



## Ocena inwestycji w górnictwie węgla kamiennego – wady stosowanych procedur

### Assessment of suitability of the used methods for evaluating investments in coalmining industry

Mgr Andrzej Szędzielarz<sup>\*)</sup>

**Treść:** Ocena efektywności inwestycji w górnictwie skoncentrowana jest wyłącznie na perspektywie samego inwestora lub instytucji uczestniczącej w finansowaniu inwestycji. To oczywiście bardzo racjonalne i konieczne podejście z punktu widzenia zarządzania przedsiębiorstwem górnictwem. To podstawowy obowiązek kierownictwa tych firm. Ocena taka robiona jest jednak w sposób, jaki ocenia się każdy inny projekt komercyjny. Pojawia się tutaj wątpliwość, czy inwestycje w górnictwie, w szczególności inwestycje początkowe, powinny być przy ocenie ich efektywności traktowane tak samo jak inne inwestycje komercyjne. Brakuje kompleksowego podejścia do oceny takich inwestycji, do stworzenia mechanizmów, które maksymalizowałyby szanse na osiągnięcie korzyści z realizacji takich inwestycji przez poszczególnych interesariuszy. Wydobywanie węgla jest działalnością obciążoną znaczącym oddziaływaniem na otoczenie, dlatego jego mechanizmy muszą uwzględniać interesy wszystkich podmiotów „dotkniętych” działalnością górnictwem. Każda ze stron musi w sposób przejrzysty rozumieć korzyści wynikające z realizacji inwestycji, a ewentualne ustępstwa muszą być wzajemnie kompensowane w sposób dający poczucie osiągniętego sukcesu. Punktem wyjścia do takich rozważań może być analiza efektywności alokacji zasobów, zwana efektywnością Kaldora - Hicksa. Umożliwia ona konstrukcję rozwiązań mogących skompensować straty jednych interesariuszy w korelacji z zyskami innych w taki sposób, że wszystkie strony w sposób aktywny działają na rzecz inwestycji, mając do dyspozycji przejrzyste kryteria swoich szans na optymalizowanie korzyści z inwestycji. Rozwiązania te są szansą na uzyskanie konsensusu między interesariuszami, w szczególności między przedsiębiorcami górnictwem a społecznością lokalną.

**Abstract:** Evaluation of the effectiveness of investments in the mining industry is focused exclusively on the perspective of the investor or institution involved in financing an investment. This is obviously a very rational and necessary approach for the management of a mining company. It is the primary responsibility of the management of those companies. Such an assessment, however, is done in a way that is evaluated as every other commercial project. Here there is doubt as to whether investments in mining, in particular, initial investments should be in assessing their effectiveness treated the same as other commercial investments. There is no comprehensive approach to the assessment of such investment and the creation of mechanisms that maximize the chances of achieving the benefits of pursuing such investments by individual stakeholders. Coal mining is an activity with significant impact on the environment, because its mechanisms must take into account the interests of all stakeholders "affected" by mining activities. Each party must clearly understand the benefits of the investments and any concessions have to be mutually compensated in a way that gives a sense of its success. The starting point for such considerations can be an analysis of the efficiency of resource allocation, efficiency called Kaldor - Hicks. It enables the construction of solutions that can compensate for the loss of some stakeholders in correlation with gains of others in such a way that all parties while actively working for the investment, with the disposal of transparent criteria their chances of optimizing the benefits of the investment. These solutions are an opportunity to reach a consensus among stakeholders, in particular the mining entrepreneurs and local communities.

#### Słowa kluczowe:

inwestycje początkowe, efektywność inwestycji, górnictwo węgla kamiennego

#### Key words:

initial investment, investment efficiency, coalmining

### 1. Ocena efektywności inwestycji

W ocenie efektywności inwestycji istotnym zagadnieniem pozostaje jej szczegółowa definicja. Stąd pytanie, czym jest efektywność inwestycji górnictwem, po co przygotowuje się

ocenę efektywności i kto to robi lub kto to robić powinien. Najczęściej efektywność inwestycji definiuje się jako relację między efektami osiągniętymi w wyniku realizacji inwestycji a wielkością zaangażowanych środków. Tak też ocenia się projekty realizowane w górnictwie. Efekty inwestycji górnictwem odnosi się jednak wyłącznie do kwestii ekonomicznych, a zaangażowane środki ogranicza się wyłącznie do nakładów

<sup>\*)</sup> Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

finansowych. Ocenę efektywności przygotowuje przedsiębiorca górniczy, a w przypadku gdy w projekt inwestycyjny angażowane są środki finansowe z zewnątrz (kredyt bankowy, obligacje, leasing itp.) to taką analizę przygotowuje również dawca tych środków. Czy ktoś jeszcze? W zasadzie nie. W przypadku inwestycji odtworzeniowych, szczególnie gdy mamy do czynienia z wymianą maszyn, urządzeń, wyposażenia itp., to ocenę wykonywaną wyłącznie przez przedsiębiorcę górniczego i instytucje finansujące można przyjąć za wystarczającą.

Co jednak w przypadku inwestycji początkowych, inwestycji polegających na przygotowaniu do eksploatacji nowych złóż? Czy zarówno po stronie efektów, jak i nakładów nie powinno się przeprowadzić analizy efektywności takiej inwestycji z punktu widzenia również innych interesariuszy? Powinno tak właśnie być, ale pozostali interesariusze albo nie są zainteresowani taką analizą albo ze względu na aktualne rozwiązania prawne, nawet gdy przeprowadzona zostanie taka analiza, to jej wyniki nie mogą zostać wykorzystane do skonstruowania korzystniejszych warunków realizacji inwestycji dla interesariuszy.

W żadnym akcie prawnym nie ma zapisów mówiących o konieczności analiz związanych z realizacją inwestycji górniczych uwzględniających kwestie, które zostały powyżej wskazane. Może poza jedną sprawą odnoszącą się do racjonalnego wykorzystania zasobów<sup>1</sup>. Tak naprawdę to przedsiębiorca górniczy proponuje sposób zagospodarowania złoża w przygotowanym przez siebie projekcie jego zagospodarowania (PZZ). Robi to oczywiście zgodnie ze stosownym zaleceniem ministra środowiska, ale przygotowując PZZ powinien również uwzględnić optymalny wariant wykorzystania zasobów złoża, z uwzględnieniem geologicznych warunków jego występowania, wymagań w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa powszechnego, bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzkiego itp.<sup>2</sup> Czy te dokumenty poddawane są analizie? Chyba nie, a już na pewno nie robi się takiej analizy w skojarzeniu z innymi efektami z punktu widzenia państwa. Nie wykonuje się również analizy efektywności inwestycji górniczych z perspektywy efektów i nakładów dla społeczności lokalnych i lokalnych władz. Prawo tego nie wymaga, a z własnej inicjatywy władze lokalne tego nie robią, ponieważ ich kompetencje związane z procesem koncesyjnym na wydobywanie węgla związane są z potwierdzeniem lub nie, zgodności planowanej działalności inwestycyjnej z przeznaczeniem nieruchomości<sup>3</sup>.

Ocena efektywności inwestycji w górnictwie skoncentrowana jest, jak wynika z powyższego, wyłącznie na perspektywie samego inwestora lub instytucji uczestniczącej w finansowaniu inwestycji. To oczywiście bardzo racjonalne i konieczne podejście z punktu widzenia zarządzania przedsiębiorstwem górniczym. To podstawowy obowiązek kierownictwa tych firm. Ocena taka robiona jest jednak w sposób, jaki ocenia się każdy inny projekt komercyjny. Pojawia się tutaj wątpliwość, czy inwestycje w górnictwie, w szczególności inwestycje początkowe, powinny być przy ocenie ich efektywności traktowane tak samo jak inne inwestycje komercyjne. Brakuje kompleksowego podejścia do oceny takich inwestycji, do stworzenia mechanizmów, które maksymalizowałyby

szanse na osiągnięcie korzyści z realizacji takich inwestycji przez poszczególnych interesariuszy.

Wydobywanie węgla jest działalnością obciążoną znaczącym oddziaływaniem na otoczenie, dlatego jego mechanizmy muszą uwzględniać interesy wszystkich podmiotów „dotkniętych” działalnością górniczą. Każda ze stron musi w sposób przejrzysty rozumieć korzyści wynikające z realizacji inwestycji, a ewentualne ustępstwa muszą być wzajemnie kompensowane w sposób dający poczucie osiągniętego sukcesu. Punktem wyjścia do takich rozważań może być analiza efektywności alokacji zasobów, zwana efektywnością Kaldora - Hicksa. Umożliwia ona konstrukcję rozwiązań mogących skompensować straty jednych interesariuszy w korelacji z zyskami innych, w taki sposób, że wszystkie strony w sposób aktywny działają na rzecz inwestycji, mając do dyspozycji przejrzyste kryteria swoich szans na optymalizowanie korzyści z inwestycji. Rozwiązania te są szansą na uzyskanie konsensusu między interesariuszami, w szczególności między przedsiębiorcami górniczymi a społecznością lokalną. To jest zadanie państwa, jako największego interesariusza, który musi być liderem wdrożenia tych rozwiązań. Im szybciej powstanie taka inicjatywa tym lepiej, bo jesteśmy w Polsce w przededniu intensyfikacji projektów inwestycyjnych polegających na udostępnianiu nowych złóż.

## 2. Inwestycje górnicze a procedura koncesyjna

Wydobywanie węgla jest działalnością koncesjonowaną, a ponadto podlega jeszcze innym przepisom prawa mającym znaczący wpływ na realizację inwestycji w górnictwie. Przedsiębiorca zamierzający rozpocząć eksploatację z nowego złoża musi poddać się procedurze określonej przez prawo geologiczne i górnicze. Składając wniosek o udzielenie koncesji na wydobywanie węgla, musi w załączeniu złożyć kilka dokumentów. Ich uzyskanie wiąże się z poddaniem się weryfikacji, której kryteria nie są precyzyjnie zdefiniowane. Przede wszystkim chodzi o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji. Procedura związana z wydaniem tej decyzji uwzględnia udział społeczeństwa w ostatecznym jej podjęciu. Na przełomie 2001 i 2002 roku Polska ratyfikowała Konwencję o Dostępie do Informacji, Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji oraz Dostępie do Sprawiedliwości w Sprawach Dotyczących Środowiska (tzw. Konwencja z Aarhus). Począwszy od 2004 roku, polscy obywatele, tak jak obywatele innych krajów członkowskich Unii Europejskiej, mogą prowadzić odpowiednie działania w przedmiotowym zakresie, także w oparciu o przepisy unijne. O publicznym dostępie do informacji o środowisku mówi dyrektywa 2003/4/WE, udział społeczeństwa w sporządzaniu planów i programów ochrony środowiska gwarantuje dyrektywa 2003/35/WE, (wymogi dotyczące konsultacji społecznych precyzuje z kolei dyrektywa 85/337/ EWG w art. 6)<sup>4</sup>.

W polskim ustawodawstwie, do listopada 2008 roku sprawy te normowało prawo ochrony środowiska, natomiast obecnie regulują to zapisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Art. 26, ust.3 Prawa Geologicznego i Górniczego (Dz.U. Nr 163 z 2011 roku poz.981)

<sup>2</sup> §1 ust.1 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż (Dz.U. Nr 128 poz. 1075 z dnia 13 lipca 2005 r.)

<sup>3</sup> Art. 7 Prawa Geologicznego i Górniczego (Dz.U. z 2011 Nr 163 poz. 981)

<sup>4</sup> Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 roku w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska (Dz.U. L 175 z 5 lipca 1985, str. 40)

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227)

Dostępowi do informacji o środowisku i jego ochronie poświęcony jest cały Dział II (w szczególności art. 8-15). O udziale społeczeństwa, w tym organizacji ekologicznych, w ochronie środowiska mówi cały Dział III (art. 29-45). W Dziale V (art. 72 ust. 1 pkt 4-5) znajduje się natomiast szczegółowy zapis, mówiący o objęciu dokumentowania i eksploatacji kopalni postępowaniem w sprawie wydania decyzji środowiskowej. W myśl art. 79 ust. 1 przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, stanowiącej element niezbędny do uzyskania koncesji na eksploatację węgla, organ właściwy do jej wydania - wójt, burmistrz, prezydent miasta lub regionalny dyrektor ochrony środowiska - zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w wyżej wymienionym postępowaniu. Wydając decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach...<sup>6</sup>, właściwy organ opiera się na raporcie o oddziaływaniu inwestycji na środowisko, a Art. 66 ust. 1 pkt 15 omawianej ustawy stawia wymóg przedstawienia w raporcie oddziaływania na środowisko «analizy możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym przedsięwzięciem».

Kolejną sprawą jest konieczność wykazania przez przedsiębiorcę „prawa do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca”.<sup>7</sup> Nie jest jasne o co w tym zapisie chodzi w przypadku eksploatacji podziemnej węgla. Wnioskując o koncesję, przedsiębiorca przedstawia we wniosku projektowany obszar górniczy. Czy w tym kontekście, przedsiębiorca ma dysponować prawem do wszystkich nieruchomości znajdujących się na powierzchni w projektowanym obszarze górniczym czy tylko dotyczy to tych nieruchomości, które będą przeznaczone do budowy obiektów górniczych na powierzchni. Tak czy inaczej, dotychczasowy właściciel nieruchomości, może wyrazić swoje stanowisko w sprawie podjęcia eksploatacji, nie zgadzając się na sprzedaż lub dzierżawę terenu i może w ten sposób zablokować uzyskanie koncesji.

Na koniec kilka słów o ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Określa ona tryb konsultacji społecznych, które muszą zostać przeprowadzone w trakcie procedury sporządzania i uchwalania studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego (art. 11) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 17-18). Pamiętać trzeba, że są to dokumenty, na podstawie których, zgodnie z wymogami prawa geologicznego i górniczego (art. 16 ust. 5) następują uzgodnienia lokalizacji zakładów górniczych z odpowiednimi organami administracyjnymi. W uzupełnieniu należy przypomnieć o możliwości przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami danej jednostki administracyjnej, które przewidują ustawy o samorządzie gminnym<sup>8</sup>, powiatowym<sup>9</sup> i województwa<sup>10</sup>.

### 3. Propozycja nowego spojrzenia na ocenę inwestycji

W przypadku przedsiębiorstw górniczych mamy do czynienia z nietypowym przedmiotem (celem) ich działalności. Eksploatują własność Skarbu Państwa i to własność szcze-

gólną, bo traktowaną jako zasoby strategiczne państwa, które mają zasadniczy wpływ na bezpieczeństwo energetyczne kraju. Czy to nie jest wystarczający powód, aby ocenę inwestycji nie pozostawiać wyłącznie samym przedsiębiorcom górniczym? Czy to nie jest wystarczający powód, aby taką ocenę przygotowano również z perspektywy innych interesariuszy?

Istotnym byłoby w tym przypadku wyróżnić dwie grupy podmiotów, które powinny być żywotnie zainteresowane skutkami (mam tutaj na myśli zarówno korzyści jak i koszty) realizacji inwestycji górniczych, w szczególności inwestycji początkowych:

- państwo reprezentowane przez ministra środowiska, ministra finansów, ministra gospodarki, ministra skarbu,
- samorząd lokalny i lokalna społeczność.

Najbardziej znaczącym interesariuszem jest tutaj państwo. Efekty realizacji inwestycji górniczych mają z punktu widzenia państwa wielowymiarowy charakter:

- polityczny (eksploatacja węgla jest działalnością koncesjonowaną, odnosi się do strategicznych zasobów mających wpływ na bezpieczeństwo energetyczne - w tym zawiera się również kontrola efektywności zagospodarowania zasobów),
- społeczny (znacząca liczba nowych miejsc pracy, poprawa jakości życia),
- finansowy (podatki i opłaty bezpośrednie i pośrednie).

Właścicielem zasobów jest państwo i nie powinno uciekać od odpowiedzialności za to co z tym majątkiem się dzieje. Górnictwo jest bardzo ważną strategiczną branżą, stanowiącą koło napędowe gospodarki. Państwo tworzy opracowania mówiące o strategicznym znaczeniu węgla dla bezpieczeństwa energetycznego kraju. I co z tego wynika w praktyce? Czy przedsiębiorca górniczy może liczyć na rozwiązania prawne pokazujące, że w istocie węgiel kamienny jest strategicznym zasobem? Obserwując praktyki stosowane w trakcie procedury koncesyjnej i sposób interpretowania prawa, można odnieść wrażenie, że stworzono niedostatecznie precyzyjne prawo i pozostawiono strony zaangażowane w ten proces samym sobie, licząc na tajemniczą, niewidzialną rolę rynku. Nawet reprezentujące państwo organy działają odrębnie, bez porozumienia ze sobą, każdy z nich trzyma się wyłącznie kompetencji sobie przypisanych. Obowiązujące prawo i praktyki jego interpretacji doprowadziły do zantagonizowania stron, którym nie pozostało nic innego tylko korzystanie z drogi sądowej do rozstrzygnięcia sporów. Co prawda droga taka jest wpisana w cywilizowany sposób rozstrzygnięcia sporów, ale problem polega na tym, że obowiązujące prawo, poprzez swoją ułomność, generuje zbyt dużą liczbę takich obszarów, które stanowią przedmiot wzajemnych roszczeń. Najczęściej do takich sporów dochodzi między przedsiębiorcą górniczym a samorządem lub społecznością lokalną.

Pojawia się tutaj dość specyficzny problem, gdyż o ostatecznym rozstrzygnięciu co do realizacji inwestycji górniczych nie decyduje jej ocena efektywności, ale o podjęciu wydobycia, porzuceniu projektu lub zmianie obiektu zainteresowania przez przedsiębiorcę górniczego decyduje właśnie społeczne przyzwolenie na eksploatację kopaliny w danym rejonie. To właśnie różni inwestycje górnicze od innych przedsięwzięć inwestycyjnych (poza nielicznymi wyjątkami związanymi z wyjątkową szkodliwością dla środowiska naturalnego planowanych inwestycji).

Społeczność lokalna to nie tylko pojedynczy mieszkańcy, grupy mieszkańców, organizacje społeczne i wszelkiego autoramentu stowarzyszenia, często zawiązywane w celu organizowania protestów. Ogromną rolę ogyrywają również w tym procesie władze samorządowe (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci). To one są organami rozstrzygającymi w kwestii

<sup>6</sup> Pełna nazwa tego dokumentu to: decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia

<sup>7</sup> Art. 24 ust. 2 pkt 2 Prawa Geologicznego i Górniczego (Dz.U. z 2011 roku Nr 163 poz. 981)

<sup>8</sup> Art.5a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 roku Nr 16 poz. 95)

<sup>9</sup> Art. 3d Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 roku, Nr 91, poz. 578)

<sup>10</sup> Art.10a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 roku, Nr 91 poz. 576)

realizacji projektów inwestycyjnych w górnictwie zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi:

- uzgadniają koncesję na wydobywanie kopalin energetycznych<sup>11</sup>,
- wydają decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji<sup>12</sup>.

W praktyce oznacza to, że swoimi decyzjami stanowią o uruchomieniu bądź zaniechaniu projektów inwestycyjnych w górnictwie. W przypadku uzgadniania koncesji, kompetencje władz samorządowych zostały ustawowo ograniczone do stwierdzenia czy zamierzona działalność „uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne.

Braku tego planu – uniemożliwiłoby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w przepisach odrębnych<sup>13</sup>. Praktyka wskazuje, że władze samorządowe w procesie uzgodnieniowym nie odnoszą swojego stanowiska wyłącznie do kwestii zgodności z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale również podnoszą wątki zupełnie niezwiązane z procedurą uzgodnieniową. Najczęściej dotyczą one technologii wydobywania węgla, sposobu zabezpieczania wyrobisk górniczych czy też wpływu wydobycia na środowisko. Odwołują się również do zapisów w miejscowych planach zakazujących realizacji przedsięwzięć znacząco oddziałujących na środowisko, a zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów wydobywanie kopaliny metodą podziemną w ilości większej niż 100 000 m<sup>3</sup> rocznie zostało uznane za mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko<sup>14</sup>.

Można odnieść wrażenie, że mamy tutaj do czynienia ze swoistym paradoksem. Z jednej strony stworzono nowe prawo, dostosowujące nasze ustawodawstwo do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej, umożliwiające uczestnictwo społeczeństwa w procesie przygotowania inwestycji, a tak naprawdę umożliwiono współdecydowanie o losach inwestycji. Z drugiej strony jeszcze bardzo żywe są doświadczenia społeczności lokalnych z niedalekiej przeszłości, całkowicie odbierającej im możliwość wyrażania swojego stanowiska przy podejmowaniu ostatecznych decyzji inwestycyjnych. Jeśli nawet takie stanowiska były wyrażane, to decydenci przy podejmowaniu ostatecznych decyzji inwestycyjnych je ignorowali. Społeczność lokalna ze swoich nowych praw nadzwyczaj skrupulatnie korzysta, a przedsiębiorcy górniczy pozostawieni zostali bez jakiegokolwiek wsparcia. Prawdą jest, że w przeszłości nadużywali swojej pozycji, absolutnie źle zapisując się w pamięci lokalnych społeczności, ale nie powinien to być powód skrajnego odwrócenia ról. Nie powinno dochodzić do sytuacji, gdy protesty lokalnej społeczności traktowane są jako okazja do „odegrania” się za wszystkie minione krzywdy wyrządzone przez przedsiębiorstwa górnicze. W powszechnym przekonaniu, eksploatacja kopalni traktowana jest wciąż jako brutalna ingerencja w środowisko. Zagrożenia o jakich mówią lokalne społeczności w związku z planowaną eksploatacją są

w większości przypadków wyolbrzymiane, a „opinie co do rodzaju, nasilenia, zasięgu i skutków oddziaływań bywają wręcz irracjonalne”<sup>15</sup>.

Na podstawie umowy o użytkowaniu górnictwem i koncesji, przedsiębiorca górniczy eksploatuje złoża węgla i nie powinno być obojętne w jaki sposób to robi. Gdybyśmy w uproszczeniu założyli, że skutki prowadzenia przedsięwzięć inwestycyjnych będą dotyczyły wyłącznie przedsiębiorstwa górniczego, to takie podejście byłoby do przyjęcia. Uproszczenie to odnosi się do zwykłych konsekwencji związanych z powodzeniem lub fiaskiem inwestycji powszechnie odnoszących się do firm komercyjnych (wzrost lub spadek przychodów, wzrost lub spadek rentowności, wzrost lub spadek zatrudnienia, poprawa lub pogorszenie stanu oddziaływania na środowisko itp.).

W górnictwie mamy do czynienia jeszcze z konsekwencjami, które nie są przedmiotem finansowej analizy efektywności inwestycji.

Wielkość uwzględniane w analizie są przyjmowane przez samego przedsiębiorcę i nie ma żadnych mechanizmów mobilizujących go do uzyskania jeszcze lepszych parametrów niefinansowych.

W przypadku gdy mamy jeszcze do czynienia z zasobami węgla do tej pory nieeksploatowanymi, problem ten nabiera szczególnego wymiaru.

Rozszerzenie zakresu oceny inwestycji początkowych w górnictwie powinno stać się nową normą, ale wyniki tych analiz muszą zostać skorelowane z rozwiązaniami prawnymi które:

- zachęca przedsiębiorcę do efektywniejszego wykorzystania złóż,
- zachęca przedsiębiorcę do stosowania technologii minimalizujących skutki eksploatacji na powierzchni,
- zachęca przedsiębiorcę do stosowania technologii poprawiających bezpieczeństwo,
- uproszcza procedury uzyskania koncesji, szczególnie w procesie uzgodnienia koncesji z samorządem lokalnym (zgodność z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego),
- nie bez znaczenia są również korzyści w postaci nowych miejsc pracy i wysokości nakładów inwestycyjnych.

Najważniejsza zasada jaka musi być stosowana przy analizie efektów takiej inwestycji to jej makroekonomiczna perspektywa. Rachunek powinien zostać przeprowadzony z punktu widzenia państwa.

Oprócz oceny efektywności inwestycji konieczne jest wdrożenie programu wsparcia takiej inwestycji. Szczególnie ważne jest przygotowanie rozwiązań, które w przypadku gdy wyniki analizy efektów inwestycji dla większości interesariuszy będą korzystne, uproszczą procedury wydawania koncesji na eksploatację węgla. Takim rozwiązaniem muszą towarzyszyć propozycje innego rozdysponowania podatków i opłat pobieranych przez państwo. Nie ma bowiem żadnych mechanizmów prawnych ani finansowych, które zachęcałyby samorządy lokalne i społeczność lokalną do przychylniejszego patrzenia na inwestycje górnicze. Dotychczasowe rozwiązania traktują inwestycje początkowe w górnictwie tak samo jak każdą inną inwestycję. Sposób dystrybuowania efektów finansowych uzyskiwanych przez państwo z takich inwestycji słabo zachęca lokalne władze i lokalną społeczność do zabiegania o takie inwestycje.

Jakie jest wyjście z tej sytuacji? Wydaje się dość proste i często wskazywane przez przedsiębiorców górniczych

<sup>11</sup> Art. 23. Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2011 roku Nr 163, poz.981)

<sup>12</sup> Art. 75. Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 roku Nr 199, poz. 1227)

<sup>13</sup> Art.29. Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2011 roku Nr 163, poz.981)

<sup>14</sup> §2.1 pkt 27. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. Nr 213/2010 poz.1397)

<sup>15</sup> Dr Jarosław Badera, Uniwersytet Śląski, Wydział Nauk o Ziemi, Sosnowiec; „Gospodarka Surowcami Mineralnymi” - 2010-08-16

i samorządy lokalne. Potrzebna jest zmiana prawa. Ale co to tak naprawdę w praktyce będzie oznaczało, gdy mamy do czynienia z wieloma ustawami i wieloma przepisami wykonawczymi, które regulują w sposób bezpośredni lub pośrednio kwestie uzyskiwania koncesji na wydobywanie węgla kamiennego? To musi być jeden interdyscyplinarny dokument prawny, który skoncentruje się na ścieżce wydawania koncesji na wydobywanie węgla w przypadku, gdy efekty finansowe, społeczne i polityczne będą wyższe od kosztów finansowych, społecznych i politycznych takiej inwestycji. Muszą zostać określone zasady i kryteria analizy korzyści i kosztów, sposób redystrybucji korzyści finansowych i społecznych oraz sposób pokrywania kosztów zarówno finansowych, jak i społecznych. Przedsiębiorca górniczy i samorząd lokalny przed rozpoczęciem procesu muszą mieć absolutną pewność co do jasności i przejrzystości wszystkich kryteriów i ścieżek rozwiązywania spornych punktów.

#### Literatura

1. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 - Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2011 roku Nr 163 poz. 981)
2. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. – O udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 roku Nr 199 poz. 1227)
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 roku Nr 16 poz. 95)
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 roku Nr 91 poz. 578)
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 roku Nr 91 poz. 576)
6. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż (Dz.U. z 2005 roku, Nr 128 poz. 1075)
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2010 roku, Nr 213 poz.1397)
8. Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 roku w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska (Dz.U. L 175 z 5 lipca 1985, str. 40)

---

---

## *Szanowni Czytelnicy!* *Przypominamy o wznowieniu* *prenumeraty „Przeglądu Górniczego”*

Informujemy też, że od 2009 roku w grudniowym zeszycie P.G. zamieszczamy listę naszych prenumeratorów.