

Jerzy Choroszczak*

**NEGATYWNE ASPEKTY WYKORZYSTYWANIA
SEKTOROWEJ POMOCY PUBLICZNEJ
W RESTRUKTURYZACJI GÓRNICTWA
WĘGLA KAMIENNEGO**

**DETRIMENTAL EFFECTS OF USING
SECTORAL STATE AID IN THE RESTRUCTURING
PROCESSES OF THE COAL MINING SECTOR.**

Summary

State aid is a very important instrument of managing change in sensitive sectors. Enterprises in these sectors very often have a difficult financial situation and only with using state aid can these firms realize restructuring. The coal mining sector has an especially hard situation. Hard coal mining has always been an important branch of the Polish economy, but the changes in this sector take long time and generally have a backward and fragmentary character.

The paper describes the rules of using the state aid in the coal mining sector. The main goal of the article is to show how state aid can be the source of detrimental effects in the restructuring processes of the coal mining sector. These effects can be internal and external. The author of the paper tried to give an answer when state aid in mines can bring positive results.

1. Uwagi wstępne

Dla realizacji procesu zarządzania zmianami restrukturyzacyjnymi, długofalowymi i zakrojonymi na szeroką skalę, z jakimi mamy do czynienia w sektorach wrażliwych, takich jak górnictwo węgla kamiennego, niezbędne jest pozyskanie stosunkowo dużych środków finansowych, których niestety podmioty tych sektorów z powodu złej sytuacji finansowej często nie posiadają. Stąd też wręcz koniecznością staje się wsparcie przeprowadzania tych zmian ze strony

* mgr, Katedra Zarządzania, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz.

samego państwa w formie szeroko rozumianej pomocy publicznej. Niestety, obok pozytywnych efektów, jakie niesie ze sobą wykorzystanie pomocy sektorowej, głównie w postaci dostosowania przedsiębiorstw do tendencji panujących na rynku, pomoc ta może być źródłem wielu niekorzystnych zjawisk dla całej gospodarki krajowej.

Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja tych właśnie negatywnych aspektów towarzyszących udzielaniu i wykorzystywaniu środków budżetowych dla podmiotów funkcjonujących w sektorze górnictwa węgla kamiennego. Analiza tych zjawisk pozwoli udzielić odpowiedzi na ważne pytanie dotyczące ekonomicznej zasadności udzielania pomocy sektorowej z punktu widzenia korzyści, jakie może nieść dla przedsiębiorstwa, ale również i zagrożeń dla całej gospodarki krajowej.

2. Charakterystyka sektorowej pomocy publicznej

Publiczna pomoc sektorowa to selektywnie przyznawane wsparcie pochodzące z krajowych środków publicznych, polegające na przysporzeniu korzyści finansowych podmiotom działającym w tzw. sektorach wrażliwych. Przysporzenie to może mieć charakter bądź wydatkowania ze środków budżetowych lub uszczupień wpływów do budżetu. Wyróżnikiem tej pomocy, w przeciwieństwie do pomocy regionalnej i horyzontalnej jest to, iż jej przyznanie determinowane jest funkcjonowaniem przedsiębiorstwa w sektorach wspieranych przez państwo. Do sektorów tych zalicza się: sektor górnictwa węgla kamiennego, sektor stalowy, stoczniowy, samochodowy, włókien syntetycznych [Paradowski 2004, s. 342]. Sektory te charakteryzują się znacznymi nadwyżkami zdolności produkcyjnych w stosunku do popytu. Innymi specyficznymi cechami wyróżniającymi te sektory na tle innych sektorów gospodarki są [Choroszczak 2006, s.72]:

- duża wrażliwość na wahania koniunkturalne i zmiany rynkowe warunków działania,
- opóźnienia w procesach prywatyzacji,
- silne oddziaływanie interesariuszy zewnętrznych i wewnętrznych w postaci rozbudowanych związków zawodowych na zmiany organizacyjne w podmiotach sektorów wrażliwych,
- występowanie silnej kultury organizacyjnej o niskiej tolerancji niepewności,
- występowanie dużej inercji struktur organizacyjnych,
- silny wpływ państwa na kształt wdrażanych zmian w podmiotach sektorów wrażliwych, przejawiający się zarówno w narzucanych odgórnie programach reform, jak również istotnym wsparciu środkami budżetowymi procesów restrukturyzacyjnych mających miejsce w tych sektorach.

Pomoc publiczna w sektorach wrażliwych ma na celu przede wszystkim wsparcie procesów restrukturyzacyjnych podmiotów gospodarczych, podyktowanych zarówno czynnikami wewnętrznymi, takimi jak przerosty zatrudnienia, czy nadmierne koszty będące rezultatem stosowania przestarzałych i nieefektywnych technologii, bądź też zewnętrznymi, na które nie ma wpływu przedsiębiorca, jak np. nadmierne moce produkcyjne w stosunku do zmniejszającego się trwale popytu, czy znaczące przyśpieszenie rozwoju tych samych sektorów w innych krajach [Modzelewska – Wąchal 2003, s.155]. Każda pomoc w sektorze wrażliwym musi mieć charakter doraźny i wyjątkowy. Specyfika sektorów wrażliwych wymusza ponadto to, iż nie jest celowym wspieranie działań przedsiębiorców, które mogłyby wywołać, lub co gorsza pogłębić, istniejące problemy. Takie problemy mogą być wywołane chociażby przeznaczeniem pomocy publicznej na nowe inwestycje w sektorze wrażliwym, w którym występują nadmierne zdolności produkcyjne.

W przeciwieństwie do pomocy regionalnej i horyzontalnej pomoc sektorewa z racji tego, iż szczególnie niekorzystnie wpływa na konkurencję na wspólnym rynku poprzez preferowanie całych sektorów, jest najmniej preferowanym rodzajem pomocy. To implikuje konieczność sukcesywnego ograniczania tego typu pomocy i przyznawania jej na ściśle określone cele. Z tej racji, w myśl zasady: „less aid but better aid” daje się zauważyć postępujący trend spadkowy udzielanej pomocy sektorowej, zwłaszcza w „starych” państwach członkowskich Unii Europejskiej [Kroes 2005, s.12].

W przypadku pomocy sektorowej dla górnictwa, może być ona wykorzystana tylko na ściśle określone cele, którymi są [art. 1 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r. w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego]:

- ograniczenie działalności kopalń,
- zapewnienie dostępu do rezerw węgla,
- pokrycie kosztów nadzwyczajnych,
- badania i rozwój technologiczny,
- szkolenia,
- ochrona środowiska naturalnego.

Cele związane z ograniczaniem działalności przedsiębiorstw górniczych, zapewnieniem dostępu do rezerw węgla oraz pokryciem kosztów nadzwyczajnych regulowane są szczegółowo w nowym rozporządzeniu Rady (WE) NR 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r., natomiast pomoc dotycząca badań i rozwoju technologicznego, szkoleń i ochrony środowiska przyznawana jest na zasadach ogólnych. Pomoc na ograniczenie działalności kopalni w świetle rozporządzenia nr 1407/2002 może być przyznana tylko wtedy, gdy służy pokryciu bieżących strat kopalni, przeznaczonej do likwidacji, która ma być zamknięta do 31 grudnia 2007 r. Pomoc ta ma charakter pomocy operacyjnej, mającej na

celu pokrycie różnicy pomiędzy kosztami produkcji węgla, a ceną jego sprzedaży, ustaloną między stronami transakcji [Pełka, Stasiak 2002, s. 172]. Chodzi tutaj o wsparcie podmiotów, które nie roszą nadziei na samodzielne egzystowanie na rynku i z tej racji musi być zainicjowany proces stopniowego zawężania i wygaszania działalności tych przedsiębiorstw. Wielkość takiej pomocy jest ściśle ograniczona i podlega każdorazowemu przeliczeniu na tonę wydobywanego węgla. Chodzi o to, by cena jednej tony wydobywanego węgla, łącznie z kosztami dostawy, nie mogła być niższa niż cena węgla podobnej jakości sprowadzanego z państw trzecich [Borkowski 2003, s. 157]. Ponadto pomoc udzielana dla sektora węglowego nie może być wykorzystana do wzmocnienia pozycji rynkowej w stosunku do innych konkurentów, którzy takiej pomocy nie otrzymali, poprzez - czy z powodu bardziej konkurencyjnej ceny węgla. Nie może ona prowadzić do zakłócenia konkurencji na szeroko rozumianym rynku energetycznym: produkcji energii elektrycznej, produkcji koksu oraz hutnictwa żelaza i stali.

Pomoc na zapewnienie dostępu do rezerw węgla ma z kolei na celu utrzymanie w gotowości ludzi oraz sprzętu na wypadek kryzysu energetycznego i braku ciągłości w dostawach surowców energetycznych. Chodzi tutaj o zabezpieczenie dostępnych złóż wspólnotowych i zapewnienie dostępu niejako „awaryjnego” do wspólnotowych rezerw węgla, na wypadek problemów dotyczących zewnętrznych dostaw nośników energii. Z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego silnie uzależnionej od zewnętrznych dostawców energii Unii Europejskiej ma to szczególne znaczenie. Pomoc ta może być przeznaczona bądź na inwestycje początkowe, bądź na bieżącą produkcję. Pomoc inwestycyjna to pomoc, która może być przeznaczona na inwestycje w środki trwałe bezpośrednio związane z infrastrukturą nowej kopalni, ewentualnie w wyposażenie niezbędne do produkcji węgla istniejącej kopalni [Pełka, Stasiak s. 174].

Państwo członkowskie zamierzające wspomóc sektor górniczy tą właśnie pomocą obowiązane jest przedstawić plan dostępu do złóż węgla, który by wskazywał, że kopalnia, która otrzyma pomoc, będzie w stanie konkurować na rynku. Plan taki musi zawierać określenie minimalnej wielkości produkcji węgla, jaka jest konieczna dla zapewnienia dostępu do posiadanych złóż węgla.

Pomoc z kolei operacyjna jest wsparciem w zakresie pokrycia bieżących strat kopalni. Może być ona przyznana tylko tym podmiotom, które mają najlepsze perspektywy rozwoju ekonomicznego, zwłaszcza w odniesieniu do poziomu i struktury kosztów produkcji. Pomoc ta musi być w kolejnych latach zmniejszana i jest ograniczona czasowo – nie może być wypłacana po 31 grudnia 2007 roku. Nie można też tej pomocy łączyć z pomocą inwestycyjną. Zainteresowane państwo członkowskie zamierzające przyznać tego typu pomoc kopalniom musi przesłać Komisji szczegółowy plan dostępu do złóż węgla [Bolesta 2004, s. 10].

Kolejna pomoc dotycząca sektora węgla kamiennego to pomoc na pokrycie tzw. kosztów nadzwyczajnych. Jest to pomoc związana z dodatkowymi kosztami, powstającymi w wyniku racjonalizacji lub restrukturyzacji przemysłu węglowego, które nie są związane z bieżącą produkcją. Do kosztów takich mogą być w świetle prawa unijnego zaliczone: koszty wypłat na świadczenia socjalne wynikające z przejścia na emeryturę pracowników, koszty przekwalifikowania pracowników, bądź koszty szkód górniczych czy dodatkowych prac zabezpieczających pod ziemią, wynikające z zamknięcia jednostek produkcyjnych. Ponadto pomoc ta może również objąć wydatki dotyczące kilku przedsiębiorstw w przypadku, gdy odnoszą się one np. do wzrostu opłat za dostawy wody lub odprowadzanie ścieków, przy założeniu, że wzrost ten wynika z przeprowadzania procesów restrukturyzacyjnych produkcji węgla, stanowiącej podstawę do nakładania opłat.

Pomoc przeznaczona na badania i rozwój obejmuje z kolei pokrycie kosztów badań i realizacji projektów rozwojowych służących zwiększaniu wydajności produkcji węgla, przy jednoczesnym zmniejszaniu kosztów jego wydobycia.

Wreszcie pomoc przeznaczona na ochronę środowiska ukierunkowana jest na ułatwienie dostosowania kopalni do nowych standardów ochrony środowiska. Pomoc ta, jak również wyżej scharakteryzowana pomoc na badania i rozwój, oraz nowo przewidziana pomoc na szkolenia w sektorze węgla kamiennego dopuszczalna jest dla przedsiębiorców z tego sektora na zasadach ogólnych, tj. zgodnie z rozporządzeniem o pomocy na szkolenia [rozporządzenie Komisji nr 68/2001], zasadami ramowymi o pomocy na badania i rozwój oraz wytycznymi o pomocy na ochronę środowiska.

3. Negatywne efekty zewnętrzne i wewnętrzne towarzyszące wykorzystywaniu pomocy publicznej w górnictwie

Pomoc sektorowa udzielana na realizację wyżej opisanych celów może być źródłem wielu pozytywnych przemian przedsiębiorstw sektorów wrażliwych, w tym w szczególności kopalń, które poprzez taką pomoc mogą zmniejszyć lukę strategiczną pomiędzy procesami wewnętrznymi a oczekiwaniami płynącymi z otoczenia. Niestety wykorzystywanie takiej pomocy może również nieść ze sobą wiele niebezpieczeństw, które powinny być brane pod uwagę przy analizie ekonomicznej zasadności sięgania po tego rodzaju narzędzie interwencji państwowego.

Negatywne skutki pomocy publicznej w toczących się procesach restrukturyzacyjnych kopalń można podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne. Analizując negatywne efekty wewnętrzne udzielania pomocy publicznej, związane z procesami wewnętrznymi kopalń można stwierdzić, iż:

1. Pomoc publiczna, zwłaszcza duża i długookresowa, w istotnym stopniu będzie zmniejszać wrażliwość kopalń na zmiany zachodzące w ich otoczeniu. Przedsiębiorstwo jest w mniejszym stopniu zainteresowane samym zmienianiem się i rywalizowaniem z konkurentami rynkowymi, bo otrzymując dodatkowe wsparcie finansowe ze strony państwa nie jest aż tak bardzo zaangażowane w proces maksymalizacji zysków. W efekcie mniej elastycznie reaguje na potrzeby rynkowe, co prowadzi do jeszcze większego powiększenia luki strategicznej pomiędzy procesami i celami wewnętrznymi, a oczekiwaniami rynkowymi. Przedsiębiorstwo wolniej się zmienia, aniżeli sam rynek. Zwiększa się w takiej organizacji stopień biurokracji, przedsiębiorstwo staje się coraz bardziej sformalizowane, wydłuża się proces podejmowania decyzji i rozrasta się struktura organizacyjna nie mająca swojego uzasadnienia w realiach rynkowych. Taka sytuacja występuje szczególnie jaskrawo w górnictwie, gdzie mimo długotrwałej i dużej - sięgającej kwoty 30 mld zł. - pomocy publicznej główny cel restrukturyzacji kopalń, czyli osiągnięcie trwałej rentowności, wciąż nie został w pełni osiągnięty, a kopalnie wciąż zbyt często mają swój wewnętrzny potencjał strategiczny nie w pełni dostosowany do aktualnych wymagań rynkowych.
2. Pomoc publiczna może przyczyniać się do rozwinięcia i ugruntowania w przedsiębiorstwie górniczym przejawów patologii organizacyjnej. Przejawami patologii rozwiniętej poprzez długotrwałe udzielanie pomocy publicznej może być trwała niesprawność organizacji, powodująca w swej istocie marnotrawstwo przekraczające granice społecznej tolerancji [Kieżun 1997, s. 376]. W efekcie następuje maksymalizacja własnych, partykularnych interesów, zysków danego podmiotu gospodarczego nawet za cenę działań prowadzących do degradacji całego systemu ekonomicznego czy społecznego. Może ona obejmować wysoce szkodliwe, destrukcyjne procesy organizacyjne, zmierzające do realizacji nie aprobowanych przez zewnętrzny system społeczny celów [Dyoniziak, Słaboń 1997, s. 15]. Przede wszystkim może sprzyjać celowej niegospodarności, pokrywaniu swoich dochodów głównie z działalności ubocznej, a nie z podstawowej kopalni [Stachowicz 2001, s. 16], służyć opracowaniu inwestycji nietrafionych i źle przygotowanych [Raport NIK nr 178/2002/P/01/146/-LKA, 2002, s. 49]. Rozwijaniu tych patologii może sprzyjać łatwość pozyskania pomocy publicznej na inwestycje czy zakup maszyn oraz słaby nadzór wydatkowania tych środków. Przykładowo, w wyniku kontroli NIK m. in. stwierdzono, iż w procesie restrukturyzacji górnictwa wielokrotnie dokonywano inwestycji bardzo kosztownych i jednocześnie zbędnych, czego przykładem może być chociażby wybudowanie i uruchomienie w jednej z kopalń (współfinansowanej ze środków budżetowych)

kosztem 8 mln zł. płuczki mialowej, która z uwagi na niedostosowanie technologiczne nigdy nie została włączona do eksploatacji i okazała się całkiem zbyteczna. W innej zbadanej przez NIK kopalni uruchomiono przy wykorzystaniu środków budżetowych za kwotę 37 mln zł. Pilotowy Zakład Odsiarczania Miałów. W kilka lat po jego uruchomieniu całą kopalnię postawiono w stan likwidacji. Przy wykorzystaniu środków pomocy publicznej również dokonywano zakupu maszyn, których eksploatacja była zbyt kosztowna, albo których nie można było eksploatować ze względu na uwarunkowania geologiczne. Są to bardzo jaskrawe przykłady niegospodarności, której źródłem była pomoc publiczna, łatwość jej pozyskania i słabe nadzorowanie jej wykorzystania.

3. Pomoc publiczna będzie ugruntowywała opór wobec zmian restrukturyzacyjnych. Pomoc publiczna może, poprzez roztoczenie parasola ochronnego nad wspomaganym podmiotem, powodować sytuację, w której organizacja i jej pracownicy będą czuli się bezpiecznie. Organizacji łatwiej będzie funkcjonować na rynku. To wszystko będzie jedynie zwiększać opór pracowników wobec wszelkich naruszających status quo zmian. Pracownicy i związki zawodowe, szczególnie rozbudowane w sektorze górnictwa węgla kamiennego, każdą większą zmianę organizacyjną, inicjowaną pomocą publiczną, będą traktowali jako próbę podważenia ich bardzo rozbudowanych przywilejów branżowych. Opór wobec zmian będzie tym większy, im procesy restrukturyzacyjne będą głębsze i bardziej rewolucyjne, aniżeli ewolucyjne. Ponadto opór ten będzie także tym silniejszy, im większa i im dłużej była przyznawana pomoc publiczna danemu przedsiębiorstwu.

Z kolei zewnętrznymi przejawami negatywnymi stosowania pomocy publicznej, odczuwanymi przez otoczenie kopalń są:

1. Budowanie wysokich barier wejścia i wyjścia do sektora i tym samym zmniejszanie groźby pojawienia się nowych konkurentów oraz dóbr substytucyjnych. Wykorzystywanie pomocy publicznej przez funkcjonujące w sektorze podmioty może powodować sztuczne zwiększenie ich siły inwestycyjnej, możliwość dodatkowego zakupu nowoczesnych technologii, czy jeszcze większego obniżenia kosztów jednostkowych poprzez zwiększenie wielkości produkcji i sprzedaży wyrobów, i tym samym uzyskanie efektu ekonomiki skali. To wszystko będzie prowadzić do sytuacji, w której podmiotom nowym trudniej będzie wejść na rynek z racji poniesienia większych początkowych nakładów inwestycyjnych. Muszą one bowiem rozwinąć produkcję do takiego poziomu, w którym będzie ona opłacalna, biorąc pod uwagę działalność istniejących już na rynku podmiotów. W przypadku kapitałochłonnego sektora górniczego wielkość nakładów początkowych, jakie musi ponieść

inwestor na samym początku działalności, będzie szczególnie wysoka i dodatkowo wzmacniana przez fakt dotowania działalności podmiotów górniczych przez państwo, nawet tych nierentownych, co jeszcze bardziej będzie utrudniało wejście na taki rynek.

2. Eliminowanie konkurencji i zmniejszanie natężenia walki konkurencyjnej w sektorze. Selekttywne udzielanie pomocy publicznej może powodować, że dotowane podmioty będą ją wykorzystywały do walki konkurencyjnej, wyeliminowania konkurentów i w dłuższej perspektywie do zmniejszenia nasilenia walki konkurencyjnej. Pomoc publiczna może zniekształcać warunki konkurowania w danym sektorze, poprzez stawianie w lepszej uprzywilejowanej pozycji rynkowej beneficjentów pomocy, a w gorszej konkurentów, którzy takiego wsparcia nie otrzymali. Oczywiście taka sytuacja będzie miała miejsce wówczas, gdy pomoc publiczną będą otrzymywały tylko niektóre podmioty na rynku. W sytuacji, kiedy w sektorze pomoc otrzymują prawie wszystkie podmioty, a z taką sytuacją mamy do czynienia w sektorze górniczym, pomoc publiczna może wpłynąć na zmniejszenie natężenia walki konkurencyjnej, ale w nieco inny sposób. Mianowicie, gdy nie ma zjawiska naturalnego, wymuszonego przez rynek upadku przedsiębiorstw na rynku, podmioty rentowne funkcjonują na rynku z podmiotami nierentownymi, wszystkie korzystają z pomocy państwa i nie ma przypadków wejścia na rynek nowych graczy, to w takiej sytuacji nie funkcjonują żadne mechanizmy, które by sprzyjały nasileniu walki konkurencyjnej w sektorze. Tę sytuację dodatkowo będzie wzmacniał fakt, iż prawie wszystkie podmioty górnicze, z wyjątkiem prywatnej kopalni Siltech, są w rękach jednego właściciela - państwa i w stosunku do nich prowadzi się podobną, odgórnie określaną politykę. To wszystko będzie powodowało istotne zniekształcenie warunków konkurowania na rynku.
3. Zwiększanie obciążeń niezrealizowanych zmian organizacyjnych, ponoszonych przez całe otoczenie. Udzielanie dużej pomocy publicznej dla górnictwa w długim okresie czasu, nie przynoszącej istotnych efektów, będzie negatywnie wpływać na kondycję skarbu państwa i inne branże. Może to skutkować nawet osłabieniem tempa wzrostu gospodarczego z racji zmniejszenia dostępnych środków pomocy regionalnej i horyzontalnej dla innych, bardziej wzrostowych sektorów gospodarki.
4. „Sztuczne” zmniejszanie siły przetargowej dostawców i odbiorców. Udzielenie pomocy publicznej przedsiębiorstwu górniczemu może skutkować zwiększeniem jego siły przetargowej wobec dostawców i nabywców. Taki podmiot może dyktować warunki swoim kontrahentom, nawet gdyby dysponował realnie mniejszą siłą finansową od nich.

5. „Psucie” innych sektorów gospodarki krajowej. Preferowanie jednych sektorów kosztem innych, poprzez udzielanie dużej pomocy publicznej, może przyczyniać się do zwiększenia napięć społecznych i „psucia” przedsiębiorstw w innych sektorów. Przykład górnictwa, gdzie podmioty górnicze permanentnie nie realizują swoich zobowiązań i korzystają ze środków budżetowych i dużych przywilejów, a strajki górnicze skutecznie wymuszają na rządzie kolejne ustępstwa w obliczu złej sytuacji finansowej całej branży, może skutkować niezadowoleniem społecznym i strajkami innych grup zawodowych.

4. Uwagi końcowe

Publiczna pomoc sektorowa niewątpliwie jest bardzo ważnym instrumentem interwencjonizmu państwowego w procesy gospodarcze. Pozwala realizować szereg istotnych celów gospodarczych, ale również może nieść ze sobą bardzo wiele negatywnych reperkusji, zwłaszcza dotyczących zniekształcenia warunków konkurencji i rozwijania różnego rodzaju patologii organizacyjnych, czego przykładem jest właśnie górnictwo węgla kamiennego. Trzeba pamiętać tutaj o tym, że o ile z perspektywy konkretnego przedsiębiorstwa, zwłaszcza w krótkim okresie czasu, każda pomoc otrzymana od państwa w mniejszym bądź większym zakresie pozytywnie wpłynie na jego pozycję na rynku, to jednak nie każde wsparcie ma pozytywne skutki dla samej konkurencji na poziomie całej gospodarki [W. Burzyński, W. Karpińska – Mizielińska, T. Smuga 2003, s. 73]. Podobnie sytuacja wygląda z wpływem pomocy publicznej na proces zarządzania zmianami organizacyjnymi, gdzie ten wpływ może być niejednoznaczny - zarówno pozytywny, jak i negatywny. W tym aspekcie zatem bardzo ważne jest, by pomoc ta była w każdym przypadku jej udzielenia uzasadniona przesłankami ekonomicznymi. Udzielenie każdej pomocy publicznej powinno być rozpatrywane z punktu widzenia jej zasadności, tego czy korzyści związane z zastosowaniem tego narzędzia interwencjonizmu państwowego przewyższą same koszty pomocy publicznej. Chodzi tutaj o to, by pomoc publiczna rzeczywiście okazała się pomocą odczuwaną przez całą gospodarkę, a nie była de facto obciążeniem gospodarki.

Pomoc sektorowa jest „trudną pomocą”, gdyż koszty udzielania tego typu pomocy publicznej mogą być i często są w rzeczywistości nieadekwatne do osiągniętych rezultatów z racji tego, że dotyczą dużych sektorów wrażliwych, takich jak górnictwo, o gasnącym popycie, będących źródłem napięć i kryzysów na wielu płaszczyznach, generujących często duże straty, nie zaś branż przyszłościowych, rozwojowych - generujących duże zyski, będących siłą napędową całej gospodarki. Ponadto koszty udzielania tego rodzaju pomocy są również powiększane i często nieadekwatne do całościowych efektów restrukturyzacji poprzez

szereg negatywnych zjawisk, towarzyszących udzielaniu takiej pomocy, które zostały przedstawione wyżej i które powinny być brane pod uwagę przy całościowej ocenie wykorzystywania pomocy publicznej. W tym aspekcie pomoc sektorowa musi być uzasadniona ekonomicznie, szczególnie pod tym względem, aby pozytywne efekty związane z realizacją celów restrukturyzacji górnictwa zdecydowanie przewyższały negatywne rezultaty stosowania takiej pomocy.

Sposobem na zniwelowanie negatywnych efektów związanych z udzielaniem pomocy publicznej w górnictwie może być zwiększenie restrykcyjności nadzoru wydatkowania pomocy publicznej, przy stopniowym zmniejszaniu jej wielkości, do czego obligują dodatkowo Polskę przepisy unijne. Ponadto drogą do zmniejszenia negatywnego wpływu pomocy publicznej na funkcjonowanie kopalń może być zainicjowanie na szerszą skalę procesów prywatyzacyjnych w sektorze górnictwa węgla kamiennego, co przyczyni się do zwiększenia efektywności wykorzystania środków pomocowych, nasilenia rywalizacji konkurencyjnej i ukrócenia zjawisk patologicznych w kopalniach.

Literatura

1. Bolesta K., *Zasady udzielania pomocy publicznej dla górnictwa węgla kamiennego w UE – implikacje dla Polski*, „Polskie górnictwo a Unia Europejska”, Wyższy Urząd Górniczy, Katowice 2004.
2. Borkowski Z., *Regulacje prawne dotyczące zasad udzielania pomocy publicznej dla górnictwa węgla kamiennego w krajach Unii Europejskiej*, „Wiadomości Górnicze” nr 4 / 2003.
3. Burzyński W., Karpińska – Mizielińska W., Smuga T., *Wpływ pomocy publicznej na konkurencyjność przedsiębiorstwa*, „Gospodarka Narodowa” nr 3 / 2003.
4. Choroszczak J., *Koncepcja cybernetyczno – ekologiczna zmiany organizacyjnej a rozwój sektorów wrażliwych*, „Organizacja i Kierowanie” nr 1(123) / 2006.
5. Choroszczak J., Mikulec M., *Efektywne wykorzystywanie pomocy publicznej w restrukturyzacji podmiotów sektora górniczego*, (w:) Czopek K. (red.), *Ekonomika, Organizacja, Zarządzanie i Marketing w przemyśle wydobywczym*, AGH, Kraków 2005.
6. Dyoniziak R., Słaboń A., *Patologia życia gospodarczego*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1997.
7. Fornalczyk A., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw*, Komitet Integracji Europejskiej, Łódź 1998.
8. *Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji finansowej i organizacyjnej górnictwa węgla kamiennego w latach 1990 – 2001*, Raport nr 178/2002/P/01/146/-LKA Najwyższej Izby Kontroli, Katowice 2002.

9. Kroes N., *Reforming Europe's State Aid Regime: An Action Plan for Change*, Conference on European State Aid Reform, Brussels, 14th June 2005.
10. Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacjami*, SGH, Warszawa 1997.
11. Modzelewska-Wąchal E., *Pomoc publiczna i jej nadzorowanie*. Komentarz, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2003.
12. Pełka P., Stasiak M., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2002.
13. Paradowski P., *Prawo pomocy publicznej dla przedsiębiorców*, (w:) *Konkurencja*, pod red. Z. Brodeckiego, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004.
14. *Rozporządzenia Rady (WE) nr 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r. w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego*.
15. Stachowicz J. K., *Zarządzanie procesami reorientacji strategicznej w przedsiębiorstwach przemysłów tradycyjnych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.