

Ogólnikowy i nieprecyzyjny - tak Najwyższa Izba Kontroli oceniła rządowy „Program dla sektora górnictwa kamiennego w Polsce”. Przyjęty przez Radę Ministrów w styczniu 2018 r. dokument określał cele i sposoby stworzenia rentownego i nowoczesnego sektora górnictwa kamiennego. Program był w istocie zbiorem zawartych w strategiach spółek węglowych założeń, działań, projektów i zadań. Do znaczącej liczby celów szczegółowych i zadań nie przypisano podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację, terminów ich osiągnięcia i źródeł finansowania. Część zaplanowanych przedsięwzięć nie była poprzedzona analizami i weryfikacją wykonalności, co sprawiło, że ich realizacja okazała się nieopłacalna. Rządowe Centrum Legislacji wskazywało na brak podstawy prawnej nałożenia na spółki obowiązków w formie programu rządowego.

Od 1989 r. rządy przygotowały i wdrażały 8 programów restrukturyzacji górnictwa. Ich realizacja nie doprowadziła do trwałej rentowności branży, bowiem oparte były na zbyt optymistycznych założeniach i prognozach. Nierozwiązanym problemem była niska wydajność wydobywania, przerosty zatrudnienia i nieefektywny system wynagradzania, przekładający się na wysoki udział kosztów stałych w prowadzonej działalności oraz jej dużą wrażliwość na wahania popytu i cen węgla.

Celem kolejnego Programu z 2018 r. i skorygowanego w 2019 r. było kreowanie warunków sprzyjających stworzeniu rentownego, efektywnego i nowoczesnego sektora górnictwa węgla kamiennego (gwk). Program obejmuje okres do 2030 r. Sektor górnictwa jest w ciągłym zainteresowaniu NIK.

Najistotniejsze poprzednie kontrole to:

- Odwadnianie nieczynnych zakładów górniczych prowadzone w związku z likwidacjami kopalń,
- Alternatywne metody wykorzystania węgla kamiennego do produkcji paliw gazowych i płynnych,
- Funkcjonowanie górnictwa węgla kamiennego w latach 2007-2015 na tle założeń programu rządowego,
- Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych,
- Zabezpieczenie i zagospodarowanie zwałowisk pogórnich,
- Efektywność i oszczędność wydatków ponoszonych przez producentów energii elektrycznej na zaopatrzenie w węgiel kamienny,
- Utworzenie i funkcjonowanie spółki Polska Grupa Górnicza,
- Wypłaty świadczenia rekompensacyjnego z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla oraz z tytułu zaprzestania pobierania bezpłatnego węgla przez osoby niebędące pracownikami przedsiębiorstwa górniczego.

Obecna kontrola objęła Ministerstwo Aktywów Państwowych. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Agencję Rozwoju Przemysłu SA, Spółkę Restrukturyzacji Kopalń SA oraz Jastrzębską Spółkę Węglową SA, Polską Grupę Górniczą SA, Tauron Wydobywanie SA, Węglukoks Kraj sp. z o.o., Lubelski Węgiel „Bogdanka” SA. Zbadano okres 2018-2021 (III kwartały) z uwzględnieniem dokumentów sprzed i po tym okresie.

Utrata rentowności sektora

Kiedy rząd przyjmował w 2018 r. „Program dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce” dla celu głównego określono wskaźniki w wartości bazowej (2015 r.), pośredniej (2018 r.) i docelowej (2030 r.). Dotyczyły one sprzedaży węgla na rynek krajowy, udziału kosztów paliwa węglowego

w cenie energii elektrycznej, udziału produkcji energii elektrycznej z węgla kamiennego w produkcji energii elektrycznej ogółem oraz produkcji kwalifikowanych paliw niskoemisyjnych. NIK wskazuje, że **powyższe wskaźniki były nieadekwatne do przyjętego celu ponieważ żaden z nich nie dotyczył rentowności ani efektywności, a udział węgla kamiennego w cenie i kosztach energii elektrycznej nie zależy od podmiotów sektora górniczego.**

Oprócz celu głównego Program obejmował 10 celów szczegółowych. Dotychczas nie został osiągnięty główny cel Programu, czyli stworzenie rentownego i nowoczesnego sektora gw. Wyniki ulegały systematycznemu pogorszeniu, przy czym dotyczyło to zarówno wyników finansowych, które z kwoty 3 mld zysku netto w 2017 r. spadły do 6,2 mld zł straty netto w 2020 r., jak i wydobywania i sprzedaży węgla kamiennego. Spadkowi wydobywania o 17% towarzyszyła redukcja zatrudnienia zaledwie o 3,2%. Konsekwencją tego był spadek wartości wskaźnika wydobywania 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.

Program został zmieniony i w styczniu 2022 r. przyjęty przez rząd (już po zakończeniu kontroli NIK) m.in. z powodu zmian w polityce klimatycznej Unii Europejskiej (w lipcu 2021 r.) zmierzających do zmniejszenia do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych o 55% w stosunku do 1990 r.

Teraz cel główny mówi o „sprawiedliwej transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego z założeniem stopniowej likwidacji branż wydobywczej węgla energetycznego w oparciu o mechanizmy wsparcia sektora publicznego”. Zmniejszono z dziesięciu do siedmiu liczbę celów szczegółowych.

Mizerne skutki realizacji Programu

Skontrolowany przez NIK Program ze stycznia 2018 r. został opracowany z udziałem Agencji Rozwoju Przemysłu (ARP) i spółek węglowych. Otrzymał rekomendację Zespołu Trójstronnego ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników. W skład zespołu wchodzi strona rządowa, przedstawiciele górniczych związków zawodowych i przedstawiciele pracodawców.

Do Programu przeniesiono jednak wyłącznie przedsięwzięcia, które były planowane przez spółki wydobywcze i zostały zdefiniowane w ich dokumentach planistycznych i strategicznych. Część tych działań dotyczyła jedynie poszczególnych spółek, a nie całego sektora gw. Dziesięciu celom szczegółowym zostały przypisane 74 działania, z których 13 określono jako działania wspierające. Założono też realizację 34 tzw. Kluczowych projektów. Tylko w odniesieniu do czterech działań i pięciu projektów wskazano podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie.

Na podstawie otrzymanych z podmiotów górniczych danych ARP przygotowała propozycje wskaźników, które ostatecznie zostały przyjęte jako wskaźniki realizacji Programu. **Nie odzwierciedlały one jednak oczekiwań rządu wobec sektora gw i były jedynie wypadkową wskaźników planowanych przez Spółki.**

Żadna ze spółek nie widziała potrzeby modyfikacji swoich strategii i planów, by uwzględnić w nich realizację celów Programu. Organy nadzorcze i zarządcze spółek nie podejmowały zaś uchwał o wdrożeniu Programu. W przypadku stwierdzenia, że działania przewidziane w Programie nie leżą w interesie spółek – rezygnowały z ich realizacji.

I tak:

W Tauron Wydobycie SA strategia z 2016 r. nie była aktualizowana, by ująć w niej założenia Programu. Część działań spółki realizowanych w formie projektów i zadań wpisywała się jednak w cele szczegółowe.

W Polskiej Grupie Górniczej SA nie były ewidencjonowane odrębnie koszty realizacji poszczególnych celów szczegółowych.

W Jastrzębskiej Spółce Węglowej SA mimo realizacji założeń w przyjętej strategii, w wielu przypadkach Spółka nie osiągnęła zakładanego poziomu wskaźników.

W Węglokoksie Kraj sp. z o.o. strategia nie była aktualizowana, przez co nie ujęto w niej założeń Programu. Część przewidzianych w niej działań wpisywała się jednak w jego założenia.

Jedynie w spółce Lubelski Węgiel SA strategia była spójna z programem i była kontynuacją założeń Spółki z 2013 r. Spółka ta, jako jedyna ze skontrolowanych przez NIK, na koniec 2020 r. zanotowała zysk netto. **We wszystkich pozostałych spółkach wyniki finansowe się pogarszały.** Należy jednak zauważyć, że w badanym okresie nastąpił spadek zapotrzebowania na węgiel spowodowany niskimi cenami ropy naftowej i gazu ziemnego oraz wysokimi notowaniami certyfikatów emisyjnych CO₂. Nie bez znaczenia był wybuch pandemii COVID-19, który spowodował spowolnienie gospodarki i dalszy spadek cen węgla.

Ważnym elementem realizacji celu Programu jest Spółka Restrukturyzacji Kopalń SA (SRK). To jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, która jest odpowiedzialna za likwidację kopalń, zabezpieczenie sąsiednich zakładów i terenów przed zalaniem, pożarami i zagrożeniami związanymi z gazami znajdującymi się w likwidowanych kopalniach. Spółka zajmuje się też m.in. usuwaniem szkód górniczych i rekultywacją terenów pogórnich. Zarząd SRK, który zapoznał się z założeniami Programu jeszcze przed jego uchwaleniem, nie zgłosił żadnych uwag. Do swoich dokumentów Spółka nie wprowadziła zadań i celów wskazanych dla niej w Programie. Okazało się, że były one tożsame z zadaniami określonymi w Ustawie o funkcjonowaniu gwk. **NIK zaznacza, że cele wskazane w Programie dla SRK stanowiły jedynie powielenie jej zadań ustawowych, a ich realizacja jest finansowana z budżetu państwa i nie ma żadnego wpływu na efektywność sektora gwk.**

Niezrealizowane działania

Za nadzór nad realizacją Programu odpowiedzialny jest Minister Aktywów Państwowych. Spośród 74 zdefiniowanych w Programie działań 65 nie miało wskazanych bezpośrednich wykonawców. Ministerstwo realizowało lub nadzorowało realizację 53 oraz 25 z 34 projektów. Część działań i projektów nie zrealizowano, ponieważ uznano, że były nieopłacalne albo niezasadne. Stało się tak, bo **niektóre działania przewidziane w Programie nie zostały poprzedzone rzetelnymi analizami, a ich realizacja okazała się niemożliwa lub niecelowa.** Przykładowo w Programie zapisano wdrożenie rozwiązań mających zrównać konkurencyjność polskiego węgla z importowanym spoza Unii Europejskiej. Realizacja tego zadania okazała się również niemożliwa z uwagi na brak prawnych możliwości obniżenia opłacalności importu węgla.

W realizacji Programu współuczestniczy Ministerstwo Klimatu i Środowiska (MKiŚ). W ocenie NIK

Ministerstwo prawidłowo zrealizowało siedem z dziewięciu działań wskazanych w celach szczegółowych. W przypadku pierwszego celu MKiŚ miało wdrożyć rozwiązania legislacyjne dotyczące opodatkowania wyrobisk, opłaty eksploatacyjnej, czy opłaty za informację geologiczną. Tak się nie stało. W konsekwencji nie uzyskano założonego w Programie obniżenia kosztów działalności przedsiębiorstw górniczych oraz wdrożenia rozwiązań zrównujących pozycję konkurencyjną polskiego węgla wobec surowca importowanego z krajów spoza UE. Ministerstwo nie przygotowało też wykazu strategicznych złóż węgla wraz z przepisami prawa, chroniącymi te złoża. Stało się tak, bo brakowało legalnej definicji złoża strategicznego. Co ciekawe, w czasie gdy opiniowany był Program, MKiŚ nie kwestionowało tego działania, chociaż definicja takich złóż nie istniała. Przygotowania do sporządzenia takiego wykazu podjęto w czasie opracowywania dokumentu Polityka Surowcowa Państwa (PSP). Projekt PSP został przedłożony przez Ministerstwo pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów z mniej więcej miesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu, w którym miał już być uchwalony - wskazanego w Strategii na rzecz Zrównoważonego Rozwoju. Zdaniem NIK termin ten powinien być wydłużony już na etapie planowania Programu, ze względu na stan zaawansowania projektu oraz ilość prac niezbędnych do sformułowania PSP. Zaplanowany okres jednego roku był niewystarczający, aby rzetelnie przeprowadzić cały proces wdrażania w życie PSP.

Skontrolowana przez NIK Agencja Rozwoju Przemysłu prawidłowo prowadziła monitoring gwk. ARP przeprowadziła w 17 kopalniach oraz w SRK łącznie 40 kontroli dotyczących wykorzystania środków z dotacji budżetowych. W konsekwencji stwierdzonych nieprawidłowości do budżetu państwa wróciło ok. 3 mln zł.

WNIOSEK

Opracować nowy Program dla sektora górnictwa węgla kamiennego.

W opinii NIK w czasie projektowania nowego Programu należy przeprowadzić rzetelne analizy problemów występujących w sektorze i zaprojektować cele w Programie mające za zadanie usunięcie stwierdzonych problemów. Wszystkie cele powinny być zbudowane zgodnie z zasadą SMART (metoda formułowania celów, dzięki której są większe szanse na ich realizację). Jednocześnie wszystkie zaprojektowane cele i zadania służące ich osiągnięciu powinny zostać poddane rzetelnej weryfikacji pod kątem realności i możliwości ich wykonania. Zaplanowane zadania powinny być przypisane do realizacji konkretnym podmiotom. Program powinien zawierać system stałego monitoringu realizacji zaplanowanych celów, zbudowany na wskaźnikach mierzących stopień realizacji celów Programu, które będą zweryfikowane pod kątem dostępności, niezawodności i odpowiedniości.

Nowy Program powinien uwzględniać przyjętą przez Radę Ministrów w 2021 r. Politykę Energetyczną Polski do 2040 r. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że na sytuację sektora produkcji energii i sytuację sektora gwk będzie rzutowało zaprzestanie importu węgla i innych surowców energetycznych z Rosji.

Źródło: NIK