

Czy Narodowy Operator Kopalin Energetycznych powstanie? Część ekspertów uważa, że to niepotrzebny twór. O problemach z NOKE mówi Grzegorz Pytel, ekspert ds. ropy i gazu w Instytucie Sobieskiego w Warszawie, od ponad dwóch dekad związany z branżą poszukiwania i wydobywania węglowodorów.

Dariusz Malinowski - Jak pan ocenia próby zinstytucjonalizowania poszukiwań gazu łupkowego?

Grzegorz Pytel - „Nie należy szukać czarnego kota, w na czarno wymalowanym i ciemnym pokoju, zwłaszcza jeżeli go tam nie ma” mówi stare powiedzenie. Ministerstwo Środowiska nie docenia płynącej z tej sentencji ponadczasowej prawdy i od kilkunastu miesięcy poszukuje instytucjonalnych rozwiązań dla działalności poszukiwawczo-wydobywczej gazu z łupków m.in. poprzez propozycję powołania Narodowego Operatora Kopalin Energetycznych, podczas gdy zasadnicza przeszkoda w rozwoju branży leży gdzie indziej.

Gdzie?

- Próba stworzenia nowej tzw. ustawy węglowodorowej wyznaczającej warunki poszukiwania i wydobywania węglowodorów w Polsce, podejmowana jest z pominięciem fundamentalnej reformy struktury tej branży w Polsce stosując mechanizmy wolnorynkowe przy zachowaniu strategicznej kontroli państwa.

Ustawa ta powinna z jednej strony zadowalać władze państwowe, gwarantując im kontrolę nad tym procesem oraz odpowiednio wysokie dochody w przyszłości, z drugiej strony ma zadowalać firmy prywatne tak, aby przygotowane były podejmować wielkie i długoterminowe inwestycje oparte na stopie zwrotu, która uzasadniałaby podejmowane ryzyko.

Warto zaznaczyć, że na tak wczesnym etapie, zwanym greenfield, na jakim jest obecnie poszukiwanie i wydobywanie gazu z łupków w Polsce, ryzyko to jest bardzo wysokie (często wręcz niemożliwe, by je w praktyczny sposób oszacować).

[mc4wp_form id="84"]

Firmy z branży krytykują, że będą obowiązki, a ryzyko fiaska jest duże...

- Na obecnym etapie mamy do czynienia z sytuacją sprzężenia zwrotnego. Otóż brak jasno zdefiniowanych warunków podnosi ryzyko działających firm, a w związku z tym firmy te oczekują wyższej stopy zwrotu. Jednakże to oczekiwanie powoduje,

że władze nie są przygotowane wyjść naprzeciw oczekiwaniom firm, aby nie narazić się z kolei na oskarżenie oddawania nazbyt wiele bogactwa narodowego inwestorom. Brak tego wyjścia naprzeciw coraz bardziej podnosi ryzyko. I tak dalej... to sprzężenie zwrotne się nakręca, a jego efektem jest wzrastające ryzyko.

Co jest powodem takiego stanu rzeczy?

– Głównym jest struktura branży poszukiwania i wydobywania węglowodorów w Polsce. Oparta jest ona na państwowych firmach, w tym firmach serwisowych. Do czasu rozpoczęcia się gorączki poszukiwania gazu w łupkach, rola firm prywatnych sektora poszukiwawczo-wydobywczego była znikoma i miała często niejasny i nieprzejrzysty charakter.

Taka struktura skutkuje po pierwsze bardzo niskim ryzykiem ponoszonym przez firmy państwowe w relacjach z władzami. Wynika ono z faktu, że skoro państwo kontroluje firmy poszukujące i wydobywające węglowodory w Polsce, to ich zarządy nie muszą się obawiać, że państwo im zaszkodzi np. poprzez zbyt wysokie opodatkowanie czy nieodpowiednie regulacje. Nie oznacza to, że państwo tego zrobić nie może. Jest to po prostu taki sam problem jak dla prywatnej firmy niekorzystne decyzje prywatnych udziałowców: one zarządów nie obciążają i nie jest to ich sprawa, mimo że mogą firmę doprowadzić do bankructwa.

Co innego w przypadku prywatnych firm poszukujących i wydobywających węglowodory: to właśnie do obowiązków – wobec prywatnych udziałowców – zarządów tych firm jest ocenić ryzyka wynikające z decyzji władz państwowych krajów, w których działają i o ile możliwe ryzyka te minimalizować, oraz wobec nich odpowiednio określać stopę zwrotu podejmowanych inwestycji.

A w przypadku firm państwowych?

– Sytuacja jest jeszcze bardziej skomplikowana w przypadku wydobywania surowców naturalnych przez państwowe firmy. Wtedy presja polityczna, aby państwo maksymalizowało swoje przychody z tytułu podatków nie istnieje. Bo to co nie zostanie ściągnięte przez państwo pozostaje przecież w państwowej firmie. Produktem ubocznym takiej sytuacji jest bardzo niska produktywność ekonomiczna państwowych firm wydobywających surowce naturalne. Tworzy to pewnego rodzaju equilibrium: firmy, aby nie stwarzać pretekstu do zbyt wysokiego opodatkowania, tak prowadzą swoją działalność, aby nie wykazywać zbyt wysokich zysków. W sumie jest to esencja zasad realnego socjalizmu w praktyce.

Konsekwencje tych mechanizmów można było np. zaobserwować w Polsce po 2004 r. Podczas gdy ceny ropy naftowej wzrosły dwukrotnie podatek CIT został obniżony z 27 proc. do 19 proc. Ceny gazu ziemnego wzrosły też proporcjonalnie, bowiem indeksowane one były do ceny ropy. Inne podatki z tytułu wydobycia ropy naftowej kształtowały się na poziomie rzędu 1 proc., czyli można je praktycznie pominąć. Z jednej strony przy takim wzroście ceny ropy naftowej było ekonomicznie nieracjonalne tak drastyczne obniżenie opodatkowania. Z drugiej, nie doprowadziło to jednak, jak można by było oczekiwać z wolnorynkowego punktu widzenia, do rozkwitu branży w Polsce.

No właśnie co z opodatkowaniem wydobycia? Państwo, co naturalne, będzie chciało mieć jak największe wpływy?

– W sytuacji tak niskiego opodatkowania wydobycia węglowodorów w Polsce, i to z bardzo łatwych i świetnie już rozpoznanych zasobów konwencjonalnych, prywatne firmy muszą brać pod uwagę, że władze będą chciały podnieść stopę opodatkowania. Jednak czy obecna debata tocząca się równoległe do debaty o założeniach ustawy węglowodorowej o tym czy 40 proc. opodatkowania węglowodorów, to za mało czy za dużo, ma w ogóle sens?

Bardzo łatwo wyobrazić sobie sytuację, gdy w niezbyt sprzyjających warunkach ekonomicznych lub gdy zasoby okażą się zbyt mało atrakcyjne z technicznego punktu widzenia, 40 proc. będzie dużo za dużo. Podobnie realnym jest scenariusz ryzyka, gdy przy wysokim zapotrzebowaniu na gaz lub gdy zasoby okażą się łatwe i tanie do wydobycia (np. na skutek rozwoju technologicznego), 40 proc. okaże się dużo za mało. Takiego właśnie ryzyka nie sposób ogólnie określić na etapie greenfield, w aktach prawnych, które miałyby obowiązywać przez dziesięciolecia.

Co więcej poszczególne prywatne firmy mogą te ryzyka zupełnie inaczej oceniać. Dodatkowo mogą one też zupełnie inaczej te same ryzyka wyceniać z punktu widzenia oczekiwanej stopy zwrotu np. z powodu ich aktualnego profilu ryzyka inwestycyjnego.

To jak kwestia podatków według pana powinna być rozwiązana?

– Jedynym sposobem zmaksymalizowania przez państwo przychodów z podatków z wydobycia węglowodorów w przyszłości, jest skorzystanie z wolnorynkowego mechanizmu przetargu, którego efektem byłyby indywidualne kontrakty. Ogólnie kontrakty te nazywane są Production Sharing Agreements. To firmy postawione w

konkurencji między sobą same musiałyby zdecydować o wziętych na siebie zobowiązaniach. Można przy tym zastosować mechanizmy wielorundowe (np. jak w przypadku akcji UMTS w Wielkiej Brytanii w 2000 r.). Nawet przy obecnym przydzieleniu prawie wszystkich licencji w Polsce na poszukiwanie gazu w łupkach można to podejście zastosować.

Jednak nawet takie podejście nie rozwiązuje długoterminowej wiarygodności poziomu opodatkowania działalności firm prywatnych przez państwo. Nawet gwarantując stabilność Production Sharing Agreements poprzez zasady międzynarodowego arbitrażu, państwo zawsze znajdzie drogę do kieszeni podatników, w tym wypadku prywatnych firm produkujących węglowodory w przyszłości, na zasadzie wprowadzenia innych przepisów czy regulacji fiskalno-podatkowych. Z tej roli państwo nie jest w stanie abdykować w umowach z prywatnymi firmami ponieważ rezygnowałoby z roli suwerena.

Jedyną metodą gwarantowania stabilności i sprzyjających zasad fiskalnych i regulacyjnych dla prywatnych firm poszukujących węglowodory jest sytuacja, gdy samo państwo oraz podmioty od niego zależne stają się zakładnikami sukcesu całej branży. Na wczesnym etapie poszukiwania węglowodorów, czyli greenfield, jest to powiązanie poprzez bezpośrednie dzielenie ryzyka inwestycyjnego (np. posiadanie udziałów w tych samych licencjach przy zastosowaniu zasady tzw. ring fencing) oraz otwarcie sektora serwisowego według zasad wolnorynkowych. Nie powinno też być zaskoczeniem, że właśnie taki model wypracowała Norwegia. Obecne przywoływanie jakoby propozycja nowej ustawy węglowodorowej oparta była na norweskich wzorcach, jest dla Norwegów niezrozumiała o ile nie obraźliwa. To tak jakby konstruktor wozu drabiniastego twierdził, że wykulty jego wynalazczości oparte są na rozwiązaniach Ferrari, bo zamontował zderzaki i hamulce z kilku różnych modeli tej renomowanej marki.

Czyli innymi słowami obecne decyzje są zbyt wczesne?– Debata czy opodatkowanie wydobywania węglowodorów w przyszłości powinno być na poziomie 40 proc., czy też idea powołania NOKE są optymalne, czyli korzystne zarówno dla interesów państwa, jak i prywatnych inwestorów pozbawione są racjonalnego, merytorycznego sensu. Nawet gdyby przy dopracowaniu pewnych szczegółów i w odpowiednich warunkach ekonomicznych i prawnych były to i tak są one długoterminowo niewiarygodne. Bardzo łatwo jest przewidzieć ryzyko sytuacji, że za 5, 10 czy 15 lat, gdy prywatne spółki okazałyby się zbyt dochodowe, zmiany prawne niekorzystne dla prywatnych firm mające także quasi retrospektywny charakter, stałyby się głównym tematem kampanii wyborczych ze skutkiem dla firm

prywatnych z góry łatwym do przewidzenia.

Z punktu widzenia rachunku ryzyka inwestycyjnego, bez głębokich zmian strukturalnych w branży poszukiwania i wydobywania węglowodorów w Polsce, mających charakter wolnorynkowy, ale przy zachowaniu kontroli strategicznej państwa, nie da się stworzyć korzystnych i wiarygodnych warunków, które zachęciłyby prywatnych inwestorów do podjęcia olbrzymich, długoterminowych inwestycji. Podobnie jak w warunkach realnego socjalizmu istniejące prywatne firmy nie były w stanie zapewnić równowagi rynkowej, zakładając dobrą wolę obu stron (czyli np. że władzom nie chodzi o utrzymanie aktualnej stagnacji inwestycyjnej), zarówno władze, jak i firmy poszukujące gazu w łupkach w Polsce, ogarnięci są wypracowaniem obopólnie satysfakcjonujących rozwiązań w sytuacji, gdy przy obecnej strukturze branży takie rozwiązania po prostu nie istnieją.

Źródło: WNP. [Czytaj dalej...](#)