

Prezentowane w serii „Raporty CASE” stanowiska merytoryczne wyrażają poglądy Autorów i niekoniecznie są zbieżne z oficjalnym stanowiskiem CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

Publikacja została przygotowana w ramach projektu "Sustaining Growth through Reform Consolidation" nr 181-A-00-97-00322 finansowanego przez Amerykańską Agencję do Spraw Rozwoju Międzynarodowego (USAID) i Fundację CASE.

DTP: CeDeWu – Centrum Doradztwa i Wydawnictw
"Multi-Press" Sp. z o.o.

Opracowanie graficzne – Agnieszka Natalia Bury

© CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych,
Warszawa 1999
Wszelkie prawa zastrzeżone.
Zabronione jest kopiowanie, przetwarzanie
i rozpowszechnianie w jakimkolwiek celu i postaci
bez pisemnej zgody autora i wydawcy.

ISSN 1506-1647 ISBN 83-7178-177-6

Wydawca:
CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
ul. Sienkiewicza 12, 00-944 Warszawa
tel.: (48 22) 622 66 27, 828 61 33
fax (48 22) 828 60 69
e-mail: case@case.com.pl

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1. Michał Górzyński: Analiza, ocena i perspektywa restrukturyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1989–1998	9
1.1. Wstęp.	9
1.2. Ogólna prezentacja sektora węgla kamiennego w Polsce, w latach 1989–1997.	9
1.2.1. Produkcja węgla w Polsce na tle innych krajów.	9
1.2.2. Struktura organizacyjna sektora węgla kamiennego.	11
1.2.3. Zatrudnienie.	11
1.2.4. Sprzedaż węgla kamiennego.	11
1.2.5. Analiza ekonomiczno-finansowa sektora.	12
1.3. Ocena sytuacji sektora węgla kamiennego w Polsce.	13
1.4. Przegląd i ocena programów restrukturyzacyjnych sektora węgla kamiennego w Polsce w latach 1989–1998.	17
1.4.1. Przegląd programów restrukturyzacyjnych w latach 1989–1997	17
1.4.2. Ocena programów restrukturyzacyjnych sektora węgla kamiennego w Polsce w latach 1989–1998	20
1.5. Perspektywy restrukturyzacji sektora węgla kamiennego w Polsce.	21
1.6. Wnioski końcowe.	23
Aneks statystyczny	24
Bibliografia	27
Rozdział 2. Mateusz Walewski: Restrukturyzacja górnictwa w Wielkiej Brytanii i w Niemczech – wnioski dla Polski	28
2.1. Wstęp	29
2.2. Analiza i porównanie przypadków restrukturyzacji górnictwa w Wielkiej Brytanii i w Niemczech	29
2.2.1. Historia	29
2.2.2. Aspekt techniczny i finansowy restrukturyzacji	32
2.2.3. Regionalne otoczenie instytucjonalne	34
2.3. Możliwość zastosowania doświadczeń niemieckich i/lub angielskich w Polsce	36
Bibliografia	38
Rozdział 3. Andrzej Cylik: Charakterystyka rozwoju gazownictwa polskiego w latach 1970–1998	39
3.1. Charakterystyka sektora – wprowadzenie historyczne	39
3.2. Przemiany w gazownictwie polskim	40
3.2.1. Przemiany polskie na tle państw Europy Centralnej	40
3.2.2. Zmiany w gazownictwie polskim w latach 1990–1992	42
3.3. Decyzje administracyjne podjęte w latach 1993–1998 dotyczące gazownictwa polskiego	44
3.3.1. Proces realizacji decyzji administracyjnych dotyczących sektora gazowniczego – przebieg i wstępna ocena	46
3.4. Perspektywy rozwoju gazownictwa polskiego	49
3.5. Podsumowanie	50
Rozdział 4. Anna Daniluk: Demonopolizacja, restrukturyzacja i prywatyzacja sektora elektroenergetycznego w Polsce	53

4.1. Prezentacja sektora	53
4.2. Makroekonomiczna analiza sektora	55
4.2.1. Wyniki ekonomiczno-finansowe	55
4.3. Analiza przedsiębiorstw sektora	57
4.3.1. Liczba przedsiębiorstw i struktura własności	57
4.3.2. Charakterystyka najważniejszych przedsiębiorstw	59
4.4. Regulacje i prywatyzacja sektora w Polsce	60
4.4.1. Polityczno-prawne uwarunkowania prywatyzacji sektora elektroenergetycznego	60
4.4.2. Początki prywatyzacji elektroenergetyki polskiej	63
4.4.3. Harmonogram dalszej prywatyzacji podmiotów z sektora elektroenergetycznego	64
4.4.4. Rozwiązania w zakresie regulacji i sytuacji własnościowej sektora stosowane w innych krajach ...	64
4.4.5. Wnioski	67
4.5. Perspektywy rozwoju elektroenergetyki polskiej	67
4.6. Bibliografia	70
Rozdział 5. Robert Brudzyński: Analiza sektora hutnictwa żelaza i stali	71
5.1. Prezentacja sektora	71
5.1.1. Struktura własności	72
5.1.2. Podstawowe parametry i relacje ekonomiczne	73
5.2. Charakterystyka produktów branży	74
5.2.1. Technologie wytwarzania	75
5.2.2. Konkurencyjność eksportu na rynkach zagranicznych	75
5.2.3. Kierunki eksportu i importu	76
5.2.4. Przedsiębiorstwa	77
5.3. Restrukturyzacja sektora	78
5.4. Perspektywy restrukturyzacji sektora	80
5.5. Aneks – czołowe europejskie firmy hutnicze	82
Rozdział 6. Robert Brudzyński: Krótka historia procesu upadłości Huty Bobrek w Bytomiu	85
6.1. Przyczyny podjęcia decyzji o likwidacji	85
6.2. Przebieg procesu likwidacji	85
6.3. Nowe zastosowania majątku huty i ich efektywność	87
Rozdział 7. David Dornish: Dynamika konkurencji w polskim sektorze telekomunikacyjnym: regulacja, prywatyzacja i rozwój multi-sieci	91
7.1. Prezentacja sektora	91
7.2. Makroekonomiczna analiza sektora: podstawowe cechy telekomunikacji	94
7.3. Mikroekonomiczna analiza sieci telekomunikacyjnych	95
7.3.1. Stacjonarne sieci lokalne	95
7.3.2. Sieć komórkowa: konkurencja napędzana przez technologię	99
7.4. Umocnienie konkurencji i wzrostu w polskim sektorze telekomunikacyjnym: trzy czynniki	101
7.4.1. Prywatyzacja TP SA	101
7.4.2. Nowe prawo telekomunikacyjne	102
7.4.3. Oczekiwania i wymagania Unii Europejskiej w dziedzinie telekomunikacji	102
7.5. Wnioski końcowe	103
Bibliografia	104
Barbara Błaszczyk, Andrzej Cylwik: Podsumowanie i wnioski końcowe	106

Barbara Błaszcyk

Barbara Błaszcyk jest współzałożycielką i prezesem zarządu Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych CASE. Jest profesorem ekonomii, od początku lat 80. związana z Instytutem Nauk Ekonomicznych PAN. Jej główne zainteresowania naukowe obecnie – to transformacja gospodarki Polski i innych krajów postkomunistycznych, w tym zwłaszcza prywatyzacja i deregulacja sektora państwowego, a w przeszłości – problematyka partycypacji pracowników w zarządzaniu i we własności. Od 1989 roku do chwili obecnej Barbara Błaszcyk pełniła różne funkcje doradcze dla rządu i parlamentu polskiego, związane z reformą systemową w Polsce. Jest autorką ponad 100 publikacji naukowych wydanych w kraju i za granicą, w tym kilku książek.

Andrzej Cylwik

Absolwent Wydziału Handlu Zagranicznego SGPiS, dr ekonomii, specjalista w dziedzinie organizacji i ekonomiki przemysłu oraz metod zarządzania. W latach 1990–1995 wiceprezes Urzędu Antymonopolowego, nadzorujący proces przekształceń strukturalnych gospodarki polskiej oraz kierujący pracami Podkomitetu ds. Polityki Konkurencji i Pomocy Publicznej. W tym okresie uczestniczył w pracach zespołów międzynarodowych, przygotowujących rządowe programy restrukturyzacji strategicznych gałęzi przemysłu. Współzałożyciel i współpracownik CASE, prowadzący badania nt. skutków integracji polskiego przemysłu z Unią Europejską.

Wstęp

W przedstawionym raporcie (przygotowanym w ramach tematu "Wspieranie zmian w strukturze własności gospodarki") zbadano możliwości prywatyzacji kilku strategicznych, największych – zarówno pod względem wartości sprzedaży, jak i wielkości zatrudnienia – gałęzi przemysłu polskiego. Oprócz opisanych sektorów infrastrukturalnych (gazownictwo, elektroenergetyka i telekomunikacja) i wrażliwych (górnictwo węglowe, hutnictwo żelaza i stali), jedynie w Polskich Kolejach Państwowych, wytwarzaniu i dystrybucji paliw płynnych oraz hutnictwie metali nieżelaznych mogą jeszcze wystąpić równie trudne i kosztowne problemy, dotyczące przygotowania i przeprowadzenia prywatyzacji.

Wszystkie wymienione gałęzie gospodarki mają kilka wspólnych cech – po pierwsze, są opóźnione w procesie prywatyzacji. W przypadku górnictwa węglowego jest ona nadal zablokowana przez załogi. W innych badanych sektorach opóźnienia prywatyzacji można liczyć w latach [1]. W telekomunikacji i elektroenergetyce rozpoczęto prywatyzację dopiero w 1998 roku, czyli o kilka lat później niż w krajach naszego regionu (Czechy i Węgry), które także aspirują do Unii Europejskiej. Restrukturyzację i przygotowanie prywatyzacji gazownictwa również przesunięto o kilka lat. W hutnictwie żelaza i stali prywatyzacja objęła dotychczas tylko kilka mniejszych przedsiębiorstw, włączonych do Programu Powszechnej Prywatyzacji. Natomiast ciągnące się od ponad dwóch lat przetargi z Komisją Europejską, w sprawie restrukturyzacji tego sektora, na pewno nie sprzyjają udanej prywatyzacji największych polskich hut. Autorzy raportu mają nadzieję, że przedstawiona w nim analiza przyczyn, występujących opóźnień lub nawet blokady prywatyzacji, może pomóc w zidentyfikowaniu głównych przeszkód i choćby częściowym rozwiązaniu problemu.

Kolejną wspólną cechą wybranych gałęzi przemysłu są nieuniknione redukcje zatrudnienia. Jeżeli nawet w niektórych z nich nie podjęto dotychczas zdecydowanych działań – to nie ma wątpliwości, że muszą one nastąpić już w najbliższych latach. Bez racjonalnego zmniejszenia zatrudnienia żaden z badanych sektorów nie będzie konkurencyjny wobec firm z Unii Europejskiej, a w większości przypadków także wobec przedsiębiorstw z krajów przyjmowanych do Unii równocześnie z Polską. Niezbędna redukcja zatrudnienia jest jednak źródłem niechęci załóg do przeprowadzania rynkowych reform, a zwłaszcza do prywatyzacji. Z myślą o zmianie tego nastawienia przygotowano dodatkowe opracowania o charakterze poznawczo – edukacyjnym dotyczące górnictwa węglowego oraz hutnictwa. Są one adresowane do załóg, do kadry kierowniczej i do administracji państwowej nadzorującej te gałęzie przemysłu. W pierwszym opracowaniu, przedstawiającym doświadczenia Wielkiej Brytanii i Niemiec w restrukturyzacji sektora węglowego, starano się pokazać, że ten najtrudniejszy w gospodarce polskiej problem restrukturyzacji i prywatyzacji może znaleźć zadowalające rozwiązanie. Wskazuje na to doświadczenie krajów, które mogły i musiały zająć się wcześniej radykalnym obniżeniem wydobycia węgla, odpowiednio do potrzeb gospodarki rynkowej i wymagań ochrony środowiska. W drugim opracowaniu przedstawiono doświadczenia polskie dotyczące udanej prywatyzacji pracowniczej w jednym z przestarzałych zakładów hutniczych.

Należy zwrócić także uwagę na inną wspólną cechę badanych gałęzi przemysłu. Wszystkie one korzystają w szerszym zakresie albo z pomocy publicznej (zwłaszcza górnictwo węglowe), albo ze szczególnych praw (np. monopol telekomunikacji na połączenia międzymia-

[1] Opóźnienia prywatyzacyjne występują także we wspomnianych sektorach, porównywalnych pod względem wielkości i ważności dla gospodarki. W PKP prywatyzacja była dotychczas zablokowana - rozpoczęcie rzeczywistej restrukturyzacji i częściowej prywatyzacji zostało zaplanowane na 2000 r. W sektorze paliw płynnych jest przewidziana w IV kwartale 1999 r. sprzedaż mniejszościowego pakietu akcji w formie emisji publicznej. W stosunku do pierwotnych założeń (zob. uchwała KERM z października 1992 r.) prywatyzacja jest opóźniona co najmniej o 4 lata. Najwcześniej rozpoczęto prywatyzację w hutnictwie metali nieżelaznych, ale nadal większość akcji znajduje się w rękach Skarbu Państwa.

stowe i międzynarodowe lub ochrona celna hutnictwa żelaza i stali). Uprzedzając wnioski końcowe warto podkreślić, że wpływ tych czynników na możliwości prywatyzacyjne jest zróżnicowany. Dominuje pogląd, że ochrona sektora i/lub przyznanie mu praw szczególnych sprzyja znalezieniu inwestora strategicznego. Natomiast udzielanie dużej pomocy publicznej na redukcję zatrudnienia może hamować rozpoczęcie prywatyzacji. Jest oczywiste, że prywatny właściciel nie będzie chciał ponosić ogromnych kosztów społecznych, pokrywanych dotychczas w ramach programów pomocy publicznej. Z kolei

udzielanie firmom nie państwowym tak dużego wsparcia z budżetu państwa lub ze środków będących w dyspozycji administracji albo samorządu regionalnego jest ciągle trudne do przyjęcia.

W celu przeprowadzenia obiektywnej oceny, autorzy raportu porównują sytuację polską ze zmianami, które nastąpiły w latach 90. w innych krajach europejskich. Ponadto w każdym sektorze porównano oficjalne zamierzenia z rzeczywistymi osiągnięciami i porażkami. Ich analiza może pomóc w sformułowaniu realnej oceny możliwości prywatyzacji badanych gałęzi przemysłu.

Michał Górzyński

Rozdział I.

Analiza, ocena i perspektywa restrukturyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1989–1998

I.1. Wstęp

Zasoby bilansowe węgla kamiennego na świecie wynoszą około 520 mld ton i przy obecnym poziomie zużycia wystarczą na około 170 lat (węgla brunatnego na 400 lat, ropy naftowej na 45 lat, gazu ziemnego na 60 lat). W ujęciu globalnym, sektor produkcji węgla kamiennego wykazuje się dużą koncentracją. Ponad 90% światowej produkcji (i tyle procent zasobów) pochodzi z 10 krajów. W gronie potentatów górnictwa węgla kamiennego znajduje się Polska. Według danych za 1995 rok byliśmy siódmym pod względem wielkości wydobycia producentem węgla kamiennego na świecie, zaś nasz udział w światowej produkcji tego nośnika energetycznego stanowił 3,6% [1].

Pomimo, iż obecne prognozy przewidują wzrost światowego zapotrzebowania na węgiel kamienny w dającej się przewidzieć przyszłości (np. prognozy dla krajów OECD przewidują wzrost zapotrzebowania na węgiel kamienny do 2010 roku o około 1,3%), w dłuższym okresie popyt na węgiel kamienny będzie słabł. Jest to proces strukturalny i nieodwracalny. Głównymi czynnikami wywierającymi wpływ na produkcję węgla są relacje cenowe alternatywnych nośników energetycznych oraz problemy związane z ochroną środowiska. Oba czynniki należy uznać za główne wyzwania i zasadnicze stymulatory rozwiązań technicznych oraz organizacyjnych w najbliższej przyszłości.

W naszym kraju węgiel kamienny odgrywa niezwykle ważną rolę w polityce społecznej, regionalnej i ekonomicznej. Polska gospodarka jest bezprecedensowo uzależniona od węgla kamiennego. Węgiel kamienny pokrywa 55% finalnego popytu na energię elektryczną i 90% popytu na ciepło technologiczne w przemyśle oraz ciepło ogrzewcze w sektorze bytowo-komunalnym. Węgiel kamienny waży udziałem 62% zużytej energii pierwotnej. Obecnie górnictwo węgla kamiennego przynosi olbrzymie straty finansowe, stanowiąc zagrożenie nie tylko dla swojego rynkowego

otoczenia (np. dla podmiotów gospodarczych w regionie śląsko-dąbrowskim czy dla sektora elektro-energetycznego), którego kosztem się utrzymuje, ale również dla finansów publicznych, co w rezultacie wpływa na hamowanie wzrostu gospodarczego.

Głównym celem opracowania jest analiza i ocena dotychczasowych działań restrukturyzacyjnych w sektorze węgla kamiennego w Polsce oraz perspektywa jego restrukturyzacji w nadchodzących latach.

I.2. Ogólna prezentacja sektora węgla kamiennego w Polsce w latach 1989–1997

I.2.1. Produkcja węgla w Polsce na tle innych krajów

Węgiel wydobywany był na ziemiach polskich, na skale przemysłową, już od końca XVIII wieku (w 1794 roku dokonano pierwszego spustu surówki żelaza na górnośląskim koksie). W tym okresie wydobycie węgla koncentrowało się w Dąbrowskim Zagłębiu Węglowym. Na początku drugiej dekady XX wieku produkcja węgla kamiennego przekroczyła 56 mln ton, z czego 40 mln ton wydobyto w rejonie Staropolskim, 11 mln ton w rejonie Opolskim oraz 5,5 mln ton na Dolnym Śląsku. W okresie międzywojennym wydobycie węgla w Polsce osiągnęło poziom 74 mln ton (dla porównania, na świecie w 1937 roku, w wyniku koniunktury napędzanej spiralą zbrojeń wydobycie wzrosło do 1,4 mld ton – udział Polski w przedwojennym wydobyciu wynosił 3%). Po drugiej wojnie światowej znaczenie węgla dla polskiej gospodarki, odgrywającego jedną z głównych ról w procesie industrializacji, nie słabło. Jako że węgiel był w tym czasie naj-

[1] Rocznik Statystyczny 1998, GUS.

tańszym nośnikiem energetycznym, a rentowność sektora węgla kamiennego była w tym okresie wysoka, w realiach gospodarki nakazowo-rozdzielczej sektor został objęty proilściową doktryną rozwoju. Od tego czasu sektor zaczął odgrywać w Polsce coraz ważniejszą rolę, co przełożyło się na powstanie wpływowego lobby, które w późniejszych latach konsekwentnie umacniało swoją pozycję.

W latach 50. i na początku 60. zagłębia Europy Centralnej i Środkowej wydobywały dwukrotnie więcej węgla niż przed wojną. Udział krajów współcześnie określanych jako CEFTA [2] osiągnął poziom 7% światowego wydobycia, w tym udział Polski szacowany był na 6%.

Z czasem w gospodarce światowej coraz większe znaczenie zaczęła odgrywać ropa naftowa. Wraz ze wzrostem wydobycia spadała jej cena. W 1973 roku cena baryłki ropy naftowej utrzymywała się na poziomie 2,5 dolara, blokując cenę węgla. W efekcie spadło światowe wydobycie węgla osiągając poziom 2,2 mld ton, a więc jedynie 1,6-krotnie więcej niż przed pierwszą wojną światową. Kraje Europy Zachodniej wydobywały na początku lat 70. 2/3 tego, co w 1950 roku. Regres przeżywało również górnictwo w USA, gdzie wielkość wydobycia osiągnęła poziom z 1937 roku. Polska w tym czasie, w porównaniu z rokiem 1950, podwoiła wydobycie. Udział Polski wzrósł do 7% w światowym wydobyciu.

W 1974 roku nastąpił pierwszy kryzys naftowy. Kartel OPEC podwyższył ceny ropy naftowej, co w rezultacie doprowadziło do wzrostu cen na inne nośniki energetyczne. W tym okresie ekipa rządząca w Polsce spostrzegła szansę zdynamizowania gospodarki w zwiększeniu wkładu węgla

w produkcję energii elektrycznej i wyrobów przemysłowych. Ekipa Gierka podjęła budowę 15 nowych kopalń z projektowanym wydobyciem 280 tys. ton na dobę (cykl budowy kopalń został ustalony na 8–15 lat). W wyniku podjętych działań inwestycyjnych, w 1979 roku produkcja węgla w Polsce osiągnęła swoje apogeum i przekroczyła 200 mln ton. W latach 80. wydobycie węgla utrzymało się na poziomie 190 mln ton, a w 1989 roku wyniosło 178 mln ton. Kraje Europy Zachodniej w tym czasie wydobywały 2/3 tego, co w 1973 roku i 2/5 tego co przed I wojną światową.

Po rozpoczęciu reform rynkowych w Polsce w roku 1989, w wyniku urealnienia kosztów wydobycia węgla oraz spadku zapotrzebowania na energię w sektorze produkcji przemysłowej sprzedaż węgla spadła do poziomu 148 mln ton w roku 1990. W porównaniu z rokiem 1989, w 1990 zużycie krajowe węgla kamiennego spadło o 25 mln ton węgla, co stanowiło ponad 17% produkcji węgla kamiennego z 1989 (tabela I i wykres I w aneksie statystycznym). Na krótko osłabieniu uległa siła górniczego lobby. Już po 1992 roku odbudowało ono swoją pozycję na scenie politycznej, mając realny wpływ na politykę restrukturyzacyjną sektora. W następnych trzech latach wydobycie systematycznie zmniejszało się, spadając w 1993 do 130 mln ton. W tym czasie (w latach 1989–1993) w Europie Zachodniej nastąpiło przyśpieszenie likwidacji kopalń, co było spowodowane niską ceną ropy naftowej (baryłka ropy kosztuje tyle co 20 lat temu przy 6-krotnym spadku siły nabywczej dolara), masowym przestawianiem się elektrowni i elektrociepłowni na gaz ziemny, spadkiem popytu na węgiel koksowy (przez elektryczny wytop stali i wdmuchiwanie pyłu węglowego zamiast koksu), rosną-

Tabela 1. Wydobycie węgla kamiennego w Polsce w latach 1985–1997 (w mln ton)

Lata	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Wydobycie węgla kamiennego	192	178	148	140	132	130	134	137	138	138

Źródło: Rocznik Statystyczny 1993, 1995, 1998, GUS

Tabela 2. Dynamika wydobycia węgla kamiennego w Polsce na tle produkcji węgla w krajach Europy Zachodniej w latach 1937, 1950, 1994 (w mln ton)

Lata	1937	1950	1994
Wielka Brytania	244	220	47
Niemcy	184	113	58
pozostali	121	101	23
Razem UE	549	434	128
Polska	36	78	132

Źródło: "Stan i perspektywy przemysłu węglowego w Polsce", Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy RM, Raport 15, Warszawa, 1996

[2] Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Rumunia i Bułgaria.

cym uwrażliwieniem na ochronę środowiska naturalnego (tabela 2). W 1993 roku, w porównaniu z 1989 rokiem produkcja węgla na świecie spada o 100 mln ton. W Polsce wydobyte w 1993 roku, w porównaniu z 1989 rokiem, zmniejszyło się o 48 mln ton. Jednakże począwszy od 1994 roku zaobserwować można odwrócenie tendencji w produkcji węgla kamiennego w Polsce. W wyniku wprowadzania trzech rządowych programów naprawczych nastąpił powolny, ale systematyczny wzrost wydobywania węgla kamiennego. W 1997 roku w Polsce wydobyto 138 mln ton węgla kamiennego.

1.2.2. Struktura organizacyjna sektora węgla kamiennego

W 1989 roku w polskim górnictwie 72 kopalnie zgrupowane były w przedsiębiorstwa eksploatacji węgla, które powstały z przemianowania gwarectw węglowych. Przedsiębiorstwa eksploatacji węgla stanowiły znaczną część największego w Polsce, a jednego z największych pod względem zatrudnienia na świecie, ugrupowania gospodarczego funkcjonującego pod nazwą Wspólnota Węgla Kamiennego (WWK). Zatrudniało ono wówczas ponad 600 tysięcy osób, z czego na górnictwo węgla kamiennego przypadało ponad 2/3 zatrudnionych ogółem w WWK. Na początku 1990 roku nastąpiła odgórnie przeprowadzona decentralizacja sektora, polegająca na likwidacji WWK, w wyniku czego kopalnie zostały przekształcone w samodzielne przedsiębiorstwa państwowe. W marcu 1993 roku KERM przyjął przygotowany przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu (MPiH) program "Restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w Polsce – realizacja I etapu w ramach możliwości finansowych państwa", na podstawie którego powstała obecna struktura organizacyjna sektora węgla kamiennego. Głównym założeniem programu było utworzenie, na podstawie kryterium regionalnego, siedmiu spółek węglowych grupujących od 8 do 13 kopalń, które przestały być samodzielnymi przedsiębiorstwami, a stały się zakładami górniczymi działającymi w ramach spółek. Obecnie siedem spółek węglowych (Nadwiślańska SW, Bytomska SW, Rybnicka SW, Gliwicka SW, Rudzka SW, Katowicki Holding, Jastrzębska SW), których organem własnościowym jest Ministerstwo Gospodarki, zarządza 45 kopalniami. W stosunku do pozostałych 9 samodzielnych kopalń uprawnienia właścicielskie wykonuje Minister Skarbu Państwa. Jedenastoma kopalniami, w których zapoczątkowano procesy likwidacyjne zarządza Państwowa Agencja Restrukturyzacji Górnictwa SA. Do chwili obe-

onej w sektorze nie miały miejsca przekształcenia własnościowe.

1.2.3. Zatrudnienie

Poziom zatrudnienia w tym sektorze jest jednym z najważniejszych czynników wpływających na jego sytuację ekonomiczno-finansową. Na koniec grudnia 1997 roku zatrudnienie w sektorze wynosiło 244,1 tysięcy osób, co stanowiło 4,8% zatrudnienia w sektorze publicznym oraz 6,5% w sektorze wytwórczym [3].

Na przestrzeni ostatnich lat zauważyć można, że zatrudnienie w sektorze ma tendencję spadkową (por. wykres 2 – aneks statystyczny). W 1997 roku, w porównaniu ze stanem na koniec roku 1989, zatrudnienie zmalało o ponad 176 tys. osób. Największy spadek zatrudnienia odnotowany został w pierwszych dwóch latach transformacji, kiedy sektor opuściło około 63 tys. zatrudnionych (w 1990 roku z pracy w sektorze węgla kamiennego odeszło 28 tys., zaś w 1991 r. 35 tys. zatrudnionych). Znaczący spadek zatrudnienia odnotowano również w latach 1992–1993, kiedy kopalnie opuściło po około 24 tys. pracowników. Spadek zatrudnienia w kopalniach następował głównie w formie naturalnego procesu fluktuacji zawodowej (odejścia naturalne) i w pewnym stopniu przy wykorzystaniu specjalnie tworzonych instrumentów, takich jak osłony socjalne oraz przemieszczenia do podmiotów prawa handlowego, utworzonych na bazie majątku kopalń.

W wyniku dotychczasowych działań restrukturyzacyjnych zaobserwować można korzystnie kształtujący się trend w strukturze zatrudnienia w sektorze (tabela 3). Systematycznie poprawia się relacja pracowników dołowych (czyli pracowników bezpośrednio związanych z procesem wydobywczym) w stosunku do ogółu zatrudnionych w sektorze. O ile w 1989 roku wskaźnik ten kształtował się na poziomie 67%, to w roku 1997 osiągnął on wartość 77%.

1.2.4. Sprzedaż węgla kamiennego

Krajowa sprzedaż węgla kamiennego w roku 1997 wyniosła 102 mln ton i wykazywała tendencję spadkową. W porównaniu z rokiem 1990 krajowe zużycie węgla kamiennego spadło o około 15 mln ton. Najmniejsze zużycie odnotowano w roku 1995, kiedy spadło ono poniżej 100 mln ton. Eksport w 1997 roku wyniósł 30,6 mln ton i stanowił ponad 23% wydobywania i około 29% zużycia krajowego. Świadczy to o znaczącej roli rynków zagranicznych dla polskich producentów węgla kamiennego (tabela 4).

[3] "Raport o stanie górnictwa węgla kamiennego (stan na 30 września 1997 r.), Państwowa Agencja Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego SA, Katowice, grudzień 1997 r., Rocznik Statystyczny 1998, GUS, 1998, obliczenia własne.

Tabela 3. Struktura zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego, stan na koniec każdego roku

	Ogółem	Pracownicy dołowi	Pracownicy naziemni	Pracownicy dołowi w relacji do ogółu zatrudnionych w sektorze
1989	415,7	280	135,7	67,4%
1990	387,9	262,5	125,4	67,7%
1991	352,9	243,7	109,2	69,1%
1992	336,4	236,6	99,8	70,3%
1993	312	225,8	86,2	72,4%
1994	288,4	215	73,4	74,5%
1995	272	206,4	65,6	75,9%
1996	257,8	196,9	60,9	76,4%
1997	244,1	188	56,1	77,0%

Źródło: "Raport o stanie górnictwa węgla kamiennego (stan na 30 września 1997 r.)", Państwowa Agencja Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego SA, Katowice, 1997 r.; "Rocznik statystyczny 1995, 1993", GUS; obliczenia własne

Tabela 4. Sprzedaż, zużycie, import oraz eksport węgla kamiennego w Polsce

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Sprzedaż węgla kamiennego w tym:	144,9	137,5	126,2	131,2	129	131,4	133,3	132,6
Kraj	116,5	117,2	107,5	106,8	101,8	99,1	104,5	102
Eksport	28,4	20,3	18,7	24,4	27,2	32,3	28,8	30,6
Import	0,6	0	0,1	0,1	1	1,5	2	3,2
Różnica bilansowa	27,8	20,3	18,6	24,3	26,2	30,8	26,8	27,4
Krajowe zużycie węgla kamiennego	117,1	117,2	107,6	106,9	102,8	100,6	106,5	105,2

Źródło: Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998–2002 – projekt programu rządowego, Katowice, 1998; Rocznik statystyczny 1993, 1995, 1998, GUS

Według dostępnych prognoz dotyczących sprzedaży węgla w Polsce (tabela 5) zapotrzebowanie na węgiel kamienny, na rynku krajowym, będzie się zmniejszać. Co prawda, prognoza przedstawiona przez Ministerstwo Gospodarki w "Strategii funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego do roku 2010" opracowana w maju 1997, zakłada, że zapotrzebowanie na węgiel będzie się utrzymywać na poziomie około 100 mln ton, to jednak prognoza opracowana w marcu 1998 roku i przedstawiona w "Programie rządowym dotyczącym reformy sektora węgla kamiennego w Polsce w latach 1998–2002" jest, w opinii wielu ekspertów, o wiele bardziej prawdopodobna. Zakłada ona, że zapotrzebowanie na węgiel kamienny w Polsce spadnie do poziomu 90 mln ton w 2000 roku, następnie do 80 mln ton w 2010, by ostatecznie osiągnąć poziom 70 mln ton w roku 2020. Silny spadek popytu krajowego na węgiel, który wystąpił w roku 1998 i pierwszej połowie 1999 roku, daje podstawy do wyrażenia opinii, że faktyczne zużycie będzie jeszcze niższe.

Według ocen Węglokoksu, potencjalny popyt na polski węgiel znacznie przewyższa obecny eksport. Szacuje się, że

w roku 2000 tylko na tradycyjnych dla Polski rynkach zbytu będzie istniało zapotrzebowanie na około 39 mln ton węgla. Podobna ilość węgla będzie mogła znaleźć nabywców za granicą w roku 2005 [4].

1.2.5. Analiza ekonomiczno-finansowa sektora

Analizując podstawowe wskaźniki efektywnościowe sektora w ujęciu dynamicznym należy podkreślić, że w wyniku dotychczas prowadzonych działań restrukturyzacyjnych można zaobserwować ich systematyczną poprawę. Ogólna wydajność mierzona ilością kilogramów *per capita* wzrosła z 1942 w 1989 roku do 2857 w roku 1997, czyli wydajność w górnictwie węgla kamiennego wzrosła w tym okresie o 47% [5]. Tę tendencję potwierdzają również inne wskaźniki, na podstawie których można określić efektywność procesów produkcyjnych w sektorze. W 1997 roku, w porównaniu z 1994, liczba ścian czynnych w kopalniach zmniejszyła się z 464 do 303, a średnie wydobycie z jednej ściany wzrosło o 43% z poziomu 1286 do 1839 tys. ton [6].

[4] W tym miejscu należy postawić pytanie, czy eksport naszego węgla jest opłacalny. Odpowiedź na to pytanie postaram się przedstawić w następnym rozdziale.

[5] "Raport o stanie górnictwa węgla kamiennego (stan na 30 września 1997 r.)", PARGWK SA, Katowice, 1997 r.

[6] J.w.

Tabela 5. Prognoza sprzedaży węgla w Polsce

	2000	2005	2010	2020
Prognoza wg "Strategii funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego do roku 2010"	102	100	100	b.d.
Prognoza wg Projektu rządowego "Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998–2002"	91	87	80	70

Pomimo znacznego wzrostu wydajności w sektorze, od początku lat 90. górnictwo węgla kamiennego nie osiągnęło dodatniego wyniku finansowego. W 1997 roku (nie uwzględniając umorzeń z tytułu art. 7 ustawy o restrukturyzacji finansowej jednostek górnictwa węgla kamiennego) strata netto sektora wyniosła 1 mld 827 mln PLN (zob. wykres 4 w aneksie statystycznym). O bardzo złej kondycji finansowej sektora węgla kamiennego świadczą jednak nie tylko ponoszone pokażne straty finansowe, ale przede wszystkim fakt, że wykazują one tendencję rosnącą. Od początku lat 90., pomimo rządowych programów oddłużeniowych, wynik finansowy systematycznie się pogorszał. Katastrofalną sytuację ekonomiczno-finansową sektora potwierdza również zestawienie zobowiązań i należności sektora węgla kamiennego. Od początku lat 90. obserwuje się ich systematyczny i znaczny wzrost. Według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów długi górnictwa węgla kamiennego na koniec 1998 roku wyniosły 15 mld PLN, zaś do końca 1999 roku wzrosną do 15,4 mld. Na koniec 1998 roku struktura zobowiązań sektora przedstawiała się następująco:

- 4,1 mld PLN stanowiły zobowiązania kopalń wobec dostawców oraz z tytułu zaciągniętych kredytów bankowych,
- 1,5 mld PLN stanowiły długi wobec budżetu państwa (dla porównania zaległości podatkowe wszystkich podmiotów płacących podatki wyniosły na koniec 1998 roku 5,5 mld PLN),
- 4 mld stanowiły zobowiązania wobec ZUS, Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- 5 mld wobec narodowego i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- 176 mln stanowiły zobowiązania wobec PFRON, zaś 290 mln PLN wobec gmin.

Warto podkreślić, że zasadniczy wpływ na wyniki finansowe górnictwa węgla kamiennego mają, poza kosztami wydobycia, straty na działalności finansowej. Straty te wynikają głównie z braku własnych środków finansowych na bieżącą działalność produkcyjną, co powoduje konieczność zaciągania kredytów krótkoterminowych, głównie na wynagrodzenia dla załóg górniczych. Według danych Ministerstwa

Gospodarki [7] z końca grudnia 1998 roku wynika, że kapitały własne górnictwa już tylko średnio w 12,6% są źródłem finansowania aktywów. W pozostałej części jest on finansowany z krótko- i długoterminowych kredytów. Nadwiślańska Spółka Węglowa (SW) oraz Bytomska SW mają ujemne kapitały własne. Wskaźniki zadłużenia tych dwu spółek wynoszą odpowiednio – 111,9% oraz 101,7%. W pozostałych SW wskaźnik ten kształtuje się następująco: Rybnicka SW – 89,6%, Gliwicka SW – 84%, Rudzka SW – 62,4%, Katowicki Holding – 58,6%, Jastrzębska SW – 45,8%.

1.3. Ocena sytuacji sektora węgla kamiennego w Polsce

Obecnie sektor węgla kamiennego w Polsce znajduje się na skraju zapaści finansowej. Przedstawiciele Komisji Europejskiej oceniają, że **co roku, polski konsument i podatnik wydaje około 5 mld USD na pomoc dla górnictwa węglowego** [8], w postaci dotacji budżetowych na oddłużanie wobec ZUS, umorzeń zobowiązań z tytułu podatku od wzrostu wynagrodzeń, uzyskiwaniu ulg w spłacie zobowiązań wobec budżetu państwa, subsydiowania eksportu przez budżet państwa, udzielania preferencyjnych kredytów spółkom węglowym itp. Nie bez znaczenia jest też pośrednie subsydiowanie górnictwa węgla kamiennego przez inne sektory gospodarki. Znamiennym przykładem jest sektor elektro-energetyczny, który w wyniku nacisku Ministerstwa Gospodarki, został zmuszony do subsydiowania działalności sektora węgla kamiennego poprzez zawyżanie cen zakupu węgla dla elektrowni i elektrociepłowni [9].

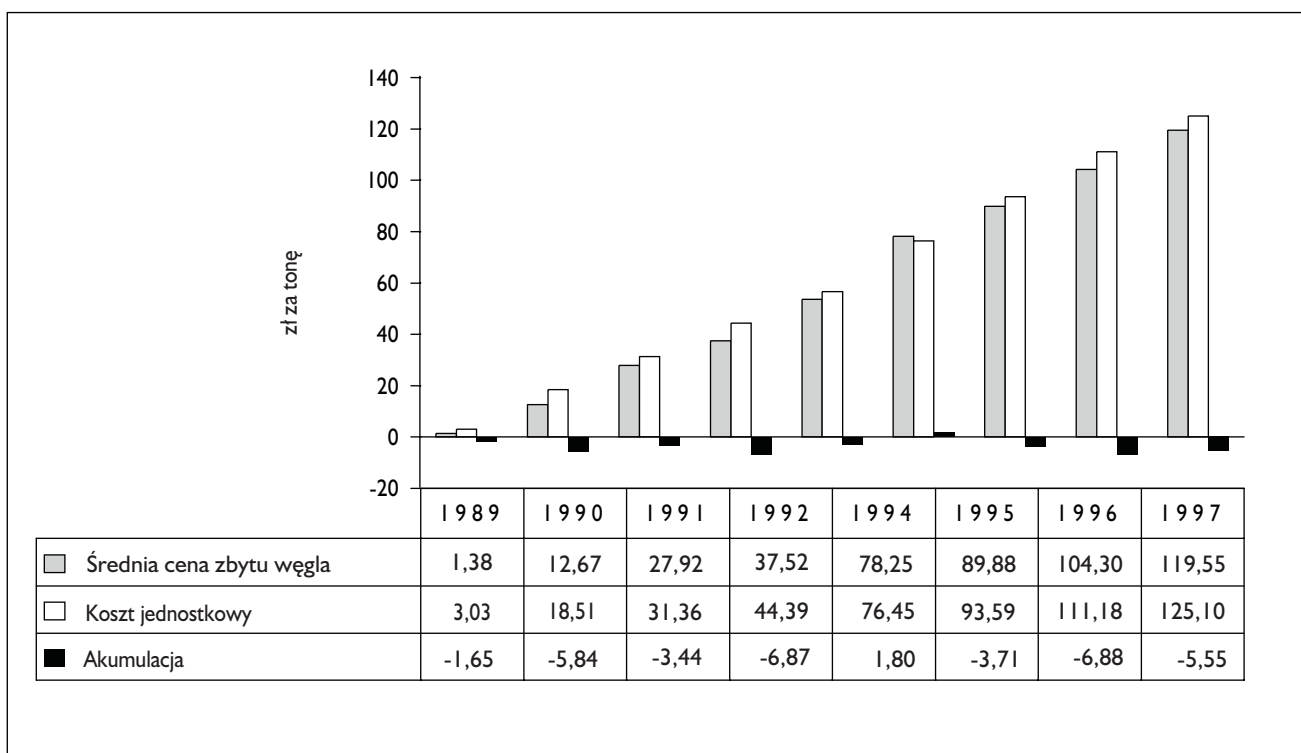
Analizując obecne wyniki ekonomiczno-finansowe sektora należy stwierdzić, że dotychczasowe działania dostosowawcze w sektorze okazały się niewystarczające do osiągnięcia i utrzymania stanu rentowności górnictwa węgla kamiennego. O ujemnej rentowności sektora decyduje negatywna akumulacja jednostkowa (cena zbytu węgla minus koszt jego wytworzenia) na tonie sprzedawanego węgla,

[7] Ciszewska B., "To nie jest historia o sukcesie", Rzeczpospolita, 02.12.1998.

[8] Bielecki J., "Eksport węgla do Unii Europejskiej", Rzeczpospolita, 28.10.97.

[9] W 1997 roku rynkowa cena węgla dla elektroenergetyki wynosiła około 27 USD za tonę. W styczniu 1998 roku Ministerstwa Gospodarki i Skarbu Państwa ustaliły ceny węgla dla energetyki na poziomie 35 USD/t. Na początku lutego 1998 roku okazało się też, że kopalniom zalecono, by przy sprzedaży węgla korzystały z pośrednictwa Centrali Zbytu Węgla Węglobyty SA. Taki wzrost cen surowca, w opinii przedsiębiorstw elektroenergetycznych, groził pogorszeniem ich sytuacji finansowej – Morka A. "Jak kupować, to w Węglobyty", "Rzeczpospolita", 31.01.98.

Wykres I. Cena zbytu węgla, koszt jednostkowy i akumulacja jednostkowa



Źródło: Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998–2002 – projekt programu rządowego, Katowice, 1998

która utrzymuje się na ujemnym poziomie od początku lat 90. (wykres I).

Na ujemną akumulację wpływa zbyt wysoki poziom kosztów. W Polsce koszt wydobycia węgla kamiennego kształtuje się na poziomie 28–43 USD za tonę, podczas gdy dla porównania w USA na poziomie od 5,5 do 20 USD/t, w Australii od 5,5 do 30 USD/t, w RPA od 3,3 do 9,2 USD za tonę [10]. O wysokim koszcie polskiego węgla świadczą również dane przedstawione w tabeli 6. Tabela prezentuje średni koszt w USD za tonę, produkcji miału energetycznego przeliczonego na standardową wartość opałową 6500 kcal za kilogram. W RPA koszt ten wynosi 10,6 USD, w Australii 10,8 USD, w USA

27,5 USD, a w Polsce aż 39 USD. Prawdą jest, że tak niski koszt wydobycia w przypadku USA, Kanady, Australii czy RPA jest w dużej mierze wynikiem płytkiego zalegania wielkich złóż węgla kamiennego, ale na niskie koszty wydobycia wpływają również inne czynniki, takie jak: wydajność, elastyczność podaży producentów, czy technologiczna racjonalizacja procesów wydobywczych. Poza tym, należy zdać sobie sprawę, że konkurencyjność polskiego węgla nie tylko na rynkach światowych, ale również na naszym, krajowym należy rozpatrywać w kontekście globalnym.

Pomimo niekorzystnego, w porównaniu z wyżej wymienionymi krajami, zalegania złóż węgla kamiennego,

Tabela 6. Porównanie ścieżki kosztu dla miału energetycznego przeliczonego na standardową wartość opałową 6500 kcal/kg

	RPA	Australia	USA	Polska
Brama kopalni	10,6	10,8	27,5	39
Kolej plus barki	8,9	9,2	9,6	11
Załadunek statku	3,1	3	2	3
Żegluga	6,7	9,1	8,2	4
CIF ARA (Rotterdam)	29,3	32,1	47,3	57

Źródło: "Stan i perspektywy przemysłu węglowego w Polsce", Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy RM, Warszawa 1996; "Raport o stanie górnictwa węgla kamiennego (stan na 30 września 1997 r.)", PARGWK SA, Katowice, 1997 r.

[10] Macieja J., "Restrukturyzacja polskiego przemysłu węglowego", materiał niepublikowany.

polski węgiel ma szansę konkurować na rynku krajowym z węglem importowanym. Niekorzystne warunki geologiczne rekompensowane są kosztami transportu, na które narażeni są producenci węgla z innych kontynentów. Koszt transportu tony mialu energetycznego przeliczonego na standardową wartość opałow 6500 kcal/kg, do głównych europejskich portów węglowych (tabela 6) z RPA wynosi 18 USD za tonę, w przypadku Australii 21,3 USD za tonę, zaś w przypadku USA 19,8 USD za tonę. Koszt wydobytego węgla i dostarczonego do głównych węglowych portów Europy (CIF ARA) wynosi więc w przypadku RPA 29,3 USD, dla węgla amerykańskiego 47,3 USD, dla węgla australijskiego 32,1 USD. Jednakże, aby dostarczyć węgiel na polski rynek, zamorscy producenci musieliby się liczyć dodatkowo z koniecznością sfinansowania transportu węgla z portów do indywidualnych odbiorców. Koszt transportu kolejowego wynosi średnio około 11 USD za tonę (na odcinku Śląsk-Szczecin). Koszt węgla wydobytego w RPA, USA czy Australii i dostarczonego do Polski kształtowałby się na poziomie od 40 do 58 USD za tonę. Podsumowując należy stwierdzić, że **wysokie koszty transportu (szczególnie transportu kolejowego w Polsce), rekompensują polskim kopalniom przewagę kosztową osiągniętą przez zamorskich producentów węgla wynikającą z płytkiego zalegania złóż** i decydują o tym, że nasz węgiel ma szansę konkurować na krajowym rynku z węglem importowanym. Z drugiej strony, **wysokie koszty transportu czynią eksport naszego węgla nieopłacalnym** (eksperti oceniają, że ekonomicznie uzasadniony eksport

może mieć miejsce jedynie w promieniu od 400 do 600 km od Śląska) [11]. Aby jednak polski sektor węgla kamiennego mógł umocnić swoją pozycję konkurencyjną na rynku krajowym i osiągnąć długookresową rentowność, a co za tym idzie dodatnią akumulację, musi on ograniczyć koszty.

Wysoki poziom kosztów wydobywania węgla w Polsce jest determinowany, w głównej mierze, przez następujące czynniki:

- 1) zbyt dużą liczbę zatrudnionych w sektorze,
- 2) przerost mocy wydobywczych,
- 3) inne zbyt wysokie koszty operacyjne,
- 4) wysokie koszty nie związane z działalnością produkcyjną.

Ad 1) Koszt płac obciążający tonę wydobywania w naszym kraju kształtuje się na poziomie 16,5 USD na tonę, podczas gdy w Australii 10,8 USD/t, w USA 6,2 USD, Kanadzie 5 USD/t, a w RPA 4 USD/t. Wysokie koszty płacowe wynikają w przede wszystkim z przerostu zatrudnienia w sektorze (płace górników w Polsce, w porównaniu z płacami górników w Australii i USA, są średnio 7–9 razy niższe). Pomimo spadku zatrudnienia o ponad 176 tys. pracowników na przestrzeni 8 lat, obecny przerost zatrudnienia szacowany jest w przedziale od 95–100 tys. osób (wg szacunków Ministerstwa Gospodarki [12]) do 150–160 tys. pracowników (wg szacunków prof. J. Macieji, rentowność sektora może być uzyskana przy zatrudnieniu na poziomie 80 tys. osób [13]). Dla porównania, w tabeli 7 przedstawiony został poziom zatrudnienia w relacji do wydobywania w krajach będących głównymi producentami węgla kamiennego w skali światowej. Na tym tle Polska prezentuje się niekorzystnie,

Tabela 7. Poziom zatrudnienia w relacji do wydobywanego węgla w krajach będących głównymi producentami węgla kamiennego w skali światowej [14]

Kraj	Wydobycie w mln ton	Zatrudnienie w tys. osób	Wydobycie w tonach na 1 zatrudnionego
Polska	138	244	566
Australia	180	27	6667
USA	837	149	5617
Kanada	35	8	4375
RPA	170	65	2615
Wielka Brytania	47	29	1621
Hiszpania	15	15	1000
Francja	8	10	800
Niemcy	58	90	644
Czechy	18	26	692

Źródło: "Stan i perspektywy przemysłu węglowego w Polsce", Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy RM, Raport 15, Warszawa, 1996

[11] Patrz Macieja.

[12] "Koncepcja reformy górnictwa węgla kamiennego w Polsce", Ministerstwo Gospodarki, Katowice, 1998.

[13] J. Macieja "Restrukturyzacja polskiego przemysłu węglowego", materiał niepublikowany.

[14] Dane dla Polski pochodzą z 1997 roku, zaś dla pozostałych krajów z 1994.

Tabela 8. Procentowa struktura kosztu księgowego w sektorze węgla kamiennego w Polsce w roku 1995

Płace z narzutami	52,9%
Materiały	14,9%
Energia	4,8%
Usługi obce	9,5%
Amortyzacja	4,6%
Oplata eksploacyjna	1,7%
Ochrona środowiska	3,9%
Koszty pozostałe	7,7%
	100,0%

Źródło: "Stan i perspektywy przemysłu węglowego w Polsce", Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy RM, Raport 15, Warszawa, 1996

nie tylko w porównaniu z największymi światowymi eksporterami węgla (RPA, Australia, USA), w których to krajach relacja zatrudnienia do wydobycia jest przeszło dziesięciokrotnie lepsza niż w Polsce, ale również w odniesieniu do Czech, Hiszpanii czy Niemiec.

Obecnie płace z narzutami stanowią około 53% wszystkich kosztów wydobycia węgla w Polsce (tabela 8). W prywatyzowanych kopalniach wielkich producentów węgla koszt płacowy kształtuje się na poziomie 40%. Należy więc podkreślić, że **bez zdecydowanych działań w sferze redukcji zatrudnienia nie może być mowy o osiągnięciu przez polski sektor węgla kamiennego długookresowej rentowności w warunkach rynkowych.**

Ad 2) Jednym z najbardziej istotnych czynników wpływających na wysokie koszty sektora jest koszt utrzymywania zbyt dużej mocy wydobywczych w stosunku do ekonomicznie uzasadnionego popytu. Aktualna zdolność wydobywcza górnictwa węgla kamiennego określana jest przez front eksploatacyjny i mierzona wielkością rocznego wydobycia netto wynosi około 137 mln ton. Zdolności wydobywcze pozostałych głównych ogniw technologicznych procesu produkcyjnego (odstawy urobku, wentylacji, transportu pionowego, przeróbki mechanicznej) są wyższe od zdolności wydobywczej frontu eksploatacyjnego o około 20–35%. W porównaniu z danymi dotyczącymi krajowego zapotrzebowania na polski węgiel przedstawionymi w poprzednim rozdziale i przy założeniu nieefektywności naszego eksportu (na odległość nie większą niż 600 km), **obecna, subsydiowana nadprodukcja węgla kamiennego kształtuje się na poziomie 30–40 mln ton węgla.** Dlatego też, działania zmierzające do ograni-

czenia zdolności produkcyjnych, a co za tym idzie ograniczenie mocy wydobywczych, w postaci szybkiego i efektywnego likwidowania zdolności produkcyjnych w kopalniach – w których zasoby węgla będą ulegały wyczerpaniu oraz likwidacji kopalń, w których nie będzie możliwe uzyskanie rentowności – powinno zostać uznane za priorytetowe w kontekście ograniczenia kosztów działalności sektora i poprawy jego efektywności. Warto zwrócić uwagę, że **obecnie proces ograniczania mocy produkcyjnych przebiega zbyt wolno.** W latach 1994–1997 w kopalniach likwidowanych całkowicie, zmniejszono wydobycie jedynie o niecałe 4 mln ton, a w kopalniach likwidowanych częściowo wydobycie w tym samym czasie zwiększyło się o 0,4 mln ton węgla (tabela 9).

Ad 3) Do innych czynników, które wpływają na zbyt wysoki poziom kosztów operacyjnych należy zaliczyć przerost kosztów wynikający z niewłaściwego zarządzania oraz powszechnie obowiązujących nieefektywnych struktur organizacyjno-wydobywczych w kopalniach.

Obecnie nadal wydobywa się węgiel z pokładów charakteryzujących się trudnymi warunkami geologiczno-górnictwymi, co uniemożliwia wprowadzenie nowoczesnych metod wybierania pokładów i wpływa na wysokie koszty wydobycia. W 1996 roku przy wydobyciu węgla w prawie 90% stosowano zawałowe systemy eksploatacji, a w pozostałych 10% eksploatację z podsadzaniem wyrobisk. Pomimo nadprodukcji węgla, eksploatuje się pokłady o miąższości poniżej 1,5 m. Kolejnym czynnikiem organizacyjno-technologicznym wpływającym na niską efektywność polskiego górnictwa jest krótszy czas trwania zmiany (w Polsce, inaczej niż w krajach zachodnich, czas trwania zmiany liczy się

Tabela 9. Zmniejszenie wydobycia w kopalniach likwidowanych w latach 1994–1997 (w tys. ton)

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	Razem w latach 1994–1997
Kopalnie zlikwidowane całkowicie	1009,3	654,7	1958,8	353,8	3976,6
Kopalnie likwidowane częściowo	-53,9	420,6	-131,5	-635,3	-400,1
Razem kopalnie likwidowane	955,4	1075,3	1827,3	-281,5	3576,5

Źródło: "Raport o stanie górnictwa węgla kamiennego (stan na 30 września 1997 r.)", PARGWK SA, Katowice, 1997 r.

od przyścia do kopalni do jej opuszczenia) oraz krótszy niż w innych krajach tydzień pracy.

Na wysokie koszty wydobycia węgla kamiennego wpływa również nieefektywna struktura organizacyjno-decyzyjna w kopalniach zgrupowanych w spółkach węglowych, co powoduje marnotrawienie ograniczonych środków finansowych. Świadczy o tym raport NIK, który informuje, że prawie 19% dotacji budżetowych dla górnictwa w latach 1995–1996, niezgodnie z ustawą budżetową [15], było przekazane na inne cele. Dotacje miały być przeznaczone na pokrycie kosztów całkowitej, bądź częściowej likwidacji kopalń, usuwanie szkód górniczych, zaspokajanie roszczeń i odprawy pieniężne dla byłych pracowników. Tymczasem część tych pieniędzy, zdaniem NIK, została wydana m.in. na: bieżącą działalność, wynagrodzenia zarządów i administracji, oprocentowanie kredytów i pożyczek, opłaty telekomunikacyjne. Kontrola NIK wykazała również, że od początku 1994 r. do II kw. 1997 r., w żadnej z 49 skontrolowanych transakcji (o wartości powyżej 100 tys. PLN) kopalnie nie dokonały analizy czy zakup maszyn, urządzeń bądź technologii jest uzasadniony ekonomicznie [16].

Ad 4) Kolejnym czynnikiem wpływającym na wysoki poziom kosztów w polskim górnictwie są koszty wynikające z działalności nieprodukcyjnej i socjalno-bytowej. Wg stanu na 1.01.1996 [17] kopalnie węgla kamiennego zgrupowane w spółkach węglowych, kopalnie samodzielne oraz kopalnie likwidowane posiadały ogółem ponad 167 000 mieszkań w 10 900 budynkach, a ich wartość księgową netto wynosiła około 1.947 mln PLN. Na podkreślenie zasługuje fakt, że prawie 31% zasobów mieszkaniowych to budownictwo z okresu 1918–1945 o bardzo niskim standardzie, których zbycie napotyka na znaczne trudności. Gospodarka mieszkaniowa przyniosła w 1996 roku, w skali sektora, straty w wysokości 64,3 mln PLN. Znaczne straty w majątku kopalń stanowią obiekty pośrednio produkcyjne oraz obiekty socjalno-bytowe wraz z infrastrukturą towarzyszącą (szpitale, przychodnie lekarskie i dentystyczne, domy wypoczynkowe, obiekty sportowe). Sektor posiadał w 1997 roku ponad 1100 obiektów pośrednio-produkcyjnych oraz ponad 1200 obiektów socjalno-bytowych. W 1996 roku straty z tego tytułu wyniosły około 96 mln PLN. Zsumowane straty na działalności "mieszkaniowej" oraz straty na działalności nieprodukcyjnej i socjalno-bytowej stanowiły w 1996 roku około 9% strat generowanych przez sektor.

Na koszt wydobycia wpływają również inne czynniki, które należy uznać za tzw. czynniki niezależne. Do nich zaliczyć należy należne podatki i kary (w praktyce nie płacone), którymi obciążony jest sektor węgla kamiennego, uważane za jedne z najwyższych [18] na świecie. Nie jest natomiast prawdą, że na wysoki koszt wydobycia polskiego węgla wpływają koszty opłat za złoża, koszty obowiązkowego szkolenia, opłat na rzecz ratownictwa górniczego, koszty ochrony środowiska oraz koszty BHP, które są na podobnym lub niższym poziomie jak w innych krajach będących eksporterami węgla kamiennego [19]. Dla porównania, w Polsce, opłata eksploatacyjna stanowi 1,7% kosztów sektora, podczas gdy w sprywatyzowanym górnictwie wielkich producentów udział ten stanowi 5% wpływów ze sprzedaży.

Na obecną, katastrofalną sytuację ekonomiczną sektora węgla kamiennego spowodowaną przerostem zatrudnienia, zbyt dużą, nieuzasadnioną produkcją węgla, wysokimi kosztami nie związanymi z działalnością produkcyjną, nieefektywnym zarządzaniem sektorem miała wpływ polityka państwa względem sektora, której efektem było wprowadzenie trzech programów restrukturyzacyjnych.

1.4. Przegląd i ocena programów restrukturyzacyjnych sektora węgla kamiennego w Polsce w latach 1989–1998

1.4.1. Przegląd programów restrukturyzacyjnych w latach 1989–1997

Procesy dostosowawczo-restrukturyzacyjne w sektorze węgla kamiennego zostały zapoczątkowane w 1990 roku. W pierwszym etapie reformowania górnictwa postawiono na samodzielność kopalń, w wyniku czego kopalnie uzyskały pełną autonomię finansowo-organizacyjną (dla przykładu, w 1990 roku uzyskały one możliwość swobodnego handlu węglem w kraju i za granicą). Elementem, który również istotnie wpłynął na rozpoczęcie działań dostosowawczych w sektorze była decyzja o uwolnieniu cen węgla.

[15] Morka, A., "NIK skontrolował dotacje budżetowe", Rzeczpospolita, 17.06.98.

[16] Raport NIK przytacza przykład KWK Halemba, która kupiła dwa kombajny do urabiania twardych skał w cenie po 3,4 mln PLN każdy, by następnie wykorzystać je do drążenia dużo prostszych wyrobisk kamiennie-węglowych. Drugim przykładem przedstawionym w raporcie jest przypadek KWK Bolesław Śmiały, do której to kopalni zakupiono tzw. kombajnowe organy. Zakupu dokonano na podstawie analizy efektywności dokonanej w innej kopalni, która dysponuje złożami o zupełnie innych cechach.

[17] Na dzień dzisiejszy nie spotkałem się z danymi za lata późniejsze. Dane dotyczące majątku socjalno-bytowego pochodzą z materiału "Strategia funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego do roku 2010", opracowanego przez Ministerstwo Gospodarki w maju 1997 r.

[18] Macieja J., "Restrukturyzacja polskiego przemysłu węglowego", materiał niepublikowany.

[19] Macieja J., "Restrukturyzacja polskiego przemysłu węglowego", materiał niepublikowany.

Od początku lat 90. sektor zaczął ponosić straty finansowe. Co prawda w 1990 roku strata netto wynosiła jedynie 41,6 mln PLN, ale już w 1991 osiągnęła ona wielkość 353 mln PLN, by z kolei w 1992 roku przekroczyć 1,2 mld PLN. Warto podkreślić, że ujemny wynik finansowy sektora był na początku lat 90. nie do uniknięcia. Spowodowane to było następującymi uwarunkowaniami, będącymi efektem wprowadzenia reform rynkowych:

1. Nastąpił spadek popytu na węgiel kamienny przy zbyt rozbudowanych mocach wydobywczych (w ciągu roku powstała nadwyżka zdolności produkcyjnej w wysokości około 45 mln ton, ze wszystkimi konsekwencjami dla kosztów wydobycia).

2. Nastąpił spadek cen węgla na rynkach zagranicznych oraz gwałtownie kurczącym się rynku krajowym.

3. Na początku lat 90. zdecydowano się na stopniowe ograniczanie dotacji do wydobycia węgla (w lipcu 1992 roku zdecydowano się nawet całkowicie znieść dotacje, ale ten stan utrzymano tylko przez jeden kwartał).

Powyższe uwarunkowania sektora powstały w nowym, wolnorynkowym otoczeniu makroekonomicznym, a koszt ich poniesienia był konieczny w celu przeprowadzenia działań dostosowawczych. Warto jednak zwrócić uwagę, że w tym okresie poniesione straty były znacznie wyższe niż być powinny. Spowodowane było to odzyskiwaniem utraconej pozycji przez górnicze lobby, a co za tym idzie postępującym upolitycznianiem procesu zarządzania górnictwem węgla kamiennego, datującego się od 1991 roku. W wyniku nacisków płacowych związków zawodowych nastąpił nieuzasadniony ekonomicznie wzrost płac realnych o 5,2% w 1991 i aż o 17% w 1992 roku.

Podsumowując pierwszy etap restrukturyzacji górnictwa, który ze względu na brak kompleksowego, jasno sprecyzowanego programu restrukturyzacji nazwać należy okresem restrukturyzacji "żywiłowej". Pomimo znacznego pogorszenia wyniku finansowego sektora oraz wzrostu zadłużenia górnictwa zaobserwować można było w tym okresie najgłębsze i najbardziej kompleksowe działania dostosowawcze na poziomie samodzielnych kopalń. W wyniku sprowokowania wzajemnej konkurencji w sektorze, kopalnie zostały zmuszone do podjęcia działań dostosowawczych. Działania te polegały na zamykaniu nierentownych wydziałów produkcyjnych, upłynnieniu i likwidacji środków trwałych, pozbywaniu się obiektów socjalnych. W efekcie, tym okresie (1989–1992) wydobycie zmniejszyło się o 46 mln ton węgla, zaś liczba zatrudnionych spadła o przeszło 80 tysięcy (w tym o około 36 tys. pracowników administracyjnych). Warto nadmienić, że w tym czasie wyodrębniła się grupa kopalń, która doskonale radziła sobie na wysoce konkurencyjnym rynku, przynosząc zyski. Z drugiej strony rynek "wskazał" kopalnie

wysoce nierentowne. Naturalnym procesem byłoby zapewne grupowanie się samodzielnych kopalń, które przynosiły zysk oraz likwidowanie kopalń nierentownych [20]. Nie doszło jednak do jego rozpoczęcia, a proces restrukturyzacji kopalń został zahamowany poprzez wprowadzenie pierwszego programu naprawczego górnictwa węgla kamiennego, opracowanego przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu na przełomie 1992 i 1993 roku.

W marcu 1993 roku KERM przyjął dokument "Program restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego – realizacja I etapu w 1993 roku w ramach możliwości finansowych państwa". Głównym celem programu było dostosowanie górnictwa węglowego do efektywnego działania w warunkach rynkowych. Dokument powstał w oparciu o raport przedłożony przez Państwową Agencję Węgla Kamiennego we wrześniu 1992 roku pn. "II etap prac nad pogłębioną restrukturyzacją kopalń". Podstawą prawną dla wprowadzenia programu była ustawa z dnia 5.02.1993 roku o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki (Dz.U. nr 16). Górnictwo węgla kamiennego zaliczono do grupy sektorów strategicznych dla polskiej gospodarki, w wyniku czego kopalnie węgla po komercjalizacji nie miały podlegać Ministerstwu Przekształceń Własnościowych, tylko swojemu organowi założycielskiemu. Zaliczenie górnictwa do grupy sektorów strategicznych teoretycznie nie wykluczało prywatyzacji, ale w praktyce spowodowało, że przez kolejnych pięć lat, w następnych programach restrukturyzacyjnych, taka opcja nie była poważnie brana pod uwagę.

Osiągnięcie konkurencyjności przez polski sektor węgla kamiennego miało nastąpić w wyniku obniżki kosztów wydobycia węgla oraz w wyniku restrukturyzacji finansowej kopalń. Drogą do osiągnięcia tego celu, według animatorów programu, było narzucenie nowych ram organizacyjnych górnictwu węgla kamiennego. W rezultacie utworzono 6 spółek węglowych grupujących 49 kopalń i jednego holdingu skupiającego 11 kopalń, 3 spółki przekształcono w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, a 7 przeznaczonych do likwidacji utrzymało status przedsiębiorstw państwowych. Program zakładał również obniżenie wydobycia węgla w 1993 roku do realnych potrzeb (134 mln ton w 1995 roku i 131 mln ton w 2000 r.) oraz likwidację 20 kopalń do 2000 roku. Osiągnięcie rentowności przez sektor miało nastąpić w wyniku przeprowadzenia restrukturyzacji finansowej kopalń, co miało być sfinansowane ze środków budżetowych oraz poprzez zaciąganie nowych kredytów bankowych poręczanych przez rząd.

Bardzo trudno jest ocenić efekty tego programu, biorąc pod uwagę jego ilościowe kryteria, gdyż jego realizacja zo-

[20] Giereszewska G., "Analiza restrukturyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce", CASE, 1996.

stała przerwana po wyborach parlamentarnych we wrześniu 1993 roku. Jednakże trzeba wyraźnie podkreślić, że w sferze rozwiązań instytucjonalnych został zrobiony krok wstecz. Zaliczenie górnictwa do grupy sektorów o znaczeniu strategicznym oraz utworzenie spółek węglowych wpłynęło negatywnie na proces restrukturyzacji sektora (skutki tych decyzji odczuwalne są w dalszym ciągu).

Utworzenie spółek górniczych doprowadziło do kartelizacji sektora, co spowodowało wzrost cen węgla i ograniczenie konkurencji w sektorze, a w rezultacie zahamowanie procesów dostosowawczych na poziomie kopalń. Już w sierpniu 1993 roku węgiel zdrożał o 40%, a wzrost cen węgla koksującego w latach 1993–1995 wyniósł 220%. Potwierdziły się opinie Urzędu Antymonopolowego i Rady Przeształceń Własnościowych, że połączenie w jednej strukturze organizacyjnej kopalń, które mają prowadzić wydobywanie z zakładami przewidzianymi do likwidacji wpłynie w sposób negatywny na zarządzanie i wyniki kopalń efektywnych, ze wszystkimi tego konsekwencjami dla sektora, a w dalszej kolejności dla budżetu i konsumentów. W ogólnym rachunku rok 1993 górnictwo zamknęło stratą w wysokości 1,5 mld PLN, zaś wydobywanie węgla spadło jedynie o 2 mln ton.

Po wyborach we wrześniu 1993 roku koalicja PSL–SLD przygotowała i w marcu 1994 r. przedstawiła nowy program naprawczy sektora węgla kamiennego w Polsce – **"Program dla realizacji II etapu w okresie 1994–1995"**. Cele programu określono w sposób następujący:

- uzyskanie w 1994 r. i utrzymanie do końca 1995 r. stanu rentowności górnictwa węgla kamiennego,
- utrzymanie konkurencyjności polskiego węgla na rynkach światowych,
- stworzenie warunków do wzrostu wynagrodzeń poprzez wzrost wydajności pracy oraz pewność zatrudnienia,
- przygotowanie i realizowanie programu restrukturyzacji zadłużenia,
- utworzenie państwowych rezerw węgla kamiennego.

W roku 1994 straty górnictwa węglowego, w porównaniu z 1993 r., w którym strata netto sektora wynosiła 1,5 mld PLN, zmniejszyły się i wyniosły jedynie 192 mln PLN. Mogłoby to wskazywać na polepszenie konkurencyjności sektora. W rzeczywistości sytuacja przedstawiała się zupełnie inaczej. Niezły wynik finansowy został osiągnięty w wyniku oddłużenia górnictwa. Procedury oddłużeniowe przyniosły redukcję zobowiązań o przeszło 680 mln PLN. Dodatkowo, program założył pokrycie strat górnictwa dzięki podwyżce cen węgla, na co pozwoliła przeprowadzona wcześniej jego kartelizacja. Należy podkreślić, że działania podjęte w ramach "Programu dla realizacji II etapu w okresie 1994–1995", nie tyle zahamowały, co zastopowały proces restrukturyzacji strategicznej sektora, zmniejszając w rezultacie konkurencyjność polskiego sektora węglowego. W wyniku realizacji głównego celu programu, tj.

utrzymania konkurencyjności na rynkach międzynarodowych oraz utworzenia państwowych rezerw węgla kamiennego wydobywanie wzrosło do 134 mln ton węgla. Warto nadmienić, że program utrzymania konkurencyjności na rynkach międzynarodowych polegał na coraz większym subsydiowaniu eksportu, zaś utworzenie rezerw węglowych (*de facto* zupełnie nie uzasadnione ze względów ekonomicznych i bezpieczeństwa energetycznego państwa) kosztowało budżet państwa około 200 mln PLN. W tym czasie spadek zatrudnienia był mniejszy od założonego w programie o 8,3 tys. osób. Co więcej, w wyniku ingerencji premiera Pawlaka zniesiona została wcześniej wynegocjowana ze związkami zawodowymi relacja pomiędzy wzrostem wydajności pracy a przyrostem płac. W 1994 roku nastąpił realny wzrost płac o 14%. Na skutki tych decyzji nie trzeba było długo czekać. Już w roku 1995 sektor osiągnął straty w wysokości 782,1 mln PLN, czyli wynik finansowy netto górnictwa pogorszył się ponad czterokrotnie w porównaniu z 1994 rokiem.

Ogólnie należy stwierdzić, że program restrukturyzacji górnictwa wprowadzony przez koalicję SLD–PSL okazał się fiaskiem z punktu widzenia poprawy konkurencyjności polskiego sektora węgla kamiennego w warunkach wolnorynkowych. W pierwszym rządzie wynikało to z populistycznych, krótkowzrocznych celów programu. W drugim z usilnej próby ich realizacji.

W sytuacji kompletnego braku powodzenia dotychczasowych działań restrukturyzacyjnych i znacznego pogorszenia się sytuacji finansowej górnictwa w 1995 roku podjęto prace nad nowym programem naprawczym dla sektora. Przyjęty on został przez KERM 30.04.96 r. Głównym celem programu **"Górnictwo węgla kamiennego – polityka państwa i sektora na lata 1996–2000"** było osiągnięcie ekonomicznej efektywności działania podmiotów górnictwa węgla kamiennego z jednoczesnym zagwarantowaniem bezpieczeństwa socjalnego dla załóg kopalń. Program zakładał osiągnięcie przez sektor rentowności już w 1997 roku, a na rok 2000 założono zyskowność operacyjną (zysk operacyjny do przychodu) na poziomie 12,5%. W celu poprawy efektywności działania sektora ustalono zmniejszenie zdolności wydobywczych o około 20 mln t do roku 2000 (do poziomu 120 mln t) i obniżenie eksportu o ok. 22 mln t. Obniżenie zdolności wydobywczych dokonane miało być poprzez likwidację 8 kopalń. Osiągnięciu ekonomicznej efektywności działania sektora służyć miało zredukowanie przerostu zatrudnienia. Program przewidywał zmniejszenie poziomu zatrudnienia o ok. 80 tys. osób w okresie 1996–2000 (w tym na ubytki naturalne i urlopy górnicze przypaść miało 80% całkowitej redukcji zatrudnienia). W programie założono również restrukturyzację techniczną, co miało przynieść wzrost wydajności do poziomu 615 t na jednego zatrudnionego. Restrukturyzacja finansowa sektora, miała na celu podjęcie postępowań układowych i ugodowych, renegeacji zobowiązań wobec

ZUS, FUŚiGW oraz z innych tytułów. W ramach nowego programu nastąpiła kolejna restrukturyzacja organizacyjna sektora zmierzająca do wzrostu centralizacji zarządzania górnictwem, co tłumaczono potrzebą lepszej koordynacji przyjętych programem działań. W rezultacie przekształcono Państwową Agencję Węgla Kamiennego SA w Państwową Agencję Restrukturyzacji Węgla Kamiennego SA. Nadzór nad merytoryczną działalnością nowej agencji objął Minister Przemysłu i Handlu. Założono również prywatyzację trzech spółek akcyjnych Skarbu Państwa prowadzących obrót węglem w kraju i za granicą, prywatyzację wydzielonych części kopalń, w szczególności w dziedzinie działalności pomocniczo-usługowej i socjalno-bytowej (zakładano między innymi wyłączenie z majątku kopalń do końca 1998 roku wszystkich obiektów infrastruktury nieprodukcyjnej i sprzedaż zbędnego majątku nie dającego się sprywatyzować przy udziale pracowników górnictwa). Koszt realizacji programu na lata 1996–2000 oszacowany został na sumę 12420 mln PLN, z czego na środki własne sektora przypadają 5697 mln, dotacja budżetowa wynieść miała 4594,6 mln PLN. Reszta funduszy miała pochodzić z zamiany zobowiązań na akcje oraz z zaciągnięcia kredytów poręczanych przez rząd.

Realizacja i tego programu zakończyła się niepowodzeniem. Zamiast zakładanego spadku wydobycia nastąpił jego wzrost (ze 135,3 mln ton w 1995 do 137,5 w 1997 r.), sektor nie zdołał osiągnąć w 1997 roku rentowności, a wynik finansowy netto pomimo licznych projektów oddłużeniowych pogorszył się z (-782,1) mln PLN w roku 1995 do (-1827,5) mln PLN w 1997 r. Zatrudnienie zmniejszyło się o 30 tys. osób. Wydajność na jednego zatrudnionego wzrosła jedynie do poziomu 549 ton rocznie.

1.4.2. Ocena programów restrukturyzacyjnych sektora węgla kamiennego w Polsce w latach 1989–1998

Biorąc pod uwagę obecne wyniki finansowe sektora, jak również obecny poziom jego konkurencyjności, należy stwierdzić, że **dotychczasowe działania restrukturyzacyjne zakończyły się niepowodzeniem. Na przestrzeni ostatnich lat można było zaobserwować pewne procesy dostosowawcze w sektorze, jednakże ich skala, jak i poniesiony koszt skłania do postawienia tezy, że w sektorze miały miejsce dostosowania o charakterze defensywnym. Pomimo upływu 9 lat od rozpoczęcia procesu transformacji gospodarczej, sektor nie uporał się ze spuścizną poprzedniego systemu i w dalszym ciągu charakteryzuje się ogromną nadwyżką mocy produkcyjnych (a w rezultacie nadprodukcją węgla),**

przerostem zatrudnienia i niską efektywnością działania na poziomie przedsiębiorstw. Główną przyczyną katastrofalnej sytuacji w sektorze jest fakt braku rozwiązań wymuszających restrukturyzację strategiczną na poziomie przedsiębiorstw górniczych. Wynikało to głównie z paternalistycznego podejścia państwa w stosunku do działań restrukturyzacyjnych w sektorze, począwszy od 1993 roku, przekładającego się na wdrażanie "odgórných" programów naprawczych.

Analizując poszczególne programy restrukturyzacyjne należy stwierdzić, że **"najgłębsze" i najbardziej efektywne zmiany dostosowawcze miały miejsce w okresie "żywiolowej" restrukturyzacji na początku lat 90. Od czasu uchwalenia przez rząd Hanny Suchockiej pierwszego programu naprawczego sektor zaczął sukcesywnie odchodzić od "restrukturyzacji oddolnej", wymuszanej przez siły rynkowe, na rzecz programów "odgórných", których realizację próbowano narzucić środkami administracyjnymi.** Kolejne programy naprawcze uchwalane przez koalicję SLD–PSL doprowadziły do jeszcze dalszego odejścia od mechanizmów rynkowych w sektorze. W rezultacie, **zmiana podejścia do zmian systemowych doprowadziła do spowolnienia procesu restrukturyzacji i do zwiększenia jego kosztu.** Biorąc pod uwagę wcześniejsze doświadczenia innych państw w tej dziedzinie [21] można było się spodziewać takich efektów protekcjonistycznej polityki sektorowej (w przeciwieństwie do rozwiązań rynkowych przyjętych w Wielkiej Brytanii, dzięki którym sektor górnictwa węglowego osiągnął długookresową konkurencyjność). Mało tego, jak wskazuje doświadczenie innych państw, adaptacja "odgórných" programów restrukturyzacyjnych nie tylko hamuje proces restrukturyzacji strategicznej, ale również w wielu przypadkach ją uniemożliwia.

Moim zdaniem, "odgórne" programy restrukturyzacyjne, w gospodarkach otwartych, charakteryzujące się arbitralnym określeniem przez urzędników państwowych np. wielkości wydobycia i eksportu sektora, tempa i wielkości redukcji zatrudnienia, czy przede wszystkim odgórnym określeniem tempa restrukturyzacji techniczno-organizacyjnej na poziomie kopalń nie mogą być skuteczne. Wynika to z występowania poniższych czynników, których obecność wpływa negatywnie na efektywność realizacji tego typu programów, a w konsekwencji na szybkość i koszt procesów dostosowawczych. Warto zwrócić uwagę, że wszystkie czynniki blokujące procesy dostosowawcze miały miejsce w przypadku reformowania górnictwa węgla kamiennego w naszym kraju.

I. Przy wdrażaniu scentralizowanego programu restrukturyzacyjnego istnieje problem ustalenia, a następnie bieżącej weryfikacji kryteriów ilościowych, które dostosowane

[21] M. Walewski "Restrukturyzacja górnictwa w Wielkiej Brytanii i w Niemczech. Wnioski dla Polski", CASE.

byłyby do potrzeb rynkowych. Ustalenie nieodpowiednich kryteriów stwarza z jednej strony zagrożenie spowolnienia procesów dostosowawczych przy zbyt zachowawczych kryteriach (czego dowodem jest proces restrukturyzacji polskiego górnictwa), a z drugiej nieuzasadnionego ekonomicznie ograniczenia potencjału wytwórczego.

2. Istnieje zagrożenie stawiania i realizacji celów strategicznych, które nie mają swojego ekonomicznego uzasadnienia (w "naszym" przypadku było to np. podnoszenie konkurencyjności polskiego węgla na międzynarodowych rynkach). Wynika to z faktu, że cele strategiczne programów "odgórnych" determinowane są często przez krótkookresowe cele polityczne, skupiając się na przykład na doraźnym i iluzorycznym łagodzeniu skutków transformacji w stosunku do zatrudnionych w "chorym" sektorze. W rezultacie programy przechodzą obok rzeczywistych problemów sektora.

3. W wyniku wdrażania "odgórnych" programów restrukturyzacyjnych następuje nieunikniony proces centralizacji zarządzania (wynika to z faktu tworzenia mechanizmów "transmisji" celów programów oraz zadań realizacyjnych do jednostek produkcyjnych). Centralizacja zarządzania w "polskim przypadku" nastąpiła już przy okazji wdrażania pierwszego rządowego programu restrukturyzacji sektora. W wyniku wprowadzania kolejnych programów naprawczych następował proces dalszej centralizacji zarządzania górnictwem. W rezultacie doprowadziło to do kartelizacji górnictwa i zahamowania procesów dostosowawczych na poziomie jednostek produkcyjnych.

4. Pojawia się problem stworzenia efektywnego i skutecznego mechanizmu egzekucji wyznaczonych celów oraz kontroli kosztów programu, co w polskich realiach, przy wprowadzaniu poprzednich programów naprawczych, nie zostało wzięte pod uwagę.

5. W wyniku odgórnych i scentralizowanych programów restrukturyzacyjnych istnieje zagrożenie, co zauważył prof. Maciej, wystąpienia zjawiska, znanego w teorii regulacji jako przechwycenie procesu regulacyjnego przez zainteresowane (tj. regulowane) podmioty, które nie są zainteresowane szybką i głęboką restrukturyzacją sektora, gdyż w sposób znaczący wpłynęłoby to na osłabienie ich pozycji. W praktyce powoduje to hamowanie restrukturyzacji, czego przejawem jest blokowanie procesów prywatyzacyjnych i spowalnianie działań likwidacyjnych. Wydaje się, że można wysunąć tezę, że w przypadku restrukturyzacji polskiego sektora górnictwa kamiennego nastąpiło pełne przechwycenie tego procesu przez zainteresowane podmioty (zwłaszcza zarządy spółek węglowych).

Analizując dotychczasowe doświadczenia w sferze restrukturyzacji sektora, efekty restrukturyzacji "żywiłowej", która miała miejsce na początku lat 90., jak również doświadczenia innych krajów w tej dziedzinie, należy stwierdzić, że **zdecydowanie bardziej skuteczne w reformowaniu sektora jest podejście "oddolne". Polega ono na zmuszeniu podmiotów działających w sektorze do**

funkcjonowania w warunkach rynkowych, poprzez narzucenie na sektor twardych ograniczeń budżetowych, decentralizację procesów restrukturyzacyjnych oraz zdecydowane zapoczątkowanie procesów prywatyzacyjnych i likwidacyjno-upadłościowych. Takie podejście warunkuje samodzielne procesy dostosowawcze prowadzące do proefektywnościowych przeobrażeń tych podmiotów, co w rezultacie owocuje poprawą rentowności i konkurencyjności sektora.

1.5. Perspektywy restrukturyzacji sektora węgla kamiennego w Polsce

Perspektywy restrukturyzacji sektora węgla kamiennego w Polsce należy rozpatrywać w kontekście, przygotowanego marca w 1998 roku i w zamyśle autorów mającego obowiązywać do roku 2002, programu restrukturyzacji sektora "Reforma górnictwa węglowego w latach 1998–2000". Głównymi celami programu są:

- dostosowanie podmiotów gospodarczych w górnictwie węgla kamiennego do efektywnego ekonomicznie funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej i utrzymanie konkurencyjności polskiego węgla na rynku krajowym,

- zaspokojenie do roku 2010 krajowego zapotrzebowania na węgiel kamienny i ekonomicznie uzasadnionego eksportu, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska i konkurencyjności w warunkach określonych przez Unię Europejską oraz przy otwartości rynku wszystkich nośników energii.

Program zakłada, że spółki węglowe nie będą ponosiły strat na działalności operacyjnej począwszy od 2000 roku, zaś po tym czasie zaczną generować nadwyżki finansowe, które będą przeznaczone na spłatę zaległych zobowiązań wobec gmin górniczych oraz dostawców towarów i usług. Do roku 2002 planuje się redukcję zatrudnienia o około 118 tys. osób do poziomu 126 tys. zatrudnionych w sektorze. Program zakładał że:

- 35 tys. zatrudnionych skorzysta z pięcioletnich urlopów górniczych (w ramach urlopu górnicy będą otrzymywać 75% podstawowego wynagrodzenia, plus wszystkie inne świadczenia jak deputat węglowy, nagroda barbórkowa, czternastka),

- 60 tys. odejdzie w związku z nabyciem uprawnień emerytalnych oraz z innych przyczyn zależnych od sytuacji pracownika,

- 10 tys. skorzysta z dwuletnich zasiłków na przekwalifikowanie (dla odchodzących pracowników kopalni na czas przekwalifikowania zawodowego i poszukiwania nowego zatrudnienia poza górnictwem będzie wypłacany zasiłek w wysokości 65% wynagrodzenia, jak za urlop pracowniczy, dodatkowo pracownik kopalni będzie upraw-

niony do skorzystania z jednego bezpłatnego szkolenia oraz jednorazowej odprawy pieniężnej w momencie podjęcia pracy poza górnictwem w okresie do 24 miesięcy od przejścia na zasilek),

– 30 tys. przyjmie jednorazowe odprawy w wysokości 12-krotnej odprawy pieniężnej na aktywizację zawodową oraz 20-krotną odprawę bez żadnych uwarunkowań poza rozwiązaniem umowy o pracę z kopalnią.

Dodatkowo, pracodawcom spoza górnictwa, którzy przyjmą do pracy na czas nieokreślony pracownika z sektora węgla kamiennego i zatrudnią go będą przez okres co najmniej 2 lat, przysługiwać będzie refundacja składki ZUS w części przypadającej na tego pracownika.

W okresie 1998–2002 zakłada się zmniejszenie mocy produkcyjnych o około 25 mln ton rocznego wydobycia do poziomu 112 mln ton węgla. Do końca 2002 r. zlikwidowanych ma zostać 15 kopalń, a w 9 ma być przeprowadzona likwidacja częściowa. W rezultacie oznaczać to będzie zmniejszenie mocy wydobywczych o 25,8 mln ton węgla (18,9 mln ton węgla w kopalniach likwidowanych całkowicie oraz 6,9 mln ton węgla w kopalniach likwidowanych częściowo).

W ramach nowego projektu naprawczego górnictwa węgla kamiennego ustalono, że nadzór właścicielski nad spółkami węglowymi sprawować będzie minister gospodarki, a nie jak do tej pory minister skarbu. Ministerstwo Gospodarki będzie formalnym właścicielem spółek do momentu przygotowania ich do prywatyzacji, po czym do samej już prywatyzacji przekazane zostaną w całości lub w części ponownie Ministerstwu Skarbu Państwa. Zmiana organu właścicielskiego ma na celu, zdaniem jednego z autorów nowego projektu reformy górnictwa – wiceministra gospodarki Jana Szlązaka – sprawniejszą kontrolę nad wykorzystaniem dotacji z budżetu państwa, a także nadzór nad przebiegiem reformy [22]. Państwowej Agencji Restrukturyzacji Górnictwa powierzono funkcje agencji konsultingowej na rzecz Ministerstwa Gospodarki, mającej za zadanie monitorowanie procesów restrukturyzacyjnych w sektorze. Ustalono również powołanie specjalnego komitetu sterującego, w które-

go skład wchodzić będą przedstawiciele Ministerstw Finansów, Skarbu, Gospodarki. Głównym zadaniem komitetu będzie kontrola środków budżetowych przeznaczanych na reformę górnictwa.

W celu wyzwolenia większej aktywności w zakresie restrukturyzacji i zwiększenia poczucia odpowiedzialności zarządów spółek węglowych za wyniki finansowe podmiotów gospodarczych, zaplanowano w programie wdrożenie systemu kontraktów menedżerskich. Program naprawczy górnictwa zakłada również zintensyfikowanie procesów wydzielenia byłych oddziałów powierzchniowych kopalń i ich późniejszej prywatyzacji poprzez sprzedaż ich udziałów lub wniesienia majątku w postaci aportu do innej spółki z kapitałem prywatnym. W przypadku majątku zbędnego z punktu widzenia działalności podstawowej, który nie przynosi zysku (grunty, domy mieszkalne, obiekty socjalne), przewidziano jego przekazanie w drodze zrzeczenia podmiotom zajmującym się zagospodarowaniem mienia zbędnego w górnictwie. Założono rozpoczęcie działań prywatyzacyjnych kopalń węgla kamiennego (w pierwszym etapie do prywatyzacji przewidziano trzy kopalnie wśród których znajduje się KWK Bogdanka). Przyjęto jednocześnie zasadę, że prywatyzacji podlegać będą poszczególne kopalnie, a nie całe spółki węglowe. Dodatkowo przewiduje się podjęcie działań w celu tworzenia powiązań kapitałowych spółek węglowych z koksowniami i podmiotami prowadzącymi obrót węglem.

Koszt reformy górnictwa w latach 1998–2002 oszacowano na około 15 mld PLN. Założono umorzenie 7,9 mld PLN długów wobec Skarbu Państwa w postaci początkowego zamrożenia a następnie redukcji zadłużenia wobec budżetu państwa, Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz z tytułu niezapłaconych składek ZUS. 7,2 mld PLN ma zostać przeznaczona na bezpośrednie wsparcie sektora. Z tego najwięcej, bo aż 4,3 mld PLN, ma być przeznaczona na restrukturyzację zatrudnienia. Plan zakłada również pokrycie kosztów likwidacji kopalń w wysokości 1,5 mld PLN oraz refundację dodatków do emerytur wypłacanych przez ZUS, szacowaną na 1 mld PLN (tabela 10).

Tabela 10. Wsparcie państwa dla górnictwa węgla kamiennego w latach 1998–2002 (z wyłączeniem restrukturyzacji zadłużenia wobec Skarbu Państwa szacowanego na 7,9 mld PLN)

	1998	1999	2000	2001	2002	Ogółem
Likwidacja kopalń	211,4	413	462	225	176	1487,4
Restrukturyzacja zatrudnienia	505	1044	1017,1	812	947	4325,1
Usuwanie szkód górniczych	28	35	35	35	35	168
Refundacja dodatków do emerytur wypłacanych przez ZUS	0	250	250	250	250	1000
Tworzenie nowych miejsc pracy	0	50	50	50	50	200
RAZEM (w mln PLN)	744,4	1792				7180,5

Źródło: Ministerstwo Finansów (stan na 27 kwietnia 1998 r.)

[22] Ciszewska B., "Od ministra skarbu do ministra gospodarki", Rzeczpospolita 19.06.98 r.

Obecny program naprawczy, podobnie jak inne projekty reform sektora powstałe po 1992 roku, jest programem "odgórnym". Analizując perspektywy jego powodzenia, czyli pełne dostosowanie sektora do ekonomicznie efektywnego funkcjonowania w realiach wolnorynkowych do roku 2002, należy rozważyć niebezpieczeństwo wystąpienia czynników wymienionych w poprzednim podrozdziale. Bazując na doświadczeniach polskich programów restrukturyzacyjnych uważam, że istnieją następujące czynniki mogące wpłynąć na niską efektywność obecnego programu naprawczego górnictwa.

– Po pierwsze, kryteria ilościowe w zakresie redukcji zatrudnienia, jak i mocy wydobywczych ustalone przez autorów projektu są zbyt zachowawcze.

– Po drugie, koszt realizacji programu można ocenić jako niezwykle wysoki, co wpływa na małą efektywność realizowanego programu (na szczególną uwagę zasługuje koszt restrukturyzacji zatrudnienia oraz koszt restrukturyzacji finansowej).

– Po trzecie, w wyniku narzucenia na sektor nowych ram organizacyjnych oraz przedstawienia w programie koncepcji odgórnej konsolidacji należy stwierdzić, że następować będzie proces dalszej centralizacji zarządzania, która wpłynie negatywnie na procesy dostosowawcze na poziomie jednostek produkcyjnych.

– Po czwarte, założenia programu w sferze przekształceń własnościowych oraz działań likwidacyjnych są mało zadowalające. Prywatyzacja powinna być głównym narzędziem działań restrukturyzacyjnych. Tym czasem, program zakłada prywatyzację jedynie trzech kopalń.

O ile możliwość realizacji głównego celu programu, a co za tym idzie jego skuteczność, można już teraz poddawać w wątpliwość, to należy postawić tezę, że obecny program restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego ma szansę stać się najbardziej efektywnym (ze względu na głębokość działań dostosowawczych w sektorze) programem restrukturyzacyjnym, ze wszystkich programów wdrożonych po 1992 roku. Przemawiają za tym następujące czynniki:

– w porównaniu z poprzednimi programami, obecny zakłada największą redukcję mocy wydobywczych i zatrudnienia w sektorze (co prawda, moim zdaniem, jeszcze niewystarczającą do osiągnięcia rentowności, ale dającą realną możliwość jej osiągnięcia w następnych latach),

– w przeciwieństwie do poprzednich programów, w ramach nowego programu, zakłada się stworzenie mechanizmów egzekucji wyznaczonych celów cząstkowych programu i kontroli jego kosztu, w postaci podpisania przez zarządy spółek węglowych kontraktów menedżerskich i powołania niezależnego, międzyresortowego komitetu sterującego.

Tezę tę potwierdzają obecne wyniki sektora węgla kamiennego. W 1998 roku sprzedaż węgla spadła do poziomu

117 mln ton, a zatrudnienie zmniejszyło się o 35 tys. osób. Z jednej strony oznaczać to może rozpoczęcie działań dostosowawczych generowanych przez potrzebę dbania o ekonomiczną efektywność przez podmioty gospodarcze sektora. Z drugiej jednak strony, należy stwierdzić, że na tak znaczne zmniejszenie zatrudnienia miało wpływ wprowadzenie programu wysokich osłon socjalnych, a nie narzucenie na sektor proefektywnościowych i prorokowych działań zachowawczych. Na zmniejszenie wydobycia węgla wpłynął przede wszystkim krajowy szok popytowy (sprzedaż węgla w Polsce spadła o 17 mln ton), który w żaden sposób nie mógł zostać zamortyzowany przez protekcyjną politykę wobec sektora. O tym, że proces restrukturyzacji strategicznej w dalszym ciągu nie został zainicjowany świadczą mogą dane za pierwszy kwartał 1999 roku. W tym okresie kopalnie wydobyły 30 mln ton węgla, czyli około 1 mln więcej niż przewidywano, a ponad 2,5 mln ton więcej niż w tym samym okresie roku ubiegłego, pomimo dalszego spadku krajowego popytu. Pomimo spadku cen węgla na rynkach światowych, coraz więcej polskiego węgla jest lokowane na rynkach zagranicznych. W pierwszym kwartale tego roku Węglkokoks wyeksportował ponad 4,8 mln ton węgla, czyli o 1,2 mln ton więcej niż w analogicznym okresie roku ubiegłego. Wpływa to na systematyczne pogarszanie się wyniku finansowego sektora. W lutym tego roku branża przyniosła straty w wysokości 412 mln PLN, o 57 mln więcej niż w tym samym okresie rok temu. Szybciej rosną też zobowiązania. Po dwóch miesiącach tego roku wynosiły one 16,6 mln PLN (w lutym roku ubiegłego 11,9 mln PLN) [23]. Na koniec pierwszego półrocza 1999 starty górnictwa przekroczyły 1,5 mld PLN, czyli kwotę planowaną do końca roku. Minister Gospodarki uznał planową realizację programu za nierealną i wystąpił do rządu o przyjęcie korekty, czyli usankcjonowanie niepowodzenia.

1.6. Wnioski końcowe

Od kilku lat sektor węgla kamiennego w Polsce przynosi trwałe i bardzo dotkliwe straty finansowe. Obecna sytuacja ekonomiczno-finansowa dowodzi, że dotychczasowe działania dostosowawcze w sektorze zakończyły się fiaskiem. **Przyczynę niepowodzeń programów naprawczych wprowadzonych w Polsce w latach 90. powinno się, moim zdaniem, upatrywać w przyjęciu przez autorów kolejnych programów błędnego podejścia do działań restrukturyzacyjnych w sektorze.**

W przypadku sektora węgla kamiennego, począwszy od pierwszego programu restrukturyzacyjnego wdrożonego

[23] Ciszewska B., "Wyniki gorsze niż przed rokiem", Rzeczpospolita, 10.04.99 r.

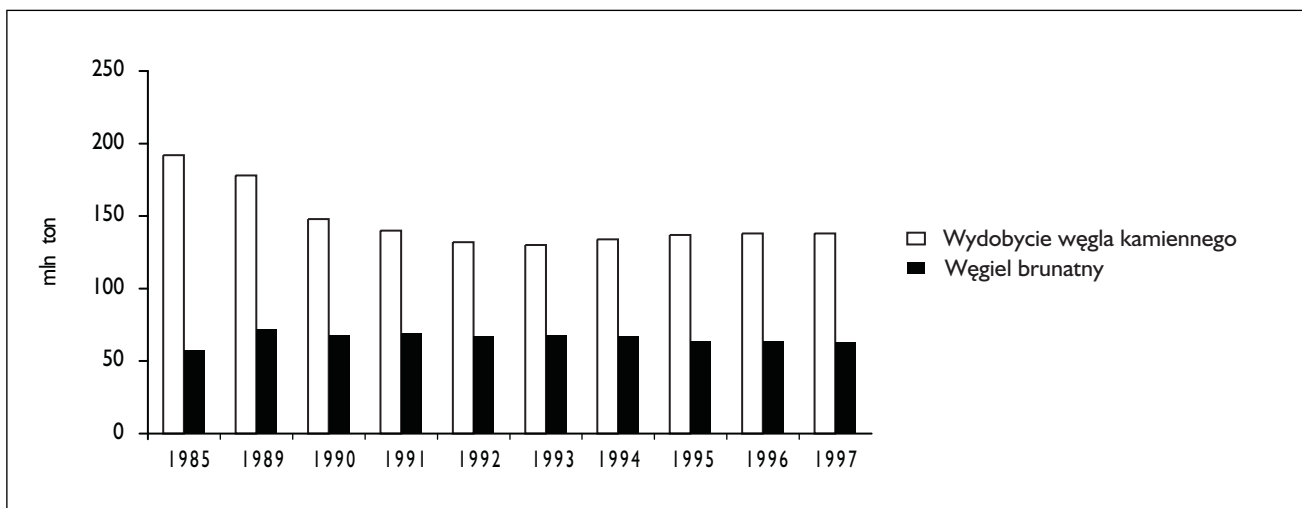
na początku 1993 roku, mieliśmy do czynienia z wprowadzeniem "odgórných" programów naprawczych. Niska efektywność dotychczasowych programów wynikała z faktu, że nie były one w stanie wymusić strategicznych działań dostosowawczych w poszczególnych jednostkach produkcyjnych, operujących w sektorze. Analizując doświadczenia w sferze restrukturyzacji sektora węgla kamiennego w krajach Europy Zachodniej oraz efekty tzw. "żywiolowej" restrukturyzacji, która miała miejsce w Polsce na początku lat 90., **należy stwierdzić, że zdecydowanie bardziej skutecznym podejściem w reformowaniu sektora górniczego jest podejście "oddolne"**. Polega ono na zmuszeniu podmiotów operujących w sektorze do podjęcia restrukturyzacji strategicznej poprzez narzucenie na sektor twardych ograniczeń budżetowych, decentralizację procesów restrukturyzacyjnych oraz zdecydowane zapoczątkowanie procesów prywatyzacyjnych. Takie podejście warunkuje samodzielnie realizowane procesy dostosowawcze prowadzące do proefektywnościowych przeobrażeń tych podmiotów, co w rezultacie owocuje poprawą rentowności i konkurencyjności całego sektora. Niestety, obecnie radykalna zmiana podejścia do problemu restrukturyzacji górnictwa na rzecz re-

strukturyzacji "oddolnej", nie wydaje się możliwa ze względu na uwarunkowania polityczne.

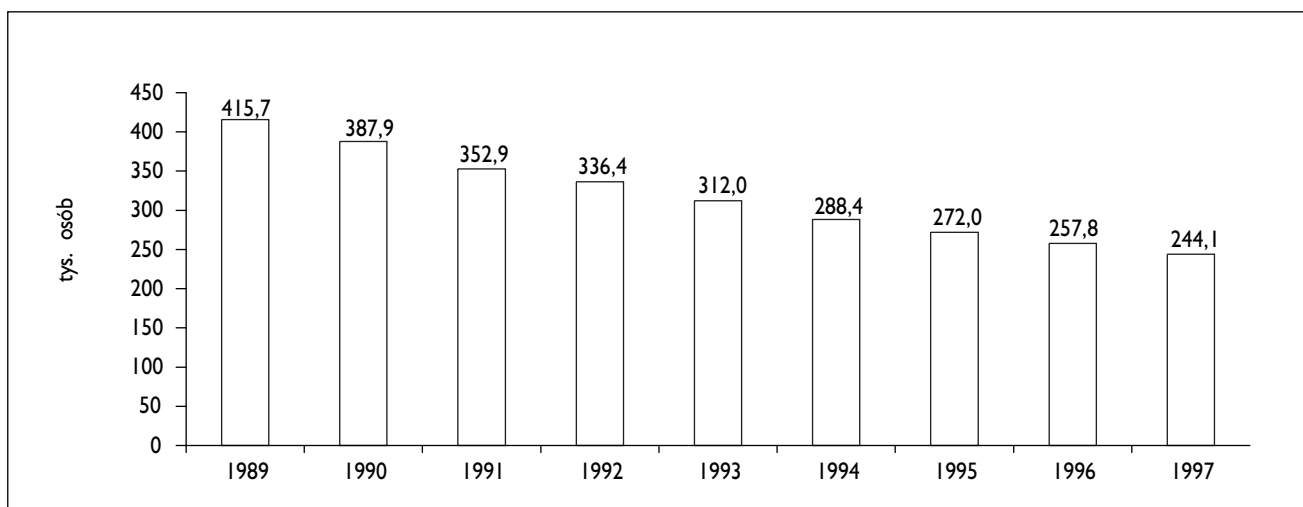
Założenia obecnego programu naprawczego górnictwa węgla kamiennego, jak również wyniki ekonomiczno-finansowe sektora za pierwsze miesiące 1999 roku wskazują, że **nowy program restrukturyzacji ma niewielkie szanse powodzenia** i realizacji swojego głównego celu, jakim jest dostosowanie sektora do ekonomicznie efektywnego funkcjonowania w realiach wolnorynkowych do roku 2002. **W celu poprawy efektywności nowego programu należy jednak bardziej zdecydowanie i na większą skalę wprowadzać elementy programów "prorynkowych"**. Działania te powinny być nakierowane na: decentralizację procesów decyzyjnych w sektorze, poprzez nadanie jednostkom wydobywczym większej autonomii organizacyjno-finansowej, zdecydowane przyspieszenie działań prywatyzacyjnych, wprowadzenie "twardych ograniczeń budżetowych", polegających przede wszystkim na zaprzestaniu dotowania jego działalności przez budżet państwa, wyeliminowanie ograniczeń na import węgla sprzedawanego po cenach rynkowych, "urynkowanie" handlu węglem poprzez prywatyzację Węglozbytu i Węglokoksu.

ANEKS STATYSTYCZNY

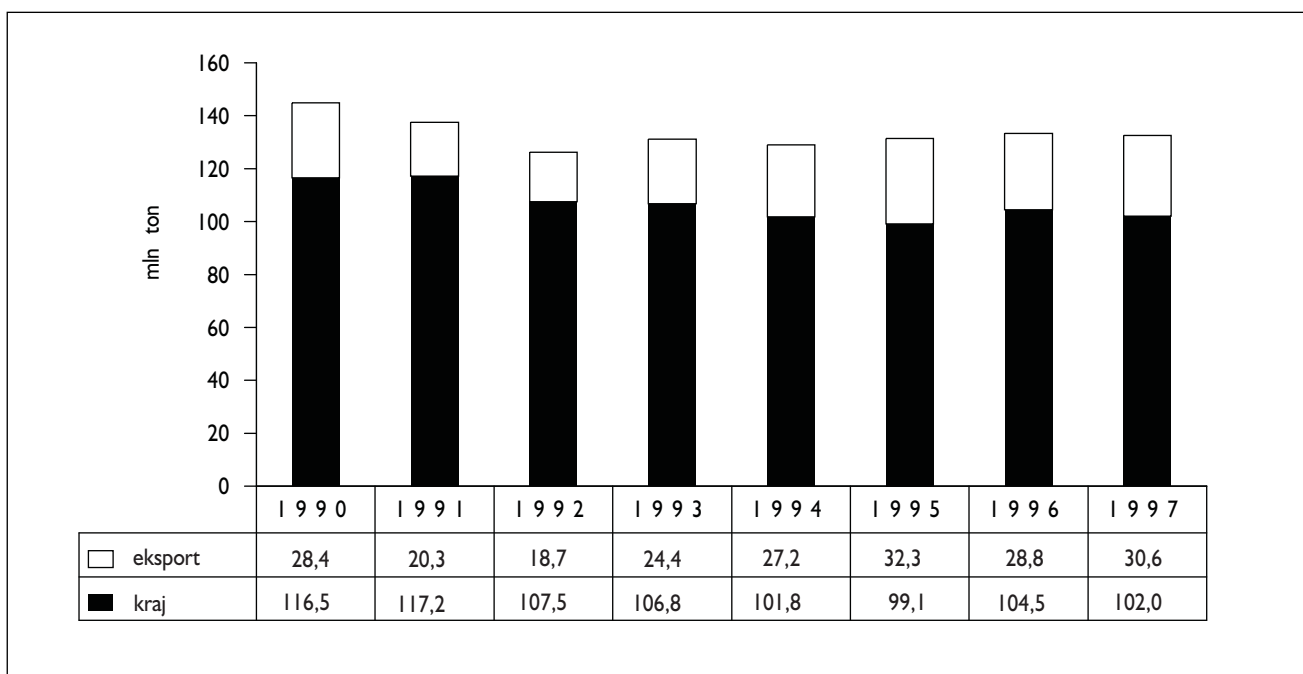
Wykres 1. Wydobycie węgla kamiennego w Polsce w latach 1985–1997



Źródło: Rocznik Statystyczny 1993, 1995, 1998, GUS

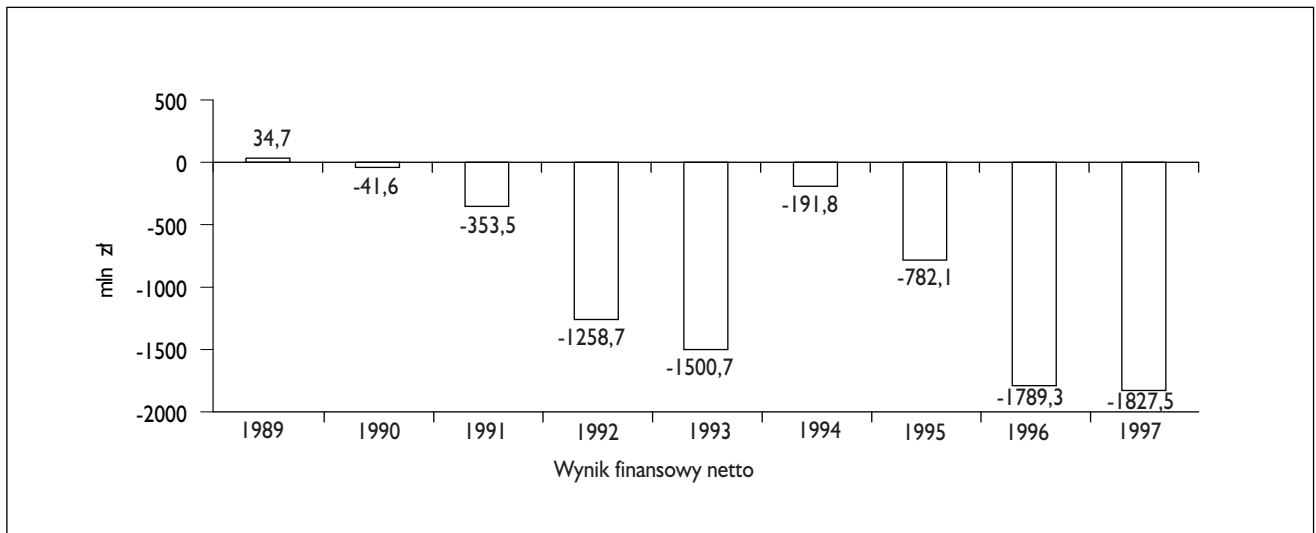
Wykres 2. Zatrudnienie w sektorze górnictwa węgla kamiennego – stan na koniec każdego roku

Źródło: "Stan i perspektywy przemysłu węglowego w Polsce", Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Warszawa 1996; "Raport o stanie górnictwa węgla kamiennego (stan na 30 września 1997 r.)", Państwowa Agencja Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego S.A., Katowice, 1997 r.

Wykres 3. Sprzedaż węgla kamiennego w latach 1990–1997

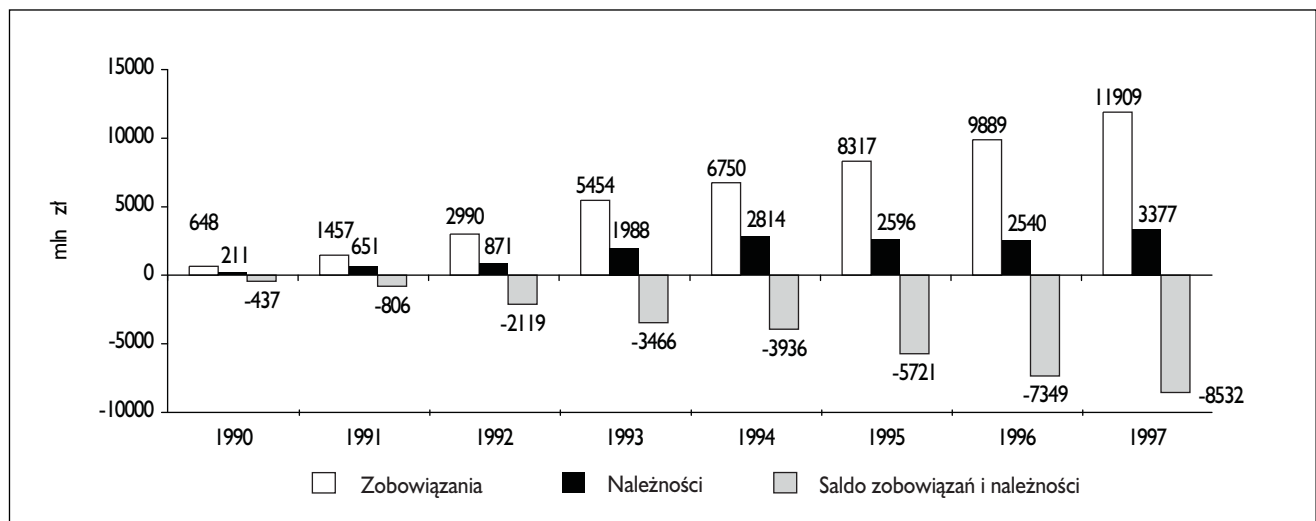
Źródło: Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998–2002 – projekt programu rządowego, Katowice, 1998

Wykres 4. Wynik finansowy netto sektora węgla kamiennego w latach 1989–1997



Źródło: Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998–2002 – projekt programu rządowego, Katowice, 1998

Wykres 5. Zestawienie należności i zobowiązań sektora węgla kamiennego w latach 1990–1997



Źródło: Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998–2002 – projekt programu rządowego, Katowice, 1998

Bibliografia

Bielecki, J. "Eksport węgla do Unii Europejskiej". Rzeczpospolita, 28.10.97.

Ciszewska, B. "Wyniki gorsze niż przed rokiem". Rzeczpospolita 10.04.99.

Ciszewska, B. "O chowaniu głowy w węgiel". Rzeczpospolita, 19.02.99.

Ciszewska, B. "To nie jest historia o sukcesie". Rzeczpospolita, 02.12.1998.

Ciszewska, B. "Od ministra skarbu do ministra gospodarki". Rzeczpospolita 19.06.98.

Giereszewska, G. "Analiza restrukturyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce". CASE, materiał niepublikowany.

Jarno, L. "Restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego". PARGWK, materiał niepublikowany.

Lipowski, A., Macieja, J. (1998). "Studia nad restrukturyzacją sektorów przemysłowych w Polsce". INE PAN, Warszawa.

Macieja, J. (1998). "Ustawa o restrukturyzacji jednostek górnictwa węgla kamiennego i rządowe programy restrukturyzacji sektorowej". TEP, Warszawa.

Macieja, J. (1997). "Ocena rządowych programów restrukturyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego wraz z rekomendacją przyszłych kierunków reform sektora". INE PAN, Warszawa.

Macieja, J. "Restrukturyzacja polskiego przemysłu węglowego". Materiał niepublikowany.

Ministerstwo Gospodarki (1998). "Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998–2002, Katowice.

Ministerstwo Gospodarki (1998). "Koncepcja reformy górnictwa węgla kamiennego w Polsce". Katowice.

Ministerstwo Gospodarki (1997). "Strategia funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego do roku 2010". Warszawa.

Morka, A. "NIK skontrolował dotacje budżetowe". Rzeczpospolita, 17.06.98.

Morka, A. "Jak kupować, to w Węglzbycie". Rzeczpospolita, 31.01.98.

Morka, A. "Uzdrowianie kopalń". Rzeczpospolita, 30.04.98.

Państwowa Agencja Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego SA (1997). "Raport o stanie górnictwa węgla kamiennego (stan na 30 września 1997 r.)", Katowice.

Państwowa Agencja Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego SA (1997). "Model ekonomiczno-finansowy górnictwa węgla kamiennego", Katowice.

Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów (1996). "Stan i perspektywy przemysłu węglowego w Polsce". Raport nr 15, Warszawa.

Soliński, J. "Regionalny rynek energii pierwotnej". materiał niepublikowany.

Walewski, M. "Restrukturyzacja górnictwa w Wielkiej Brytanii i w Niemczech. Wnioski dla Polski". CASE.

Mateusz Walewski

Rozdział 2.

Restrukturyzacja górnictwa w Wielkiej Brytanii i w Niemczech

– wnioski dla Polski

2.1. Wstęp

Od początku reform rynkowych w Polsce gospodarka boryka się z jednym z najcięższych ekonomicznych dziedzictw okresu socjalizmu. Wielkie i przestarzałe zakłady przemysłowe nie potrafią sprostać wymogom stawianym przez gospodarkę rynkową i są właściwie skazane na upadek. Proces ten odbywa się w miarę bezboleśnie w ośrodkach, w których likwidowane przedsiębiorstwo jest relatywnie małym pracodawcą. Tak na przykład stało się w przypadku zakładów położonych na terenie Warszawy. Zwolnieni z nich pracownicy znaleźli miejsca pracy w prywatnym biznesie, szybko rozwijającym się na terenie aglomeracji.

Zupełnie inaczej wygląda sytuacja w regionach, w których upadek danego zakładu pociąga za sobą znaczny wzrost lokalnego bezrobocia. Protesty obawiających się o swoje miejsca pracy górników, pracowników przemysłu stocznego lub zbrojeniowego, czy nawet niektórych zakładów przemysłu lekkiego są stałym problemem wszystkich rządów w ostatnim dziesięcioleciu. Pomimo wielokrotnie rozpoczynanych programów naprawczych nie zaszły jeszcze w tych branżach żadne przełomowe zmiany. Nadal przynoszą one straty, nie płacą podatków i ubezpieczeń społecznych, pracownicy nieregularnie otrzymują pensje i w ten sposób podtrzymywany jest swoisty postsocjalistyczny stan "niby-zatrudnienia" i "niby-produkcji".

Jednak Polska, ani inne kraje postkomunistyczne nie są wcale jedynymi, ani pierwszymi, które borykają się z podobnymi problemami. Zarówno w bogatych krajach Unii Europejskiej, USA, a nawet w niektórych państwach zaliczanych do grupy tzw. azjatyckich tygrysów, upadek niektórych branż przemysłu był silnym wstrząsem ekonomicznym, jak i socjalnym, a nawet politycznym.

Zmiany struktury branżowej są normalnym efektem postępu ekonomicznego i technologicznego. Węgiel zastępowany jest systematycznie, od ponad 30 lat, przez tańsze i bardziej ekologiczne paliwa: ropę, gaz, czy "atom". Ciężkie i drogie wyroby ze stali tracą swoją pozycję na korzyść nowoczesnych tworzyw sztucznych – tańszych, lżejszych,

a częstokroć mocniejszych i trwalszych. Masowe produkty z wielkich fabryk typu fordowskiego nie odpowiadają już bardziej wyrafinowanym gustom coraz bogatszych konsumentów. Udział produkcji przemysłowej w PKB w ciągu dwudziestolecia 1973–1993 spadł w USA z 26% do 19%, w Japonii z 36% do 29%, w Kanadzie z 39% do 32%, a w Wielkiej Brytanii z 28% do 20%.

Przełom technologiczny spowodował również regionalne przesunięcie w wytwarzaniu dochodu narodowego. Zjawisko to bardzo dobrze ilustrują przykłady Niemiec i USA. W latach 1970–1996 udział Zagłębia Ruhry w całości dochodu narodowego Niemiec Zachodnich spadł o ponad 20%. W tym samym czasie odnotowano podobny w rozmiarach wzrost tych udziałów w takich regionach jak Hesja, czy Bawaria. W Zagłębiu Ruhry na skutek procesów restrukturyzacyjnych udział zatrudnionych w przemyśle ciężkim zmniejszył się z 72% na początku lat 60. do 46% na początku lat 90.

Podobną sytuację zaobserwować można było w USA. Udział regionów Środkowo-Wschodniego i Wielkich Jezior w PKB USA spadł w latach 1963–1986 odpowiednio z 22,60% i 20,74%, do 19,28% i 17,09%. W tym samym czasie znacznie szybciej rozwijały się regiony południowe USA, w szczególności Południowo-Wschodni. Udział tego regionu w całości amerykańskiego produktu krajowego wzrósł w tych samych latach z 17,27% do 20,91%.

Jak już wspominałem wyżej, zmiany te niestety nie mogą odbyć się bezboleśnie. Muszą pociągnąć za sobą okresowy wzrost bezrobocia w regionach bezpośrednio dotkniętych oraz przejściowy spadek dochodu narodowego w całym kraju. W dużej mierze od polityki danego państwa zależy sposób, w jaki te zmiany przebiegają oraz rozmiar i dystrybucja ich kosztów w społeczeństwie. Wybór rządzących decyduje o tym, czy procesy restrukturyzacyjne będą przebiegały szybko, a koszty ich w największej mierze poniosą mieszkańcy restrukturyzujących się regionów, czy będą przeciągane w czasie i zrzucone na barki całej gospodarki kraju. Istnieje wiele teoretycznych przesłanek przemawiających za jednym i drugim rozwiązaniem. W tym opracowaniu nie będziemy ich jednak dokła-

dnie analizować. Uwaga zostanie skupiona na dwóch przykładach konkretnych rozwiązań zastosowanych w dwóch krajach. Stanowią one będą podstawę do rozważań, który z zastosowanych modeli restrukturyzacji wydaje się bliższy optimum w polskich realiach.

2.2. Analiza i porównanie przypadków restrukturyzacji górnictwa w Wielkiej Brytanii i w Niemczech

Restrukturyzacja przemysłu węglowego będzie przez najbliższych kilka, a może nawet kilkanaście lat jednym z najtrudniejszych i najbardziej kosztownych programów naprawczych realizowanych w Polsce. Choć kolejna wersja programu restrukturyzacji jest aktualnie wdrażana, to doświadczenia poprzednich lat wskazują, iż jego żywot, z różnych przyczyn, może okazać się znacznie krótszy niż przewidują to jego autorzy. Dlatego też powinniśmy być przygotowani do opracowania i wdrożenia następnego programu. W związku z tym szukanie możliwości do wykorzystania doświadczeń w krajach, które proces ten mają już za sobą lub są w jego bardzo zaawansowanej fazie, wydaje się być postępowaniem jak najbardziej racjonalnym.

W krajach tych rozwiązano problem o porównywalnej skali trudności jak aktualnie w Polsce. W roku 1997 wydobycie węgla w Polsce wynosiło 136,2 mln ton przy zatrudnieniu sięgającym 264 tys. osób. W Niemczech na przełomie lat 70. i 80. wydobywano około 100 mln ton i zatrudniano około 200 tys. osób, w Wielkiej Brytanii w roku 1981 wydobywano 110 mln ton, a zatrudnienie wynosiło 231 tys. osób. W innych krajach europejskich, które również przeprowadzały programy restrukturyzacji tej branży jej rozmiary były około 10-krotnie mniejsze i wyciągnięte z nich wnioski byłyby co najmniej niepewne. Dlatego też, pomimo wielu obiekcji związanych przede wszystkim z różnicami w uwarunkowaniach zewnętrznych, poziomie zamożności podatnika, jak i koncentracji

geograficznej branży zdecydowałem się przedstawić te dwa przypadki.

2.2.1. Historia

Na początku krótkiego historycznego rysu procesów restrukturyzacyjnych w obu krajach prezentuję tabelę 1, która przedstawia kształtowanie się zatrudnienia oraz wydobycia węgla na przestrzeni ostatnich 40 lat. Stanowi ona bardzo przydatne tło zarówno dla lepszego zrozumienia historii restrukturyzacji tej branży, jak i dla analiz prowadzonych w następnych częściach tego rozdziału. Historie restrukturyzacji tego sektora przedstawione poniżej wydają się być najlepszym komentarzem do tabeli 1.

Wielka Brytania

Z historycznego punktu widzenia dzieje przemysłu węglowego można podzielić na trzy okresy. Pierwszy to lata 1947–1959, kiedy to górnictwo węglowe traktowano jako przemysł "społeczny". W okresie tym NCB (National Coal Board) prowadziło politykę, której strategicznym celem nie było zapewnienie powodzenia górnictwu, ale raczej maksymalizacja dobrobytu całego społeczeństwa. Dlatego nie zamknięto kopalń i inwestowano równomiernie w mniej i bardziej opłacalne kopalnie. Inwestycje w mniej opłacalne złoża nie dawały efektywnej stopy zwrotu, a ponieważ w okresie powojennym ceny węgla nie mogły być zbyt wysokie, więc dochody ze sprzedaży nie pozwalały górnictwu ani na podwyższanie kapitału, ani na rozwój.

Polityka taka nie była możliwa do utrzymania w dłuższym okresie. W latach 60. węgiel stracił swoją pozycję głównego paliwa energetycznego. Powoli zaczęła wypierać go ropa naftowa, szczególnie po odkryciu przez Wielką Brytanię złóż naftowych na Morzu Północnym. Szybko rozwijała się energetyka nuklearna i gaz ziemny. Koszt wydobycia (produkcji) tych paliw nie był obciążony do tego stopnia kosztami socjalnymi i historycznymi co węgiel. Lata 1960–1979 można nazwać okresem "przemysłu państwowego". NCB starało się politycznymi metodami ograniczać

Tabela 1. Wydobycie i zatrudnienie w górnictwie węglowym w Wielkiej Brytanii oraz w Niemczech w wybranych latach okresu 1955–1995

Rok	1955/57**	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994/95**
Wielka Brytania										
Wydobycie*mln ton	211	135	144	110	88	76	72	71	62	21
Zatrudnienie*** tys. osób	694	286	248	231	138	65	57	44	32	7
Niemcy										
Wydobycie mln ton	149	113	94	88	83	71	67	67	59	54
Zatrudnienie tys. osób	607	250	202	187	130	130	123	115	106	93

*Dane dotyczą wyłącznie kopalń górnictwa

**1955 – Wielka Brytania, 1957 – Niemcy; 1994 – Wielka Brytania, 1995 – Niemcy

*** Bezpośrednie zatrudnienie w górnictwie

Źródło: Za Raportem IMC 1998, Gesamtverband des deutschen Steinkohlenbergbaus, British Coal Corporation Annual Reports and Accounts, Eurostat

konkurencję ze strony innych paliw. Często pojawiały się argumenty, iż socjalne koszty, które trzeba ponieść, aby przestawić gospodarkę na nowe paliwa, podważały polityczny, a nawet ekonomiczny sens tych zmian. Często używano również argumentu o strategicznym znaczeniu węgla, jako paliwa dostępnego w kraju. Mimo tego, przemysł węglowy kurczył się. NCB usiłowało jednak zmniejszać socjalne koszty tego procesu. W roku 1966 uchwalony został tzw. National Power Loading Agreement, na mocy którego zyski z kopalni rejonów opłaczalnych były transferowane, tak aby wyrównać wynik finansowy pomiędzy poszczególnymi kopalniami. Podobny przepis dotyczył też płac górniczych. Wszyscy górnicy w całym kraju mieli zarabiać tyle samo. Osiągnięty w ten sposób spokój społeczny nie trwał długo. W roku 1972 oraz 1974 górnicy strajkowali w obronie swoich wysokich płac i przywilejów socjalnych dla swoich kolegów zwalnianych z kopalni przynoszących największe straty.

Lata 1974–1978 to ostatnie lata, w których brytyjski przemysł węglowy, mimo strat, święcił tryumfy jako stabilne i bezpieczne źródło energii. W roku 1974 powstał Plan dla Górnictwa, w którym to związku zawodowe oraz rząd przewidywały wzrost wydobywania węgla z 125 mln ton do 135 mln ton w roku 1985. Sytuacja taka była możliwa z powodu kryzysu paliwowego w roku 1974. W roku 1977 wycofano się z utrzymywania sztucznie zuniformizowanych płac i wyników finansowych bardziej akcentując regionalne zróżnicowanie w kosztach wydobywania. Spowodowało to znaczne tarcia w posiadającym silne, samodzielne struktury regionalne National Union of Mineworkers (NUM) [Narodowym Związku Zawodowym Górników].

Wygaśnięcie efektu kryzysu naftowego zbiegło się w czasie z przejściem władzy przez premier Margheret Thatcher. W roku 1979 rozpoczęła się epoka "Państwowego Bussinesu". Konserwatywny rząd nie mógł spokojnie patrzeć na straty, które w latach 1980–1984 wzrosły z jednego GBF/tonę do sześciu. Rozpoczęto zamykanie najmniej opłaczalnych kopalń, szczególnie w Południowej Walii i Szkocji. Koszty socjalne i regionalne przestały mieć podstawowe znaczenie, liczyło się zachowanie konkurencyjności, a do tego konieczna była mechanizacja i ograniczenie zatrudnienia. Podstawowym celem jaki stawiał przed sobą Ian McGregor, nowy szef NCB, biznesmen mieszkający i działający przez wiele lat w USA i były szef BSC (British Steel Corporation), było maksymalne upodobnienie górnictwa węglowego do innych branż zarządzanych przez właścicieli prywatnych, tak by w końcu możliwa była całkowita prywatyzacja tego sektora, której dokonano zresztą w roku 1994.

Znacznie scentralizowano inwestycje, kierując je głównie do rejonów, w których koszty wydobywania były

niższe niż gdzie indziej i występowały szanse na ich dalsze zmniejszenie. W roku 1984 – 76,8%, a w roku 1988 już 81,5% inwestycji kierowano do dwóch najbardziej rozwojowych regionów, to znaczy Nottinghamshire i Yorkshire. Dla porównania, w roku 1947 skierowano tam w sumie 37,7% a w roku 1975 – 55,8% inwestycji. Rozpoczęto masowe zamykanie nieefektywnych kopalni i zwalnianie górników. **W latach 1980–1989 liczba brytyjskich kopalń zmniejszyła się z 211 do 86, zatrudnienie spadło z 224,8 tys. do 81,7 tys. osób. Produktywność wzrosła z 490,7 tony na zatrudnionego rocznie do 1040,4, czyli o 112%, podczas gdy w ponad dwukrotnie dłuższym okresie lat 1947–1980 wzrost produktywności wyniósł tylko 87%.** Jeszcze większe zwolnienia miały miejsce w ciągu pięciu lat poprzedzających prywatyzację w roku 1994. **W latach 1993–1994 zamknięto 32 z 51 kopalni działających pod koniec 1992 roku. W marcu 1994, zatrudnienie w całości British Coal wynosiło 18,9 tys. pracowników, z czego bezpośrednio przy wydobywaniu węgla pracowało 10,8 tys., a czynnych pozostało tylko 19 prywatnych kopalni głębinowych.**

Niemcy [1]

Przemysł wydobywczy w Niemczech skoncentrowany jest przede wszystkim w Zagłębiu Ruhry, gdzie w roku 1989 wydobywano 2/3 całości niemieckiego węgla. Mniejsze okręgi wydobywcze to Saara, Ibbebürchen i Akwizgran. Kryzys w niemieckim przemyśle węglowym rozpoczął się z całą siłą w początku lat 60., czyli mniej więcej w tym samym okresie co w Wielkiej Brytanii. Od tego czasu malało roczne wydobywanie węgla, zmniejszało się zatrudnienie i liczba czynnych kopalni. W rekordowym po wojnie roku 1957 wynosiło ono 133 mln ton, a w roku 1992 już tylko 56 mln ton. W tym samym okresie liczba zatrudnionych w górnictwie spadła z 600 tys. do 100 tys. Wydaje się jednak, że – inaczej niż w przypadku brytyjskim – nie jest możliwe podzielenie historii tej branży na wyraźne etapy. Przez cały czas jednak zarówno władze regionalne, jak i federalne próbowały dostosowywać swoją politykę wobec sektora węglowego do zmieniającej się sytuacji. Na początku zarówno władze landów (w przypadku Zagłębia Ruhry – Północnej Nadrenii Westfalii), jak i federalne prowadziły politykę protekcyjną, zmierzającą do zachowania dominującej roli przemysłów tradycyjnych w regionie, przy ich jednoczesnej modernizacji. Taka polityka miała doprowadzić do szybszego wzrostu produktywności w regionie, tak aby mógł on dorównać reszcie kraju. Polityka ta jednak nie wytrzymała próby czasu. Po jej załamaniu w roku 1968 opracowano kompleksowy plan restrukturyzacyjny, w który zaangażowały się zarówno władze lokalne, jak i federalne. Program

[1] Informacje zawarte w tej części pochodzą z następujących źródeł: Jałowiecki (1993), Linkier (1995), Raport IMC (1998).

ten przewidywał połączenie działań stricte ekonomicznych (dostosowanie wielkości produkcji do kurczących się potrzeb), strukturalnych (koncentracja produkcji w regionach najbardziej opłacalnych) i społecznych (ochrona socjalna i przekwalifikowanie górników) oraz przestrzennych.

W roku 1969 powołano specjalną instytucję Ruhrkohle AG (RAG). Ta organizacja skupiała 27 przedsiębiorstw górniczych, jej podstawowymi celami było: dystrybucja subwencji publicznych pozwalających na uspołecznienie strat poszczególnych kopalni oraz zapewnienie zbytu na produkowany węgiel – uczyniono to poprzez zawarcie długoterminowych kontraktów z elektrowniami i hutnictwem, które zobowiązywały się do zakupu z góry określonych ilości węgla po cenach światowych. Politykę taką popierał rząd, uzasadniając to (podobnie jak w Wielkiej Brytanii) koniecznością zachowania własnych strategicznych zasobów energetycznych. Ustalono nawet udział węgla kamiennego w produkcji energii na 1/3.

Różnicę pomiędzy kosztami wydobycia i cenami zakupu pokrywali podatnicy w postaci tzw. "Kokskohlhilfe", która dotyczyła dofinansowywania zakupu niemieckiego węgla przez huty oraz "Kohlenpfennig" ("górnicy grosz") za pomocą którego wspierany był zakup węgla przez elektrownie. Począwszy od roku 1987 opłata ta wynosi 4,5% narzutu na rachunki elektryczne płacone przez konsumentów. Jak wykazywały przeprowadzane w Niemczech sondaże podatnicy zgadzali się ponosić koszty "spokoju społecznego". W tym czasie jednak, przemysł wydobywczy, ze względu na stały spadek popytu zmuszony był cały czas stopniowo ograniczać wydobycie, a co za tym idzie zatrudnienie. Prowadzono jednocześnie bardzo aktywną politykę socjalną wobec górników. W latach 70. i na początku lat 80. nie wypuszczono na rynek pracy ani jednego bezrobotnego górnika. Mimo wszystkich tych zabiegów, proces restrukturyzacji węgla kamiennego nie obył się bez protestów górniczych, których największe nasilenie przypadało na koniec lat 80.

Na początku lat 90. rząd niemiecki stanął przed kolejnymi poważnymi problemami. Komisja Europejska, zgodnie z zapisami Traktatu Rzymskiego, jak i z polityką prowadzoną wobec innych państw nasiliła swoje naciski w celu ograniczenia publicznej pomocy dla górnictwa. Komisja uzależniła zatwierdzenie tej pomocy od przedstawienia przez rząd niemiecki kompleksowego planu restrukturyzacji branży. Konieczność zmniejszenia dotacji płynącej z "Kohlenpfennig" zmusiła rząd do zamknięcia najbardziej nierentownych kopalń.

Dodatkowym problemem była przedstawiona przez powołaną przez rząd tzw. Komisję Mikata prognoza popytu rynkowego na węgiel do roku 2005. Przewidywano spadek produkcji węgla do 35 mln. ton. Oznaczało to konieczność przeprowadzenia w latach 90. bardziej radykalnego programu restrukturyzacyjnego.

Same zapowiedzi koniecznych zwolnień wywołały jednak protesty związków zawodowych. Związek IG Bergbau

und Energie zorganizował w 1991 roku akcje protestacyjne. W osiągniętym ostatecznie porozumieniu, zwanym Koncepcją Węglową 2005, podpisanym w końcu 1991 roku przez rząd krajowy i federalny, związki, producentów węgla i konsumentów, ustalono gwarantowany zbyt węgla w roku 2000 na poziomie 50 mln ton. Postanowiono też zmniejszyć liczbę czynnych kopalni z 26 do 17 i zmniejszenie zatrudnienia o około 40 tys. osób (ze 130 tys. osób). Komisja Europejska zatwierdziła ten plan, zastrzegając jednak, iż dawać wolno jedynie kopalnie o cenie produkcji węgla mniejszej niż 110 ECU za tonę, podczas gdy przeciętny koszt produkcji węgla w kopalniach niemieckich wynosił 137 ECU za tonę.

W roku 1993 wystąpił kolejny kryzys spowodowany żądaniem renegeacji długoterminowych umów przez huty, których udział w rynku zaczął znacznie spadać. Zrewidowano umowę, przewidziano nowe dotacje oraz obniżenie cen zbytu przez RAG w latach 1994–1997 o 30 DEM za tonę. Jednocześnie spółka zapowiedziała zwolnienie kolejnych 6 tys. pracowników. By nie dopuścić do nadmiernych zwolnień, związki zobowiązały się do przeprowadzenia określonej liczby bezpłatnych zmian, co pozwoliło ograniczyć koszt płać o około 3%.

Kolejnym ciosem dla niemieckiego górnictwa było uznanie w 1994 roku systemu dopłat "Kohlenpfennig" przez trybunał konstytucyjny za nielegalne. Od roku 1995 "grosz górniczy" musi być pobierany z podatków. Doprowadziło to do podniesienia podatków federalnych. W związku z tym rząd postanowił również ograniczyć znacznie dotacje. Oznaczało to, iż przedsiębiorstwa górnicze w celu sprostania konkurencji z importu musiały znacznie obniżyć koszty produkcji.

W roku 1995 upłynęła ważność "Kontraktu Stulecia", czyli długoterminowej umowy o dostawach pomiędzy niemieckimi producentami węgla i elektrowniami. Elektrownie domagały się prawa do większego importu węgla, dodatkowo Unia Europejska wzywała do ograniczenia jego wydobycia w Niemczech. Zarówno RAG, jak i Saarberg, czyli dwa największe niemieckie koncerny górnicze musiały rozpocząć import węgla, aby wywiązać się z kontraktów zawartych w elektrowniami i hutami. Ponadto, RAG zaangażował się w inwestycje w przemysł węglowy w Ameryce Północnej i Południowej.

Pojawiające się w połowie lat 90. zapowiedzi dalszych redukcji dotacji do przemysłu węglowego i będących tego konsekwencją zwolnień oraz dalszego ograniczenia produkcji spowodowały nową falę protestów górniczych. W lutym 1997 na ulice miast Zagłębia Ruhry wyszło 100 tys. osób. Na wiosnę przeprowadzono pikietę budynków rządowych w Bonn i rozpoczęto akcję strajkową w kopalniach. Efektem tych wydarzeń, była rezygnacja z planowanego zamknięcia 19 kopalń (do zamknięcia przeznaczono tylko 1). Zapowiedziano likwidację miejsc pracy tylko poprzez program wcześniejszych emerytur i przeszkoleń w innych zawodach. Planowane cięcia w dota-

cjach zmniejszono i odłożono w czasie. Mimo to planuje się zlikwidowanie w tym czasie 48 tys. miejsc pracy i ograniczenie zdolności wydobywczych poprzez łączenie zakładów. Planuje się pozostawienie w roku 2005 jedynie 10–11 kopalni o łącznej zdolności wydobywczej nie większej niż 30 mln ton.

2.2.2. Aspekt techniczny i finansowy restrukturyzacji

Punktem wyjścia do tej części analizy będzie tabela 2, w której przedstawiono dane dotyczące dotacji do przemysłu węglowego w Niemczech i w Wielkiej Brytanii w latach 1985–1986 i 1992–1995.

Oddaje ona do pewnego stopnia skalę finansowego problemu jakim jest restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego. Ilustruje ona również wyraźną w obu krajach różnicę w podejściu do tego problemu oraz różnicę w kosztach "budżetowych" w zależności od zastosowanej metody.

Wielka Brytania

Od połowy lat 80. [2] podstawowym celem restrukturyzacji w wydaniu brytyjskim było doprowadzenie do ekonomicznej efektywności górnictwa. Podstawą decyzji o zamknięciu, lub ograniczeniu produkcji danej kopalni była ocena jej ekonomicznej żywotności, która przynajmniej podczas drugiej "akcji masowego zamykania" z roku 1993, została przeprowadzona na zamówienie rządu przez niezależnych ekspertów amerykańskich.

Podczas oceny żywotności ekonomicznej kopalni brano pod uwagę dwa najważniejsze kryteria. Po pierwsze, żadna kopalnia nie może efektywnie działać na rynku jeśli rynek zbytu na jej towary jest niewystarczający i to niezależnie od ponoszonych kosztów produkcji, w przypadku wystarczającego rynku, koszty produkcji muszą być niższe od aktualnych cen rynkowych.

Po drugie, wzrost wydajności nie jest wystarczającą przesłanką do utrzymania się górnictwa w danym kraju,

szczególnie na rynku światowym, jeśli wydajność ta, jest cztero- lub nawet pięciokrotnie mniejsza od osiągniętej przez kopalnie afrykańskie, amerykańskie, czy australijskie. Innym bardzo ważnym czynnikiem, który decydował o przeznaczeniu danej kopalni do zamknięcia były wielkość i jakość znajdujących się w niej zasobów węgla. W przypadku gdy dwie kopalnie znajdowały się w bliskiej odległości od siebie, sprawdzano także dostępność złoża danej kopalni z kopalni sąsiedniej. Gdy występowała taka możliwość podejmowano decyzje o połączeniu i likwidacji jednej kopalni jako odrębnego podmiotu gospodarczego.

Dzięki takiemu podejściu do restrukturyzacji, można było po upływie 8 lat (1986–1994), praktycznie wycofać się z bezpośredniego dotowania wydobycia węgla i zdecydować się na całkowite sprywatyzowanie górnictwa węglowego.

Oczywiście podczas procesu restrukturyzacji brano również pod uwagę względy społeczne, jednak ich wpływ na bezpośrednie decyzje dotyczące zamknięcia kolejnych kopalni był ograniczony. Na przykład po strajku górniczym w latach 1984–1985 uzgodniono zrewidowany program zamykania kopalni. Dyrektorzy regionalnych grup BC (British Coal) organizowali spotkania z lokalnymi liderami związkowymi, podczas których ustalali wydajność poszczególnych kopalni. Jeśli dana kopalnia nie osiągała założonych wyników dyrektor mógł je zrewidować, bądź podjąć decyzję o zamknięciu kopalni. Związki mogły złożyć od tej decyzji apelację, w ostateczności jednak BC nie musiało wziąć pod uwagę opinii eksperta badającego daną sprawę. Rozpoczynanie procedury apelacyjnej nie leżało jednak w interesie samych górników, w związku z tym najczęściej po zorganizowaniu referendum wśród załogi związku godziły się na zamknięcie kopalni. Sytuację taką tworzyło prawo, które nie zobowiązywało BC do wydobywania węgla z wciąż czynnych kopalni, a jedynie do zachowywania ich w stanie gotowości, a to oznaczało iż górnicy otrzymywali jedynie pensje podstawowe. Rekompensatę z tytułu zwolnień grupowych obliczano natomiast na podstawie zarobków z 13 tygodni poprzedzających zwolnienie, w związku z tym w interes górników nakazywał im maksymalnie

Tabela 2. Dotacje dla górnictwa w Niemczech i w Wielkiej Brytanii w latach 1986 i 1992–1993

	Bezpośrednie dotacje do produkcji bieżącej (mln ECU)	Dotacje na cele socjalne i restrukturyzację (mln ECU)	Bezpośrednie dotacje na tonę wydobywanego węgla (ECU/ton)	Dotacje socjalne i restrukturyzacyjne na zatrudnionego (ECU/osobę)
Niemcy 1986	3077,6 (1986)	-	35,6 (1986)	-
1992–1993	4462,6 (1993)	3832,7 (1992)	69,5 (1993)	33327,9 (1992)
Wielka Brytania 1985–1986	460,0 (1986)	1796,4 (1985–1986)	4,4 (1986)	13017,4 (1985–1986)
1994–1995	1,9 (1993)	327,0 (1994–1995)	0,0 (1993)	46714,3 (1985–1986)

Źródło: Za Raportem IMC 1998: Komisja Europejska, Gesamtverband des deutschen Steinkohlenbergbaus, British Coal Corporation Annual Reports and Accounts, Eurostat; obliczenia własne

[2] Ze względu na znaczne podobieństwa do opisanej poniżej strategii niemieckiej, nie będę umieszczał opisu strategii restrukturyzacji górnictwa brytyjskiego w latach poprzedzających nadejście rządu Pani premier Margaret Thatcher na początku lat 80.

skracać okres pomiędzy zakończeniem wydobycia i zamknięciem kopalni.

Proces stopniowego zamykania kopalń trwał więc nieprzerwanie i w miarę spokojnie przez cały okres 1985–1993, kiedy to ogłoszono chęć natychmiastowego zamknięcia ponad połowy czynnych kopalń w celu przygotowania branży do prywatyzacji. Wiadomość ta zbiegła się w czasie z trwającą recesją i wywołała silne protesty górnicze. Mimo akcji związkowej, rząd przekonał parlament do dania BC prawa do samodzielnego decydowania o zamykaniu kopalni. Jednak by zapobiec likwidacji nadmiernej liczby kopalń, rząd zaferował "rozsądną" dotacją właścicielowi kopalń, która BC zdecydowało się zamknąć, jeśli ten znajdzie dla niej rynek zbytu. Ponadto niektóre kopalnie zostały jedynie "zamrożone", to znaczy utrzymywano je w gotowości do ruchu, tak by umożliwić przejęcie ich w dzierżawę ewentualnemu prywatnemu właścicielowi.

Wydaje się, iż w tym miejscu należy zwrócić uwagę na jedną z podstawowych przyczyn, dla których rząd brytyjski zmuszony był do tak szybkiego i "bezwarunkowego" procesu restrukturyzacji. Otóż w roku 1988 sprywatyzowano brytyjską branżę energetyczną. Prywatna korporacja ESI (Electricity Supply Industry) kupowała ponad 80% węgla wydobywanego przez BC. Jako firma prywatna, ESI zażądała na przełomie lat 80. i 90. prawa do wolnego importu tańszego węgla z rynków światowych. Spowodowało to znaczne skurczenie rynku zbytu, które musiało doprowadzić do kolejnych ograniczeń wydobycia.

Podstawowym kosztem restrukturyzacji górnictwa w Anglii z punktu widzenia podatnika były, co dobrze ilustruje tabela 2, dotacje na cele restrukturyzacyjne i socjalne. W sumie w latach 1985–1995 wydano na te cele około 10,5 mld ECU zarówno z budżetu krajowego, jak i w niewielkim stopniu ze środków Unii Europejskiej. Dodatkowym kosztem była dotacja do działalności BCE (British Coal Enterprise), jednoosobowej spółki skarbu państwa, która została powołana specjalnie w celu wspomagania regionów, w których zamykano kopalnie. Chociaż prócz szeroko zakrojonej pomocy dla terenów pogórnich, BCE zajmowała się również działalnością stricte komercyjną (jak na przykład sprzedaż usług swoich ekspertów w kraju i za granicą), to jednak w sumie w całym okresie 1985–1995 poniosła ona stratę w wysokości 235,7 mln ECU. Strata ta została pokryta z dotacji rządowych.

Niemcy

Zupełnie inną strategię restrukturyzacji przyjęto od samego początku w Niemczech i jak ilustruje tabela 2 wpłynęło to znacząco zarówno na strukturę, jak i wysokość publicznych wydatków na górnictwo w ostatnim dziesięcioleciu.

Za rozpoczęcie procesu restrukturyzacji górnictwa w Niemczech uznać można utworzenie w roku 1969 Ruhrkohle AG. RAG zamknęło część nieefektywnych kopalń oraz poczyniło niezbędne modernizacje, co rzeczywiście poprawiło efektywność branży. Nie było jednak w stanie

przeprowadzić płynnie procesu redukcji zatrudnienia bez dotacji rządowych. W związku z tym w latach 1981–1991 na zamykanie kopalń i realizację przez koncern programów socjalnych wydano w sumie z państwowej kasy około 5,2 mld ECU.

Za proces zwalniania górników z kopalń odpowiedzialny jest obecny w każdym zakładzie dyrektor ds. socjalnych. Utworzenie tej funkcji było zgodne z żądaniem związku zawodowego IGBE. Kolejnym wymaganiem, stawianym zresztą w Niemczech przed każdym pracodawcą, jest uzgodnienie z istniejącą w zakładzie reprezentacją pracowniczą planu socjalnego, który ma złagodzić skutki ewentualnych zwolnień. Jeśli porozumienie nie jest zawarte wymagana jest mediacja niezależnej organizacji. Jak do tej pory w kopalniach niemieckich realizowane są plany socjalne wynegocjowane przez pracodawców i pracowników. Oczywiście, podobnie jak w przypadku brytyjskim, obowiązują rekompensaty finansowe dla zwalnianych górników oraz w przypadku zwolnień grupowych stosowana jest tzw. metoda zastępowania – miejsca zwolnionych starszych pracowników zajmują młodszy. Stosowane były również, w porozumieniu ze związkami zawodowymi, metody obniżania wynagrodzeń ("częściowej pracy za darmo") w celu zachowania miejsc pracy.

Jak można się tego było spodziewać, wprowadzenie powyższych obwarowań proceduralnych i prawnych oraz wspomniane wyżej traktowanie górnictwa przez rząd niemiecki jako branży strategicznej spowalniało, a wskutek tego podwyższało koszty restrukturyzacji tej branży w Niemczech.

W roku 1997 dokonano dalszej konsolidacji górnictwa, doprowadzając do wykupienia przez Ruhrkohle AG przedsiębiorstwa Saarbergwerke za symboliczną jedną markę. Najprawdopodobniej celem tego zabiegu było umożliwienie większej niż dotychczas internalizacji strat, to znaczy pokrywania strat kopalni mniej wydajnych z zysków kopalni opłacalnych ekonomicznie. Konsolidacja miała też doprowadzić do powiększenia kapitału inwestycyjnego koncernów górniczych.

Obok konsolidacji branży górniczej, kolejnym elementem strategii restrukturyzacyjnej jest dywersyfikacja działalności koncernu. Koncern ten zaczął angażować się w inwestycje zagraniczne w górnictwie oraz zajmować się importem oraz obrotem węglem na terenie Niemiec. Nowe obszary działania RAG wykraczają nawet poza górnictwo. Tworzy on nowe podległe firmy działające w branżach elektroenergetycznej, chemicznej, zagospodarowywaniu odpadów, produkcji maszyn, a nawet rynku nieruchomości. Jednak z powodu ogromnej deficytowości górnictwa strategia ta nie mogłaby się powieść bez ogromnego wsparcia ze wewnętrznego, ze strony rządu federalnego i krajowego.

Jednymi z większych wydatków, ponoszonych przez niemieckiego podatnika na rzecz utrzymania produkcji węgla kamiennego, są wspomniane już w części historycznej porozumienia z hutami (tzw. Hüttenvertrag) oraz

dotacja do węgla ciepłowniczego i przeznaczony dla elektrowni (tzw. Kohlenphennig). I tak na przykład, na początku lat 90. z samego tylko "Kohlenphennig" uzyskiwano około 2,75 mld ECU rocznie, a przewidywane na lata 1995–1997 wydatki w ramach Hüttenvertrag miały wynieść około 1,44 mld ECU rocznie. Do tego należy jeszcze dodać bezpośrednie finansowanie produkcji bieżącej, którego poziom w latach 1990–1993 oscylował w okolicy 4,5 mld ECU rocznie.

Dalsze plany na przyszłość przewidują zredukowanie poziomu zatrudnienia w górnictwie do około 42 tys. osób w roku 2005. Szacuje się, iż wówczas bezpośrednio dotacje dla górnictwa pochłaniać będą około 2,5 mld ECU rocznie.

2.2.3. Regionalne otoczenie instytucjonalne

Kolejnym zagadnieniem wartym porównania w obu tych krajach jest instytucjonalne otoczenie procesów restrukturyzacyjnych. Jednak w tym celu oddalę się trochę od reformy górnictwa i przytoczę również przykłady instytucji wspierających restrukturyzację na innych terenach, których dotyczył problem głębokiej dezindustrializacji. W części tej chciałbym przede wszystkim zwrócić uwagę na diametralne różnice w filozofii przeprowadzania procesów restrukturyzacyjnych w obu krajach i wynikającej z niej różnicy w strukturze organizacyjnej instytucji wspierających restrukturyzację w obu krajach. Różnica ta wydaje się dość paradoksalna. Otóż w postrzeganej jako superliberalnej i konserwatywnej thatcherowskiej Wielkiej Brytanii powstały instytucje znacznie bardziej powiązane i zależne od rządu centralnego w Londynie, niż w chadecko-socjaldemokratycznych Niemczech. Instytucje brytyjskie, działające jako agencje rządowe, posiadały swój własny i to znaczny budżet i szeroko rozbudowane uprawnienia decyzyjne, co nieraz prowadziło do konfliktów z władzami lokalnymi, szczególnie gdy te zdominowane były przez laburzystów. Instytucje niemieckie miały formę inicjatyw, czy też "workshopów" z szerokim zakresem celów i miały służyć koordynacji działań wszystkich zainteresowanych. Ich działanie nie polegało na finansowaniu poszczególnych projektów, miały one je opiniować i pomagać w ich przygotowywaniu, a finansowanie miało pochodzić z innych istniejących już źródeł publicznych, czy też prywatnych.

Wielka Brytania

Zwyczajem angielskim jest powoływanie specjalnych, zadaniowych agencji – tak też postąpiono w przypadku restrukturyzacji górnictwa. W połowie lat 80. powołano do życia BCE (British Coal Enterprise), które miało formę jednoosobowej spółki skarbu państwa. Podstawowym celem działania tej organizacji było wspieranie rozwoju przedsiębiorczości na terenach pogórnich. Podstawowymi formami jej działania było: finansowanie tworzenia firm, zagospodarowywanie przestrzeni i inkubatury, wspieranie lokalnych agencji rozwoju przedsiębiorczości, pomoc zwal-

nianym górnikom w znajdowaniu zatrudnienia i to zarówno na miejscu, jak i poza regionem oraz szkolenia i kursy przekwalifikowujące. Zadania swoje agencja realizowała dzięki kredytom i dotacjom od rządu.

W ramach pomocy finansowej w zakładaniu firm BCE oferowało przedsiębiorcom kredyt w wysokości nie większej niż 25% całej inwestycji. Wsparcie to było pomyślane w taki sposób, aby nie zastępować komercyjnych źródeł finansowania, a jedynie je uzupełniać, tam gdzie było to konieczne. W związku z tym na jednego funta zainwestowanego przez BCE przypadało 7 włożonych przez prywatnych inwestorów. Działo się tak, ponieważ dobra opinia wystawiona danej inwestycji przez BCE znacznie ułatwiała dostęp do innych źródeł finansowania. Podstawową formą działania BCE w ramach zagospodarowania przestrzennego było świadome inwestowanie w tzw. parki przemysłowe na terenach pokopalnianych. Do roku 1995 zbudowano 15 takich ośrodków, które znacznie ułatwiały rozwój drobnym przedsiębiorcom – co zwiększało ich możliwości jako pracodawców. Po pomoc, głównie finansową, do BCE mogły się również zwracać lokalne agencje rozwoju działające na terenach pogórnich. Ich podstawowym celem była pomoc małym przedsiębiorstwom, szczególnie w zakresie doradztwa i dostarczania pomieszczeń biurowych.

Jeśli chodzi o skutki działania BCE, to szacuje się, iż przyczyniła się ona w jakimś stopniu do stworzenia w latach 1985–1995 około 38 tys. miejsc pracy w regionach pogórnich. Szacunki różnych instytucji wskazują, iż jedno miejsce pracy stworzone dzięki inwestycjom BCE kosztowało około 5–8 tys. ECU. Należy dodać, iż 60% miejsc pracy, stworzonych dzięki BCE, powstało w firmach nowych.

Kolejną instytucją, a właściwie serią instytucji działających w Wielkiej Brytanii były tzw. Urban Development Corporations (UDC). Terenem ich działania były wielkie miasta przeżywające trudne czasy na skutek upadku wielkich zakładów przemysłowych. Działały one między innymi w Liverpoolu, Bristolu, Sheffield, Leeds, Manchesterze i nawet Londynie. Podstawowym celem tych korporacji była regeneracja upadających ośrodków miejskich. Były one agendami powołanymi w jednym konkretnym celu i po jego spełnieniu miały zostać rozwiązane (na przykład korporacja Trafford Park, działająca w Manchesterze zakończyła działalność w roku 1997). Podstawowym celem UDC było przyciąganie prywatnego kapitału na teren ich działania przez tworzenie warunków odpowiednich do inwestowania.

Zarządy UDC były wybierane w większości przypadków przez brytyjskie "ministerstwo środowiska" (Secretary of State for Environment). Składały się one głównie z biznesmenów, w szczególności zajmujących się rozwojem rynku nieruchomości. Rozliczały się ze swojej działalności bezpośrednio przed odpowiednim ministrem.

Korporacje nie były kontrolowane przez władze lokalne, i wolne były od licznych ograniczeń, którym zwykle podlegają samorządy. Ich uprawnienia sięgały bardzo daleko: mogły one na przykład wydawać pozwolenia na lokalizację

inwestycji budowlanych na terenie ich działania (bez ubiegania się o pozwolenie lokalnych władz), mogły one nawet przejmować na swój użytek bezwarunkowo wszelkie tereny publiczne będące w sferze ich zainteresowania. Musiały one kooperować z lokalnymi władzami, aby ich działanie było maksymalnie efektywne, co więcej władze lokalne miały zagwarantowany jedno lub dwa miejsca w radach nadzorczych korporacji. Nieraz działanie korporacji nie było zgodne z intencjami władz lokalnych i dochodziło do konfliktów. Najczęściej jednak współpraca przebiegała bez zakłóceń.

Podstawowym źródłem finansowania działalności UDC były dotacje rządowe. Dysponowały one relatywnie dużymi funduszami. Na przykład w roku 1988–1989 budżet ich wynosił 259 mln funtów, podczas gdy budżety programów rozwoju miast realizowanych przez wszystkie samorządy lokalne w Wielkiej Brytanii wynosiły w 309 mln funtów.

Głównym rezultatem ich działania miało być przede wszystkim przyciągnięcie na tereny starych okręgów przemysłowych prywatnych inwestorów chcących zainwestować tam swoje pieniądze. I tak na przykład w ciągu dziesięciu lat swojej działalności w latach 1987–1997 TPDC (Trafford Park Development Corporation) przyciągnęła do Manchesteru 990 firm, które zainwestowały w sumie 1,7 mld funtów, a ilość stworzonych dzięki temu miejsc pracy szacuje się na 28,3 tysięcy. Prócz tego wybudowano kilkadziesiąt kilometrów autostrad, zrehabilitowano 192 hektary gruntów i wybudowano ponad 680 tys. metrów kwadratowych powierzchni biurowej, przekształcono upadające centrum przemysłowe w nowoczesny i atrakcyjny "park biznesu". Jak stwierdzili wspólnie Bill Morgan i Michael Shields – prezes rady nadzorczej i prezes zarządu korporacji – nie udało się zrealizować tych celów bez bardzo dobrej współpracy w władzami lokalnymi.

Niemcy

Jak już wspomniałem wyżej kształt niemieckich instytucji wspierających procesy dostosowawcze był zupełnie inny i wydaje mi się, iż oprócz innej filozofii restrukturyzacji było to ściśle związane z federacyjnym charakterem tego kraju, w którym rząd centralny z założenia odgrywa mniejszą rolę niż w Wielkiej Brytanii. Wydaje się też, iż inne tempo procesów restrukturyzacyjnych sprzyjało takiej, a nie innej formie organizacyjnej instytucji wspierających.

Jedną z takich inicjatyw było powołanie w roku 1985 tzw. ZIN (Zukunft Initiative), która była kontynuacją działającej wcześniej ZIM, czyli inicjatywy dla regionów węgla i stali. Celem nowej inicjatywy było "świadome i celowe postawienie na odpowiedzialność, zaangażowanie i samoorganizację regionu". W ramach tej polityki rząd krajowy wezwał "cały land" do opracowania projektów mających służyć rozwojowi regionu. Miały one być uchwalane na zasadzie konsensusu przez wszystkich zainteresowanych, czyli: władze gmin, izby przemysłowo-handlowe, związki zawodowe i szkoły wyższe. Projekty dotyczyły rozwoju inno-

wacji i technologii, szkolenia zawodowego dla pracobiorców, zabezpieczenia istniejących i stworzenia nowych miejsc pracy, rozbudowy infrastruktury oraz poprawy sytuacji ekologicznej i energetycznej.

Głównym celem była integracja polityki regionalnej, opracowywane projekty miały odnosić się do jak największej liczby dziedzin, tak by można je było finansować z budżetów kilku ministerstw rządu krajowego. Również w myśl zasady integracji nie pożyczano żadnych nowych środków, chodziło o lepsze wykorzystanie już istniejących rządowych programów.

Na początku lat 90. w ramach swojej działalności ZIN utworzył 15 regionów. Działały one na zasadzie dobrowolności, nie stały się więc kolejnym szczeblem władzy. Nie mają też właściwie żadnych praw terytorialnych, środków finansowych ani mocy decyzyjnych. Opracowują one jedynie projekty, które następnie są przekazywane do akceptacji władz regionalnych i od nich zyskują finansowanie lub są odrzucane.

W roku 1990, na prośbę rządu krajowego, regiony opracowały tzw. Regionalne Koncepcje Rozwoju (REK), które miały zawierać ocenę dotychczasowej polityki i aktualnego stanu regionu, nowe zasady rozwoju regionalnego oraz uporządkowanie istniejących projektów pod względem ich znaczenia dla przyszłości regionu. W roku 1993 rząd krajowy oświadczył, iż przyznając środki pomocowe pragnie postępować według koncepcji opracowanych przez REK.

Podstawowym problemem jaki wydawał się rysować przed projektem ZIN-REK były nieraz sprzeczne interesy "aktorów" mających opracowywać projekty. W związku z tym, niektórzy z nich odcinają się od realizowanych projektów, a w niektórych przypadkach nie dochodziło do zawarcia kompromisu w ogóle. Najprawdopodobniej jest to jednym z powodów, dla których część projektów wydaje się być słabo przygotowana. W związku z tym, w roku 1989, z 2 tys. przygotowanych przez regiony projektów tylko 318 uzyskało akceptację rządu federalnego.

Drugą ciekawą inicjatywą stworzoną w Zagłębiu Ruhry jest IBA, czyli Interenationale Bauausstellung. Program ten pomyślany został jako przykład sterowanego przez państwo rozwoju ekonomicznego, strukturalnego i społecznego starych regionów przemysłowych. IBA utworzona została jako międzynarodowa wystawa, to znaczy, że efekty realizowanych w ramach tego programu projektów są prezentowane szerokiej publiczności. W celu lepszego nadzoru nad projektami wchodzącymi w skład wystawy powołano do życia Przedsiębiorstwo Planowania "Emscher Park", które jest spółką skarbu państwa. Przedsiębiorstwem tym zarządza komitet, w skład którego wchodzi urzędnicy różnych ministerstw rządu Nadrenii Północnej Westfalii, przedstawiciele izb przemysłowych i handlowych, związków zawodowych, miast, spółek, stowarzyszeń zawodowych (np. architektów) etc. Zespołowi temu przewodniczy Minister Rozwoju Miast rządu Nadrenii. Działalność przedsiębiorstwa ma na celu koordynację projektów, zbieranie koniecznych ekspertyz

i kontrolowanie jakości wykonania konkretnych przedsięwzięć w ramach projektu.

Głównym celem IBA jest poprawa szeroko rozumianej infrastruktury na terenach objętych jej zasięgiem, to znaczy w pasie pomiędzy Dortmundem, a Duisburgiem. Projekty realizowane w ramach IBA nie były specjalnie finansowane. Zgłaszający projekty są odpowiedzialni za ich umocowanie prawne, finanse oraz codzienny nadzór nad wykonaniem. Przedsiębiorstwo może jedynie udzielić pomocy w formie konsultacji, szczególnie w początkowej fazie projektu. Jednak projekt, który wejdzie w skład programu jest szczególnie traktowany przez rząd podczas przyznawania funduszy z innych, istniejących już źródeł. Stosowana jest zasada, iż żaden projekt nie może być zrealizowany bez zgody władz odpowiedniego miasta.

Zaletą tego systemu jest to, iż prowadzi on do koordynacji lokalnych działań bez "decyzyjnej" interwencji władz centralnych. Istnieje oczywiście niebezpieczeństwo, iż w części gmin projekty nie będą mogły być z tego powodu zrealizowane, jednak akceptacja projektów związanych z tym programem daje władzom lokalnym szereg korzyści, które motywują je do współdziałania. Obecność na terenie gminy projektu zrealizowanego w ramach IBA ma duże znacznie prestiżowe. Dzięki ułatwieniom w dostępie do finansowania publicznego tych projektów wzbogaca się również budżet zainteresowanej gminy. W ramach realizacji programu powstało wiele nowoczesnych budynków biurowych i mieszkalnych, centrów rozrywki oraz parków rozwoju przedsiębiorczości.

2.3. Możliwość zastosowania doświadczeń niemieckich i/lub angielskich w Polsce

W końcu 1998 roku zatrudnienie w górnictwie węgla kamiennego w Polsce wynosiło 206,2 tys. osób. Wydobyte 116,7 mln ton. Od dziesięciu lat Polskie górnictwo przynosi coraz większe straty. W roku 1998 saldo należności i zobowiązań górnictwa przekroczyło 11 mld PLN, zobowiązania wobec ZUS sięgają już 3,6 mld PLN. Dzieje się tak, pomimo kilku programów naprawczych opracowywanych przez wszystkie kolejne rządy, począwszy od gabinetu Hanny Suchockiej, w roku 1993. W tej chwili realizowany jest kolejny plan restrukturyzacyjny. Jego celem jest zmniejszenie zatrudnienia w górnictwie do roku 2005 do 105 tys. osób oraz redukcja wydobywania do ok. 90 mln ton. Jednak ostatnie wydarzenia w górnictwie (maj 1999), to znaczy brak pieniędzy na górnicze odprawy, konieczność przestojów w kopalniach z powodu znacznie obniżonego popytu oraz coraz mniej opłacalny eksport nie wróżą dobrze powodzeniu tego programu. Najprawdopodobniej jego podstawowe założenia, szczególnie te dotyczące wielkości krajowego popytu na wę-

giel i możliwości osiągnięcia zysku, będą musiały zostać zrewidowane.

W opracowaniu przedstawiłem dwie możliwe drogi restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego. Droga niemiecka była, a właściwie wciąż jest powolna, przez wiele lat unikano większych zwolnień, popyt na węgiel (przynajmniej do początku lat 90.) był odgórnie ustalony poprzez popierane i inicjowane przez państwo długoterminowe umowy z elektrowniami i hutami. Różnicę w cenach zbytu i kosztach produkcji pokrywał niebagatelnymi sumami niemiecki podatnik. Droga angielska była podobna w latach 60. i 70. Potem nastąpiły szybkie przemiany wymuszone poprzez poddanie górnictwa prawom rynku. W przeciwieństwie do Niemiec nie obyło się bez poważnych zaburzeń społecznych, lecz być może dzięki temu o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w tym kraju można już mówić w czasie przeszłym. Bezrobocie na "angielskich polach węglowych" nie odbiega już od średniej w kraju, a pracujące kopanie są prywatne i zyskowne.

Wydaje się, iż Polska jest obecnie, pod względem zaawansowania procesów strukturalnych w górnictwie, na etapie Niemiec i Wielkiej Brytanii z przełomu lat 70. i 80. Polskie władze muszą zdecydować się na wybór metody restrukturyzacji sektora.

Zdecydowanie w kierunku rozwiązania brytyjskiego kieruje nas zasobność kieszeni polskiego podatnika. Polskiej gospodarki, która winna rozwijać się w tempie znacznie szybszym niż goniona przez nas Unia Europejska, nie stać na długoterminowe pokrywanie strat ponoszonych przez górnictwo. W biednym kraju, takim jakim niewątpliwie jeszcze jest Polska, oznacza to stałe kłopoty budżetowe, co z kolei przyczynia się do niedofinansowania innych dziedzin, których utrzymanie należy do immanentnych funkcji każdego państwa, na przykład bezpieczeństwa, ochrony zdrowia, oświaty itp. Z punktu widzenia czysto egalitarnego nie jest również właściwe, aby niepłacone zobowiązania podatkowe jednej, choćby najsilniejszej politycznie branży, pokrywane były z kieszeni innych podatników (taka właśnie sytuacja powstała przy okazji ostatnich podwyżek podatku akcyzowego na paliwa płynne w Polsce).

Należy dodatkowo podkreślić, iż w dłuższym okresie utrzymywanie nierentownej branży, która nie ma już możliwości rozwoju, musi odbywać się kosztem niedoinwestowania bardziej nowoczesnych i przyszłościowych gałęzi przemysłu i usług – co prowadzi do spowolnienia rozwoju gospodarczego na skutek nieefektywnej alokacji zasobów. Po drugie, w dłuższym okresie prowadzi to do swoistego niedorozwoju siły roboczej, który polega zarówno na jej ogólnym niedokształceniu, jak również na nieadekwatności jej wykształcenia. Kształcenie ślusarza, górnik, czy operatora koparki jest najprawdopodobniej równie drogie i długotrwałe jak nauka obsługi komputera osobistego. Jednak w pierwszym przypadku istnieje duże prawdopodobieństwo wykształcenia bezrobotnego lub pracownika nierentownej branży, który zamiast wytwarzać dobra i płacić podatki będzie szukał pomocy społecznej.

Abstrahując od zagadnień ekonomicznych Unia Europejska, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Niemiec, nie będzie spokojnie przyglądała się dotacjom dla nierentownych branż, nawet zawołanym, w postaci nie płaconych podatków i składek ZUS. Poza przyczynami politycznymi, dotacje takie są po prostu niezgodne z Traktatem Rzymskim.

W polskiej sytuacji konieczne jest również zaprojektowanie otoczenia instytucjonalnego znacznie bliższego rozwiązaniom brytyjskim niż niemieckim. Polskie instytucje samorządowe, związkowe i organizacje pracodawców nie są jeszcze rozwinięte na tyle, aby móc wspólnie zaprojektować, a następnie

przeprowadzić skuteczne programy regionalnego rozwoju. Wydaje się, że wciąż brakuje im wzajemnego zrozumienia swoich racji, a nawet skutecznego rozpoznania zaistniałej sytuacji. Wskazują na to choćby wypowiedzi związkowców sugerujące, iż Polska może jeszcze przez wiele lat wydobywać węgiel, "bo przecież go starczy", że polskie górnictwo "jest zażywane" przez import. Mało kto w gronie związkowców zastanawia się nad tym, iż podobnie jak to miało miejsce w Wielkiej Brytanii, polskie huty i elektrownie mogą po prostu za kilka lat przestać kupować polski drogi węgiel. Wtedy jednak będzie już za późno na przeprowadzenia jakiegokolwiek "kontrolowanego" procesu restrukturyzacji polskich kopalń.

Bibliografia

Bade, F.J., Kunzmann K.R.(1991). "Deindustrialization and Regional Development in the Federal Republic of Germany" [in:] Rodwin L., Sazanami H. "Industrial Change and Regional Economic Transformation". Harper Collins Academic, London.

Bennett, R., Krebs G. (1994). "Local Economic Development Partnership. An Analysis of Policy Networks in EC-Leada Local Employment Development Strategies". Regional Studies vol 28.2, s.119-140

Carmona-Schneider, J. Löckener (1993). "Zregionalizowana Polityka Strukturalna w Północnej Nadrenii Westfalii. Podstawy, Oceny, Metody". Isa-Consult Bochum.

Couto, R. (1990). "Regional Development Within National Industrial Policies: An Analysis of the British Coal Industry". Growth and Change, Fall, s. 51-67

Danielzyk, R., Wood, G. (1993). "Restructuring Old Industrial and Inner Urban Areas: A contrastive Analysis of State Policies in Great Britain and Germany". European Planning Studies, Vol 1, No.2.

"Doświadczenia Unii Europejskiej w Zakresie Restruktu-

ryzacji Górnictwa". Raport IMC Economic Consultants kwiecień 1998.

Górzyński, M. (1999). "Analiza, Ocena i Perspektywa Procesów Restrukturyzacyjnych w Sektorze Górnictwa Węgla Kamiennego". CASE (Centrum Analiz Społeczno Ekonomicznych) mimeo.

Jałowiecki, B. (1993). "Polityka Restrukturyzacji Regionów - Doświadczenia Europejskie". EUROREG, Warszawa.

Lienkier, H. (1995). "Dynamiczny Rozwój Potencjału w Okręgu Ruhry". Instytut GEWOS, Bochum, Materiały z konferencji "Restrukturyzacja Regionów Przemysłowych" Akademia Ekonomiczna im. Karola Adameckiego 10-11 V 1995.

"Podsumowanie. Niezależna Analiza 21 Kopalni Przeznaczonych do Zamknięcia. Brytyjska Korporacja Węglowa, Wielka Brytania" Przyg. John T. Boyd Company Pittsburgh USA, styczeń 1993.

Untied, G., Schütt, C. (1998). "Restructuring Old Industrial Regions" Results and Conclusions for Regional Sectoral Policies from National and International Experience". Materiał niepublikowany przygotowany na konferencję CASE "Tworzenie Nowych Miejsc Pracy i Restrukturyzacja Ekonomiczna w Polsce". Warszawa, 23-24 października 1998.