

Jarosław Neneman^{}, Jakub Kronenberg^{**}*

OPODATKOWANIE EKSPLOATACJI ZŁÓŻ GAZU ŁUPKOWEGO W POLSCE I JEGO WPLYW NA GOSPODARKĘ W ŚWIELE KONCEPCJI „PRZEKLEŃSTWA ZASOBÓW NATURALNYCH”

Streszczenie. W artykule omówiono przyczyny i sposoby opodatkowania węglowodorów, w tym szczególnie gazu łupkowego, a następnie szukano wpływu rozwiązań fiskalnych na gospodarkę w świetle koncepcji „przekleństwa zasobów naturalnych”. Z prawnego punktu widzenia wyróżniamy dwa systemy opodatkowania zasobów naturalnych, a mianowicie systemy koncesyjny i kontraktowy. Eksploatacja zasobów naturalnych obciążona jest wieloma daninami publicznymi, wśród których najważniejsze to: licencja, opłata za wielkość lub wartość wydobycia, specjalny podatek od zysku oraz umowy o wspólnej produkcji. Doświadczenia światowe pokazują, że systemy opodatkowania eksploatacji zasobów są bardzo zróżnicowane, a zróżnicowanie to wynika między innymi z różnego etapu eksploatacji zasobów i różnego otoczenia instytucjonalnego. Na tym tle polskie propozycje zmian w odniesieniu do opodatkowania węglowodorów, w tym szczególnie gazu łupkowego, wydają się na dobrze dostosowane do istniejących realiów. Oprócz modyfikacji istniejących obciążeń zaproponowano wprowadzenie dwóch nowych podatków: podatku od wydobycia niektórych kopalin oraz specjalnego podatku węglowodorowego.

Jak pokazują doświadczenia innych krajów, dodatkowe dochody z eksploatacji zasobów naturalnych mogą w pewnych okolicznościach przyczynić się w dłuższym okresie do niekorzystnych zjawisk gospodarczych określanych mianem „przekleństwa zasobów naturalnych”. Kluczowa wydaje się kwestia, czemu służyć będą te dodatkowe środki: zwiększaniu konsumpcji czy raczej inwestycjom i czy nie wpłyną one niekorzystnie w długim okresie na finanse publiczne i konkurencyjność gospodarki. Z tego punktu widzenia duże znaczenie ma jakość instytucji publicznych i dojrzałość elit politycznych. Uwagi te są również aktualne w odniesieniu do Polski. Dodatkowym czynnikiem ryzyka mogą być nadmierne oczekiwania związane z łupkami. Perspektywa dodatkowych, istotnych dochodów budżetowych i poprawa bilansu płatniczego mogą skłaniać do zaniechania czy spowolnienia niezbędnych reform fiskalnych i strukturalnych. Można więc w pewnym sensie paść ofiarą przekleństwa zasobów, nawet nie eksploatując ich na dużą skalę.

Słowa kluczowe: podatki, przekleństwo zasobów naturalnych, gaz łupkowy, finanse publiczne, Polska.

^{*} Uczelnia Łazarskiego w Warszawie.

^{**} Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Wymiany Międzynarodowej.

1. WPROWADZENIE

W ostatnich latach w Polsce miała miejsce intensywna dyskusja na temat możliwości osiągnięcia korzyści gospodarczych i geopolitycznych, związanych z eksploatacją niedawno odkrytych i potencjalnie obfitych zasobów gazu łupkowego. Elementem tej dyskusji, a zarazem jej efektem, są nowe i znowelizowane akty prawne, regulujące zagadnienia wydobycia gazu łupkowego w naszym kraju. Jednym z kluczowych zagadnień poruszanych w ramach tej dyskusji były obciążenia podatkowe i inne, które miały zapewnić udział państwa w korzyściach z wydobycia zasobów. Przyjęto m.in. ustawę o specjalnym podatku węglowodorowym (Dz. U. 2014, poz. 1215), która określa nowe obciążenia podatkowe i wprowadza zmiany w odniesieniu do funkcjonujących wcześniej podatków.

Większość dyskusji na temat wydobycia gazu łupkowego w Polsce charakteryzuje optymistyczne nastawienie, bagatelizowane są natomiast ewentualne zagrożenia związane zarówno z wydobyciem, jak i generowanymi przez nie korzyściami i ich podziałem (por. Lis, Stankiewicz, 2015). Choć wiele rozwiązań zostało już ustalonych (zwłaszcza, jakie podatki i w jakiej wysokości zapłacą firmy wydobywcze), to wciąż pewne kwestie pozostają otwarte (np. jak wpływy podatkowe zostaną podzielone i wykorzystane na potrzeby rozwoju kraju).

Celem niniejszego artykułu jest analiza przyjętych rozwiązań dotyczących podatków i innych opłat związanych z wydobyciem gazu łupkowego w Polsce pod kątem tego, jak najlepiej wykorzystać je na potrzeby rozwoju państwa. Chodzi m.in. o to, by zasoby należące do społeczeństwa przyniosły społeczeństwu jak największe korzyści.

Nasze rozważania prowadzimy z perspektywy koncepcji „przekleństwa zasobów naturalnych”. Perspektywa ta jest szczególnie użyteczna do analizowania szeregu zjawisk związanych z jakością instytucji publicznych. Przejawy przekleństwa mogą być różne w różnych krajach. W Polsce głównym zagrożeniem wydaje się niepełne wykorzystanie możliwych do osiągnięcia korzyści związanych z wydobyciem gazu, a nie np. wieloletnia stagnacja gospodarcza, jak w przypadku niektórych krajów afrykańskich obficie wyposażonych w zasoby naturalne (por. Kronenberg, 2014a). W każdym przypadku potencjał korzyści zależy od tego, jak sprawne i dobrze zorganizowane są instytucje, w tym system podatkowy i szerzej – system finansów publicznych. Przełożenie systemu podatkowego na skutki gospodarcze odwołuje się zresztą do skomplikowanych i wielocząłonowych mechanizmów – można powiedzieć, że system podatkowy nie ma bezpośredniego wpływu na skutki gospodarcze, bo są to skutki pośrednie (wynikające z wysokiego stopnia komplikacji mechanizmów gospodarczych uruchamianych przez podatki). Nawet same wpływy podatkowe przy tej samej stawce są niepewne, bo zależą od innych elementów systemu, który zachęca bądź zniechęca do aktywności gospodarczej (por. Plich, 2013).

Niniejszy artykuł nie ma charakteru systematycznej analizy różnych właściwości „przekleństwa zasobów naturalnych” w polskim kontekście (szersze omówienie tych zagadnień czytelnik znajdzie w pracy Kronenberga (2014a)). Nie dotyczy również szerszego kontekstu wpływu wydobycia gazu łupkowego na gospodarkę (przegląd wyników takich badań prezentuje np. Boratyński (2015)). Tu koncentrujemy się wyłącznie na systemie podatkowym i jego efektywności. Zagadnienia te przedstawiamy w szerszym kontekście opodatkowania wydobycia zasobów energetycznych (zasad i przykładów zagranicznych) oraz zmian wprowadzonych w tym zakresie w polskim ustawodawstwie.

2. ZASADY OPODATKOWANIA WYDOBYCIA ZASOBÓW ENERGETYCZNYCH

Dobry system opodatkowania dochodów z wydobycia zasobów naturalnych powinien:

- wspierać politykę makroekonomiczną, zapewniając relatywnie przewidywalne i stabilne dochody podatkowe;
- umożliwiać zwiększenie udziału państwa w przychodach w okresach wysokich zysków;
- maksymalizować bieżącą wartość wpływów poprzez pobieranie danin również we wczesnych latach produkcji;
- zachować neutralność¹ i przyczynić się do zwiększenia efektywności gospodarowania zasobami (Tordo, 2007).

Dwa ostatnie postulaty są do pewnego stopnia sprzeczne (konkurencyjne). Przesuwanie obciążeń na wczesny etap produkcji zwiększa ryzyko – nie jest więc neutralne i może zakłócać efektywność ekonomiczną. System powinien być elastyczny, neutralny i stabilny fiskalnie (por. Garbicz, Sokół, 2012). Ustanowienie takiego systemu napotyka szereg wyzwań związanych z niepewnością co do lokalizacji i wielkości zasobów, kosztów poszukiwań i eksploatacji, cen produktów i kosztów zakończenia produkcji oraz kosztów środowiskowych. Problemem jest też asymetryczna informacja (przedsiębiorcy wiedzą więcej na temat kosztów niż państwo), a także długi horyzont czasowy inwestycji.

Znaczenie fiskalne eksploatacji zasobów jest coraz większe, a sposoby opodatkowania ewoluują. Stopniowe wyczerpywanie się łatwo dostępnych złóż zasobów naturalnych powoduje wzrost kosztów poszukiwań i wydobycia, przy dużej niepewności finansowego powodzenia przedsięwzięcia. Inny zestaw podatków jest odpowiedni dla branży wschodzącej, a inny dla branży funkcjonującej już od wielu lat i przynoszącej zyski. W pierwszym przypadku, by zachęcić

¹ Neutralny system nie wpływa na alokację zasobów – jest ona taka sama z podatkami, jaka byłaby bez podatków. W przypadku wydobycia zasobów oznacza to między innymi, że ranking opłacalności poszczególnych inwestycji nie zmienia się po nałożeniu podatków.

inwestorów, obciążenia powinny być w istotnym stopniu raczej funkcją dochodu. W drugim przypadku prościej jest obciążenia podatkowe pobierać w formie opłat za wydobywanie. Kombinacja różnego rodzaju podatków i opłat zależy też od wielu innych czynników, w tym od sprawności administracji podatkowej i kultury podatkowej.

Z punktu widzenia prawa można wyróżnić dwa systemy, za pomocą których państwo partycypuje w korzyściach z wydobywania zasobów.

1. System koncesyjny, w którym prawo do zasobów przechodzi na inwestora na określony okres, a państwo czerpie dochody z podatków (*royalties*, CIT, ew. podatku surowcowego) i opłat.

2. System kontraktowy, którego istotą jest umowa o wspólnej produkcji. Prawo do zasobów należy w tym przypadku do państwa, a inwestor ma co najwyżej prawo do części produkcji lub zysków z produkcji. Można tu wyróżnić: kontrakty usługowe (w których opłata może, ale nie musi być powiązana z zyskiem) oraz kontrakty na wspólną produkcję (Tordo, 2007). W tym przypadku państwo zleca usługę wydobywania podmiotowi zewnętrznemu lub prowadzi wydobywanie wspólnie z nim; różnie rozłożone może być także ryzyko. W systemie kontraktowym państwo otrzymuje dochody również w postaci opłat oraz *royalties*, ponadto ma bezpośredni udział w zysku, który w części inwestora może być także opodatkowany CIT.

Opodatkowanie wydobywania może dokonywać się na różne sposoby. Najważniejsze z nich są omówione w kolejnych akapitach i podsumowane w tab. 1. Obszerne omówienie tych systemów można znaleźć w pracy Daniela i in. (2010).

Licencja na wydobywanie to najprostszy sposób nakładania obciążeń na wydobywanie. Przedsiębiorca ponosi opłatę za prawo wydobywania i w całości czerpie z niego przychody.

Opłaty od wielkości lub wartości wydobywania określane są mianem *royalties*. Wadą opłaty opierającej się na wielkości wydobywania jest to, że przy wzroście cen relatywnie obciążenie podatkowe firm maleje. Tak więc wzrostowi wartości bogactwa naturalnego towarzyszy relatywny spadek udziału państwa w zyskach przedsiębiorstw eksploatujących zasoby². Opłata ta jest wnoszona niezależnie od tego, czy projekt jest dochodowy czy nie – zwiększa więc ryzyko, a tym samym zniechęca do inwestowania. Problemu tego można uniknąć, wprowadzając opłaty od wartości wydobytego zasobu (jednak w tym przypadku opodatkowuje się przychód, a nie zysk). Zaletą *royalties* jest prostota i łatwość poboru oraz to, że pieniądze pojawiają się wraz z rozpoczęciem produkcji. W przypadku dużej niepewności co do rentowności przedsięwzięcia, pogłębionej asymetryczną informa-

² Można temu zaradzić przez wprowadzenie nieliniowości między np. ceną zasobu a wysokością podatku. Tak jest w przypadku polskiego podatku „miedziowego”, gdzie funkcja ma charakter potęgowej. Jednak kalibrowanie takich funkcji jest politycznie trudne – ciężko znaleźć obiektywne argumenty dla takiej, a nie innej wartości parametrów funkcji.

cją, trudno jest określić odpowiednią stawkę podatku. Ponadto zwiększa on koszt krańcowy, a więc skraca ekonomiczny okres życia projektu i może zniechęcać do produkcji z mniej wydajnych złóż.

Specjalne podatki od wydobywania (SPW) stanowią odmianę podatku dochodowego (a właściwie „nakładkę” na podatek dochodowy), której celem jest przechwycenie części zysków z działalności gospodarczej cechującej się dużą dochodowością i ryzykiem. Państwo partycypuje w zyskach wtedy, kiedy one się pojawiają – nie partycypuje zaś w stratach. Tu kluczowa kwestia to określenie *wskaźnika R*, czyli relacji skumulowanych przychodów do skumulowanych wydatków, lub *wskaźnika ROR*, czyli stopy zwrotu, powyżej której płaci się podatek. Jeśli wskaźnik jest ustawiony wysoko, to część zysku ekonomicznego uniknie opodatkowania, co może stanowić silny bodziec do podejmowania zwiększonego ryzyka. Zaletą tego systemu jest jego antycykliczność – obciążenie podatkowe spada, gdy spadają ceny lub rosną koszty produkcji, czyli pogarsza się położenie wytwórcy. Pozwala to na utrzymanie wydobywania, które w przypadku innego reżimu podatkowego byłoby nieopłacalne. Głównym problemem związanym z tym podatkiem jest kwalifikowalność kosztów (Skołucka, Sobiszewski, 2013). Wszelkie jej ograniczenia powodują wzrost efektywnej stawki podatku, ponieważ części kosztów nie można zaliczyć do kosztów podatkowych. Określenie kwalifikowalności kosztów jest konieczne, by utrudnić sztuczne ich powiększanie, np. przez transakcje z podmiotami powiązanymi, mające na celu zmniejszenie zysku, a więc jego transfer do firm, które nie płacą tego podatku. Złożoność życia gospodarczego sprawia, że z reguły katalog kosztów kwalifikowanych ma charakter otwarty, co z jednej strony umożliwia większą elastyczność, ale z drugiej strony zwiększa niepewność co do prawidłowej kwalifikacji kosztów podatkowych, a to zwiększa zarówno koszty wypełniania obowiązków podatkowych (*compliance*), jak i koszty administracyjne. Wadą tego rozwiązania jest duża zmienność wpływów podatkowych (to kolejny argument, na rzecz tego, że powinny one być kierowane do budżetu centralnego) oraz opóźnienie otrzymywania płatności. W przeciwieństwie bowiem do *royalties*, które płacone są w momencie rozpoczęcia produkcji, SPW pojawia się, gdy skumulowane przychody przewyższą skumulowane koszty (czasem, w zależności od konkretnych rozwiązań, muszą one być wyższe np. o 50%). Inna kwestia to wydzielanie poszczególnych przedsięwzięć (złóż, odwiertów), by firmy nie odsuwały momentu powstania konieczności płacenia podatku poprzez inwestycje w nowe złoża czy odwierty (*ring fencing*).

Udział rządu w przedsięwzięciach może występować w różnych formach i pojawiać się na różnych etapach. Często rozwiązanie to jest motywowane względami politycznymi – by zwiększyć kontrolę państwa nad gospodarowaniem jego bogactwem naturalnym. Może to jednak powodować konflikt interesów, ponieważ państwo występuje w dwóch rolach: jako przedsiębiorca (udziałowiec) i jako regulator. Z punktu widzenia inwestora niekorzystne jest to, że

udział państwa pojawia się często dopiero na etapie produkcji, a wkład finansowy państwa „opłacany” jest z zysków. Z drugiej strony, zmniejsza to ryzyko, na które narażony jest inwestor.

W tab. 1 przedstawiono podstawowe obciążenia związane z wydobywaniem zasobów, przypisując im również poziomy ryzyka oraz skomplikowania systemu. Przez ryzyko dla przedsiębiorcy należy rozumieć konieczność ponoszenia obciążeń niezależnie od wydajności złoża i opłacalności produkcji. Takie rozumienie ma oczywiście sens tylko wtedy, kiedy obciążenia podatkowe są wysokie. Jeśli są one niskie, tak jak np. w przypadku polskiej opłaty eksploatacyjnej, to nie stanowią one istotnego obciążenia dla przedsiębiorców, nawet gdy złoże jest mało rentowne. Ryzyko ponoszone przez państwo oznacza, że eksploatacja zasobów (niezależnie od jej rentowności) może nie przynieść wpływów podatkowych. Gdyby ryzyko państwa zdefiniować inaczej – jako ryzyko, że wysokie dochody z eksploatacji zasobów nie przełożą się na wysokie wpływy – to sytuacja w przypadku poszczególnych obciążeń wyglądałaby odwrotnie i najbardziej ryzykowna byłaby opłata za wydobywanie.

Tabela 1

Podstawowe rodzaje obciążeń związanych z wydobywaniem zasobów

Typ	Opis	Ryzyko dla przedsiębiorcy	Ryzyko dla państwa	Skomplikowanie systemu
Licencja na wydobywanie	Opłata <i>lump-sum</i> za prawo do wydobywania	Bardzo duże	Bardzo małe	Bardzo małe
Opłata od wielkości wydobywania	Opłata jest stała w przeliczeniu na jednostkę wydobywanego zasobu (<i>unit-base</i>)	Duże	Małe	Małe
Opłata od wartości wydobywania	Opłata powiązana z wartością rynkową zasobu (<i>ad valorem</i>)	Średnie	Średnie	Średnie
Podatek od zysku ze sprzedaży	Dodatkowy podatek dochodowy (specjalny podatek od wydobywania – SPW) (<i>resource rent tax</i> – RRT)	Małe	Duże	Duże
Umowa o wspólnej produkcji	Udział państwa w przedsięwzięciu – partycypacja w kosztach i zyskach (<i>production sharing contract</i> – PSC)	Do pewnego stopnia symetrycznie	Średnie	Bardzo duże

Źródło: opracowanie własne.

Ze względu na specyfikę działalności, wydobycie zasobów energetycznych wymaga odmiennego opodatkowania niż inne dziedziny produkcji. W przypadku wydobycia zasobów pojawia się renta surowcowa – różnica między całkowitymi przychodami z wydobycia zasobów a całkowitymi kosztami (bez uwzględnienia podatków i opłat niezwiązanych bezpośrednio z wydobyciem, ale z uwzględnieniem zwrotu z zainwestowanego kapitału). Renta umyka tradycyjnym systemom opartym na licencji, *royalties* i standardowym podatku dochodowym CIT, który jest nakierowany na opodatkowanie zysku. Licencje i *royalties* (opłaty za ilość lub wartość wydobycia) są w niewielkim stopniu związane z dochodowością wydobycia – działają procyklicznie i efektywne obciążenie podatkowe rośnie wraz ze spadkiem cen zasobów i wzrostem kosztów produkcji. Stąd też, by w większym stopniu partycypować w dochodach z eksploatacji zasobów naturalnych, coraz więcej państw wprowadza dodatkowe podatki dochodowe (inne niż CIT oraz uzupełniające licencje i *royalties*). Opodatkowanie wydobycia zasobów wynika też ze względów politycznych i społecznych. Zasoby należą do społeczeństwa, a więc to głównie ono, a nie firmy wydobywcze, powinno korzystać na ich eksploatacji. W odniesieniu do zasobów nieodnawialnych, ważne jest również pozostawienie ich części (lub substytutów, np. alternatywnych źródeł energii) przyszłym pokoleniom (Kronenberg, 2014b).

W kontekście własności warto zastanowić się też, jaki powinien być podział korzyści podatkowych z eksploatacji zasobów pomiędzy społeczność lokalną i całe społeczeństwo. Eksploatacja zasobów rodzi szereg konsekwencji dla społeczności lokalnych: zarówno pozytywnych (nowe miejsca pracy, wzrost dochodów gmin), jak i negatywnych (degradacja środowiska, zniszczenie dróg lokalnych, spadek wartości nieruchomości). Zasięg korzyści nie musi pokrywać się geograficznie z zakresem ponoszonych kosztów. Przykładowo koszty może ponosić jedna miejscowość w gminie, a korzyści dotyczą całej gminy, jak i gmin znajdujących się w pobliżu. Oczywiście społeczności lokalnej należy się rekompensata za koszty, które ponosi w wyniku eksploatacji zasobów, co uzasadnia pozostawienie części opłat i podatków z eksploatacji zasobów na poziomie lokalnym. Trudno jednak precyzyjnie oszacować zarówno koszty, jak i korzyści, a ponadto mogą one być różne w różnych rejonach kraju, zaś system podatkowy powinien być jednolity. Zasoby naturalne są zresztą bogactwem (własnością) całego narodu, a nie mieszkańców danej gminy czy powiatu. Wysokie dochody gminy z eksploatacji zasobów burzą system finansowania gminy i tworzą enklawy dobrobytu, których mieszkańcy płacą inne podatki niż większość w kraju.

Przykładem może być gmina Kleszczów – jedna z najbogatszych w Polsce, która bogactwo zawdzięcza kopalni węgla brunatnego i płynącym z tego tytułu dochodom. Mieszkańcy tej gminy są w minimalnym stopniu obciążeni podatkami lokalnymi, wydatki gminy finansuje w głównej mierze kopalnia. Rodzi to szereg

niekorzystnych konsekwencji dla okolicznych gmin, które finansują swoje wydatki za pomocą podatków i opłat nakładanych na mieszkańców. Nie mogą zapewnić zakresu usług publicznych porównywalnego z Kleszczowem, a jednocześnie obniżać pobieranych podatków, skazane są na odpływ mieszkańców, trudniej też im przyciągać inwestorów.

3. DOŚWIADCZENIA WYBRANYCH KRAJÓW

Dla zilustrowania szerszego kontekstu rozważań dotyczących opodatkowania wydobywania zasobów energetycznych w Polsce, w tej części artykułu przyjrzymy się obciążeniom nakładanym na wydobywanie ropy naftowej w krajach, które są istotnymi producentami tego zasobu. W tab. 2 pokazano stopień obciążeń fiskalnych stosowanych w tych krajach, a także ich różnorodność, w tym specyficzne rozwiązania, funkcjonujące tylko w wybranych krajach. Zestawienie to pomija opłaty koncesyjne, środowiskowe itp., tak więc faktyczne obciążenia są wyższe. Ponadto jest ono znacznie uproszczone – chcąc poznać precyzyjnie system opodatkowania w danym kraju, warto sięgnąć do tekstu źródłowego (E & Y, 2011). Oprócz pewnych rozwiązań specyficznych tylko dla jednego kraju, opodatkowanie zasobów energetycznych bazuje na *royalties*, CIT i SPW. Na tym tle w punkcie 4 niniejszego artykułu opisujemy rozwiązania przyjęte w zakresie opodatkowania wydobywania węglowodorów w Polsce.

Ciekawych doświadczeń z reformy opodatkowania wydobywania zasobów energetycznych dostarcza Australia (Australian Government, 2010). Zaplanowała ona wprowadzenie podatku od nadzwyczajnych zysków związanych z eksploatacją zasobów (*resource super profits tax* – RSPT), który miał zastąpić *royalties* i zwiększyć udział państwa w zyskach z eksploatacji zasobów nieodnawialnych. Większa elastyczność tego podatku miała zachęcać do utrzymywania produkcji w sytuacji spadku cen lub wzrostu kosztów, a także ze złóż mniej efektywnych. Dodatkowe dochody uzyskane z tego podatku miały posłużyć do sfinansowania obniżki CIT z 30% do 28% w roku podatkowym 2014–2015. Miało to zwiększyć atrakcyjność inwestowania, a więc w konsekwencji zasób kapitału i efektywność siły roboczej. Planowane były też preferencje podatkowe dla małych przedsiębiorstw, a także wydatki na rozwój infrastruktury oraz dofinansowanie systemu emerytalnego, by podnieść emerytury, szczególnie te najniższe. Według danych z 2011, RSPT wprowadzony został w odniesieniu do instalacji *offshore*, wydobywanie *onshore* jest nadal opodatkowane za pomocą *royalties*, nakładanych na poziomie lokalnym, a nie federalnym, jak w przypadku RSPT. Ponadto w Australii planowano utrzymać fiskalizm na bardzo niskim poziomie wynoszącym poniżej 25% relacji podatków i paropodatków do PKB.

Tabela 2

Obciążenia podatkowe wydobycia ropy naftowej w wybranych krajach

	<i>Royalties</i>	PSC	CIT	SPW	SOGL	SPS	ED	SCH	ST
Australia	0–12,5%	–	30%	40%					
Kanada	10–15%	–	25–26%	–					
Chiny	0–12,5%	+	25%		+				
Dania	–	–	25/52/70%	–					
Irlandia	–	–	25%	5–15%					
Kuwejt	15%	–	15%	–					
Holandia	0–8%	–	20–25%			50%			
Norwegia	–		28%	50%					
Nowa Zelandia	0–20%	–	28%	–					
Rumunia	3,5–13,5%	–	16%	+					
Rosja	–	–	20%	–			35–36%		
Wielka Brytania		–	30%					32%	
Stany Zjednoczone	12,5–30% 18,75%*	–	35%						+
Polska (propozycja)	3–6%	–	19%	0–25%					

PSC – umowa o wspólnej produkcji (*production sharing contracts*); SPW – specjalny podatek od wydobycia (*resource rent tax*); SOGL – specjalna opłata od zysków z ropy (*special oil gain levy*); SPS – udział państwa w zyskach (*state profit share*); ED – cła eksportowe (*export duty*); SCH – dodatkowa opłata (*supplementary charge*); ST – podatek od wydobycia zasobów nieodnawialnych (*severance tax*); / oznacza warianty; – oznacza brak opodatkowania; + oznacza występowanie danego obciążenia; * w Stanach Zjednoczonych zakres 12,5–30% odnosi się do zasobów pozyskiwanych na lądzie, a 18,75% – do zasobów pozyskiwanych na morzu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (E & Y, 2011).

4. SYSTEM OPODATKOWANIA WYDOBYCIA WĘGLOWODORÓW W POLSCE

Obecnie opodatkowanie wydobycia zasobów naturalnych (poza miedzią i srebrem) jest na skrajnie niskim poziomie i nie ma praktycznie żadnego ekonomicznego znaczenia ani dla państwa, ani dla przedsiębiorstw wydobywczych. Udział państwa w rencie surowcowej przed wprowadzeniem nowych rozwiązań szacowany był przez Ministerstwo Finansów na 21%, a więc znacznie mniej niż

w innych krajach, jak Wielka Brytania (62%) czy Norwegia (72%)³. Zgodnie z nowymi aktami prawnymi, przyjętymi w 2014 r., wysokość renty surowcowej wyniesie ok. 40%, a więc ma być ona na średnim poziomie, porównując do innych krajów. Stanie się głównie na skutek wprowadzenia dwóch dodatkowych podatków: podatku od wydobycia niektórych kopalin oraz specjalnego podatku węglowodorowego.

Jesienią 2011 r., podczas wizyty w Lubocinie, gdzie dokonano próbnego odwiertu gazu łupkowego, Premier Donald Tusk zapowiedział wprowadzenie opodatkowania wydobycia gazu łupkowego. Gazety spekulowały, że państwo mogłoby przejąć nawet 50–70% zysków z jego wydobycia. Rozpoczęto kompleksowe prace dotyczące wszystkich aspektów wydobycia gazu łupkowego, a wiodącą rolę odgrywało Ministerstwo Środowiska. Należało stworzyć przepisy pozwalające państwu przejąć istotną część renty surowcowej, jednocześnie nie „strasząc” potencjalnych inwestorów, szczególnie biorąc pod uwagę konkurencję zewnętrzną (np. Ukrainę). Na to nakładała się duża niepewność co do faktycznych zasobów gazu i mała liczba dokonanych odwiertów.

W październiku 2012 r. rząd przyjął założenia do ustawy o opodatkowaniu wydobycia węglowodorów, a w lutym 2013 r. Ministerstwo Finansów opublikowało projekt ustawy i 1 marca tamtego roku przekazało go do konsultacji społecznych. 13 czerwca 2013 r. opublikowany został nowy projekt ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym, zmianie ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin oraz zmianie niektórych innych ustaw. W nowym projekcie uwzględniono szereg postulatów branży. Główna zmiana to przesunięcie opodatkowania na rok 2020, a więc o 5 lat w stosunku do pierwotnych założeń. Co ciekawe, niektórzy proponowali dłuższe moratorium, np. w raporcie CASE (2012) proponowano 10–15 letnie moratorium na pobieranie *royalties* lub innych świadczeń publicznych o tym charakterze. W projekcie zmodyfikowano opodatkowanie specjalnym podatkiem węglowodorowym i zwiększono wartość wskaźnika *R*, od przekroczenia którego obowiązuje ten podatek, z 1,3 do 1,5. Dokonano też szeregu zmian o charakterze doprecyzowującym. Nowy projekt spotkał się z dobrym przyjęciem branży, choć zwracano uwagę na duże skomplikowanie nowych podatków, krytykowano także powiązanie podatku od wydobycia z cenami zasobów.

Latem 2014 r. zakończył się proces legislacji, a dwie istotne zmiany w stosunku do propozycji z wiosny 2013 r. to: przesunięcie wejścia w życie na rok 2016 oraz rezygnacja z powołania Narodowego Operatora Kopalin Energetycznych (NOKE), choć ta ostatnia sprawa dotyczyła Ustawy Prawo Geologiczne i Górnicze. Docelowo system opodatkowania wydobycia węglowodorów w Polsce – w świetle powyższych zmian prawnych – został przedstawiony w tab. 3, a poszczególne rodzaje obciążeń opisane są bardziej szczegółowo w kolejnych punktach.

³ Uzasadnienie do projektu „Ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym, zmianie ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin oraz zmianie niektórych innych ustaw” z 2013 r., s. 5.

Tabela 3

Zmiany systemu obciążeń finansowych wydobycia ropy naftowej i gazu w Polsce (w tym gazu łupkowego) planowane w świetle projektowanych dokumentów prawnych (stan na 2014 r.)

Rodzaj	Nazwa	Bez zmian	Modyfikacja	Nowy
Podatki	1. CIT		✓	
	2. Podatek od wydobycia niektórych kopalin			2016/2020*
	3. Specjalny podatek węglowodorowy (SPW)			2016/2020*
	4. Podatek od nieruchomości	✓		
Opłaty	5. Opłata za wydanie koncesji		✓	
	6. Opłata za użytkowanie górnicze	✓		
	7. Opłata eksploatacyjna		✓	

* data wejścia w życie/data rozpoczęcia poboru podatku.

Źródło: opracowanie własne.

4.1. CIT (zmiany od 2016 r.)

Zmiany w CIT polegają na wydłużeniu okresu rozliczania straty, z tym że będzie to możliwe w podatku od wydobycia niektórych kopalin. Zmienia się również stawka amortyzacyjna dla odwiertów z 22 lat na 5 lat, a więc będzie ona wynosić 20%.

4.2. Podatek od wydobycia niektórych kopalin (*royalty*) (od 2016 r., pobór od 2020 r.)

Podstawą opodatkowania jest wartość wydobytego gazu (lub ropy naftowej). W przypadku gazu ziemnego cena będzie określana na podstawie średniej ceny gazu na Towarowej Giełdzie Energii. Stawka podatku w przypadku gazu ziemnego wynosi 1,5% lub 3%, w zależności od parametrów złoża (niekonwencjonalne i konwencjonalne), a dla ropy naftowej analogicznie: 3% i 6%. Niekonwencjonalność złoża, a więc niższa stawka podatku ma miejsce, gdy średnia przepuszczalność złoża nie przekracza 0,1 miliardarcy i porowatość nie przekracza 10%, jak w przypadku gazu łupkowego.

Zastosowano zwolnienie dla złóż marginalnych (niskoproduktowych), czyli takich, na których miesięczne wydobycie z odwiertu nie przekracza po przeliczeniu na wartość energetyczną 1100 MWh dla gazu i 80 ton dla ropy naftowej. Celem tego zwolnienia jest utrzymanie produkcji na takich złożach.

Od podatku tego będzie można odjąć nierozliczoną stratę, powstałą po 2016 r., której nie udało się rozliczyć w CIT. W CIT bowiem obowiązuje 5-letni okres rozliczania strat.

4.3. Specjalny podatek węglowodorowy (SPW) (od 2016 r., pobór od 2020 r.)

SPW liczony ma być metodą kasową w danym roku podatkowym i pobierany od przychodów z działalności wydobywczej węglowodorów pomniejszonych o koszty kwalifikowane. Do kosztów tych nie wlicza się między innymi wydatków na zakup wartości niematerialnych i prawnych, z wyjątkiem wydatków na zakup dokumentacji geologicznej, danych sejsmograficznych itp. Nie wlicza się także kosztów ubezpieczeń i kosztów finansowych. Katalog wydatków, których nie uznaje się za wydatki kwalifikowane, ma charakter katalogu zamkniętego. Celem tych rozwiązań jest uniknięcie sztucznego zwiększania kosztów (czyli zmniejszania podstawy opodatkowania, a w konsekwencji transferu zysku) przez zakup patentów, licencji, ubezpieczeń i instrumentów finansowych od firm matek lub firm z nimi powiązanych⁴.

Koszty kwalifikowane będzie można dodatkowo zaliczać do kosztów podatkowych w okresie do 4 lat przed wejściem ustawy w życie, czyli *de facto* od początku działalności w sferze wydobywania gazu łupkowego w Polsce. Do kosztów kwalifikowanych zaliczany też będzie podatek CIT w części dotyczącej działalności wydobywczej.

Stawka podatku wyliczana jest w oparciu o wskaźnik R i wynosi:

0%,	gdy $R < 1,5$,
$25\% * R - 25\%$,	gdy $1,5 \leq R < 2$,
25%,	gdy $R \geq 2$.

Podatek ten pojawia się dopiero, gdy wskaźnik R przekroczy 1,5, a więc skumulowane przychody będą o 50% wyższe od skumulowanych kosztów. Nawet po zdyskontowaniu oznacza to, że podatek ten będzie płacony dopiero po osiągnięciu sporych zysków ekonomicznych. Ma to stanowić bodziec do podejmowania ryzykownych decyzji inwestycyjnych, bo przy projektach mniej rentownych podatek ten nie pojawi się.

Istotnym odstępstwem od powszechnie panujących zasad jest kasowa konstrukcja tego podatku. W Polsce podatek dochodowy i VAT płacone są generalnie w oparciu o zasadę memoriałową, tzn. przychód dla celów podatkowych pojawia się w momencie wystawienia faktury, a nie otrzymania zapłaty. Od tej zasady istnieje kilka odstępstw, ale kierowane są one raczej do drobnych podmiotów gospodarczych, a te nie będą zajmowały się wydobywaniem gazu łupkowego.

⁴ Ograniczeniu katalogu wydatków kwalifikowanych towarzyszyło zwiększenie wskaźnika R . Wedle pierwotnej propozycji podatek miał być pobierany, gdy wskaźnik R przekroczy 1,3, a ostatecznie zdecydowano się na 1,5.

4.4. Podatek od nieruchomości

Podatek od nieruchomości ma wynosić 2% wartości budowli. Zastosowanie znajduje tu także stawka kwotowa od gruntów i budynków (w 2014 r. maksymalnie odpowiednio: 0,89 zł/m² i 23,02 zł/m²).

4.5. Opłata za wydanie koncesji

W 2012 r. stawka opłaty za koncesję na poszukiwanie złóż kopalin wyniosła 105,81 zł/km² i 211,62 zł/km² w przypadku łącznej koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie. W 2013 r. stawki wynosiły odpowiednio: 109,97 i 219,94, a w 2014: 111,72 i 223,44 zł/km². Planuje się likwidację koncesji poszukiwawczej i pozostawienie jedynie koncesji rozpoznawczo-wydobywczych.

4.6. Opłata za użytkowanie górnicze

Wysokość opłaty za użytkowanie górnicze jest ustalana w umowie między koncesjonariuszem a Skarbem Państwa. Składa się ona z części stałej, zależnej od wartości użytkowej złoża, i zmiennej, zależnej od opłaty eksploatacyjnej z poprzedniego roku. Jej wysokość nie wynika z przepisów ustawowych, lecz jest określana przez Ministra Środowiska.

4.7. Opłata eksploatacyjna (zmiany od 2016 r.)

W przypadku gazu ziemnego wysokometanowego przewidziano wzrost opłaty z obecnego poziomu 6,23 zł do 24 zł/m³ (20 zł za gaz zaazotowany) i z 36,84 zł/t do 50 zł/t dla ropy naftowej). Zmieni się też alokacja przychodów z opłaty: gmina nadal otrzyma 60%, a powiat i województwo, które dziś nie otrzymują nic, dostaną po 15%, kosztem NFOŚiGW, którego udział w opłacie zmniejszy się z 40% do 10%⁵.

5. WPŁYW DOCHODÓW Z EKSPLOATACJI ZASOBÓW NATURALNYCH NA GOSPODARKE

Opodatkowanie eksploatacji gazu łupkowego może przynieść nadzwyczajne dochody budżetowe, ale skuteczne wykorzystanie tych dochodów na rzecz rozwoju kraju stanowi wyzwanie z punktu widzenia polityki gospodarczej. Wiąże się to w szczególności z problemami, których dotyczy koncepcja „przekleństwa

⁵ Warto jednak zauważyć, że w przypadku gazu NFOŚiGW otrzyma nominalnie mniej więcej tyle samo środków, ponieważ spadkowi udziału towarzyszy proporcjonalny wzrost stawki opłaty.

zasobów naturalnych”. Odnosi się ona do trudności gospodarczych, których doświadczyło wiele krajów obficie wyposażonych w zasoby, a niepotrafiących wykorzystać związanych z tymi zasobami dochodów na rzecz rozwoju gospodarczego czy społecznego (por. Sachs, Warner, 1995; van der Ploeg, 2011). Problemy pojawiały się przede wszystkim w tych krajach, w których dochodziło do nagłego pojawienia się dochodów związanych z zasobami, w wyniku ich odkrycia lub pojawienia się możliwości ich eksploatacji.

Koncepcja „przekleństwa zasobów naturalnych” najczęściej jest wiązana ze słabością instytucji publicznych, które nie są sobie w stanie poradzić z zagospodarowaniem dodatkowych dochodów, nie potrafią też przeciwdziałać dodatkowym niekorzystnym zjawiskom gospodarczym, takim jak pogoń za rentą, korupcja czy choroba holenderska (por. Kronenberg, 2014a). Większość problemów związanych z tą koncepcją obserwowano w krajach słabiej rozwiniętych. Jednak niektóre, zwłaszcza te związane z fałszywym poczuciem bezpieczeństwa, wywołanym oczekiwaniem przyszłego strumienia dochodów, i prowadzące do nadmiernej konsumpcji, klientelizmu politycznego i niedostatecznych inwestycji w edukację i reformy społeczne lub infrastrukturalne, mogą pojawić się też w innych krajach. Te właśnie zagadnienia są też najbardziej istotne z punktu widzenia systemu opodatkowania dochodów z eksploatacji zasobów naturalnych.

Istnieje silna pokusa, by nadzwyczajne dochody przeznaczyć na dodatkowe wydatki (zwłaszcza bieżące) lub na obniżenie podatków lub kombinację tych dwóch działań. Nawet jeśli dodatkowe dochody są w miarę stabilne i długotrwałe, nie każda obniżka podatków czy wzrost wydatków jest efektywna, choć z pewnością jest efektywna i dobrze „sprzedaje się” wyborcom. Dodatkowe dochody mogą zmniejszyć presję na prowadzenie ostrej polityki budżetowej, odsunąć w czasie korzystne dla wzrostu gospodarczego reformy, zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej. Presja ta jest tym silniejsza, im niższy poziom świadomości ekonomicznej społeczeństwa i wyższy poziom demagogii rządzących. Dodatkowe dochody budżetowe zmniejszają też bodźce do społecznej kontroli rządzących – władze, które nie muszą polegać na dochodach z podatków od mieszkańców, w mniejszym stopniu liczą się z ich opinią. Zwracają na to uwagę m.in. badania Bornhorsta i in. (2008), którzy posługując się panelem 30 krajów – producentów ropy naftowej, zauważyli, że wzrost dochodów z eksploatacji ropy czy gazu o jeden procent powodował spadek innych dochodów podatkowych o 0,19%.

Analizując wpływ dodatkowych dochodów, należy odpowiedzieć sobie na zasadnicze pytanie o charakterze politycznym: czy dodatkowe środki mają być przeznaczone na zwiększenie wydatków publicznych, a więc na zwiększenie stopnia fiskalizmu rozumianego jako udział wydatków publicznych (lub podatków i paropodatków) w PKB, czy też na obniżkę podatków, tak by stopień fiskalizmu nie zmienił się? Możliwa jest oczywiście pewna kombinacja tych dwóch rozwiązań, tj. zwiększenie wydatków i zmniejszenie podatków tak jednak, by nie zmieniać sytuacji finansów publicznych mierzonej deficytem czy długiem publicznym. Za-

kładamy przy tym, że w dłuższej perspektywie saldo budżetu państwa jest zbliżone do zera czy też mniej ambitnie, że relacja długu publicznego do PKB ma się utrzymywać na stabilnym poziomie. Innymi słowy w punkcie wyjścia sytuacja finansowa państwa jest dobra. Jeśli tak nie jest, to oczywiście trzecim rozwiązaniem jest przeznaczenie dodatkowych dochodów w pierwszym rzędzie na redukcję deficytu finansów publicznych, a potem na zmniejszenie relacji długu publicznego do PKB.

Decyzja o skali fiskalizmu, jak i o tym, na co wydać dodatkowe środki jest decyzją *stricte* polityczną, uzależnioną z jednej strony od społecznej funkcji użyteczności (*welfare*), a z drugiej – od dojrzałości elit politycznych. Z punktu widzenia ekonomicznego zwiększone wydatki infrastrukturalne wydają się lepszą inwestycją niż zwiększone wydatki na transfery społeczne czy na przykład finansowe wsparcie rolnictwa. Kluczowe jest tu jednak stworzenie możliwości rozwoju kraju w przyszłości, co uzasadnia też pewne inwestycje w rozwój kapitału ludzkiego, a także ochronę środowiska, w tym efektywność energetyczną i odnawialne źródła energii, mające w długim okresie zastąpić te, które są eksploatowane. Należy oczywiście dążyć do jak najefektywniejszego wydatkowania publicznych pieniędzy, ale też brać pod uwagę ograniczenia polityczne. Te ograniczenia wydają się mniejsze w odniesieniu do podatków. Jeśli dodatkowe dochody podatkowe miałyby w całości lub części służyć obniżeniu innych podatków, to warto, by obniżka ta w jak największym stopniu służyła zwiększeniu efektywności gospodarki, nawet jeśli miałyby realizować również jakieś cele społeczne czy polityczne. OECD (2010) prezentuje wyniki analiz dotyczących wpływu struktury podatków (*tax mix*) na tempo wzrostu gospodarczego. Najbardziej szkodliwe dla wzrostu gospodarczego są podatki od kapitału (CIT) i od pracy (PIT i składki na ubezpieczenia społeczne), a najmniej szkodliwe cykliczne (coroczne) opodatkowanie nieruchomości. Z raportu OECD wynika również, że różnego rodzaju podatki, których celem jest ograniczanie degradacji środowiska mogą być korzystne z punktu widzenia wzrostu gospodarczego, zwłaszcza „gdy są zaprojektowane tak, by stymulować zielony wzrost” (OECD, 2010: 104). Ma to szczególne znaczenie, gdy mówimy o szerszym kontekście zmian związanych z wykorzystaniem zasobów nieodnawialnych – paliw kopalnych, a także w kontekście zobowiązań podejmowanych na szczeblu międzynarodowym i krajowym do stymulowania tzw. zielonej gospodarki (Burchard-Dziubińska, 2014).

Wydaje się więc rozsądne, by, przeprowadzając reformę podatkową lub tylko obniżki wybranych podatków wynikające z dodatkowych źródeł finansowania budżetu, skoncentrować się na podatku od dochodów spółek (tak jak proponowała to Australia) czy podatku od dochodów osobistych wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne tworzącymi tak zwany klin podatkowy, zwiększający koszty pracy. Ważny jest też moment wykorzystania dodatkowych środków w cyklu koniunkturalnym, tzn. sprawienie, by oszczędności stały się procykliczne, stabilizujące koniunkturę gospodarczą. Szersze omówienie tych zagadnień prezentuje Frankel (2012).

Dobrym przykładem polityki w tym zakresie jest Chile. Rząd tego kraju nie ugiął się pod presją społeczeństwa i nie „przejechał” dochodów z eksportu miedzi. Kiedy w 2009 r. nadszedł kryzys, notowania prezydenta i premiera dokonały zwrotu o 180 stopni – z najniższych w historii chilijskiej demokracji do najwyższych. Wobec gwałtownego spadku cen miedzi, rząd zwiększył wydatki budżetowe, posługując się oszczędnościami z poprzednich lat. Wszystko dzięki prawdziwie antycyklicznej polityce fiskalnej. Pierwotnie finanse publiczne miały cel jedno-procentowej nadwyżki (który potem zredukowano do 0). Kluczowym elementem takiej polityki antycyklicznej, wykorzystującej dochody z wydobywania miedzi, jest podział kompetencji decyzyjnych. Strażnikami chilijskiej polityki antycyklicznej są dwa panele ekspertów, które mają za zadanie co pół roku szacować nieodmienne wydobywania oraz średniookresową cenę równowagi. W ten sposób regulują saldo budżetowe. Natomiast w gestii polityków pozostaje, na co pieniądze będą wydawane. W latach 2003–2008 (okres gwałtownego wzrostu cen miedzi), mimo ogromnej presji politycznej, aby uznać wzrost cen za trwały, uznali oni, że jest on przejściowy, co oznaczało konieczność zaoszczędzenia większości dochodów z miedzi. Dzięki temu Chile zredukowało zadłużenie do 4% PKB i wygenerowało oszczędności na poziomie 12% PKB (Korinek, 2013).

6. PODSUMOWANIE I WNIOSKI DLA POLSKI

Po przyjęciu ustaw podatkowych regulujących obciążenia podatkowe związane w eksploatację gazu łupkowego Polska unowocześniła swój system opodatkowania wydobywania zasobów energetycznych. Postawiono na przyciąganie inwestorów relatywnie niskimi obciążeniami podatkowymi – opodatkowanie i renta surowcowa będą wynosić średnio ok. 40%, gdy dla porównania w Wielkiej Brytanii jest to 62%, a w Norwegii – 72%. Okres pobierania podatków rozpocznie się dość późno, dopiero w 2020 r., wprowadzone zostały także liczne rozwiązania korzystne dla inwestorów, takie jak wydłużenie okresu rozliczania straty w CIT, skrócenie czasu amortyzacji odwiertów, zwolnienie z *royalties* dla złóż niskoproduktowych, możliwość odliczania od *royalties* strat, których nie uda się rozliczyć w CIT, możliwość zaliczenia CIT do kosztów kwalifikowanych zmniejszających podstawę opodatkowania SPW itp. Tym samym polski system ma być elastyczny: jeśli okaże się, że gazu jest dużo, to pojawią się z tego tytułu wpływy do budżetu. Jednak oznacza to też, że potencjalne korzyści związane z wykorzystaniem należących do państwa/społeczeństwa zasobów gazu w większej mierze zostaną przechwycone przez firmy wydobywcze.

Dodatkowe dochody z opodatkowania węglowodorów wzbudzały spore emocje, a politycy i media „dzielili skórę na niedźwiedziu”. Obecnie emocje nieco opadły, podobnie jak i szacunki wielkości zasobów oraz tempo ich eksploatacji. Jeśli jednak pojawią się w przyszłości dochody podatkowe z eksploatacji łupków,

to nawet gdy będą one niewielkie⁶, ważne jest, by zostały mądrze spożytkowane. Jak największa część tych nadzwyczajnych zysków podatkowych powinna zostać zagospodarowana z myślą o przyszłości, nie zaś o teraźniejszości. Z jednej strony chodzi o to, by skorzystały też i następne pokolenia, a z drugiej, by rząd i cała gospodarka cały czas czuły presję rynku, deficytu, konieczności reform. Najgorszy scenariusz to „przejedzenie” dodatkowych dochodów połączone ze wzrostem wydatków budżetowych i spadkiem konkurencyjności gospodarki. Wówczas, po tym jak nadzwyczajne dochody się skończą, sytuacja gospodarcza kraju byłaby istotnie gorsza niż gdyby boom łupkowy nie nastąpił, co stanowiłoby przykład przekleństwa zasobów.

Można więc rozważyć powstanie specjalnego funduszu, który gromadziłby całość lub część dochodów, a z którego można byłoby korzystać tylko w określonych sytuacjach. Wiele zależy jednak od rozwiązań prawnych i kultury politycznej. Taki fundusz dobrze funkcjonuje w Norwegii, choć nie nałożono na niego ścisłych ograniczeń, zmniejszających arbitralność decyzji dotyczących sposobów jego wykorzystania. W krajach o niższej kulturze politycznej potrzebne są precyzyjne regulacje uniemożliwiające wydatkowanie środków przez oportunistycznych polityków. W tym kontekście polskie doświadczenia z Funduszem Rezerwy Demograficznej czy kontrowersyjne zmiany w OFE nie są specjalnie budujące i ukazują słabości instytucjonalne, kluczowe z punktu widzenia ryzyka wystąpienia „przekleństwa zasobów naturalnych”.

Innym rozwiązaniem, szczególnie adekwatnym w polskich warunkach, może być wyłączenie dodatkowych dochodów związanych z eksploatacją zasobów gazu łupkowego z kategorii dochodów podatkowych przy obliczaniu deficytu budżetowego. Ograniczyłoby to zapędy polityków do wydatkowania tych pieniędzy. Rozwiązanie to wydaje się jednak trudne do implementacji, a także mało skuteczne, biorąc pod uwagę łatwość zmian tego typu postanowień.

Możliwa jest także obniżka podatków najbardziej szkodliwych dla wzrostu gospodarczego i substytucja spadku dochodów za pomocą dochodów z wydobywania łupków. Takie postępowanie jest jednak uzasadnione w stabilnej sytuacji finansów publicznych. Polska stawka CIT jest już obecnie na relatywnie niskim poziomie, więc jej dalsze obniżanie nie wydaje się sprawą pilną. O wiele ważniejsze jest zmniejszanie kosztów pracy, a więc klina podatkowego. Tutaj większe znaczenie miałoby zapewne obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne niż stawek PIT. Obecnie bowiem stawki PIT również są na relatywnie niskim poziomie, ponadto obniżka składek działa bardziej selektywnie – dotyczy tylko

⁶ W uzasadnieniu do projektu ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym (s. 57–58) szacowano, że w okresie 2015–2029 dochody z podatku od wydobywania niektórych kopaliny oraz specjalnego podatku węglowodorowego mogą wynieść zaledwie 770–2241 mln zł. Większe dochody mają towarzyszyć pozyskiwaniu zasobów ze złóż konwencjonalnych, choć są to oczywiście szacunki obciążone dużym ryzykiem.

pracujących, więc może powodować wzrost zatrudnienia, który przy takim samym koszcie będzie większy niż w przypadku obniżki stawek PIT, z których skorzystaliby również emeryci i renciści.

Eksploracja gazu łupkowego w Polsce, poza zwiększeniem bezpieczeństwa energetycznego, może mieć istotne konsekwencje dla sytuacji gospodarczej. System opodatkowania węglowodorów przyjęty w Polsce zagwarantuje należyty udział państwa w rencie surowcowej, o ile oczywiście nastąpi wydobycie na skalę przemysłową i będzie ono cechowało się odpowiednią rentownością. Te dodatkowe dochody, ale także już ich zapowiedzi mogą wywołać pewne niekorzystne następstwa gospodarcze związane z koncepcją „przekleństwa zasobów naturalnych”. Od jakości instytucji, mądrości klasy politycznej, a także i wiedzy na temat przekleństwa zasobów zależy, w jakim stopniu Polska wykorzysta łupkową szansę. W dyskusjach związanych z eksploatacją gazu łupkowego w Polsce potrzebna jest większa otwartość również w odniesieniu do potencjalnych zagrożeń, do radzenia sobie, z którymi będziemy lepiej przygotowani, jeśli od początku uwzględnimy je w dyskusjach politycznych (Lis, Stankiewicz, 2015). Przekleństwo zasobów naturalnych może bowiem w polskim przypadku przyjąć postać inną niż w większości dotkniętych nim krajów rozwijających się: może raczej oznaczać niezrealizowanie pełnego potencjału korzyści aniżeli kryzys gospodarczy.

PODZIĘKOWANIA

Artykuł powstał w ramach projektu „Perspektywa eksploatacji złóż gazu łupkowego w Polsce w świetle koncepcji «przekleństwa zasobów naturalnych»”, finansowanego przez NCN (2011/01/B/HS4/04800). Dziękujemy za cenne komentarze do wcześniejszych wersji tego tekstu kolegom z zespołu realizującego projekt: Jakubowi Boratyńskimu i Mariuszowi Plichowi, a także Mariuszowi Każuchowi i Markowi Firlejowi z Ministerstwa Finansów.

BIBLIOGRAFIA

- Australian Government (2010), *The resource super profits tax: a fair return to the nation*, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Boratyński J. (2015), *Ekonomiczne skutki eksploatacji gazu łupkowego*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1, s. 55–82.
- Bornhorst F., Gupta S., Thornton J. (2008), *Natural Resource Endowments, Governance, and the Domestic Revenue Effort: Evidence from a Panel of Countries*, IMF, Washington D.C.
- Burchard-Dziubińska M. (2014), *Wdrażanie zielonej gospodarki jako odpowiedź Unii Europejskiej na trudności rozwojowe*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica”, 303, s. 135–150.
- CASE (2012), *Ekonomiczny potencjał produkcji gazu łupkowego w Polsce w latach 2012–2025*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.

- Daniel P., Keen M., McPherson C. (red.), (2010), *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*, Routledge, London and New York.
- E & Y (2011), *Global oil and tax guide 2011*, Ernst & Young, London.
- Frankel J. A. (2012), *The natural resource curse: a survey*, [w:] B. Shaffer, T. Ziyadov (red.), *Beyond the resource curse*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, s. 17–57.
- Garbicz M., Sokół H. (2012), *Pułapki opodatkowania gazu łupkowego w Polsce*, „Rynek Energii”, nr 3, s. 22–26.
- Korinek J. (2013), *Mineral Resource Trade in Chile: Contribution to Development and Policy Implications*, OECD Publishing, Paris.
- Kronenberg J. (2014a), *Gaz łupkowy w Polsce a przekleństwo zasobów naturalnych*, „Ekonomista”, nr 6, s. 843–863.
- Kronenberg J. (2014b), *Shale gas extraction in Poland in the context of sustainable development*, „Problemy Ekorozwoju – Problems of Sustainable Development”, Vol. 9, No. 2, s. 113–120.
- Lis A., Stankiewicz P. (2015), *Framing shale gas for policy making in Poland*, „Journal of Environmental Policy & Planning”, forthcoming.
- OECD (2010), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Publishing, Paris.
- Plich M. (2013), *Determinants of modeling the impact of possible shale gas extraction in Poland*, [w:] R. Bardazzi, L. Ghezzi (red.), *Macroeconomic Modelling for Policy Analysis*, Firenze University Press, Firenze, s. 245–265.
- Sachs J. D., Warner A. M. (1995), *Natural resource abundance and economic growth*, „National Bureau of Economic Research Working Paper Series”, nr 5398.
- Skołucka K., Sobiszewski M. (2013), *Analiza projektu nowych regulacji prawno-podatkowych dotyczących węglowodorów*, Centrum Analiz Energetycznych Wyższej Szkoły Europejskiej, Kraków.
- Tordo S. (2007), *Fiscal Systems for Hydrocarbons. Design Issues*, World Bank, Washington, D.C.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym*, druk sejmowy nr 2351, Warszawa, 23 kwietnia 2014 r.
- Van der Ploeg F. (2011), *Natural resources: curse or blessing?*, „Journal of Economic Literature”, Vol. 49, No. 2, s. 366–420.

Jarosław Neneman, Jakub Kronenberg

TAXATION OF SHALE GAS EXPLOITATION IN POLAND AND ITS IMPACT ON ECONOMY IN THE LIGHT OF THE „RESOURCE CURSE”

Abstract. The article discusses the rationale and methods of taxation of hydrocarbons, particularly shale gas, and then the impact of the relevant fiscal measures on the economy in light of the concept of the “curse of natural resources”. From a legal point of view, there are two systems of taxation of natural resources, namely the concession and contractual systems. Exploitation of natural resources is subject to various taxes and charges, the most important of which are: license fee for the volume or value of extraction, a special tax on profits and joint production contracts. International experience shows that the relevant tax systems are very diverse, and this diversity reflects the different stages of exploitation of resources and various institutional environments. Against this background, Polish proposals for changes to the taxation of hydrocarbons, particularly shale gas, seem to be well adapted to existing realities. In addition to the modifications to the existing taxes, the new proposals include the introduction of two new taxes: a tax on mineral extraction and a special hydrocarbon tax.

As shown by the experience of other countries, additional revenues from exploitation of natural resources may, in certain circumstances, contribute in the longer term to adverse economic phenomena, collectively known as the “curse of natural resources”. The key issue here is to study how the new resource revenues will be used: to increase consumption or rather investments and whether or not they adversely affect the long-term public finances and competitiveness of the economy. From this point of view, the most important success factors are the quality of public institutions and the maturity of the political elites. These comments are also valid in the case of shale gas extraction in Poland. An additional risk factor may be excessive expectations regarding shale gas benefits. The prospect of additional budget revenues and significant improvement in the balance of payments may lead to discontinuation or slowing down of the necessary fiscal and structural reforms. In a sense, a country can fall victim to resource curse, even when not exploiting them on a large scale.

Keywords: taxes, resource curse, shale gas, public finance, Poland.