

Elżbieta Lorek, Agnieszka Lorek

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
e-mails: elzbieta.lorek@ue.katowice.pl; agnieszka.lorek@ue.katowice.pl

**OPLĄTY ŚRODOWISKOWE ZA KORZYSTANIE
Z USŁUG EKOSYSTEMÓW WODNYCH
W NOWYCH WARUNKACH RYNKOWYCH**

**ENVIRONMENTAL FEES
FOR USING WATER ECOSYSTEMS SERVICES
IN NEW MARKET CONDITIONS**

DOI: 10.15611/pn.2017.478.27

JEL Classification: Q5, Q25

Streszczenie: Głównym celem prezentowanego artykułu jest próba oceny propozycji zmian w zarządzaniu gospodarką wodną wynikających z wdrożenia zapisów nowego Prawa wodnego. Podstawą metodą badawczą zastosowaną w artykule jest krytyczna analiza literatury przedmiotu w tym zakresie i dostępnych dokumentów źródłowych oraz własne doświadczenia autorek wynikające z prac badawczych z tego zakresu przeprowadzanych aktualnie w Śląskim Kłastrze Wodnym. W artykule przedstawiono podstawowe założenia przygotowywanej obecnie przez rząd reformy gospodarki wodnej w Polsce, szczególnie w zakresie opłat i ich regulacji. Omówiono również podstawowe zagrożenia związane z funkcjonowaniem usług wodnych na poziomie samorządów gminnych, tj. rosnący poziom i zróżnicowanie przestrzenne cen oraz problem ich akceptowalności i dostępności społecznej. Przedstawiono proponowane w nowym Prawie wodnym opłaty środowiskowe i ich wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw i gospodarstw domowych w warunkach gospodarki polskiej.

Słowa kluczowe: gospodarka wodna, nowe Prawo wodne, opłaty za usługi wodne.

Summary: The main object of the present paper is to assess the proposed changes in water management resulting from the implementation of the provisions of the new Water Law. The basis of the research method used in the article is a critical analysis of literature and source documents. The article presents the basic principles of the currently drafted reforms of water management in Poland prepared by the government, especially in terms of fees and their regulation. It also discusses the main risks associated with the operation of water services at the level of local governments, i.e. increasing the level and spatial variation of prices and the problem of their social acceptability and accessibility. The article also presents environmental fees and their impact on businesses and households in the Polish economy proposed in the new Water Law.

Keywords: water management, new Water Law, charges for water services.

1. Wstęp

Zrównoważona gospodarka wodna powinna zaspokoić różnorodne potrzeby: zaopatrzenie w wodę i odprowadzenie ścieków, wykorzystanie zasobów wodnych w celach energetycznych, żeglugowych, rolniczych, rybackich i turystycznych, a także zapewnić odpowiednią ochronę przed żywiołem wodnym i skutkami suszy. Powinna także zapewnić odpowiedni stan ilościowy i jakościowy zasobów wodnych umożliwiający funkcjonowanie i ochronę ekosystemów wodnych i od wody uzależnionych. Sformułowanie, a następnie realizacja programu gospodarki wodnej zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, wymaga współdziałania różnych branż wykorzystujących zasoby wodne, współpracy z przyrodnikami oraz współdziałania ze społecznościami. System zarządzania i finansowania gospodarki wodnej w Polsce wymaga udoskonalenia. Jest to niezbędne z uwagi na wypełnienie zobowiązań Polski wynikających ze zlewniowego charakteru polityki wodnej, w tym także spełnienia różnorodnych i ważnych dla gospodarki i społeczeństwa potrzeb oraz oczekiwań związanych z ochroną ekosystemów wodnych w połączeniu z zasadą zrównoważonego rozwoju. Celowe jest, aby w strategicznych scenariuszach gospodarowania wodą wnikliwej analizie poddane zostały prognozy zmian zasobów wodnych, spowodowane ociepleniem klimatu, w tym przede wszystkim zmian ilościowych i jakościowych. Pełnemu wdrożeniu powyższej zasady ma służyć przedstawiony pod koniec czerwca 2016 r. projekt nowej ustawy Prawo wodne. Obecna propozycja nowego Prawa wodnego różni się znacząco od poprzednich, a wiele jej przepisów wzbudza liczne kontrowersje. Jedna 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 artykule w oparciu o literaturę przedmiotu oraz własne wieloletnie doświadczenie autorek wynikające z udziału w pracach eksperckich i naukowo-badawczych organizowanych przez Śląski Klaster Wodny podjęto próbę oceny propozycji zmian w zarządzaniu gospodarką wodną w świetle wdrożenia zapisów nowego Prawa wodnego, jak i również zagrożeń wynikających z jego wprowadzenia.

2. Uwarunkowania prawne gospodarowania wodami

Ochrona i racjonalne gospodarowanie zasobami wodnymi jest jednym z głównych elementów kształtujących politykę ekologiczną państwa. Podstawowym aktem prawnym ustanawiającym ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej Unii Europejskiej jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2000/60/WE z 22 grudnia 2000 r., nazywana powszechnie Ramową Dyrektywą Wodną (RDW). Wprowadza ona zintegrowaną politykę wodną mającą na celu m.in. zapewnienie ludziom dostępu do czystej wody pitnej, która umożliwi rozwój gospo-

darczy i społeczny przy równoczesnym poszanowaniu potrzeb środowiska. Transpozycja zapisów RDW do prawodawstwa polskiego nastąpiła przede wszystkim poprzez ustawę Prawo wodne [Ustawa z 18 lipca 2001] wraz z jej aktami wykonawczymi, natomiast głównym aktem prawnym regulującym działalność wodociągowo-kanalizacyjną w Polsce jest ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków [Ustawa z 7 czerwca 2001]. Ustawa reguluje ponadto zasady ustalania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzenie ścieków. Zakłada ona m.in.: roczny okres obowiązywania taryf oraz kalkulację wysokości taryf na podstawie niezbędnych przychodów po dokonaniu ich alokacji na poszczególne taryfowe grupy odbiorców usług, przy uwzględnieniu kosztów związanych ze świadczeniem usług w poprzednim roku obrachunkowym, zmiany warunków ekonomicznych i warunków świadczenia usług oraz kosztów wynikających z planowanych wydatków inwestycyjnych.

Aktualnie został przygotowany projekt Prawa wodnego, który – zgodnie z prognozami – zacznie obowiązywać od 2017 r. 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 Ramowej Dyrektywy Wodnej, a także dyrektywy azotanowej. 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.

Głównym założeniem przyświecającym reformie struktur organizacyjno-prawnych systemu gospodarowania wodą jest centralizacja zarządzania zasobami wodnymi. Świadczy o tym liczba zadań przypisanych obecnie jednostkom samorządu terytorialnego, które mają być skupione w rękach specjalnie utworzonego podmiotu – Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie”. Jednostka miałaby dysponować bardzo dużym budżetem na poziomie 4,7 mld zł rocznie. Środki te z kolei miałyby zostać spożytkowane na regulowanie rzek i śródlądowych dróg wodnych oraz inwestycje związane z bezpieczeństwem przeciwpowodziowym. W ramach reorganizacji systemu gospodarowania wodami proponuje się m.in. likwidację istniejącego obecnie organu centralnej administracji rządowej w postaci prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i zastąpienie go wspomnianym wyżej Państwowym Gospodarstwem Wodnym „Wody Polskie”. Planowane jest także przekształcenie siedmiu regionalnych zarządów gospodarki wodnej – funkcjonujących obecnie jako urzędy niezespolonej administracji rządowej – w jednostki organizacyjne „Wód Pol-

skich”. W związku ze zmianą struktur aparatu administracji publicznej nastąpi transfer wielu istotnych zadań i kompetencji. W konsekwencji dojdzie do uszczuplenia katalogu zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz skupienia ich w rękach właściwych organów „Wód Polskich. Wśród szerokiego katalogu zadań „Wód Polskich” znajdują się m.in. zadania związane z administrowaniem majątkiem Skarbu Państwa. Obecnie zadania te wykonują w znacznej części starostowie i marszałkowie województw. Projektodawcy nowego Prawa wodnego proponują zastąpienie dotychczasowego modelu nową koncepcją: „jedna rzeka, jeden właściciel”. Według Ministerstwa Środowiska celem tych zmian jest umożliwienie kompleksowego zarządzania wodami. Swoje stanowisko resort uzasadnia powstającymi obecnie sporami kompetencyjnymi w związku m.in. ze sprawowaniem nadzoru nad wałami przeciwpowodziowymi. Z zastrzeżeń przedstawianych przez marszałków województw najczęściej wymieniane są uwagi dotyczące faktu, że zmiana struktur zarządzania gospodarką wodną doprowadzi do opóźnienia momentu rozpoczęcia realizacji jakichkolwiek inwestycji w całym kraju oraz zmarginalizuje nakłady inwestycyjne na małych ciekach i obiektach hydrotechnicznych, które mają olbrzymie znaczenie dla lokalnych społeczności. Marszałkowie województw mają również wątpliwości, czy „Wody Polskie” będą w stanie sprawnie wykonywać powierzone im zadania. Sprzeciw wywołuje też przeniesienie wydawania pozwoleń wodnoprawnych z dotychczasowych organów samorządowych na „Wody Polskie”. Te zmiany w zakresie uprawnień do wydawania pozwoleń wodnoprawnych doprowadzą do pogorszenia dostępności administracji dla obywateli. Nie ulega przy tym wątpliwości, że ogromny zakres zagadnień i obowiązków, które zostaną przekazane Wodom Polskim, może doprowadzić do paraliżu jej działalności [Bujny, Maśliński 2016a].

3. Opłaty środowiskowe za usługi wodne – propozycje zmian

3.1. Opłaty za zaopatrzenie w wodę klientów indywidualnych

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 w raporcie opublikowanym w 2011 r., obecna sytuacja powoduje nieefektywności, takie jak: konflikt interesów wskutek połączenia funkcji regulacyjnych i właścicielskich, upolitycznienie procesu regulacyjnego, a także trudność w wypracowaniu odpowiednich kompetencji przez władze gminne, które ze względu na kadencyjność często mogą korzystać z doświadczeń poprzedników tylko w ograniczonym stopniu.

Jednym z podstawowych problemów związanych z funkcjonowaniem usług wodnych jest 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]. Jak zauważa Najwyższa Izba Kontroli

we wnioskach pokontrolnych [NIK 2016, s. 8-11], nadzór organów samorządu terytorialnego nad kształtowaniem cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, w szczególności związany z pełnieniem funkcji regulatora rynku, nie chronił odbiorców usług przed systematycznym wzrostem cen. 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. W opinii Najwyższej Izby Kontroli samorządy 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 samorządy 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.

Kolejnym problemem związanym z funkcjonowaniem rynku wodno-kanalizacyjnego jest 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]. Regulacja w zakresie taryf zmniejszyłaby różnice 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 postulują ustanowienie zewnętrznego regulatora na rynku wody [Bujny, Maśliński 2016b], a obecnie planowane nowe uregulowania Prawa wodnego przewidują wprowadzenie takich rozwiązań w życie. Prezentowane przez rząd założenia są natomiast 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 [Kotapski 2016]. Zdaniem Prezesa Izby Gospodarczej „Wodociągi Polskie” nowe Prawo wodne może ograniczyć swobodę organów gminy w kształtowaniu taryf za wodę dla mieszkańców [Jakuta 2016].

Reasumując, można stwierdzić, że model organizacji centralnego regulatora z oddziałami regionalnymi, co do zasady, wychodziłby naprzeciw rozproszonej charakterystyce funkcjonowania sektora wodno-kanalizacyjnego w Polsce, a stworzenie instytucji centralnego regulatora rynku wodno-kanalizacyjnego mogłoby zapobiegać bardzo istotnym różnicom w cenach i koordynacji inwestycji w poszczególnych gminach. Natomiast wiele zastrzeżeń w tym zakresie budzi brak prezentacji przez stronę rządową konkretnych rozwiązań dotyczących¹:

1) wyznaczenia priorytetów (np. ekonomicznych, społecznych, ekologicznych czy też politycznych) oraz kryteriów, według których dokonywałaby się regulacja cen wody na rynku, oraz określenia wag dla poszczególnych grup kryteriów;

2) perspektywy czasowej ustalanych taryf (ustalane corocznie czy na dłuższe okresy);

3) przewidywanych wyjątków oraz możliwości czasowego odstępstwa od ustalonych limitów oraz określenia, w jakich przypadkach przewidywane są takie rozwiązania (istnienie wyjątków jest konieczne dla zapewnienia elastyczności funkcjonowania systemu w zależności od zaistniałych uwarunkowań);

4) zakresu przestrzennego planowanych rozwiązań, a szczególnie tego, 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) metodologii ustalania progu dostępności cenowej usług dla mieszkańców i przedsiębiorstw;

6) źródeł, z których pokrywane byłyby ewentualne straty przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych.

3.2. Pozostałe opłaty

Zgodnie z art. 9 Dyrektywy Wodnej państwa członkowskie winny uwzględnić zasadę zwrotu kosztów usług wodnych, włączając koszty ekologiczne i materiałowe oraz uwzględniając analizę ekonomiczną i 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 przygotowaniem 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

¹ Artykuł napisany został na początku roku 2017 na podstawie aktualnie dostępnych materiałów.

22% do 24%, co świadczy o bardzo niskim stopniu wdrożenia w krajowym porządku prawnym tej jednej z fundamentalnych zasad gospodarowania wodami. Zasadne wydaje się ponoszenie przez zakłady pełnych kosztów za korzystanie z wód w procesach przemysłowych.

Potencjalne zniesienie zwolnień z opłat za pobór wód oznaczałoby zwiększenie ilości obowiązków przedsiębiorstw, które zaczną ponosić dodatkowe koszty prowadzonej przez siebie działalności. Opłaty mają być wyważone w ten sposób, aby motywować do racjonalnego korzystania z wody. Projekt nowej ustawy wprowadza zróżnicowanie cen za wodę w zależności od źródła jej pochodzenia. Prawie dwukrotnie droższa od powierzchniowej będzie woda podziemna. Zapisy ustawy znacząco wpłyną na prowadzenie gospodarstw rolnych i przełożą się na wzrost kosztów produkcji. Ministerstwo Środowiska będzie dążyło (podobnie jak w przypadku energetyki) do taryfikacji opłat zależnej od maksymalnego poboru wody – jeżeli nie będzie on szkodził zasobom, to ta opłata będzie niższa, w przeciwnym przypadku należność wzrośnie. Nowe przepisy wprowadzą zatem dodatkowe obciążenia dla elektrowni, elektrociepłowni, rolników czy hodowców ryb, odbijając się na ich produkcji, spowodują wzrost kosztów za prąd, ciepło, a przez to i inne towary.

I tak nowa ustawa wprowadza [Rada Ministrów 2016, s. 40-61]:

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. Po pierwsze, obowiązek taki wystąpi w razie korzystania z usług wodnych bez uzyskania wymaganej zgody wodnoprawnej albo pozwolenia zintegrowanego. Po drugie, opłaty podwyższone będą należne w przypadku korzystania z usług wodnych z przekroczeniem lub naruszeniem warunków określonych w pozwoleniu. W pierwszym przypadku opłata podwyższona będzie wynosić z reguły 500% opłaty.

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. Przykładowe szacunki dokonane dla województwa śląskiego przez Górnośląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji mówią o wzroście kosztów z tytułu opłat za pobór wody do 60 mln zł z obecnych 6 mln.

Przełoży się to na wzrost cen hurtowych wody sprzedawanej przez GPW przedsiębiorstw wodociągowym w województwie z 2,25 zł do 2,74 zł za metr sześcienny netto, co w konsekwencji oznacza wzrost cen wody dla finalnego odbiorcy.

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 m². 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). Systemy PES są obecnie jednym z najbardziej obiecujących instrumentów ekonomicznych wchodzących do praktyki gospodarczej wielu krajów. koncepcja ta dotyczy stworzenia systemu wsparcia finansowego, który ma na celu ochronę ekosystemów poprzez dostarczanie motywacji ekonomicznej dla tych, którzy przyczyniają się do ich zachowania [por. Wunder 2005; European Commission 2012; Thomson i in. 2014; Khanal, Paudel 2012; Smith i in. 2013; ten Brink i in. 2012]. Systemy te mogą powstawać jako rozwiązania publiczne lub prywatne o różnej skali oddziaływania (od międzynarodowego po lokalny). Najbardziej znanym przykładem schematu PES nakierowanego na zapewnienie wody pitnej dobrej jakości poprzez ochronę obszarów wodonośnych jest ochrona obszaru Catskills w USA finansowana przez władze miasta Nowy Jork. Innymi przykładami tego typu rozwiązań są francuskie działania na rzecz poprawy jakości wody na terenach będących obszarami poboru wody finansowane przez przedsiębiorstwo wodne Vittel, które płaci rolnikom za stosowanie metod uprawy przyjaznych środowisku, oraz schemat PES wprowadzony przez rząd federalny Meksyku w roku 2003 dla ochrony lasów i zapewnienia właściwego funkcjonowania ekosystemów wodnych [ten Brink i in. 2012, s. 31; Smith i in. 2013, s. 26-28].

4. Zakończenie

W wyniku modernizacji i rozbudowy infrastruktury sektora oraz jednoczesnego częstego braku dostosowań po stronie kosztów operacyjnych, łączny koszt usług wodociągowo-kanalizacyjnych ponoszony przez polskie rodziny w wielu przypadkach niebezpiecznie zbliża się do granicy poziomu społecznie akceptowalnego. W ostatnich latach Polska zrealizowała ambitny program inwestycyjny, co istotnie poprawiło jakość infrastruktury, ale nie pozostało bez wpływu na strukturę kosztów przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. 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%. Nie może więc dziwić, że perspektywa kolejnych podwyżek na nowo rozbudza dyskusje o przyszłości rozwiązań regulacyjnych. Polacy wydają średnio ok. 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.

Tym, co mogłoby powstrzymać wzrost cen usług wodno-kanalizacyjnych, jest przywiązywanie coraz większej wagi do biznesowych aspektów działania firm wodociągowo-kanalizacyjnych i rozważenie nowego modelu rynku, w którym zacieśniłaby się współpraca pomiędzy przedsiębiorstwami – konsolidacja, regionalizacja bądź inne formy współpracy, pozwalające wykorzystać efekt skali. Także koncepcja wprowadzenia mechanizmów regulacyjnych w systemie opłat za wodę jest warta rozważenia, jednak w obecnie prezentowanym kształcie pozostawia zbyt wiele wątpliwości, które uniemożliwiają jednoznaczną ocenę proponowanych rozwiązań.

W artykule zaprezentowano jedynie ogólne zasady ponoszenia opłat. Nie ulega wątpliwości, że są one niezwykle skomplikowane i częściowo niejednoznaczne, co sprawia, że ryzyko pomyłek lub sporów co do wysokości opłat jest wysokie. W rządowych propozycjach brak również nowoczesnych instrumentów mających na celu kompleksową ochronę ekosystemów wodnych. Na pewno jednak po wejściu w życie nowych przepisów korzystanie z wody będzie bardzo kosztowne. Zachęcać to będzie do jej oszczędzania, jednakże sprawi również, że cena wielu dóbr, do których wytworzenia niezbędna jest woda, wzrośnie, co konsumenci odczują zapewne już niedługo.

Literatura

- Bujny J., Maśliński M., 2016a, *Nowe Prawo Wodne co przyniesie jednostkom samorządu terytorialnego*, Przegląd Komunalny, nr 9.
- Bujny J., Maśliński M., 2016b, *Regulator na rynku wody?*, Wodociągi – Kanalizacja, nr 11.
- European Commission, 2012, *Payments for Ecosystem Services*, http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/30si_en.pdf (6.02.2017).
- EY, 2015, *Analiza EY: Prawie 90 mld zł na inwestycje i co dalej? Sektor wodociągowo-kanalizacyjny potrzebuje reform*, 20.01.2015, <http://www.ey.media.pl/pr/292340/analiza-ey-prawie-90-mld-zl-na-inwestycje-i-co-dalejsektor-wodociagowo-kanalizacyjny-potrzebuje-reform> (5.02.2017).
- Jakuta D., 2016, *Woda cenna jak życie*, Wodociągi – Kanalizacja, nr 11.
- Khanal R., Paudel D., 2012, *Payment for Ecosystem Services (PES) Schemes for Conserving Sardhu Watershed Nepal: Existing Practices and Future Prospects*, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, Nepal.
- Kotapski R., 2016, *Model regulacji rynku wodno-ściekowego*, Przegląd Komunalny, nr 12.
- NIK, 2016, *Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków*, Informacja o wynikach kontroli nr ewid. 20/2016/P/15/101/LSZ, LSZ/430/002/2015, Delegatura w Szczecinie.

- Rada Ministrów, 2016, Uzasadnienie projektu ustawy Prawo wodne, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284651/12349269/12349270/dokument249525.pdf> (6.02.2017).
- Ramowa Dyrektywa Wodna 2000/60 WE (RDW) z 23 października 2000, Dz. Urz. WE L 327, 22.12.2000.
- Smith S., Rowcroft P., Everaed M., Couldrick L., Reed M., Rogers H., Quick T., Eves C., White C., 2013, *Payments for Ecosystem Services: A Best Practice Guide*, Defra, London.
- ten Brink P., Mazza L., Badura T., Kettunen M. and Withana S., 2012, *Nature and its Role in the Transition to a Green Economy*, United Nations Environment Programme.
- Thomson K., Kerle S., Waylen K., Martin-Ortega J., 2014, *Water – Based Payment for Ecosystem Services (PES) Schemes in Scotland*, <http://www.hutton.ac.uk/sites/default/files/files/2014%20Water%20PES%20in%20Scotland%20report.pdf> (6.02.2017).
- UOKIK, 2011, *Kierunki ochrony konkurencji i konsumentów w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym*, Raport UOKIK, listopad 2011.
- Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, Dz.U. 2012, poz. 145.
- Ustawa z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz.U. 2015, poz. 139.
- Wunder, 2005, *Payment for Environmental Services: Some nuts and bolts*, Occasional Paper, no. 42, Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.