

Marek Jerzy GROMIEC

Wyższa Szkoła Ekologii i Zarządzania w Warszawie

## **IMPLIKACJE EKONOMICZNE WYNIKAJĄCE Z RAMOWEJ DYREKTYWY WODNEJ A FINANSOWANIE GOSPODARKI WODNEJ W POLSCE**

### **ECONOMIC IMPLICATIONS RESULTING FROM THE WATER FRAMEWORK DIRECTIVE AND FINANCING OF WATER MANAGEMENT IN POLAND**

*The Water Framework Directive sets the ambitious goal of attaining a good status for all waters by 2015. This goal can only be achieved if sufficient funding is available. Therefore, key sources of financing of water management in Poland have been analyzed. The development of an efficient financing system of water management and pricing policies in Poland are needed.*

## **1. Wprowadzenie**

W pracy omówiono podstawy i implikacje ekonomiczne Ramowej Dyrektywy Wodnej. Na tym tle przedstawiono obecne instrumenty ekonomiczne, według ustawy Prawo wodne, służące gospodarowaniu wodami i rolę jaką spełniają. Obrazują to wielkości przychodów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) za należności i opłaty z tytułu art. 142 ustawy Prawo wodne. Zaprezentowano też opłaty za pobór wód i zrzut ścieków oraz wielkość kar za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków do wód i do ziemi oraz ich rolę, wskazując na wielkość wydatków NFOŚiGW na finansowanie ochrony wód i gospodarki wodnej. Równocześnie omówiono finansowanie gospodarki wodnej według planu finansowego państwa na lata 2010 – 2013 oraz wielkość i strukturę nakładów w projekcie polityki wodnej państwa do roku 2030, z uwzględnieniem etapu do roku 2016. Przedstawione fakty obalają pewne mity na temat możliwości finansowania gospodarowania wodami i ochrony wód w ramach istniejących rozwiązań prawnych i obecnych instrumentów ekonomicznych. Niewątpliwie konieczny jest nowy system finansowania gospodarki wodnej.

## 2. Podstawy ekonomiczne Ramowej Dyrektywy Wodnej

Ramowa Dyrektywa Wodna (RDW), przyjęta przez Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej dnia 22 października 2000 roku, została oparta na założeniu ekonomicznym, że wskazane jest zastosowanie **instrumentów ekonomicznych**, związanych z programami działań. RDW ustanowiła podstawy finansowania oparte na **zasadzie zwrotu kosztów za usługi wodne**, włączając w to koszty środowiskowe i zasobowe, jak też na zasadzie zanieczyszczający płaci.

Podstawowe ustalenie RDW w powyższym zakresie zakłada, że wprowadzone zostaną systemy opłat za wodę, które dostarczą użytkownikowi wystarczających bodźców, aby zasoby wodne były wykorzystywane efektywnie. Przy realizacji zasady zwrotu kosztów usług wodnych winien być zapewniony odpowiedni wkład przez różnych użytkowników, podzielonych przynajmniej na trzy kategorie: gospodarkę komunalną, przemysł i rolnictwo. Ważnym jest ustalenie, że mogą być uwzględnione przy tym skutki społeczne, środowiskowe i ekonomiczne, jak też warunki geograficzne i klimatyczne danego regionu.

Polityka taryfowa, w zakresie opłat za wodę, powinna uwzględnić nie tylko koszty finansowe usług wodnych, jak również koszty ekologiczne oraz koszty zasobowe wynikające z korzystania z zasobów wodnych.. Przyjmuje się również, że opłaty powinny być związane z ilością zużywaną wody oraz spowodowanym zanieczyszczeniem. Dotychczasowe ustalenia wskazują, że cena wody została zdefiniowana jako ogólna suma, płacona za wszystkie usługi, z których korzystają użytkownicy w dziedzinie związanej z wodą, to jest w tym przypadku związane z zaopatrzeniem w wodę i oczyszczaniem ścieków.

Należy jednak stwierdzić, że całkowite pokrycie kosztów finansowych usług wodnych stosowane jest w państwach członkowskich Unii Europejskiej w różnym zakresie, a już szczególnie różnie to wygląda w poszczególnych sektorach gospodarki. Przykładowo, ceny wody w rolnictwie różnią się znacznie między państwami Unii Europejskiej, a nawet między regionami w tym samym państwie w zależności od rodzaju ujmowanej wody. Ogólnie można stwierdzić, że w czasie ostatniej dekady obserwuje się tendencję wzrostu cen za usługi wodne.

Odzwierciedlenie w cenie wody opłat za wszystkie usługi wodne, w tym kosztów ekologicznych i zasobowych, wymaga nowego systemu opłat za wodę, a co się z tym wiąże opracowanie **nowego systemu opłat taryfowych**. System ten powinien, zgodnie z RDW, uwzględniać taryfikatory opłat za wodę przynajmniej w trzech sektorach: w sektorze komunalnym, sektorze przemysłowym i w sektorze rolniczym. W związku z powyższym, w Polsce będzie musiała ulec wzmocnieniu szczególnie realizacja zasady zanieczyszczający płaci, oznaczająca finansową odpowiedzialność wszystkich użytkowników za skutki zanieczyszczenia lub przekształcania środowiska wodnego. W Unii Europejskiej zasada ta rozumiana jest jako podstawa internalizacji kosztów odnowy i zapobiegania, co związane jest z wliczaniem kosztów ochrony wód do kosztów produkcji dóbr i usług.

### 3. Obecne instrumenty ekonomiczne służące gospodarowaniu wodami

Według art. 142 ustawy Prawo wodne **instrumenty ekonomiczne** służące gospodarowaniu wodami stanowią:

- należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa, usytuowanych na śródlądowych wodach powierzchniowych;
- opłaty za oddanie w użytkowanie obwodów rybackich;
- opłaty za oddanie w użytkowanie gruntów pokrytych wodami;
- opłaty za przygotowanie i udostępnienie danych w innej formie niż określa ustawa Prawo wodne.

Należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa, usytuowanych na śródlądowych wodach powierzchniowych uiszczą się za: żeglugę oraz przewóz ludzi i towarów obiektami pływającymi, holowanie i spław drewna, korzystanie ze śluz lub pochylni.

Należność i opłaty stanowią przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Według ustawy Prawo wodne należności te, przeznaczone są na: utrzymanie katastru wodnego, opracowanie planów gospodarowania wodami, odbudowa ekosystemów zdegradowanych przez niewłaściwą eksploatację zasobów wodnych, opracowywanie i wydawanie informacji oraz publikacji z zakresu infrastruktury śródlądowych dróg wodnych.

Należności i opłaty uiszczane są na rachunki Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej (RZGW) i przekazywane do NFOŚiGW. Z tego tytułu, w latach 2005 – 2009, NFOŚiGW uzyskał przychód 28,863 mln PLN. Wynika z tego, że w tym okresie przychody z należności opłat wyniosły średnio około 5,8 mln PLN/rok.

W roku 2010, wykonanie przez NFOŚiGW przychodów z powyższego tytułu oszacowano w wysokości 7,8 mln PLN. Interesującym jest, że w „Projekcie Planu Finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2011” oszacowano, że powyższe przychody wynosić będą: 2011 roku – 7,0 mln PLN, 2012 roku – 8,6 mln PLN, 2013 roku – 7,1 mln PLN. Wynika z tego, że szacowana średnia roczna przychodów z należności i opłat z tytułu art. 142, w latach 2011 – 2013, wynosić będzie około 7,5 mln PLN/rok. Powyższe kwoty są bardzo małe.

## 4. Opłaty za pobór wód i zrzut ścieków

Opłaty za korzystanie ze środowiska, w tym ze środowiska wodnego, pobierane są między innymi za pobór i korzystanie z wód, z urządzeń wodnych i wprowadzania ścieków do wód i do ziemi, a także za wydobywanie materiałów z wód stanowiących własność państwa. Zasady naliczania i uiszczania opłat zostały określone w ustawie Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. (tekst jednolity: Dz.U.2008, Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

Z opłat oraz kar za naruszanie określonych wymagań tworzone są fundusze ekologiczne (NFOŚiGW i fundusze wojewódzkie). Istotną rolę miały też odgrywać instrumenty ekonomiczne służące gospodarowaniu wodami, które pobierane są zgodnie z ustawą Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r (Dz.U.2001, Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.). Znacznie lepiej jednak, pod względem wysokości kwot przekazywanych na fundusze ekologiczne, przedstawia się sprawa opłat wymierzanych zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska.

Opłaty za pobór wód i zrzut ładunków zanieczyszczeń, przekazane do funduszy ekologicznych w okresie 2002 – 2008, wyniosły około 3 217 mln PLN. Z powyższego wynika, że średnia roczna w tym okresie wynosiła około 460 mln PLN. Widoczny jest jednak znaczący trend malejących w czasie wysokości przekazywanych opłat, przykładowo: w 2002 roku – 674,81 mln PLN, a w 2008 roku – 315,10 mln PLN. Związane jest to zapewne z realizacją Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK) i budową systemów oczyszczania ścieków.

Porównując wysokość opłat za pobór wód i zrzut ścieków z wysokością opłat i należności z tytułu art. 142 z roku 2008 widać, że ta druga była 65 razy mniejsza, mimo, że opłaty za pobór wód i zrzut ścieków w tym roku należały do najniższych.

Równocześnie, w roku 2008 z tytułu kar za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi wpłynęła do funduszy ekologicznych kwota 1,6 mln PLN. Przy kwocie wymierzonej w wysokości 17,45 mln PLN, stanowi to tylko 9% ściągłości kar w tym roku.

Powyższe kwoty można porównać z wydatkami NFOŚiGW na finansowanie ochrony wód i gospodarki wodnej. Według danych NFOŚiGW wydatki tego funduszu, w latach 1989 – 2009, w dziedzinach ochrony wód i gospodarki wodnej wyniosły 9 143 mln PLN, podczas gdy przychody uzyskane z tytułu wszystkich opłat i należności wyniosły 1 352 mln PLN. Oznacza to, że wydatki NFOŚiGW, w powyższym okresie, na ochronę wód i gospodarkę wodną były około siedem razy większe niż uzyskiwane przychody.

Dochodzi do tego dalsze zwiększenie wydatków NFOŚiGW na samą gospodarkę wodną, o czym może świadczyć podany poniżej przykład finansowania budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba. W dniu 18 sierpnia 2010 roku Rada Ministrów przyjęła, przedłożony przez ministra środowiska, projekt ustawy o ustanowieniu programu budowy tego zbiornika w latach 2006 – 2010, zakładając, że budowa zostanie przedłużona do końca 2013 roku. Przyjęto przy tym, że w roku 2011 program będzie finansowany ze środków NFOŚiGW, natomiast w latach 2012 – 2013 na jego finansowanie złożą się środki NFOŚiGW i ewentualnie budżetu państwa. Można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że większość środków, o ile nie całość, w tym okresie, będzie pochodziła z NFOŚiGW.

## 5. Finansowanie gospodarki wodnej według planu finansowego państwa

Ważnym dokumentem finansowym państwa jest „Wieloletni plan finansowy państwa, 2010 – 2013”, przyjęty przez Radę Ministrów w sierpniu 2010 roku. Według tego planu tzw. funkcja „Środowisko”, oprócz ochrony środowiska, obejmuje również sprawy z zakresu: kształtowania, ochrony i racjonalnego wykorzystania zasobów wodnych; utrzymywania śródlądowych wód powierzchniowych, stanowiących własność Skarbu Państwa wraz z infrastrukturą techniczną związaną z tymi wodami; budowy, modernizacji oraz utrzymania śródlądowych dróg wodnych; ochrony przeciwpowodziowej państwa, jak również przedsięwzięć służących osłonie i ochronie przeciwpowodziowej; funkcjonowania państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej i państwowej służby hydrogeologicznej.

Należy mieć jednak na względzie konieczne opracowanie i wdrożenie programu ochrony przeciwpowodziowej kraju, zawierającego: wykaz niezbędnych przedsięwzięć uwzględniających wymagania dyrektywy powodziowej, jak też źródła finansowania oraz utrzymania przedsięwzięć przeciwpowodziowych.

Planowane wydatki budżetu państwa na tzw. funkcję „Środowisko” wynoszą łącznie 4,77 mld PLN, w tym plan na 2010 rok – 1,04 mld PLN i prognoza na lata 2011 – 2013 w wysokości 3,73 mld PLN.

Na realizację zadań w zakresie gospodarowania wodami, przy powyższym poziomie nakładów, planuje się uzyskać następujące prognozowanie wartości miernika ponoszonych nakładów: 2010 rok – 8%, lata 2011 – 2012 oprocentowanie stałe (bez określonej wysokości), 2013 rok – 8%, w stosunku do zgłaszanych potrzeb. Wynika z tego, że wartość miernika, który określa w procentach nakłady poniesione na realizację zadań w zakresie gospodarowania wodami w stosunku do zgłaszanych potrzeb, w perspektywie czteroletniej, będzie kształtować się w tym zakresie prawdopodobnie na poziomie 8%.

W planie finansowym stwierdzono jednoznacznie, że zwiększenie powyższego miernika nie było możliwe. Dodano, że stałość tego miernika wskazuje, że stan majątku nie ulega pogorszeniu. Trudno się zgodzić szczególnie z drugą tezą, ponieważ przeczą temu fakty z kontroli stanu obiektów wodnych, które ulegają znaczącej dekapitalizacji.

Drugim miernikiem nakładów na gospodarkę wodną będzie ich procentowy udział w Produkcie Krajowym Brutto (PKB). Planowany udział nakładów na gospodarkę wodną w PKB będzie kształtował się następująco: w 2010 roku – 0,20% PKB, w latach 2011 – 2012 – ma nastąpić pewien wzrost, aby osiągnąć w 2013 roku – 0,28% PKB. Oznacza to, że według planu finansowego państwa ten drugi miernik wskazuje, że będzie następował stopniowy wzrost nakładów do 2012 roku i stabilizacja nakładów w 2013 roku na poziomie roku poprzedniego.

W planie finansowym za niezwykle istotną działalność w zakresie tzw. funkcji „Środowiska” uznano wdrażanie nowych rozwiązań służących przeciwdziałaniu degradacji środowiska naturalnego, co związane jest z rosnącym globalnym zagrożeniem spowodowanym między innymi zmianami klimatycznymi, awariami przemysłowymi oraz stopniowym zmniejszaniem zasobów wodnych. Równocześnie za ważne uznano wsparcie przedsięwzięć związanych między innymi z oczyszczaniem ścieków i zapewnieniem wysokiej jakości wody.

## 6. Wielkości i struktura nakładów w projekcie polityki wodnej państwa

W ramach finansowych „Projekt polityki wodnej państwa do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2016)” przewidziano, że nakłady potrzebne na realizację celów, w latach 2011 – 2016, wyniosą 62 mld PLN, to jest: średnio 10,3 mld PLN/rok. Przewidziano przy tym, że w latach 2011- 2016 struktura nakładów, wyrażona w udziale procentowym poszczególnych źródeł finansowania, będzie następująca:

- zmniejszać się będą środki publiczne z 80% w 2011 roku do 50% w 2016 roku, w tym: środki budżetu państwa zmniejszą się z 20% w 2011 roku do 10% w 2016 roku, środki funduszy ekologicznych (NFOŚiGW i fundusze wojewódzkie) zmniejszą się z 35% w 2011 roku do 15% w 2016 roku; środki jednostek samorządu zwiększą się z 8% w 2011 roku do 15% w 2016 roku, środki zagraniczne zmniejszą się z 17% w 2011 roku do 10% w 2016 roku;
- zwiększać się będą środki niepubliczne z 20% w 2011 roku do 50% w 2016 roku.

Równocześnie stwierdzono, że w wyniku przeprowadzenia proponowanej reformy gospodarki wodnej nastąpi wzrost nakładów finansowych na tę ważną dziedzinę, które w latach 2017- 2030 wyniosą 200 mld PLN. Z powyższego wynika, że nakłady na gospodarkę wodną wyniosą łącznie 262 mld PLN w latach 2011-2030, co wymaga w całym tym okresie średniorocznie 13 mld PLN. Równocześnie założono, że w roku 2020 nakłady na gospodarkę wodną pochodzić będą już w 60% ze środków niepublicznych, a nawet w 70% w roku 2030.

Wydaje się, że projekt polityki wodnej państwa został oparty o nierealne instrumentarium finansowe, co podważa realność zrealizowania planowanych zamierzeń. Warto w tym miejscu dodać, że w dokumencie „Projekt Strategii Gospodarowania Wodami 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)”, który poprzedził i na którym oparto powyższy projekt polityki wodnej państwa, planowano utworzenie osobnego Funduszu Gospodarki Wodnej, który miał powstać z wydzielenia środków na gospodarkę wodną z NFOŚiGW. W omawianym projekcie dokumentu odstąpiono od tego pomysłu.

## 7. Podsumowanie i wnioski

Realizacja postanowień RDW wymaga stosowania nowych instrumentów ekonomicznych związanych z programami działań. Podstawowe ustalenie tej dyrektywy zakładało, że do roku 2010 zostaną wprowadzone systemy opłat za wodę, które dostarczą użytkownikowi bodźców, aby zasoby wodne były wykorzystywane efektywnie. Podstawy finansowania powyższych postanowień zostały oparte w RDW na zasadzie zwrotu kosztów za usługi wodne, jak też na zasadzie zanieczyszczający płaci. Wymaga to opracowania między innymi nowego systemu finansowania gospodarki wodnej i nowej polityki w stosunku do opłat taryfowych za wodę. W Polsce będzie musiała ulec wzmocnieniu realizacja zasady zanieczyszczający płaci.

W pracy przedstawiono ogólnodostępne fakty dotyczące obecnych instrumentów ekonomicznych gospodarowania wodami, jak też opłat za pobór wód i zrzut ścieków oraz kar za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków do wód lub ziemi. Fakty te są znane, ponieważ większość danych publikowanych jest corocznie przez Główny Urząd Statystyczny. Zostały one również przedstawione przez autora na forum Senatu RP w 2011 roku.

Porównując wysokość opłat za pobór wód i zrzut ścieków z wysokością opłat i należności z tytułu art. 142 ustawy Prawo wodne uzyskanych w roku 2008 widać, że te ostatnie są aż 65 razy niższe, mimo, że w tym roku opłaty za pobór wód i zrzut ścieków nie należały do najwyższych. Równocześnie, z tytułu kar za przekroczenie warunków wprowadzenia ścieków do wód lub do ziemi wpływa na fundusze ekologiczne tylko niewielka kwota, co między innymi związane jest z niską ściągalsnością kar w stosunku do kar wymierzanych. System kar za przekroczenie warunków za wprowadzanie ścieków do wód i do ziemi winien zostać wzmocniony i musi nastąpić poprawa ściągalsności kar.

Równocześnie w pracy przedstawiono możliwości finansowania gospodarki wodnej według planu finansowego państwa do roku 2013, jak też planowaną wielkość i strukturę nakładów na gospodarkę wodną w projekcie polityki wodnej państwa do roku 2030. Projekt ten zakłada, że nakłady te wyniosą 262 mld PLN w okresie 2011- 2030 ( średniorocznie 13 mld PLN). Wydaje się, że ramy finansowe projektu polityki wodnej państwa oparto o nierealne instrumentarium finansowe, co podważa realność zrealizowania planowanych zamierzeń. Należy przedstawić realne ramy finansowania gospodarki wodnej państwa.

Istniejący już od 10 lat system instrumentów ekonomicznych służących gospodarowaniu wodami w Polsce, zgodnie z Prawem wodnym, całkowicie się nie sprawdził i winien zostać szybko zmieniony, nie gwarantuje wdrożenia postanowień RDW i innego unijnego prawodawstwa wodnego. Niezbędny jest również nowy system opłat taryfowych.

