



University  
of Economics  
in Katowice

# ASPEKTY FINANSOWANIA NOWYCH ROZWIĄZAŃ W GOSPODARCE WODNEJ

ELŻBIETA LOREK

# CELE REFERATU

- Obecne nowe Prawo Wodne różni się znacząco od poprzednich, a wiele jego przepisów wzbudza liczne kontrowersje. Jedną z nich dotyczy zasady zwrotu kosztów usług wodnych. Okazuje się bowiem, że bardzo wiele sposobów wykorzystywania wód będzie wiązać się z ponoszeniem wyższych niż do tej pory opłat, a same opłaty będą dotyczyły większej liczby różnych rodzajów działalności.
- Dzisiaj zadajemy sobie pytanie jak to wpłynie na budżety gospodarstw domowych i przedsiębiorstw?
- W referacie podjęto **próbę oceny zmian w zarządzaniu gospodarką wodną w świetle wdrożenia zapisów nowego Prawa Wodnego jak i również zagrożeń wynikających z jego wprowadzenia.**

# NOWE UWARUNKOWANIA PRAWNE GOSPODAROWANIA WODAMI

Celem nowej ustawy jest uporządkowanie systemu zarządzania gospodarką wodną implementującego dyrektywy unijne, jak również wprowadzającego zmiany dla wielu przedsiębiorców, a także dla urzędników i gospodarstw domowych.

Nowa ustawa przyniesie dwie zasadnicze zmiany:

- 1. Pierwszą z nich będzie dostosowanie polskiego prawa do unijnych przepisów w szczególności Ramowej Dyrektywy Wodnej. Jest to warunek konieczny aby skorzystać ze środków unijnych m.in. na ochronę przeciwpowodziową.
- 2. Druga zmiana dotyczy konieczności uporządkowania, rozproszonego na różnych szczeblach, systemu zarządzania gospodarką wodną oraz wzmocnienie roli państwa nad kontrolą zasobów wodnych. Przewiduje się powołanie nowej jednostki państwowej, której celem byłoby przejrzyste finansowanie inwestycji w gospodarce wodnej oraz pozyskiwanie zasobów finansowych na te inwestycje – **Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie”**, którego zadaniem byłoby również wydawanie decyzji administracyjnych.
- 3. Również ważną przesłanką będzie to, że gospodarka wodna ma być samofinansująca. Temu mają służyć nowe znacznie wyższe opłaty za korzystanie z wód.

The background is a light blue gradient with several realistic water droplets of various sizes scattered across the top and bottom edges. The droplets have highlights and shadows, giving them a three-dimensional appearance.

# **OPŁATY ŚRODOWISKOWE ZA USŁUGI WODNE – ZMIANY**

# **OPŁATY ZA ZAOPATRZENIE W WODĘ KLIENTÓW INDYWIDUALNYCH - STAN DO KOŃCA 2017 ROKU.**

- Działania w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych należą w Polsce do zadań własnych gminy.
- W praktyce polskiej gminy są często nie tylko lokalnym regulatorem, ale również usługodawcą, usługobiorcą i właścicielem przedsiębiorstw komunalnych.
- Jak stwierdził UOKiK obecna sytuacja powoduje nieefektywności, takie jak:
  - Konflikt interesów wskutek połączenia funkcji regulacyjnych i właścicielskich,
  - Upolitycznienie procesu regulacyjnego,
  - Trudność w wypracowaniu odpowiednich kompetencji przez władze gminne, które ze względu na kadencyjność często mogą korzystać z doświadczeń poprzedników tylko w ograniczonym stopniu.

# OPLĄTY ZA ZAOPATRZENIE W WODĘ KLIENTÓW INDYWIDUALNYCH- **PROBLEMY**

## 1. **Wzrost cen**

- W ciągu ostatnich 14 lat odprowadzanie ścieków podrożało o 220%, a woda o 145%. W tym samym czasie w Unii Europejskiej ceny te wzrosły odpowiednio o 66 i 71% [EY 2015].
- Miało to wpływ na przekraczanie poziomu **dostępności cenowej usług**.
- Dostępność cenowa usług wodociągowo-kanalizacyjnych jest jedną z zasad wynikających z traktatu akcesyjnego.
- Przyjmuje się, że obciążenia budżetu rodziny z tytułu opłat za wodę i ścieki nie powinny przekroczyć 3% jej dochodów netto, natomiast próg dostępności cenowej, jak i metodologia jego obliczania, nie zostały jednoznacznie określone w przepisach polskich. Powoduje to ryzyko dużej dowolności interpretacji tego pojęcia w poszczególnych gminach.

# OPŁATY ZA ZAOPATRZENIE W WODĘ KLIENTÓW INDYWIDUALNYCH- **PROBLEMY**

- **2. Niedostateczny nadzór gmin nad taryfami**
- W opinii Najwyższej Izby Kontroli samorzady gminne nie wykorzystywały skutecznie posiadanych narzędzi regulacyjnych, w postaci m.in. prawa do weryfikacji wniosków taryfowych oraz zatwierdzania taryf.
- Praktyka stosowania obowiązujących rozwiązań prawnych, preferowała ochronę interesów ekonomicznych przedsiębiorstw, podczas gdy zagadnienie dostępności cenowej usług nie było traktowane jako równie istotne.
- Zdaniem NIK mała skuteczność regulatora rynku usług wodociągowo-kanalizacyjnych, stwarza ryzyko narastania w przyszłości zjawisk związanych z nadużywaniem przez usługodawców pozycji monopolistycznej.
- Zagrożeniem dla interesów konsumentów może być traktowanie przez samorzady terytorialne usług wodociągowo-kanalizacyjnych jako źródła dochodów budżetu gminy i przeznaczania ich na cele niezwiązane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków. Biorąc pod uwagę monopolistyczny charakter rynku oraz pogarszającą się kondycję finansową samorządów (świadczy o niej m.in. narastające zadłużenie), a także brak uregulowań prawnych ustalających limit marży zysku oraz zasad jego wykorzystania przez gminy, ryzyko to zostało uznane przez NIK za istotne.

# OPŁATY ZA ZAOPATRZENIE W WODĘ KLIENTÓW INDYWIDUALNYCH- **PROBLEMY**

## **3. ZRÓŻNICOWANIE CEN**

W skali kraju różnice w cenach usług wodociągowo – kanalizacyjnych w Polsce sięgają prawie 1400%, a w ramach jednego tylko województwa mogą wynosić nawet blisko 950%. Dla porównania ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych w kraju różnią się o ok. 8% [EY 2015].

**Ceny brutto woda + ścieki:**

- Cena minimalna: 4,81 zł/m<sup>3</sup>
- Cena maksymalna: 49,56 zł/m<sup>3</sup>

(Ostatnie dostępne dane za portalem: [http://cena-wody.pl/srednie\\_ceny\\_wody\\_i\\_sciekow](http://cena-wody.pl/srednie_ceny_wody_i_sciekow))



# OPŁATY ZA ZAOPATRZENIE W WODĘ KLIENTÓW INDYWIDUALNYCH- **ZMIANY**

- **Powołanie centralnego regulatora z oddziałami terenowymi – Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie”**
- Regulacja w zakresie taryf, miałyby na celu zmniejszenie różnic w cenach w poszczególnych gminach.
- Biorąc pod uwagę bardzo wysoką liczbę nieprawidłowości ujawnianych w trakcie kontroli przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Najwyższą Izbę Kontroli oraz niezależne instytucje (np. Analizy agencji EY dotyczące cen wody w Polsce) powołanie odrębnej instytucji regulującej działalność wodociągowo-kanalizacyjną na szczeblu centralnym wydaje się zasadne.
- Instytucje te postulowały ustanowienie zewnętrznego regulatora na rynku.

# OPŁATY ZA ZAOPATRZENIE W WODĘ KLIENTÓW INDYWIDUALNYCH- **ZASTRZEŻENIA EKSPERTÓW**

- Prezentowane przez Rząd RP założenia są krytykowane przez wielu ekspertów branży wodnej z powodu **potencjalnego wpływu politycznego na wysokość taryf**.
- Według niektórych ekspertów do niezależnej weryfikacji taryf nie ma potrzeby powoływania odrębnych centralnych urzędów wystarczy niezależny biegły, który może wydać opinię o wysokości taryf.
- Zdaniem prezesa Izby Gospodarczej „Wodociągi Polskie” Nowe Prawo Wodne może **ograniczyć swobodę organów gminy** w kształtowaniu taryf za wodę dla mieszkańców [Jakuta D., 2016].

# OPŁATY ZA ZAOPATRZENIE W WODĘ KLIENTÓW INDYWIDUALNYCH - NIEROZWIĄZANE PROBLEMY

- 1. Na jakiej podstawie dokonywałaby się regulacja cen wody na rynku, i które z kryteriów byłyby kluczowe (ekonomiczne, społeczne, ekologiczne czy też polityczne);
  - 2. Jaka byłaby perspektywa czasowa ustalanych taryf (ustalane corocznie czy na dłuższe okresy czasu);
  - 3. Czy przewiduje się możliwość czasowych odstępstw od ustalonych limitów i w jakich przypadkach (jest to konieczne dla zapewnienia elastyczności funkcjonowania systemu w zależności od zaistniałych uwarunkowań);
  - 4. Czy taryfy będą ustalane w układzie regionalnym z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań i kategoryzacji gmin, czy też będzie obowiązywał jeden system taryfowy dla całego kraju;
  - 5. Jaka będzie metodologia ustalania progu dostępności cenowej usług dla mieszkańców i przedsiębiorstw;
  - 6. Z jakich źródeł pokrywane byłyby ewentualne straty przedsiębiorstw wodno – kanalizacyjnych.
- Aktualnie na zadane pytania tylko częściowo znaleźć można odpowiedzi. I tak od 2018 r wraz z wejściem nowego prawa wodnego ma się rozpocząć działalność Regulatora cen wody , który ma zatwierdzać taryfy dla przedsiębiorstw wodno – kanalizacyjnych. Taryfy mają być zatwierdzane na okres 3 do 5 lat. Każde przedsiębiorstwo powinno opierać swoje funkcjonowanie w oparciu o rachunek ekonomiczny

# ZWROT KOSZTÓW USŁUG WODNYCH

- Zgodnie z art. 9 dyrektywy wodnej państwa członkowskie winny uwzględnić zasadę **ZWROTU KOSZTÓW USŁUG WODNYCH**, włączając koszty ekologiczne i materiałowe oraz uwzględniając analizę ekonomiczną oraz zasadę „zanieczyszczający płaci”, co w praktyce oznacza określanie takich opłat za pobór wody i odprowadzanie ścieków przez jednostki świadczące usługi wodociągowo-kanalizacyjne, by pokrywały rzeczywiste koszty świadczenia tych usług.
- W toku prac nad przygotowywaniem aktualizacji planów gospodarowania wodami w obszarach dorzeczy ministerstwo środowiska przygotowało analizę ekonomiczną, zgodnie z załącznikiem III do RDW, która wykazała, że aktualnie zwrot kosztów usług wodnych jest realizowany na poziomie **22%** do 24%,

# NOWE ROZWIĄZANIA

**WZROST OPŁAT ZA KORZYSTANIE Z WÓD** - nowe przepisy wprowadzą dodatkowe obciążenia dla przedsiębiorstw, elektrowni, elektrociepłowni, rolników czy hodowców ryb, odbijając się na ich produkcji, spowodują wzrost kosztów za prąd, ciepło, a przez to i inne towary.

Nie wchodząc w szczegółową analizę całego katalogu opłat, nowa ustawa wprowadza m.in.:

1. **Opłaty za usługi wodne.** Jednocześnie przewiduje się usunięcie z ustawy prawo ochrony środowiska przepisów o opłatach za korzystanie ze środowiska w zakresie poboru wód lub wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi.
2. **Opłaty za pobór wód** (np. do produkcji napojów). W przypadku poboru wód opłata składać się będzie z opłaty stałej i zmiennej. Wysokość opłaty ma być uzależniona od ilości pobranej wody oraz od tego, czy pobrano wodę powierzchniową czy podziemną.
3. **Opłaty za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi.**
4. **Opłaty za odprowadzanie wód** (np. deszczówki).
5. **Opłaty podwyższone.** Podmiot korzystający z usług wodnych będzie zobowiązany do ponoszenia opłat podwyższonych w dwóch przypadkach:
  - W razie korzystania z usług wodnych bez uzyskania wymaganej zgody wodnoprawnej albo pozwolenia zintegrowanego.
  - W przypadku korzystania z usług wodnych z przekroczeniem lub naruszeniem warunków określonych w pozwoleniu.

Nowa ustawa wprowadza zróżnicowanie cen za wodę w zależności od źródła jej pochodzenia. Prawie dwukrotnie droższa od powierzchniowej będzie woda podziemna.

# **NOWE UREGULOWANIA- KONSEKWENCJE**

- **Wprowadzając nowe przepisy dotyczące opłat za wodę Rząd RP w wyniku konsultacji społecznych z różnymi branżami często zmieniał wysokość opłat, dotyczyło to zwłaszcza następujących branż:**
  - - hodowców ryb – obniżono stawki opłat do poziomu 1-1,50zł za ha stawu,
  - - rolników (dotychczas nie płacili za wodę) w nowym prawie wodnym nie płacą za pierwsze 5 tys. litrów wody miesięcznie,
  - - producentów wód butelkowanych, piwa i innych napojów- tu cena za butelkę wody ma wzrosnąć o 10-15gr. Podstawą zmian była troska o konkurencyjność polskich produktów i usług jak również o miejsca pracy. [Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne z dn.6.11.2017r].
- **Zmiany stawek opłat mogą spowodować drastyczny wzrost kosztów działalności przedsiębiorstw wodociągowo – kanalizacyjnych co skutkować będzie znacznymi podwyżkami stawek opłat za wodę.**

# NOWE UREGULOWANIA- KONSEKWENCJE

- Wprowadzenie w życie powyższych rozwiązań będzie oznaczać wzrost obciążeń dla gospodarstw domowych w związku z bezpośrednią podwyżką cen wody lub pośrednio w związku z podwyższonymi kosztami usług i produktów wytwarzanych z wykorzystaniem wody.
- Rozwiązania te są dyskusyjne biorąc pod uwagę problem zbliżania się lub w przypadkach niektórych gmin nawet przekraczania progu dostępności cenowej usług wodnych.
- W latach 2000-2015 zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych (HICP), publikowany przez EUROSTAT wzrósł o ok. 160% w przypadku poboru i uzdatniania wody oraz o ok. 240% dla odprowadzania i oczyszczania ścieków. W analogicznym okresie pozycje, takie jak ceny ogółem czy artykuły spożywcze, wzrosły „jedynie” o 45%. W związku z tym jedynym sposobem walki z rosnącymi rachunkami za wodę może być wdrażanie działań optymalizujących koszty operacyjne.
- Polacy wydają średnio około 2,1 % swojego dochodu rozporządzalnego na zaopatrzenie w wodę i odprowadzenie ścieków, co już jest blisko granicy akceptowalności społecznej [EY 2015]. Jest to też jeden z najwyższych wskaźników w Europie i nic nie wskazuje na to, że będzie on w najbliższych latach spadał.
- Zdaniem Ministerstwa Środowiska 4-osobowa rodzina zapłaci za wodę około 20 zł więcej rocznie, zdaniem przedsiębiorstw wodociągowych będzie to o 30-40 zł więcej. Według Izby Gospodarczej Wodociągi Polskie podwyżek rządu 40 zł na osobę rocznie można się spodziewać od razu wejścia przepisów w życie. Podrożeją także wszystkie inne usługi komunalne, do realizacji których jest wykorzystywana woda. Wyższe opłaty dotkną przedsiębiorców i gospodarstwa domowe.
- Luźne szacunki wskazują, że jedno gospodarstwo domowe z powodu nowych opłat za wodę w czasie zakupów wyda o 70 zł rocznie więcej niż obecnie.

# NOWE UREGULOWANIA - OCHRONA EKOSYSTEMÓW WODNYCH

- Z punktu widzenia ochrony ekosystemów wodnych na obszarach zurbanizowanych za ciekawą i pozytywną należy uznać propozycję wprowadzenia **opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek zabudowywania nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m<sup>2</sup>**. Opłata miałaby być pobierana jeżeli zabudowa mająca wpływ na zmniejszenie retencji obejmie obszar ponad 70% powierzchni biologicznie czynnej nieruchomości [Rada Ministrów, 2016, s. 41].
- W proponowanych rozwiązaniach brak niestety nowoczesnych instrumentów ekonomicznych mających chronić ekosystemy wodne i usługi przez nie świadczone np. filtracja wody przez obszary leśne, ochrona przed powodzią poprzez zachowanie mokradeł i naturalnych meandrów rzecznych.
- Jednym z takich instrumentów możliwych do wykorzystania są systemy płatności za korzystanie z funkcji ekosystemów (Payment for Ecosystem Services - PES).



# UDZIAŁ ŚLĄSKIEGO KLASTRA WODNEGO W PRACACH NAD USTAWĄ

- Śląski Klaster Wodny aktywnie uczestniczył w dyskusji prowadzonej nad projektem .Proponowano wprowadzenie pewnych zmian, a jedną z nich, która została uwzględniona, było wprowadzenie wskaźników korygujących.
- Wprowadzono wskaźniki uzależniające wysokość opłaty zmiennej od rodzaju pobieranej wody i procesów technologicznych, jakim jest woda podawana w celu jej uzdatnienia.
- Obecnie przedsiębiorstwa wodociągowe pracują nad kosztami, oczekując na podpisanie rozporządzeń wykonawczych i powołanie Regulatora cen wody. Zatwierdzają one 2500 taryf uwzględniając lokalne uwarunkowania. Powstaje pytanie czy w sposób odpowiedzialny teraz będzie to robił nowy Regulator cen?



University  
of Economics  
in Katowice



**DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ**