Ministerstwo Środowiska przygotowało projekt zmian do ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. Jedną z kluczowych zmian jest wprowadzenie Narodowego Operatora Kopalin Energetycznych (NOKE). Warto poddać debacie publicznej niektóre z proponowanych kwestii i spojrzeć nieco szerzej na kwestię poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów w Polsce.

Po pierwsze nadzór

Czytając niektóre wypowiedzi w obronie projektu ustawy oraz NOKE, można odnieść wrażenie, jakoby poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów w Polsce odbywało się dziś w próżni, bez właściwego nadzoru, a dopiero powołanie NOKE to naprawi. Nic bardziej mylnego. W Polsce działa Wyższy Urząd Górniczy oraz dziesięć okręgowych urzędów górniczych, których ustawowym zadaniem jest troska o bezpieczeństwo złóż i prawidłowość procesu wydobywczego. Minister środowiska (minister) akceptuje projekty prac geologicznych oraz plany zagospodarowania złóż. Ministrowi podlega Państwowy Instytut Geologiczny. Odpowiedzialną funkcję w procesie wydobywczym pełnią kwalifikowani kierownicy ruchu każdego z zakładów górniczych. Istnieje wielostopniowa i zróżnicowana administracja zajmująca się kwestiami ochrony środowiska od szczebla lokalnego po centralny (zgodnie z acqui). Powołanie NOKE z punktu widzenia eksploatacji niewiele zmieni. NOKE ma być spółką prawa handlowego, a nie organem administracji. OUG już dziś mają kompetencje, o których pisze minister, i mogą w każdym czasie skontrolować kopalnie, przedstawiać swoje zalecenia, a w szczególnych okolicznościach wstrzymać ruch zakładu górniczego. Jeżeli jest inaczej, zamiast rewolucji należałoby zmodyfikować obowiązujące regulacje w ramach istniejących instytucji. Na marginesie, NOKE ma dotyczyć wyłącznie węglowodorów. Zrozumiałe, że w ocenie projektodawców takiego nadzoru nie potrzeba innym złożom.

Podmiot typu NOKE jest jednym z możliwych rozwiązań w przypadku znaczących złóż ropy czy gazu. Tej skali dziś jeszcze nie znamy. Polska w zakresie gospodarki złożami ma inny model, w którym występuje minister, urzędy górnicze pełniące nadzór nad poszukiwaniem i wydobyciem. Podobny model występuje np. w Niemczech, gdzie wydobywa się około 12 mld m sześć. gazu, czyli około trzy razy tyle, co obecnie w Polsce. Podmiot typu NOKE nie występuje także w Wielkiej Brytanii, gdzie własność złóż należy do Korony, a nie do właścicieli nieruchomości. Takich podmiotów nie ma także w większości państw UE. Argument ilościowy jest jednak bez znaczenia. Co zatem ma znaczenie?

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

[mc4wp_form id=”84″]

Po drugie pieniądze

Skoro kompetencje NOKE mogą dublować się z kompetencjami urzędów górniczych, należy spojrzeć na inny argument, jakim jest zwiększenie dochodów państwa i społeczności lokalnych. Innymi słowy, jak nie wiadomo, o co chodzi, to wiadomo, o co chodzi. Państwo i społeczności lokalne winny zarobić na eksploatacji złóż. Tak dzieje się w Polsce już dziś. Tak może być także w przypadku węglowodorów w przyszłości, pod warunkiem, że interes przedsiębiorców będzie brany pod uwagę. Należy się zgodzić z tym, że poziom opłat eksploatacyjnych z tytułu wydobycia węglowodorów w Polsce ukształtowany jest na zbyt niskim poziomie, ale czy najlepszym sposobem na zwiększenie dochodów państwa jest NOKE i Fundusz Pokoleń – mam pewne wątpliwości. Pozwolę sobie przedstawić pewien ciąg skojarzeń. W pierwszej kolejności, aby wydawać pieniądze, trzeba je zarobić. Aby je zarobić, trzeba znaleźć gaz. Aby znaleźć gaz, trzeba wykonać setki odwiertów rozpoznawczych. Aby wykonać setki odwiertów, trzeba zainwestować miliardy dolarów (bez gwarancji zwrotu). Aby zainwestować miliardy dolarów, trzeba mieć chętnych do inwestowania i poniesienia ryzyka. Aby byli chętni do inwestowania, muszą mieć warunki do wejścia i czytelne reguły gry w trakcie. Te akurat są w gestii rządu, niezależnie od geologii. Tu jednak od czasu zainteresowania Polską przez dużą liczbę inwestorów mieliśmy już wejście w życie nowego prawa geologicznego i górniczego w styczniu 2012 r. i proponowaną obecnie wielką zmianę tego prawa. Jeśli to jest stabilność reguł gry, to jak wygląda niestabilność?

Doświadczenie współpracy z firmami naftowymi wskazuje, że pieniądze łatwiej się wydaje, jak jest już co wydawać (spodziewana produkcja), a walutą absolutnie bezcenną jest zaufanie do kraju. Zmiana reguł gry w trakcie gry może skończyć się na dwa sposoby – międzynarodowy arbitraż albo wyjazd z kraju i koniec inwestycji. Wydaje się, że Polska zmierza dziś w tym drugim kierunku. Nie jest to zapewne wyłączna zasługa administracji, lecz jej roli nie można w tym zakresie pominąć. Wszelkie groźby zaostrzenia regulacji, motywacja przez presję, odniosą skutek odwrotny do zamierzonego. Tak na przykład należy ocenić ograniczenie możliwości wydłużenia fazy poszukiwawczej bez względu na specyfikę złoża węglowodorów (niekonwencjonalnych).

Fałszywie brzmi także argument o dochodach państwa dzięki NOKE. Po pierwsze NOKE mieć będzie udział w kosztach do 5 proc., a jego udział w zyskach ma być

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

równy udziałowi w kosztach. Tym samym pozycja NOKE ukształtowana została jako mniejszościowego inwestora. Bezsporne wszakże jest, że cele przychodowe państwa można znakomicie osiągać bez NOKE poprzez system opłat eksploatacyjnych i podatków, bez konieczności powoływania nowej spółki. O niejasno zdefiniowanej roli NOKE może także świadczyć prawo NOKE do zgłaszania organowi koncesyjnemu „zastrzeżeń" co do sposobu wykonywania koncesji. Abstrahując od dwuznaczności roli (donos na samego siebie jako wspólnika w eksploatacji), prawo to może w znaczący sposób utrudniać czy opóźniać prace. Operatorowi złoża może być bardzo trudno pogodzić się z taką rolą mniejszościowego wspólnika.

Po trzecie – jakie regulacje

Bardzo często w dyskusji na temat poszukiwania i rozpoznawania złóż gazu niekonwencjonalnego w Polsce używa się wielkich i groźnych słów o kolonizacji, rabunkowej gospodarce złożem czy spekulacji koncesjami. Dla osoby spoza sektora może to brzmieć prawie jak nowy Armagedon czy kolejny rozbiór kraju. Sprawa jest dużo prostsza i bardziej prozaiczna. Na całym świecie firmy poszukiwawcze, nawet te największe, dzielą się ryzykiem i potencjalnymi przyszłymi korzyściami. Współpraca górnicza typu farm out/in jest czymś naturalnym i oczywistym. Proces ten jest dobrze znany także polskim firmom współpracującym z zagranicznymi partnerami. Współpraca ta mogłaby zapewne odbywać jest jeszcze sprawniej, gdyby np. Ministerstwo Środowiska utrzymało dotychczasową praktykę pozwalającą na zawieranie umowy współużytkowania górniczego, a nie podużytkowania górniczego.

W kontekście projektowanych rozwiązań nie jest jasne, dlaczego przekształcenie istniejących koncesji w koncesje poszukiwawczo-wydobywcze miałoby być nagrodą za akceptację NOKE jako partnera. Dlaczego podmioty nieakceptujące współpracy z NOKE nie będą mogły takiego przekształcenia koncesji dokonać? Dlaczego bez wiedzy o złożu i bez znajomości technologii „dobrania" się do gazu łupkowego przedłużenie koncesji poszukiwawczo-rozpoznawczej będzie mogło nastąpić tylko na dwa lata? Kto rozsądny będzie chciał w takich okolicznościach wykonywać dalsze odwierty.

Podsumowując, Ministerstwo Środowiska już dziś ma szereg „czerwonych guzików" pozwalających na prawidłową gospodarkę złożem, nadzór nad procesem koncesyjnym i przebiegiem prac poszukiwawczych. Ma także możliwość cofnięcia koncesji w przypadku rażącego naruszania prawa przez koncesjonariusza.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Wprowadzenie NOKE tworzy dodatkową niepewność inwestycyjną, a nie rozwiązuje żadnego z istniejących problemów, za jakie należy uznać szybkość podejmowania decyzji przez administrację, proinwestycyjne interpretacje prawa, dobrą komunikację i racjonalność oczekiwań administracji. Spór pomiędzy centralnymi organami administracji w zakresie nadzoru nad NOKE oraz tworzenie Funduszu Pokoleń w kontekście realnych problemów branży brzmią jak mało śmieszny żart.

Źródło: Rzeczpospolita. Czytaj dalej…

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].