



BIULETYN

Nr 65 (1041), 18 czerwca 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Unijna inicjatywa jawności w sektorze wydobywczym – dobry kierunek, niewystarczające środki

Lidia Puka

Unia Europejska nałożyła na notowane w niej spółki poszukujące i wydobywające ropę, gaz, węgiel i minerały obowiązek ujawniania przepływów kapitałowych na rzecz rządów, zyskując tym samym nowe narzędzie nadzoru. Nowelizacja tzw. dyrektyw dotyczących jawności i rachunkowości ma doprowadzić do ustalenia uczciwych zasad rynkowych i utworzenia globalnego systemu przejrzystości przepływów kapitałowych, a także umożliwić walkę z unikaniem podatków. W osiągnięciu tych ambitnych celów pomoże Unii wzorowanie się na istniejących inicjatywach i unikanie nadmiernego obciążania sektora prywatnego. W związku z tym UE powinna zadbać o usystematyzowanie sposobów weryfikacji informacji, ujednoczenie standardów międzynarodowych i włączenie do globalnego systemu potentatów surowcowych, takich jak Australia, Kanada, Chiny, RPA i Rosja.

Problem z dostępem do informacji. Brak przejrzystości w sektorze tak kapitałochłonnym jak wydobywczy może prowadzić do zaburzeń działania rynku (uchylania się od opodatkowania i unikania go, oszustw, zmów cenowych czy pozarynkowego nabywania licencji wydobywczych), do upolitycznienia decyzji o eksporcie energii w państwach zasobnych w surowce i do pogłębiania nierówności społecznych. Często bowiem przychody generowane przez eksploatację złóż są dystrybuowane jedynie wśród elit – szacuje się, że w ten sposób budżety państw tracą rocznie ponad 100 mld dol., które stają się przedmiotem korupcji i finansują przestępczość zorganizowaną. Przyczyny te leżały u podłoża konfliktów m.in. w Sudanie, Kongo, Angoli i Nigerii. Pomimo to przez wiele lat pomijano ten problem na forach współpracy międzynarodowej. Wskutek obecnego kryzysu finansowego zaostrzono kontrolę rynków finansowych na Zachodzie, również przez ujawnianie przepływów kapitałowych. Spowodowało to rozwój globalnych działań na rzecz jawności w sektorze wydobywczym, bazujących na dotychczasowych inicjatywach rządu brytyjskiego i amerykańskiego.

Dotychczasowe inicjatywy globalne. Brytyjska Inicjatywa Przejrzystości w Branżach Wydobywczych (EITI) została zaprezentowana na Światowym Szczycie Zrównoważonego Rozwoju w 2002 r., a od 2007 r. ma stały sekretariat w Oslo. Zrzesza na zasadzie dobrowolności przedstawicieli przemysłu i państw, którzy raportują płatności takie jak należności za prawa wydobywcze, wpływy z podatków i opłat licencyjnych. Od dekady jednak EITI nadal boryka się z niską skutecznością i wiarygodnością. Poza inicjatywą pozostają państwa członkowskie UE i BRICS (choć ostatnio Francja, Wielka Brytania, Australia i USA ogłosiły wolę uczestniczenia w EITI). W ub.r. z 37 państw zrzeszonych tylko 18 spełniało kryteria EITI. Skutkiem niewypełniania obowiązków jest jedynie zawieszenie, co paradoksalnie może zachęcać sektor prywatny do udziału w inicjatywie. Członkami EITI są światowi potentaci, tacy jak Arcelor Mittal, Chevron, ExxonMobil, Petrobras, Tata Steel, Qatar Petroleum i spółki pochodzące z UE: Areva, Total, GDF Suez, BG Group, BP, Rio Tinto, ENI, Norsk Hydro, Statoil, RWE, i Royal Dutch Shell. Udział polskich spółek w EITI ograniczony jest do zarejestrowanych w Norwegii dwóch spółek córek polskiego PGNiG i Lotosu, ujawniających informacje nt. płatności na rzecz rządu norweskiego.

Inny model przedstawia inicjatywa amerykańska, która jest prawem wewnętrznym o globalnych implikacjach. Została wprowadzona jako część kompleksowej regulacji finansowej Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer

Protection Act (2010). Nakłada ona na spółki wydobywcze rejestrowane na amerykańskich giełdach obowiązek ujawniania przepływów kapitałowych na rzecz rządów, zarówno według państwa, jak i według projektu. Raporty związane są z zamknięciem roku obrachunkowego, co sprawia, że są one bardziej aktualne niż raporty EITI. Pierwsze zostaną opublikowane w 2014 r. W przypadku niewywiązania się z obowiązku spółce grożą sankcje takie jak zawieszenie i/lub wycofanie z obrotu giełdowego. Inicjatywa ta ma zasięg globalny dzięki zainteresowaniu spółek wydobywczych amerykańskimi giełdami – wartość sektora wydobywczego notowanego na NYSE, Amex i NASDAQ to 36% rynku globalnego. W efekcie przepisy te mają zastosowanie nie tylko do spółek amerykańskich (jak Exxon Mobil, Chevron, ConocoPhillips), ale i zagranicznych potentatów (jak PetroChina, CNOOC, BP, Shell, Petrobras czy Rio Tinto). Może to spowodować, że notowane na giełdach amerykańskich spółki z rynków nieregulowanych w celu wyrównania szans będą lobbowały na rzecz ujednolicenia przepisów dotyczących jawności w innych częściach świata.

Inicjatywa unijna. U podstaw regulacji w UE leżały działania amerykańskie oraz chęć zwiększenia kontroli rynków finansowych. W efekcie 12 czerwca Parlament Europejski przyjął ostateczną wersję noweli tzw. dyrektyw dotyczących jawności i rachunkowości. Podobnie jak przepisy amerykańskie, zakładają one roczne raportowanie i sankcje za nieprzestrzeganie. Będą dotyczyły również spółek pozaeuropejskich. Pierwsze raporty będą dostępne publicznie od 2018 r. i obejmą spółki notowane m.in. na głównych giełdach europejskich, jak London SE Group (11,1% wartości globalnego sektora spółek wydobywczych notowanych na giełdach), Deutsche Börse Frankfurt (4,5%) oraz NYSE Euronet (2,8%). W samej Unii przepisy obejmą ponad 3000 spółek, których większość, jak rosyjski Gazprom, jest notowanych w Niemczech i w Wielkiej Brytanii.

Unijne regulacje idą jednak dalej niż amerykańskie, przejawiając aspiracje do kształtowania światowego systemu rządzenia. Przepisy dają nowe narzędzia kontroli państwom członkowskim UE, które będą upoważnione do nakładania sankcji według prawa krajowego za niewywiązywanie się z obowiązków – od publikacji informacji do kar finansowych. Ponadto przepisy będą obowiązywać duże przedsiębiorstwa nienotowane na giełdach, a działające na rynkach UE. Obejmą również sektor karczunku drzew. Szeroka definicja pojęcia projektu dodatkowo ograniczy możliwość ukrywania płatności na rzecz samorządów lokalnych i instytucji.

Powiązane ryzyko. W obecnym kształcie regulacje unijne mają jednak pewne wady. Po pierwsze, niedoprecyzowanie w zakresie sankcji może spowodować odpływ spółek z giełd na główne rynki, na których nie ma obowiązku ujawniania informacji, jak TMX Toronto i TMX Venture (10,7%), Australia ASX (4,6%), Shanghai SE, Johannesburg SE (po 4,4%) i Moscow MICEX (4,1%). Po drugie, przepisy upoważniają państwa członkowskie do kontroli informacji bez jednoczesnego doprecyzowania zasad i sposobów ich weryfikacji. Wynikające stąd różnice mogą wywołać niepewność i sprzeciw po stronie sektora prywatnego, jak w USA, gdzie organizacje przedsiębiorców zaskarżyły nową legislację. Po trzecie, obecne regulacje to tylko kropla w morzu potrzeb zmian społecznych w państwach eksportujących surowce. Jest mało prawdopodobne, aby wywarły one nacisk na rządy tych państw czy wymusiły równy podział wydatków budżetowych. Co więcej, informacje podawane przez spółki będą niepełne, nie będą bowiem zawierały takich szczegółów jak rozmiar projektu, skala inwestycji czy koszty transportu.

Rekomendacje. Aby zmniejszyć obciążenia dla sektora prywatnego i utrzymać konkurencyjność UE, trzeba zlikwidować globalną fragmentację rynków regulowanych. Wprowadzenie jednolitych zasad jawności na giełdach światowych powinno być przedmiotem rozmów w ramach G-20 oraz bilateralnych między UE a Australią, Kanadą, Chinami, RPA, Rosją, ale i USA. Teoretycznie nowe przepisy unijne mają na celu pobudzenie rozwoju rynku poprzez wprowadzenie wspólnych podstaw prawnych oraz dostęp do informacji nt. działań spółek zagranicznych na obszarze UE. Jednakże w obecnym kształcie przepisy te mogą zwiększyć niepewność inwestycyjną. Aby temu zapobiec, UE powinna wypracować wewnętrzne mechanizmy weryfikacji danych przez bliższą współpracę między krajowymi organami podatkowymi, placówkami zagranicznymi oraz społeczeństwem obywatelskim zarówno w Unii, jak i poza nią. Aby pobudzić zmiany w państwach eksportujących surowce, konieczna jest współpraca z działającymi w nich organizacjami pozarządowymi, takimi jak EITI, równoległe ze współpracą na szczeblu rządowym. Największe szanse na wprowadzenie zmian Unia ma w państwach, które dopiero rozwijają sektor wydobywczy, jak Kambodża, Papua-Nowa Gwinea, Sierra Leone, Sudan Południowy, Timor i Uganda.

Z punktu widzenia Polski nowe regulacje przynoszą korzyść w postaci uwspólnotowania interesów państw członkowskich i zwiększenia nadzoru nad spółkami działającymi na terenie Polski i Unii, w tym dostawcami, jak np. Gazprom. Ryzyko odpływu spółek z warszawskiej giełdy jest marginalne ze względu na jej strukturę. Większość z 30 notowanych spółek działających w sektorze energetycznym i wydobywczym to spółki polskie, a tylko kilka z nich (PGNiG, KGHM, PKN Orlen, Lotos, ČEZ i MOL) prowadzi działalność wydobywczą za granicą. Jednocześnie lepszy dostęp do informacji może mieć pozytywny wpływ na inwestycje zagraniczne polskich spółek.