane w debacie publicznej pytania o polskie górnictwo. Chcemy także zweryfikować tezy o jego rekordowych zyskach lub stratach.

Prezentujemy poniżej publicznie dostępne dane ze sprawozdań spółek górniczych, [raportów ARP Katowice](#) oraz [Bazy danych kopalń węgla kamiennego i brunatnego](#) dostępnej na [energy.instrat.pl](#). Przedstawiamy również dane dotychczas niepublikowane, uzyskane jeszcze w okresie X kadencji Senatu (grudzień 2021 r.) przez Senatora Stanisława Gawłowskiego, Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do spraw Klimatu na drodze zapytania do Ministerstwa Aktywów Państwowych. Pogłębiaamy również wątki poruszone w debacie podczas posiedzenia sejmowej Komisji Energii i Skarbu Państwa w dniu 5 grudnia 2023 r. ([transmisja całości posiedzenia](#), krótkie podsumowanie na portalach [Twitter](#) i [LinkedIn](#)).

Istnieją dwa kanały wsparcia finansowego dla górnictwa węgla kamiennego, które odchodzący rząd próbował wykorzystać jeszcze w 2023 r. – prezentujemy je w kolejnych sekcjach.

2. Odroczenie płatności na PFR i ZUS – prawie 1,9 mld zł

Ministerstwo Aktywów Państwowych z końcem listopada 2023 r. złożyło w nowym Sejmie projekt ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego ([Druk 74](#)). Proponowane jest w nim odroczenie do końca 2025 r. (o 2 lata) płatności ze strony spółek górniczych (PGG, Tauron Wydobycie, Węglokoks Kraj) na rzecz Polskiego Funduszu Rozwoju (1,07 mld zł z pożyczki płynnościowej w ramach Tarczy Finansowej PFR) oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (820 mln zł zaległych składek z początkowego okresu pandemii Covid-19). Dodatkowo, górnictwo miałyby otrzymać możliwość zwolnienia obowiązku comiesięcznego uiszczania podatku CIT (zaliczek na podatek dochodowy od osób prawnych) ze względu na rosnącą sezonowość prowadzenia działalności (rozliczanie tylko w cyklu rocznym).

Odroczenie tych płatności może się odbyć na drodze ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, a konkretnie w nowelizacjach z ostatnich 2 lat. Według tych przepisów termin zapadalności tych zobowiązań spółek węglowych przypada na koniec 2023 r., m.in. z racji spodziewanego przedłużenia procesu uzyskiwania notyfikacji na pomoc publiczną ze strony Komisji Europejskiej. Krytycznie należy ocenić dwa elementy tej propozycji.

Po pierwsze, kolejne takie odroczenie płatności na rzecz PFR stanowi istotne rozszerzenie pomocy publicznej, na którą zgodę już raz wyrażono w ramach uruchomienia instrumentów płynnościowych PFR (dla przedsiębiorstw ze wszystkich sektorów gospodarki).

Po drugie, skoro przez kolejne dwa lata instytucje publiczne (PFR i ZUS) znowu miałyby kredytować spółki górnicze i odwlekać w czasie odzyskanie środków, to ocena skutków regulacji (OSR) w sekcji dotyczącej wpływu na sektor finansów publicznych powinna zawierać ujemną wartość (ponad 1,8 mld zł) w roku 2023 r. i dodatnią w roku 2025 r. (zakładając zwrot środków do tego czasu i maksymalne wykorzystanie okresu kredytowania). W przedstawionej wersji OSR wskazano w tym zestawieniu jednak tylko wartości zerowe – tak jakby wdrożenie tych działań było neutralne dla budżetu.

Kwestia ta została poruszona przez przedstawicieli sejmowej Komisji Finansów Publicznych podczas wspólnego posiedzenia z Komisją Energii i Skarbu Państwa w 5 grudnia 2023 r. Zarówno w uzasadnieniu do ustawy, jak i w dyskusji na żywo nie pojawił się ze strony rządu **ani jeden argument przemawiający za tym, że sytuacja spółek górniczych w 2025 r. będzie istotnie lepsza niż w 2022 i 2023 r., co pozwoliłoby na spłatę zobowiązań.**

W dalszej części naszej analizy zestawiamy wyniki finansowe sektora w kontekście zobowiązań względem instytucji publicznych, weryfikując tezę o złej sytuacji finansowej w górnictwie.

3. Dopłaty do redukcji wydobycia – nawet 7 mld zł w obligacjach skarbowych jeszcze pod koniec 2023 r.?

W ramach uruchomionego na przełomie 2021 i 2022 r. systemu dopłat do redukcji zdolności produkcyjnych (dalej: dopłaty redukcji wydobycia lub Nowy System Wsparcia), odchodzący rząd [planował przekazać](#) jeszcze w 2023 r. trzem spółkom objętym programem kwotę rzędu nawet 7 mld zł, z czego ok. 5,5 mld zł tylko dla Polskiej Grupy Górniczej. Mimo iż zgodnie z ustawą budżetową na 2023 r. spółki górnicze nie miały otrzymać wsparcia finansowego, to pod koniec roku okazało się, że może być ono konieczne. Warto przypomnieć historię tego programu i ocenić, czy ten kanał wsparcia górnictwa jest w ogóle zgodny z prawem.

Z końcem 2021 r., na początku kryzysu energetycznego, rząd i sejm przyjął nowy mechanizm wsparcia dla kopalń – **system dopłat do redukcji wydobycia** (zdolności produkcyjnych). Jego uruchomienie było konsekwencją podpisania w maju 2021 r. tzw. [umowy społecznej](#) między rządem a wybranymi przedstawicielami sektora górniczego.

W ramach ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego¹ zapisano zasady nowego systemu (Rozdział 2a), który przewiduje dopłaty do kosztów produkcyjnych poszczególnych kopalń PGG, Tauron Wydobycie i Węglokoks Kraj.

Dopłata do redukcji zdolności produkcyjnych stanowi dodatnią różnicę pomiędzy kosztami kwalifikowanymi działalności wydobywczej (obejmującymi również zobowiązania powstałe przed dniem 3 lutego 2022 r.) a przychodami kwalifikowanymi, z uwzględnieniem zastosowania ceny referencyjnej (ARA). Szczegółowy mechanizm dystrybucji środków sprecyzowany jest w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy.

Na wykresie 1 zaprezentowano kluczowe wartości techniczno-ekonomiczne zapisane w planie programu opracowanego na etapie uchwalania ustawy jeszcze pod koniec 2021 r., czyli przed rosyjską agresją na Ukrainę. Zakładał on, że **w latach 2022–2031 kopalnie miałyby otrzymać nawet 28 mld zł dopłaty do kosztów operacyjnych**. Przedstawione wartości pochodzą zarówno z publicznej wersji programu (OSR do nowelizacji ustawy o funkcjonowaniu górnictwa), jak i do tej pory niepublikowanych materiałów – pozyskanych z Ministerstwa Aktywów Państwowych przez Senatora Stanisława Gawłowskiego.

¹ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1309).

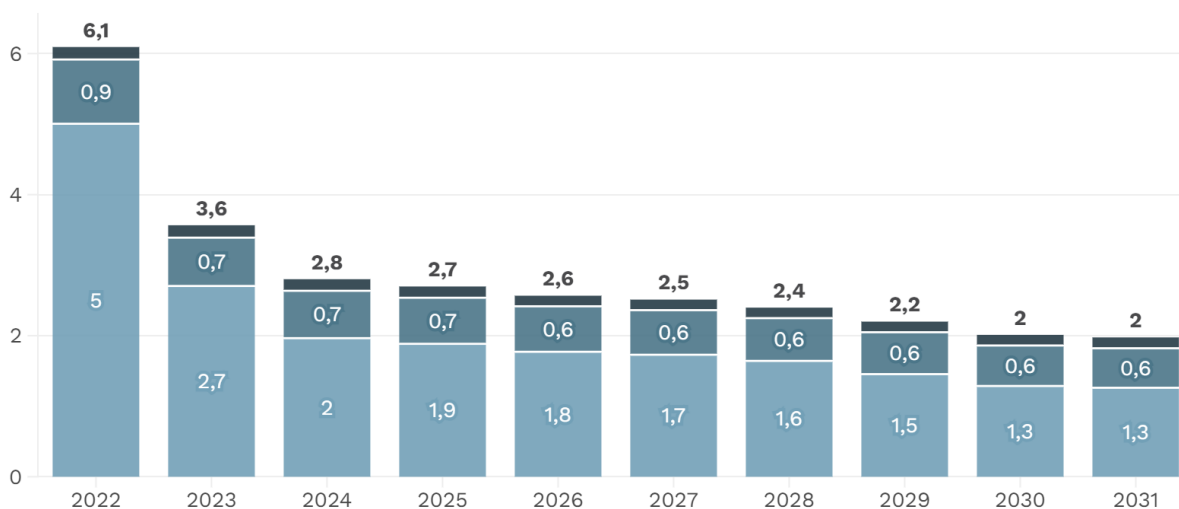
Wykres 1. Harmonogram płatności w ramach rządowego programu dopłat do redukcji wydobycia węgla

Rządowy plan dla górnictwa z końca 2021 r. zakładał przekazanie kopalniom ponad 28 mld zł

Wysokość dopłat do redukcji wydobycia węgla kamiennego (mld zł) dla przedsiębiorstw objętych programem Ministerstwa Aktywów Państwowych (wersja z grudnia 2021 r.) na lata 2022-2031.

Przedsiębiorstwo górnicze: ■ Polska Grupa Górnicza ■ Tauron Wydobycie ■ Węglokoks Kraj

mld zł



Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie danych Ministerstwa Aktywów Państwowych (grudzień 2021).



Harmonogram dopłat oparty był o prognozę cen węgla krajowego (PSCMI1) i zagranicznego (ARA). Z prognoz wynikało, że potrzeba największych dopłat nastąpi w pierwszym roku działalności. Z łącznie blisko 30 mld zł rozpisanych do wydatkowania w ciągu 10 lat, ok. 6 mld zł miała być wykorzystanych już w pierwszym roku obowiązywania programu. Jak podsumowujemy w rozdziale 5, w 2022 r. wykorzystano jedynie 1,6 mld zł, czyli zrealizowano ok. 25% planu.

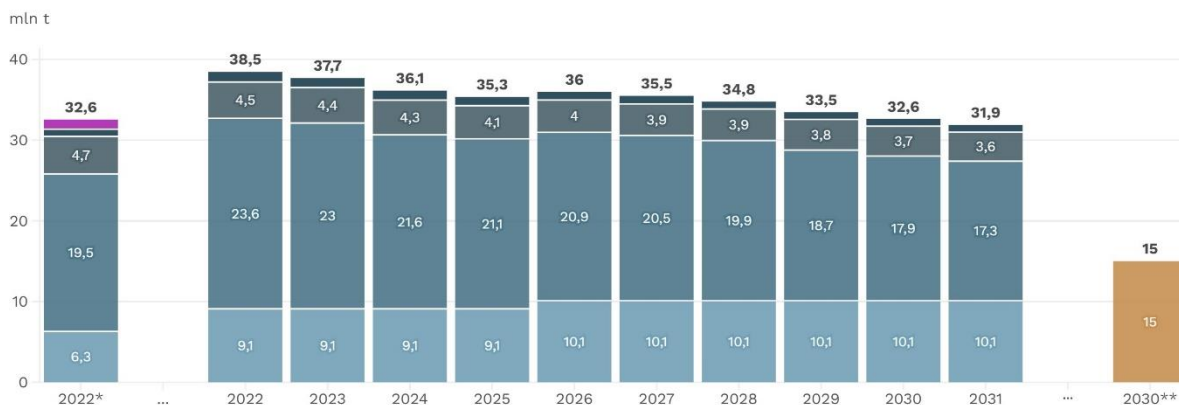
Plan redukcji wydobycia węgla kamiennego energetycznego opracowany przez Ministerstwo Aktywów Państwowych zakłada wysoce nierealistyczny spadek zapotrzebowania na ten surowiec w kontekście ambitnych scenariuszy transformacji energetycznej. Oznacza nie tylko bardzo powolne tempo transformacji (średnio ok. 3% spadku wydobycia r/r), ale zawiera również wewnętrznie sprzeczne elementy. W ramach programu, który z definicji jest skierowany na spadek produkcji, odnotowano dla jednej z kopalń PGG (Ruch Piast, dziś jako część KWK Piast-Ziemowit) wydobycie miałyby paradoksalnie wzrosnąć do 2027 r. względem wartości historycznych. Wykres 2 przedstawia zestawienie wartości z planu rządowego z danymi historycznymi i szacowanym przez Instrat zapotrzebowaniem w [scenariuszu ambitnej transformacji](#) na 2030 r.

Wykres 2. Porównanie wydobycia węgla kamiennego historycznego i szacowanego według rządu i Instrat

Nowy rząd musi urealnić plan wydobycia węgla kamiennego

Wydobycie w kopalniach węgla kamiennego energetycznego, w tym objętych programem dopłat do redukcji wydobycia wg planu na lata 2022-2031 (wersja z grudnia 2021 r.) oraz porównanie do wydobycia historycznego (2022*) i **szacowanego przez Instrat (2030**)**. Dane w milionach ton (mln t) rocznie.

Przedsiębiorstwo górnicze: LW Bogdanka Polska Grupa Górnicza Tauron Wydobywie Węgllokoks Kraj PG Silesia



* Dane za 2022 rok wg PIG.

** Dane szacunkowe dla sektorów energetyki zawodowej i przemysłowej, ciepłownictwa systemowego oraz indywidualnego i rolnictwa – na podstawie modelowania energetycznego Instrat z grudnia 2023 r. („Polska prawie bezemisyjna. Cztery scenariusze transformacji energetycznej do 2040 r.” - scenariusz S1. OZE + EJ).

Analiza nie uwzględnia wartości o historycznym wydobyciu i planie wydobycia z kopalń węgla koksującego (JSW) oraz Eko-Plus i ZG Siltech.

Plan wydobycia na lata 2022-2031 zawiera wartości z planu pomocy publicznej MAP (grudzień 2021 r.) oraz Strategii LW Bogdanka (maj 2023 r.) i nie zawiera danych o planie PG Silesia (brak publicznie dostępnych informacji).

Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie danych Ministerstwa Aktywów Państwowych (grudzień 2021).



Na podstawie planu opracowanego przez MAP można dokonać przeliczenia dopłat do redukcji wydobycia na tonę węgla (względem samego planu) oraz na liczbę osób zatrudnionych w danej kopalni. Zestawienie tych wartości w ujęciu jednostkowym jasno pokazuje, że najbardziej dotowane według planu kopalnie miałyby pokryte nawet ponad 50% kosztu wydobycia (względem wartości historycznych sprzed kryzysu energetycznego).

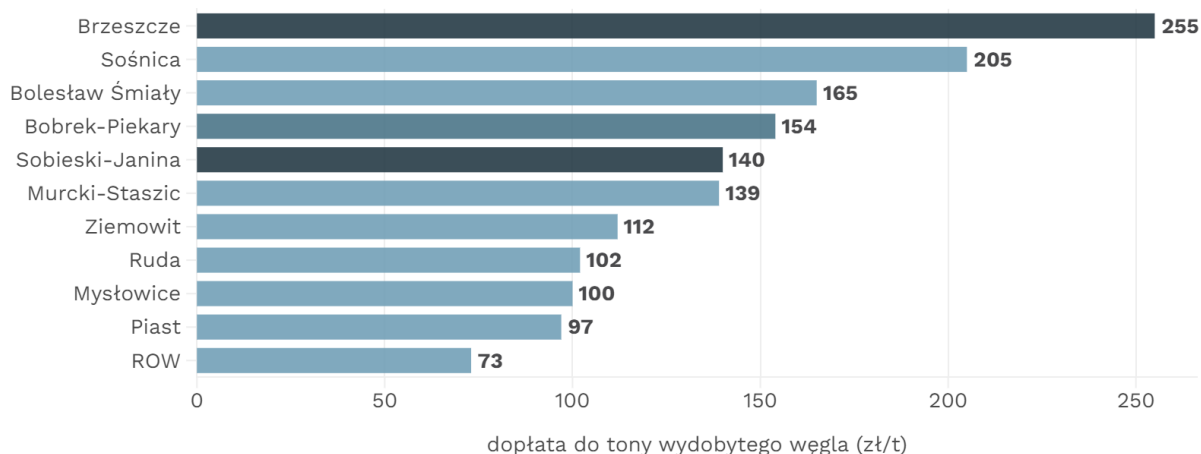
Nawet po uwzględnieniu nowego punktu odniesienia, jakim są wyższe koszty jednostkowe kopalń, należy ocenić, że program ten w przypadku kontynuacji byłby bardzo hojny. Jednocześnie naruszałaby jednak w istotny sposób konkurencję na krajowym rynku węgla pomiędzy producentami podlegającymi wsparciu.

Wykres 3. Średnie dopłaty do wydobycia węgla

Według rządowego planu mieliśmy dopłacać do każdej tony węgla od 70 do nawet 250 zł - w niektórych przypadkach pokrywając ponad 50% kosztu wydobycia

Średnia wysokość dopłat (zł/t) do każdej tony wydobytego węgla w okresie objętym wsparciem (2022-2031) dla poszczególnych kopalń.

Przedsiębiorstwo górnicze: ■ Polska Grupa Górnicza ■ Węglkokoks Kraj ■ Tauron Wydobycie



Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie danych Ministerstwa Aktywów Państwowych (grudzień 2021).



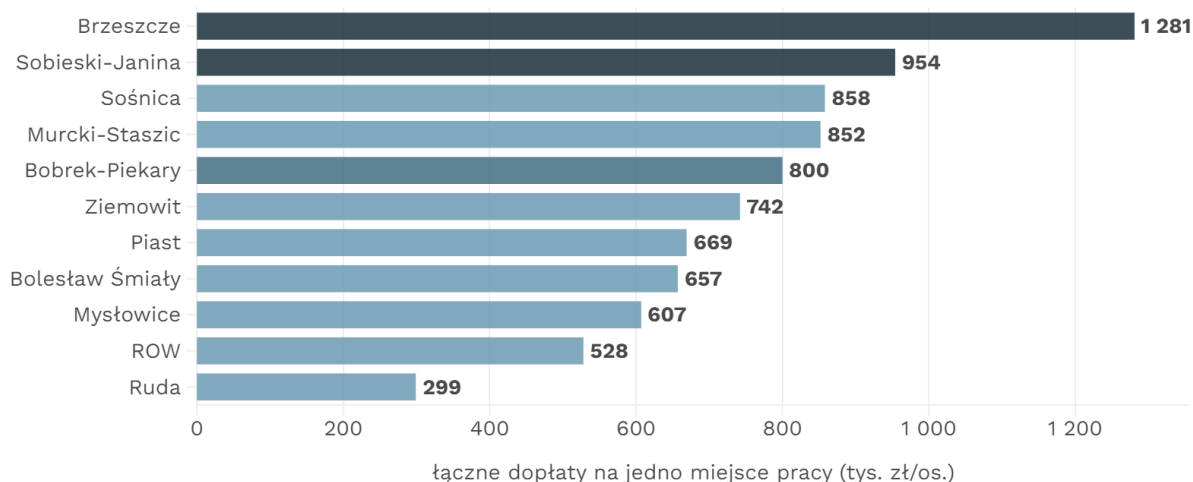
Teoretycznie program wsparcia mierzony w przeliczeniu kwoty wsparcia na pracownika jest bardzo hojny. Należy jednak negatywnie ocenić to, że system dopłat dla kopalń w swojej konstrukcji nie zobowiązuje pracodawców do wykorzystywania otrzymanych środków na wsparcie działań na rzecz przekwalifikowania pracowników. Zamiast zachęcać do odchodzenia z zawodu, program wręcz promuje utrzymanie zatrudnienia poprzez subsydiowanie bieżących kosztów operacyjnych. Produktywne wykorzystanie, nawet dużo niższej kwoty wsparcia, mogłoby przynieść dużo lepsze efekty pod kątem celów polityki regionalnej i polityki rynku pracy.

Wykres 4. Dopłaty do wydobycia węgla w przeliczeniu na liczbę pracowników

Według rządowego planu, każde miejsce pracy w górnictwie wymagałoby dopłaty od 300 tysięcy do 1,3 miliona złotych z budżetu państwa w latach 2022-2031

Intensywność wsparcia mierzona jako sumaryczna wartość dopłat w okresie trwania programu (2022-2031) w przeliczeniu na każde miejsce pracy według liczby zatrudnionych dla poszczególnych kopalń w 2020 roku.

Przedsiębiorstwo górnicze: ■ Polska Grupa Górnicza ■ Węglkokoks Kraj ■ Tauron Wydobyćcie



Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie danych Ministerstwa Aktywów Państwowych (grudzień 2021).



Przedstawiciele ustępującego rządu wskazywali od kilku miesięcy, że notyfikacja pomocy publicznej dla kopalń przedłuży się. Pierwsza wersja wniosku notyfikacyjnego została złożona do Komisji Europejskiej 4 marca 2022 r. Następnie jego zmodyfikowaną wersję przesłano w drugim kwartale 2023 r. Trzeba jednak podkreślić, że nowelizacja ustawy o funkcjonowaniu górnictwa z 17 grudnia 2021 r., wprowadzająca system dopłat do redukcji zdolności produkcyjnych, jasno wskazywała, że program wchodzi w życie w momencie notyfikacji przez Komisję Europejską.

Mimo braku notyfikacji, polski rząd w ciągu pierwszych kilku miesięcy od uchwalenia nowelizacji ustawy o funkcjonowaniu górnictwa, przekazał **nielegalnie** Polskiej Grupie Górniczej i Tauron Wydobyćcie łącznie ponad 1,6 mld zł w formie dotacji oraz bonów skarbowych celem podwyższenia kapitału zakładowego tych spółek. Program wsparcia kierowany do sektora węgla brunatnego, analogiczny do tego kierowanego do śląskich kopalń węgla kamiennego, wymaga akceptacji i dlatego, zgodnie z prawem, jego realizacja jest nadal wstrzymana².

² Opracowany przez Ministerstwo Aktywów Państwowych analogiczny program wsparcia dla sektora górnictwa węgla brunatnego (urlopy energetyczne i górnicze oraz odprawy) uchwalony *Ustawą z dnia 17 sierpnia 2023 r. o ośłonach socjalnych dla pracowników sektora elektroenergetycznego i branży górnictwa węgla brunatnego* (Dz.U. z 2023 r. poz. 1737) nadal podlega ocenie Komisji Europejskiej. Dystrybucja środków jest więc nadal (zgodnie z prawem) wstrzymywana – dopóki nie zostanie wydana decyzja dopuszczająca użycie takiego środka.

4. Polska bezgotówkowa – bony skarbowe zamiast dotacji dla kopalń

Jak [poinformowało](#) Radio Zet, w piątek 8 grudnia 2023 r. odchodzący rząd podjął decyzję o emisji obligacji skarbowych w kwocie do 7 mld zł celem przekazania ich wymienionym wcześniej spółkom górniczym (przede wszystkim PGG). Na [stronie Ministerstwa Finansów](#) można przeczytać, że taka emisja na kwotę 4–8 mld zł ma zostać przeprowadzona jeszcze między 12 a 14 grudnia 2023 r.

Media [informują](#) o tzw. autopoprawce do budżetu państwa na 2023 r. złożonej jeszcze przez ustępujący rząd, choć formalnie nie została ona nigdzie opublikowana. Ustępujący rząd zgłosił autopoprawkę do budżetu państwa na 2024 r. dopiero w dniu 11 grudnia 2023 r. ([MS-020-1a\(3\)/23](#)). Niestety transfer takich środków jest możliwy nawet bez zgłaszania jakiegokolwiek autopoprawki. Dlaczego?

Takie przekazanie środków na rzecz spółek z sektora górnictwa węgla kamiennego dopuszczono w następujących aktach prawnych:

- art. 26a ustawy o funkcjonowaniu górnictwa wskazuje wprost, że zamiast transferu środków w postaci dotacji, minister właściwy ds. finansów publicznych na wniosek ministra właściwego ds. gospodarki złożami kopalni może przekazać skarbowe papiery wartościowe z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego przedsiębiorstwa górniczego,
- art. 5 ust. 2 i 3 ustawy budżetowej na 2023 r.³ wskazuje, że Skarb Państwa może dokonać emisji skarbowych papierów wartościowych „przeznaczonych na przedterminową spłatę, wykup lub zamianę innych niż skarbowe papiery wartościowe zobowiązań Skarbu Państwa, a także na wykonanie zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z ustaw, orzeczeń sądów lub innych tytułów” w ramach limitu w wysokości 25 mld zł (ta sama wartość została wymieniona w budżecie na 2024 r.)

Nie jest więc w tej kwestii potrzebna nowelizacja budżetu czy nawet rozporządzenie ministra.

Warto zauważyć, że limit 25 mld zł nie wlicza się do kwoty maksymalnego długu publicznego na dany rok. Mechanizm przekazywania obligacji skarbowych zamiast „gotówki” skrytykował Instytut Finansów Publicznych (IFP) w [analizie](#) ze stycznia 2023 r. na temat ustawy budżetowej na rok 2023. Autorzy opracowania podają, że wykorzystanie różnych instrumentów pozabudżetowego finansowania pewnych zadań państwa to rozwiązanie, które „(...) umożliwi nie tylko zaniżenie deficytu budżetowego, ale również »obejście« Stabilizującej Reguły Wydatkowej. Dotyczy to w szczególności założonego w projekcie ustawy budżetowej finansowania różnych wydatków w formie przekazywania skarbowych papierów wartościowych, które nie są liczone do deficytu budżetu państwa, nie są uwzględniane przy obliczaniu SRW, a także nie są zaliczane do długu w momencie ich emisji.”.

Rozwiązanie to negatywnie oceniła również Najwyższa Izba Kontroli jako sprzeczne z art. 219 Konstytucji RP w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej opublikowanej* w listopadzie 2023 r. W latach 2021–2022 przekazano w ten sposób nawet 27,4 mld zł różnym podmiotom państwowym (m.in. uczelniom), zaś w samym 2023 r. było to nawet 14,5 mld zł (dane uzyskane przez IFP).

³ Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 256 ze zm.).

Jak wynika z lektury sprawozdań przedsiębiorstw górniczych (dostępnych w KRS i na portalu rejestr.io) w samym 2022 r., kiedy było już wiadomo, że krajowe górnictwo będzie dużym beneficjentem globalnego kryzysu energetycznego, **MAP przekazało w ramach systemu dopłat do redukcji zdolności produkcyjnych łącznie ponad 1,6 mld zł** w następujących transzach:

- **do Polskiej Grupy Górniczej:**
 - **800 mln zł** – środki przekazane w postaci dotacji budżetowej (umowa z dnia 11 lutego 2022 r. i dwa aneksy: z dnia 23 marca i dnia 26 kwietnia 2022 r., które zmieniły podział dotacji budżetowej pomiędzy jednostki produkcyjne PGG),
 - **627,7 mln zł** – środki przekazane w postaci skarbowych papierów wartościowych (łączna wartość równa cenie emisyjnej) celem podwyższenia kapitału zakładowego PGG (umowa z dnia 3 czerwca 2022 r.);
- **do Tauron Wydobyć**
 - **177,6 mln zł** – środki przekazane analogicznie do transzy dla PGG na podwyższenie kapitału zakładowego (łączna wartość równa cenie emisyjnej) na mocy umowy z dnia 20 grudnia 2022 r.).

Spółka Węglókoks Kraj (operator kopalni Bobrek-Piekary) nie skorzystała w 2022 r. z programu wsparcia ze względu na dobrą sytuację finansową. Jednak, jak wynika ze stanowiska przedstawiciela tej spółki przedstawionego na posiedzeniu Komisji Sejmowej z dnia 5 grudnia 2023 r., miałyby zostać potencjalnie objęta wsparciem w ramach nowej emisji obligacji.

5. Widmo bankructwa – czy górnictwo stać na spłatę zobowiązań?

Wsparcie w ramach systemu dopłat do redukcji wydobycia ma stanowić uzupełnienie braku pokrycia kosztów względem oczekiwanych przychodów w 2024 r. W kontekście rekordowych zapasów węgla oraz spadku cen węgla kamiennego w dostawach z polskich kopalń do energetyki (z ok. [33 zł/GJ w 2023 r.](#) do ok. 20–23 zł/GJ w 2024 r. jak [informuje](#) portal WysokieNapiecie.pl, konieczna będzie analiza zobowiązań finansowych kopalń i rewizja planów wydobywczych. Przede wszystkim należy ocenić, czy spółki objęte wsparciem rzeczywiście uprawnione są do skorzystania ze wsparcia podatników w kontekście rekordowych zysków notowanych od 2022 r. do co najmniej trzeciego kwartału 2023 r.

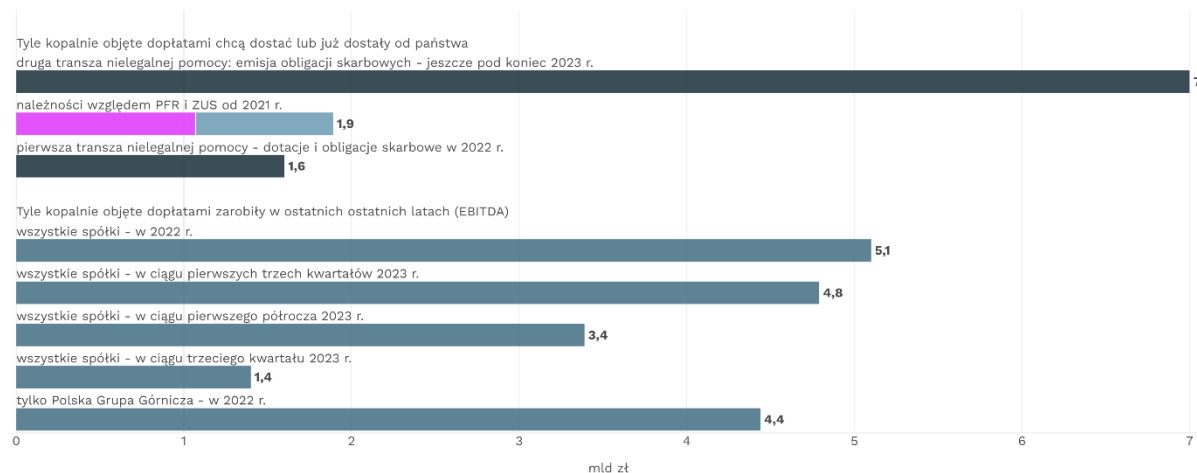
Poniższe zestawienie przedstawia wartości wyniku finansowego spółek sektora (mierzonego wskaźnikiem EBITDA) górnictwa węgla kamiennego (energetycznego) oraz w szczególności Polskiej Grupy Górniczej.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy i kwerendy danych, sama Polska Grupa Górnicza osiągnęła w 2022 r. pozytywny wynik EBITDA na poziomie blisko 4,5 mld zł. Nie przyczyniło się to niestety do spłaty przez nią zobowiązań na kwotę prawie 1,9 mld zł względem PFR i ZUS zaciągniętych jeszcze w latach poprzednich. Szacowany dla grupy spółek objętych wsparciem wynik EBITDA za okres pierwszych trzech kwartałów 2023 r. lub całego 2022 r. wynosi blisko 5 mld zł, czyli ponad dwukrotnie więcej niż wynoszą zobowiązania względem instytucji publicznych (PFR i ZUS). Tym samym należy ocenić, że przez ponad 1,5 roku od początku kryzysu energetycznego w 2022 r. sektor górnictwa węgla kamiennego energetycznego, w tym PGG, był w stanie regulować zobowiązania finansowe i nie było koniecznym wsparcie ze strony rządowego programu dopłat do redukcji wydobycia.

Wykres 5. Analiza możliwości finansowych kopalń do spłaty zobowiązań

Kopalnie węgla kamiennego zarabiają, a mimo to chcą kolejnej pomocy z budżetu państwa

Zestawienie wartości finansowych: zobowiązań względem instytucji publicznych (PFR, ZUS) i planu wsparcia z rządowego programu dopłat do redukcji wydobycia oraz szacowanych* wyników finansowych kopalń. Wartości wyrażone w miliardach złotych (mld zł)



Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie danych ARP Katowice (Wyniki techniczno-ekonomiczne działalności oraz inwestycje w górnictwie węgla kamiennego w Polsce - 2023), sprawozdań przedsiębiorstw górniczych (JSW, PGG, Tauron Wydobycie, LW Bogdanka, Bumech). *

* Wynik finansowy kopalń objętych programem dopłat do redukcji wydobycia (PGG, Tauron Wydobycie, Węglkokoks Kraj) oszacowano odejmując od wyniku EBITDA całego sektora górnictwa węgla kamiennego (energetycznego i koksującego) pochodzącego z ARP Katowice, wynik EBITDA kolejno spółek JSW, LW Bogdanka i Bumech (KRS, Relacje Inwestorskie). Tym samym zdekomponowany wynik EBITDA przedstawia z bardzo dokładnym przybliżeniem wynik w/w przedsiębiorstw objętych programem wsparcia oraz dodatkowo nieobjętej wsparciem spółki Eko-Plus, której wpływ na wynik próbki jest znikomy.



Rekomendujemy nowemu rządowi przegląd zobowiązań i bieżących wyników finansowych spółek przed podjęciem decyzji w zakresie ewentualnego wspierania sektora górnictwa węgla kamiennego. Ewentualne formy pomocy nie mogą naruszać unijnych i krajowych przepisów dotyczących pomocy publicznej oraz konstytucyjnej zasady zapisanej w art. 219 dotyczącej planowania budżetu państwa. Wsparcie z budżetu państwa, uzupełnione środkami z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji lub Funduszu Modernizacyjnego, powinno być skierowane przede wszystkim do pracowników, a nie do kopalń. W szczególności powinno być ono przeznaczone na produktywnie inwestycje i działania budujące alternatywy dla zatrudnienia poza górnictwem.

W kontekście wysokiego pozytywnego wyniku finansowego spółek górniczych jeszcze do drugiej połowy 2023 r., należy dogłębnie ocenić możliwości spłaty nieuregulowanych zobowiązań względem PFR i ZUS. Konieczne jest też opracowanie aktualizacji planów wydobycia spółek górniczych uwzględniających malejący spadek zapotrzebowania na ten surowiec, jego rekordowe zapasy oraz spadek cen w dostawie do kluczowych klientów.

Nie należy interpretować wnioskowanej kwoty wsparcia w wysokości 7 mld zł jako tożsamej z szacowaną luką przychodową w 2024 r., a jedynie jako wynik rachunku określonego w rozporządzeniu do ustawy o funkcjonowaniu węgla kamiennego⁴.

⁴ Rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 20 października 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dopłat do redukcji zdolności produkcyjnych przedsiębiorstw górniczych (Dz.U.2022.2239).

Objaśnienia i skróty

ARA	Amsterdam–Rotterdam–Antwerpia – indeks węglowy ARGUS-McCloskey
ARP Katowice	Agencja Rozwoju Przemysłu, Oddział w Katowicach
CIT	ang. <i>Corporate Income Tax</i>
EBITDA	ang. <i>Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization</i>
IFP	Instytut Finansów Publicznych
JSW	Jastrzębska Spółka Węglowa
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy
LW Bogdanka	Lubelski Węgiel Bogdanka
MAP	Ministerstwo Aktywów Państwowych
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
OSR	Ocena Skutków Regulacji
PFR	Polski Fundusz Rozwoju
PGG	Polska Grupa Górnicza
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych