

GEOLOGIA W PERSPEKTYWIE

Odpowiedź na artykuł Mariusza-Oriona Jędryska „Polityka geologiczna i surowcowo-energetyczna Rzeczypospolitej Polskiej” zamieszczony w Przeglądzie Geologicznym nr 9/2013

Piotr Woźniak¹



We wrześniowym numerze Przeglądu Geologicznego (9/2013) ukazał się artykuł Pana Profesora Mariusza-Oriona Jędryska pt. „Polityka geologiczna i surowcowo-energetyczna Rzeczypospolitej Polskiej”. Publikacja ma być zapewne przyczynkiem do dyskusji o polityce geologicznej państwa.

W artykule pojawia się zestaw postulatów zmian kierunku myślenia o geologii, surowcach i energetyce, a także zarzutów dotyczących polityki państwa w tych dziedzinach. Dlatego – jako Główny Geolog Kraju – poczułem się wywołany do odpowiedzi. Polemika z artykułem Pana Profesora jest jednak trudna z dwóch powodów. Po pierwsze, w artykule całkowicie pominięto ramy prawne systemu zarządzania strategicznego państwem, czyli prowadzenia polityki rozwoju w Polsce. Po drugie, mimo trafnej diagnozy obecnego stanu w kilku aspektach, proponowane przez Pana Profesora rozwiązania są sprzeczne. Nie tylko z powodu nieuporządkowanej nomenklatury, ale przede wszystkim zdumiewającego sposobu wnioskowania. Spróbuję więc najpierw oczyścić przedpole prawno-instytucjonalne, żeby przejść do celów polityki i środków wykonawczych.

PODSTAWY PRAWNE SYSTEMU ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO

W dyskusjach o strategiach i polityce obowiązują twarde ograniczenia metodologiczne. Ograniczenia te wyznaczają obowiązująca od 2006 r. ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz przyjęty przez Radę Ministrów dokument „Plan uporządkowania strategii rozwoju” z lipca 2012 r. Nowe rozwiązania zostały wprowadzone, aby zapobiec „inflacji” strategii i polityki, często bowiem marzenia i projekcje poszczególnych resortów i ministrów znajdowały wyraz w nowej „strategii” czy „polityce”. Przed przyjęciem ustawy o polityce rozwoju doliczono się ponad 800 wcześniejszych dokumentów pretendujących do rangi polityki/strategii/planu, które sformułowano w ostatnich 15 latach.

Sytuacja została więc systemowo uregulowana – w planowaniu na szczeblu państwa obowiązują dwa hierarchiczne poziomy: strategie (z ich celami i działaniami) i programy wykonawcze.

Jedną z dziewięciu tzw. strategii zintegrowanych (w rozumieniu art. 9 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju), czyli strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko (BEiŚ), obejmuje racjonalną gospodarkę zasobami naturalnymi, a więc tematykę postulowaną w artykule Pana Profesora polityki geologicznej i surowcowo-energe-

tycznej. Tematykę tę opisują Działania od 1 do 5 w ramach Celu 1 strategii BEiŚ.

Projekt BEiŚ ma swoją kilkuletnią historię i był szeroko dyskutowany, również publicznie. Obecnie znajduje się on na ostatnim etapie uzupełnień w Ministerstwie Gospodarki, a następnie rozpatrzy go Komitet Stały Rady Ministrów.

Zgodnie z art. 15 ust. 4 pkt. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, BEiŚ będzie jedyną właściwą podstawą do prac nad dokumentem wykonawczym, czyli programem rozwoju.

Punktem wyjścia do dyskusji na temat „polityki geologicznej i surowcowej” może być więc wyłącznie analiza i krytyka projektowanej strategii BEiŚ pod kątem adekwatności celów w zakresie geologii i gospodarki złożami oraz mierników osiągania tych celów. Wnioski *de lege ferenda* w zakresie przygotowanego na podstawie celów BEiŚ programu rozwoju polskiej geologii powinny być uzupełnianie o harmonogram wdrożenia. To prosty schemat, jednak wymaga on samodyscypliny ze strony organów wdrażających.

DIAGNOZY I CELE STRATEGICZNE

Po ustaleniu punktów odniesienia na poziomie prawnym i strategicznym spróbuję odnieść się do merytorycznych tez zawartych w artykule Pana Profesora. Nie jest to niestety łatwe, ze względu na niespójność diagnozy oraz proponowanych celów i środków ich realizacji.

Chciałbym tu powtórzyć, że niektóre diagnozy Pana Profesora uważam za zgodne ze stanem faktycznym. Wzrost tych diagnoz, zwłaszcza dla środowiska stałych czytelników Przeglądu Geologicznego, może być jednak wtórny, ze względu na ich umiarkowaną odkrywczność.

Zgadzam się więc, tak jak wszyscy, z tezą o obowiązku dbałości o państwową własność złóż. Wynika ona z przepisów prawa i – poza nielicznymi wyjątkami – wszyscy się z nią pogodzili już w czasach średniowiecznych. Skarb Państwa jest jedynym właścicielem złóż kopalin objętych własnością górnictw, w związku z tym państwo ma obowiązek w sposób efektywny swoją własnością zarządzać. *Nota bene*, jaskrawym przykładem pasywnego podejścia do gospodarki zasobami kopalin jest zarówno ustawa „Prawo geologiczne i górnictwo” (PGG) z 1994 r. obowiązująca za kadencji Pana Profesora na stanowisku Głównego Geologa Kraju, jak i obecnie obowiązująca ustawa PGG z 2011 r., którą z dużym wysiłkiem staramy się obecnie znowelizować.

Już mniej trafne, ale mieszczące się w granicach polemiki jest stwierdzenie: „warunkiem utrzymania bezpieczeństwa gospodarczego jest utrzymanie przez Skarb Państwa nie tylko zasobów kopalin, ale przede wszystkim własności struktur geologicznych, a każde ich użytkowanie musi

¹ Ministerstwo Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa; Podsekretarz Stanu, Główny Geolog Kraju.

być ściśle uregulowane”. Tak jak przecież obowiązują podział na złoża objęte własnością górnictwem i nią nieobjęte (odpowiednio do dawnego podziału na kopaliny podstawowe i pospolite), które to rozróżnienie Pan Profesor zechciał zignorować na potrzeby artykułu, tak już powielenie tego samego podejścia na struktury geologiczne jest nieuprawnione. Reglamentacja dostępu do złóż obowiązywała zawsze, natomiast koncepcja reglamentacji dostępu do struktur jest w powijakach i absolutnie nie została przesadzona. Chyba że Pan Profesor utożsamia struktury geologiczne z górotworem. Ale wtedy poza rozważaniami pozostaną np. wyrobiska pokopalniane. Być może tą arbitralną tezą artykuł miał wywołać dyskusję, na jaką ten aspekt geologii stosowanej z całą pewnością zasługuje.

Trudno również zaprzeczyć zdroworozsądkowej przepowiedni, że kopalne surowce energetyczne będą w dającej się przewidzieć przyszłości podstawą polskiej energetyki. Pojawia się wprawdzie teza dyskusyjna – o tym, że surowce decydują o energetyce, chociaż wiadomo, że kontrtezą jest stwierdzenie, iż energetyka to rynek technologii, a nie paliw. Pan Profesor nie rozwija tematu, zapewne skrepowany formatem publikacji.

Umiarkowane zaskoczenie wywołuje też niesłuchanie trafne spostrzeżenie o wahaniach podaży i popytu surowców mineralnych w ogóle. Znam tylko pojedyncze przypadki twierdzeń odwrotnych. Trudno też nie zgodzić się z faktem „nierównomiernego globalnego rozkładu złóż” przywołanym z dużą mocą jako argument za efektywnością działalności geologiczno-górnictwa w Polsce.

Tu jednak kończy się wątek artykułu Pana Profesora oparty na tezach w dużej części prawdziwych, mimo że niezbyt odkrywczych. Dalej bowiem wnioski co do celów polityki surowcowej albo same cele są przedstawione w sposób, przed którym kapitulują intelektualnie.

Artykuł wskazuje na przykład na błędne „tunelowe” postrzeganie zagadnienia surowców, źródeł energii i ogólnie geologii, co ma powodować chroniczną niespójność polityki państwa w zakresie bezpieczeństwa surowcowego, a co za tym idzie jej nieefektywność i ekonomiczną niewydolność. Po czym na poparcie tej tezy wymienione zostały przykłady państw, które wzmacniają swą pozycję gospodarczą przez odpowiednią politykę surowcową. To logiczne. Natomiast już przytoczone przykłady mieszają przyczyny ze skutkami i cele z narzędziami.

Przecież takie państwa jak Katar, Kuwejt i w dużej mierze USA (gaz z formacji łupkowych!), które zostały przywołane, a które w swej polityce surowcowej dokonały – i to z imponującym nam skutkiem – priorytetyzacji celów i ewidentnie stawiają na rozwój wydobycia wybranej „tunelowo” jednej kopaliny. To nie przykład mylnej polityki surowcowej, tylko dowód na świadomą decyzję o priorytecie tej polityki. Norwegia, również przywołana w artykule, wydobywa ogromne ilości ropy i gazu ziemnego, a konsumuje je w ilościach minimalnych. Na 100 mld m³ gazu wydobywanego co roku na Morzu Norweskim na rynek krajowy trafia tam niewiele ponad 0,5 mld m³. Norwegia nie prowadzi szerokiej działalności wydobywczej dla bezpieczeństwa surowcowego, tylko dla zysku. I oczywiście z całą tego świadomością, a nie przez pomyłkę.

Artykuł pozostawia więc czytelnika w dysonansie – czy podejście „tunelowe”, czy też może priorytetyzacja celów polityki geologicznej, traktowanej w artykule zamiennie z surowcową i złożową? Gorzej jeszcze, w ten swoisty sposób artykuł zdaje się dawać wyższość robieniu „wszystkiego po trochu”. Ale wtedy przeczy on sam sobie.

Zdążyliśmy się już przyzwyczaić, że – podobnie jak pewien rzymski polityk dwadzieścia trzy wieki temu – Pan

Profesor kończy każde swoje wystąpienie stwierdzeniem: „A poza tym uważam, że należy stworzyć Państwową Służbę Geologiczną w każdej gminie i w każdym sołectwie”.

Dyskusja na temat funkcjonowania Państwowej Służby Geologicznej (PSG) w formule zaproponowanej w artykule, tzn. „policji geologicznej”, jest przedwczesna co najmniej z punktu widzenia metodologicznego.

W przypadku zarządzania strategicznego najpierw określa się cele i dokonuje się ich priorytetyzacji, a dopiero potem rozważa się, czy istniejące zasoby finansowe i organizacyjne (np. kadrowe) są w stanie im podołać. Nie tylko ja uważam, że jest to abecadło zarządzania strategicznego.

PSG w każdej formule jest tylko środkiem osiągnięcia celów w zakresie polityki geologicznej/surowcowej. Dopiero gdy cele te zostaną określone i dokona się ich priorytetyzacji oraz rozważy, czy formuła PSG jest optymalna z punktu widzenia ich osiągnięcia, warto podjąć dyskusję nad organizacją tej służby.

Koniecznym chciałbym tu zwrócić uwagę, że zgodnie z ustawą „Prawo geologiczne i górnictwo” rolę Państwowej Służby Geologicznej pełni Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy i jest to model powszechnie przyjęty w Europie i na świecie. Służby geologiczne co do zasady nie wypełniają zadań administracji geologicznej, nie są policją geologiczną, nie pilnują i nie gospodarują złożami ani górotworem. Namawianie do utworzenia policji geologicznej jest niepotrzebną próbą wymówienia zaufania do PSG, którym służba ta zasłużyła się cieszy. Osobiście uważam, że jest to nie na miejscu.

Doszło tu zapewne do pomylenia roli i funkcji służby geologicznej z rolą i funkcją administracji geologicznej, co moim zdaniem demoluje przesłanie artykułu w całości.

WĘGLOWODORY ŚWIATEŁKIEM W „TUNELU”?

Na zakończenie chciałbym przedstawić własny, pozytywny program gospodarki zasobami mineralnymi, a konkretnie złożami kopalin objętych własnością górnictwem. Ma on umocowanie w dokumentach strategicznych i jest już realizowany w ramach prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy „Prawo geologiczne i górnictwo”.

Projekt BEiŚ kładzie nacisk na kontynuowanie rozpoznania występowania surowców energetycznych i stworzenie możliwości ich eksploatacji na terytorium kraju oraz wskazanie złóż strategicznych. A za takie uznano węglowodory, w pierwszej kolejności gaz ziemny. BEiŚ nakłada obowiązek przygotowania i wdrożenia przejrzystej struktury prawno-regulacyjnej w obszarze wydobycia gazu, czyli postuluje – na poziomie wykonawczym – dokładnie to samo co Pan Profesor w artykule, tylko *à rebours*. Kładzie bowiem jednoznacznie nacisk na zarządzanie przez państwo „w sposób efektywny swoją własnością” i „ściśle uregulowanie użytkowania zasobów kopalin”, w jakże jednak odmienny sposób.

Skupienie się na węglowodorach jako priorytecie uważam za celowe. Pan Profesor sam dostarczył przykładów państw, które przyjęły taką politykę z korzyścią dla całej gospodarki, ja zaś ze swojej strony chciałbym wskazać na „wysyp” np. w USA analiz i opracowań wskazujących na reindustrializację amerykańskiego przemysłu oraz wzrost zatrudnienia wynikające z tzw. rewolucji łupkowej (tylko w przypadku przemysłu chemicznego mamy dwa opracowania: „Shale gas. Reshaping the US chemicals industry” (PwC, październik 2012 r.) oraz „Shale gas, competitiveness, and new US chemical industry investment: an analysis based on announced projects” (American Chemistry Council, maj 2013 r.).

Realizacją priorytetu jest projekt ustawy o zmianie ustawy „Prawo geologiczne i górnicze”. Projekt ten przede wszystkim w pełni implementuje do porządku krajowego rozwiązania dyrektywy 94/22/WE w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów. Dyrektywa 94/22/WE zawiera liczne rozwiązania, które ingerują w uświęcone traktatami tzw. cztery swobody wspólnego rynku UE do tego stopnia, że pozwala ona, aby ustawodawstwa krajowe mogły przewidywać obowiązek udziału państwa bądź podmiotu państwowego w działalności związanej z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem węglowodorów. Kompetencje państwa (lub podmiotu państwowego), jeśli chodzi o wpływ na zarządzanie przedsiębiorstwem wydobywczym, są określone w dyrektywie bardzo szeroko. I domykają system nadzoru nad rozpoznawaniem złóż węglowodorów i wydobywaniem węglowodorów ze złóż. Ze szkodą dla rozwoju działalności *upstream* w poprzednich latach, pierwsza komplementarna propozycja dla węglowodorów przebiła się jako priorytet dopiero w 2012 r.

Kolejnym narzędziem „efektywnego zarządzania własnością Skarbu Państwa” przewidzianym w noweli PGG jest odwrócenie polskiej i tylko polskiej logiki działalności *upstream*: państwo nie będzie wyłącznie reaktywne wobec przemysłu naftowego. Będzie wyznaczać obszary przetargowe i ogłaszać przetargi. Spośród zainteresowanych działalnością będą wybierani wyłącznie najlepsi. To optymalne narzędzie „efektywnego zarządzania kopaliniami”, którego domaga się Pan Profesor. Można je chyba było od razu

nazwać w samym artykule – nazywa się „konkurencja”. Można je też było dawno temu wprowadzić w zgodzie z interesem państwa i w pełnej zgodzie z regulacjami UE.

Projekt zmian regulacyjnych obejmuje również rozwiązania w zakresie raportowania informacji, w tym danych geologicznych przez przedsiębiorców, które mają pogłębić kompetencje państwa, w tym PSG, w dziedzinie geologii i złóż, a także ułatwić zainteresowanym dostęp do informacji geologicznej i złożowej i poszerzyć ten dostęp przez wprowadzenie jednego okienka w postaci systemu Geoinfonet. To z kolei narzędzie nazywamy „przejrzystością”.

Każda strategia i polityka sektorowa jest ułomna, jeśli nie stoją za nią realnie oszacowane środki potrzebne na realizację. Dlatego, zgodnie z projektem zmian w ustawie PGG, corocznie ściśle określone wpływy z działalności sektora poszukiwawczo-wydobywczego zostaną przekierowane z powrotem do sektora. Z części opłaty eksploatacyjnej, którą dysponuje Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, oraz należności z tytułu użytkowania górniczego i za udostępnienie informacji geologicznej, opłacanych przez cały sektor, będzie finansowana dziedzina uznana za priorytetową dla państwa – poszukiwanie i udostępnianie złóż węglowodorów.

Podsumowując, artykuł z numeru 9/2013 Przeglądu Geologicznego, odczytany jako przyczynek do dyskusji na temat polskiej polityki surowcowej, zwoździ na manowce. Temat jest bardzo trudny i złożony, ale nie zwalnia to dyskutantów z formułowania spójnych wniosków.

Ale Przeglądowi Geologicznemu z satysfakcją gratuluję szerokich łamów, niezmiennie od wielu lat.