

Krzysztof Barbeka

Katedra Polityki Przemysłowej i Ekologicznej

Gospodarka wodna w Polsce – elementy analizy przepływów finansowych

1. Wprowadzenie

Szeroko rozumiana gospodarka wodna była w Polsce przedmiotem wielu analiz jakościowych i ilościowych. Biorąc pod uwagę wiele różnych aspektów użyteczności wody¹, konflikty co do alternatywnych sposobów jej wykorzystania są zjawiskiem typowym. W gospodarce rynkowej konflikty takie rozstrzygane są za pomocą mechanizmów cenowych, które w zestawieniu z użytecznościami krańcowymi poszczególnych zastosowań danego dobra wyznaczają sposób jego użycia.

W odczuciu dużej części społeczeństwa, a także wielu polityków, woda nie jest zwykłym dobrem rynkowym². Taki sposób myślenia znajduje odzwierciedlenie w prowadzonej polityce – toleruje się rozwiązania zakłócające mechanizmy cenowe. W takiej sytuacji sposób wykorzystania zasobów wodnych może odbiegać od optymalnego. Gospodarka wodna jest też miejscem występowania cen ukrytych (*shadow prices*) oraz wielu ukrytych transferów finansowych (np. subwencje proste oraz subwencje krzyżowe).

Bodźcem do próby uporządkowania procesu gospodarowania zasobami wodnymi stała się ramowa dyrektywa wodna UE³. Jednym z jej wymogów jest koniecz-

¹ Przykładem zróżnicowania użyteczności zasobów wodnych jest możliwość ich wykorzystania jako źródła wody pitnej, miejsca depozycji zanieczyszczeń, środka transportu, źródła energii elektrycznej, zasobu podtrzymującego ekosystemy itd.

² Krytykę takiego podejścia na gruncie neoklasycznej ekonomii dobrobytu przedstawił np. D. Pearce w artykule pt. *Water Pricing: Conceptual and Theoretical Issues*, Paper for European Commission and Instituto da Água, Portuguese Ministry of Environment Conference on Pricing Water: Economics, Environment and Society Sintra, Portugal, September 6–7, 1999.

³ Ramowa dyrektywa wodna 2000/60/CE, przyjęta 28.06.2000 r.

ność uporządkowania kwestii finansowania gospodarki wodnej, włącznie z obowiązkiem sporządzenia planów finansowych dla poszczególnych zlewni.

Pierwszym krokiem do sporządzania takich planów jest identyfikacja przepływów finansowych mających miejsce w gospodarce wodnej oraz analiza ich zgodności przynajmniej w dwóch aspektach:

- zgodności z literą prawa,
- zgodności z zasadami gospodarki rynkowej.

Celém artykułu jest próba identyfikacji oraz wstępna analiza najważniejszych przepływów finansowych występujących w gospodarce wodnej w Polsce. W analizie pominięto wątek prawny. Proces harmonizacji polskiego prawa (element procesu integracji z UE) nie jest jeszcze w pełni zakończony, zwłaszcza na poziomie aktów wykonawczych (stan na 2003 r.). Trwają ponadto ustalenia związane z wielkością odstępstw od zakazu udzielania pomocy publicznej. Obydwa wymienione i trwające jeszcze procesy utrudniają szczegółową analizę problemu.

Proces aprecjacji analizy finansowej i ekonomicznej w gospodarce wodnej znajduje się w Polsce w fazie początkowej. Próby kompleksowej analizy problemu na poziomie całej gospodarki wodnej, jak też na poziomie sektorowym, są bardzo rzadko podejmowane⁴. Analiza finansowa sprowadzona jest do poziomu pojedynczych przedsięwzięć, bez prób odniesienia do całego sektora. Kolejnym argumentem podtrzymującym stwierdzenie o niskiej randze analizy finansowej jest przegląd mierników rekomendowanych do monitoringu postępu przedsięwzięć w sektorze wodno-kanalizacyjnym, realizowanych w ramach polityki strukturalnej. Zestawy te całkowicie pomijają mierniki finansowe (pieniężne), koncentrując się wyłącznie na jednostkach fizycznych.

2. Zakres analizy

Przegląd nie obejmuje wszystkich sposobów użyteczności wody – pomija zatem pewne działy gospodarki wodnej. Zestawienie obszarów będących podmiotem analizy, jak też obszarów pominiętych przedstawiono w tabeli 1. W wyborze obszarów do analizy kierowano się kryterium istotności w skali oczekiwanych przepływów finansowych. W metodzie tej zagrożenie stanowi możliwość subiektywizmu autora, a także możliwość wystąpienia błędu spowodowanego rozbieżnościami pomiędzy wartościami oczekiwanymi a rzeczywistymi. Ze względu jednak na nowe ujęcie tematu, nie ma możliwości wykorzystania doświadczeń poprzedników. Z kolei objęcie badaniami wszystkich obszarów jest ograniczone względami ekonomicznymi.

Analiza przepływów finansowych jest zadaniem dość złożonym w kontekście metodyki badań. Duża liczba podmiotów, skomplikowany charakter wzajemnych

⁴ Pewnym wyjątkiem jest opracowanie: K. Berbeka, *Financial Flows and Affordability in Water Resources Management in the CEE Region, Analyse of Financial Flows in Water Economy – Case of Poland*, maszynopis niepublikowany, Raport dla GWP CEETAC, Kraków 2003.

Tabela 1. Przegląd obszarów objętych pojęciem gospodarki wodnej

Obszary będące przedmiotem analizy	Obszary pominięte
Woda jako źródło wody pitnej	Woda jako środek transportu
Woda jako surowiec do produkcji	Woda jako źródło energii elektrycznej (hydroelektrownie)
Woda jako miejsce depozycji zanieczyszczeń	Woda jako element podtrzymania ekosystemów
	Zwykłe i powszechne korzystanie z wody ^a

^a w rozumieniu ustawy Prawo wodne zwykłe i powszechne korzystanie z wód obejmuje zużycie wody na własne potrzeby z zasobów publicznych lub własnych

Źródło: opracowanie własne.

relacji (zarówno samych przepływów, jak i stosunków własnościowych) stwarza konieczność dokonania wyboru pomiędzy prostotą i aplikowalnością narzędzia a jego poprawnością merytoryczną. Rys. 1 stanowi propozycję przyjęcia pewnego uproszczonego modelu analizy.

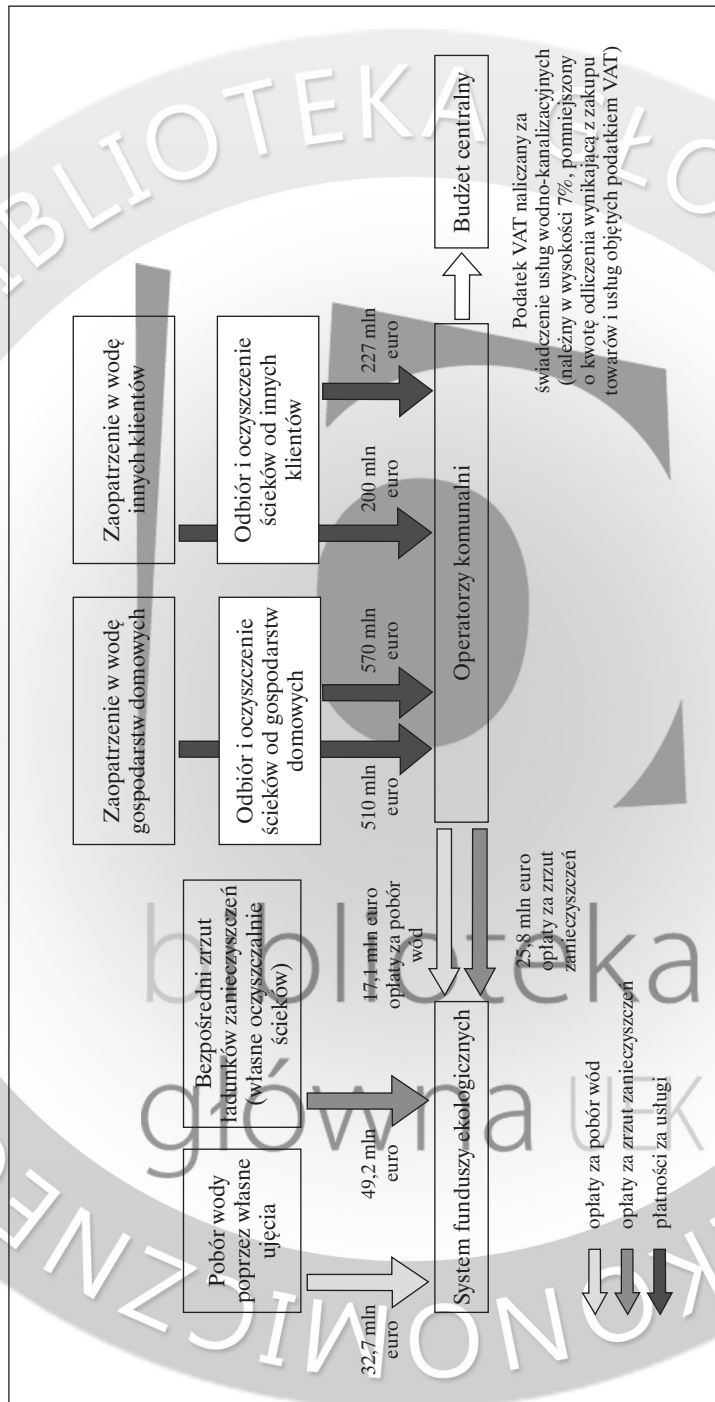
3. Oszacowanie podstawowych strumieni finansowych w gospodarce wodnej

Oszacowania przepływów dokonano wykorzystując dane GUS dotyczące płatności za korzystanie ze środowiska⁵ oraz własne obliczenia wielkości rynku usług wodno-kanalizacyjnych. Te ostatnie opierały się na statystycznie uśrednionych cenach usług oraz rocznej wielkości sprzedaży. Obliczenia dotyczą 2001 r. Ceny usług pochodzą z materiałów wewnętrznych Izby Gospodarczej Wodociągi Polskie i obejmują operatorów świadczących 80% usług wodno-kanalizacyjnych w Polsce. Szacunki uwzględniają zróżnicowanie cen dla poszczególnych odbiorców.

3.1. Rynek komunalnych usług wodno-kanalizacyjnych

Na podstawie przedstawionych szacunków można stwierdzić, że na rynku usług wodno-kanalizacyjnych uzyskuje się obecnie obroty w wysokości 1,5 mld euro rocznie. 70% tej wartości wytwarzają gospodarstwa domowe, pozostałą część inni odbiorcy, w tym przemysł. Interesującą cechą tego rynku jest wzrost jego wartości w czasie, mimo zmniejszania wielkości sprzedaży. Za taką sytuację odpowiedzialny jest znaczny wzrost cen jednostkowych usług dostarczania wody i odbioru ścieków. Jest to rezultat stosowania ujednoliconych normatywów cenotwórstwa usług wodno-kanalizacyjnych. Ponadto systematycznie zwiększa się liczba obsługiwanych klientów (nowe podłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej). Należy pod-

⁵ Ochrona środowiska, GUS, Warszawa 2002.



Rys. 1. Przepływy finansowe towarzyszące procesom zaopatrzenia w wodę i zrzutu zanieczyszczeń do wód w Polsce
 Źródło: K. Berbeka, *op. cit.*

kreślić, że efekty popytowe wzrostu cen są znacznie silniejsze niż wynikałoby to ze zmniejszenia sprzedaży usług. To właśnie nowi klienci osłabiają w skali całego kraju znaczny jednostkowy spadek konsumpcji.

Rynek usług wodno-ściekowych jest w Polsce miejscem ukrytego subsydiowania gospodarstw domowych⁶. Oficjalne szacunki wielkości tego zjawiska nie są znane, jednak z pewnym błędem można pokusić się o ocenę wielkości tych transferów. Estymacje możliwe są z wykorzystaniem następujących założeń:

- przeciętny zysk brutto w sektorze usług wodno-kanalizacyjnych wynosi ok. 1%, co może oznaczać, że przychody ze sprzedaży usług pokrywają wszystkie koszty⁷,
- wielkość sprzedaży usług w podziale na poszczególne grupy odbiorców jest znana,
- znane są ceny dla poszczególnych grup odbiorców,
- znane są różnice w kosztach świadczenia usług dla poszczególnych grup odbiorców⁸.

Tabela 2. Obliczenia wysokości subsydiów krzyżowych przy sprzedaży wody w Polsce za 2001 r.

Wyszczególnienie	Klient	Jednostka	Wartość
Liczba dostarczonych usług	ogółem	10 ⁶ m ³ /rok	1850,2
	gospodarstwo domowe	10 ⁶ m ³ /rok	1406,5
	pozostali	10 ⁶ m ³ /rok	453,7
Cena	gospodarstwo domowe	zł/m ³	1,46
	pozostali	zł/m ³	1,82
Przychód		10 ⁶ zł/rok	2861
Średnia cena wody ^a		zł/m ³	1,56
Subsidia udzielone gospodarstwom domowym ^b		10 ⁶ zł/rok	121,4
		zł/m ³	0,1

^a obliczona jako całkowity przychód podzielony przez całkowitą liczbę świadczonych usług; ^b obliczona jako różnica pomiędzy ilością wody sprzedanej gospodarstwom domowym pomnożonej przez średnią cenę wody a ilością wody sprzedanej gospodarstwom domowym pomnożonej przez średnią cenę wody stosowaną dla gospodarstw domowych

Źródło: K. Berbeka, *op. cit.*

⁶ Najnowsze dane Izby Gospodarczej Wodociągi Polskie wskazują na zmniejszenie skali tego zjawiska. Taryfy opłat za wodę i ścieki w 2003 r. w ponad 90% zatwierdzano na podstawie rachunku kosztów prowadzonych odrębnie dla poszczególnych grup odbiorców. W teorii podejście takie ma wyeliminować subsydia krzyżowe.

⁷ Jest to znaczne uproszczenie. Możliwe są istotne odstępstwa dzięki naliczaniu nieadekwatnej amortyzacji lub dopuszczaniu do deprecjacji majątku trwałego przedsiębiorstw.

⁸ Podstawowym źródłem różnic w kosztach świadczenia usług są różne opłaty za korzystanie ze środowiska (wyjątek stanowi okres od stycznia 2002 r. do marca 2003 r. kiedy to obowiązywały stawki ujednolicone).

Zróżnicowanie cen dostarczonej wody (pomiędzy gospodarstwami domowymi i pozostałymi klientami) jest uzasadnione o tyle, o ile tłumaczy je zróżnicowanie kosztów świadczenia tej usługi. Różnice w kosztach dostarczania wody wynikają z różnych opłat za pobór wód. W wypadku wody powierzchniowej różnica w kosztach wynosi 0,1 zł/m³, wobec 0,36 zł/m³ różnicy w cenie usługi. W wypadku wód podziemnych rozbieżności są mniejsze.

Podane obliczenia wskazują na średnie subsydiowanie sektora gospodarstw domowych na poziomie 6% stosowanej ceny. Zlikwidowanie mechanizmu subsydiowania wymaga więc zapewnienia wzrostu jednostkowych przychodów ze sprzedaży wody gospodarstwom domowym o 6%, co równoznaczne jest ze wzrostem ceny przynajmniej o 7% (z uwagi na konieczność doliczenia podatku VAT oraz spodziewanych efektów popytowych).

3.2. Płatności za korzystanie z zasobów wodnych

Analiza dotyczy płatności za pobór wód i zrzut ścieków. Pominięto marginalne strumienie związane z korzystaniem z dróg wodnych i opłat za śluzowanie. Płatności za pobór wód oscylują w granicach 50 mln euro rocznie, z tendencją malejącą. Co prawda jednostkowe stawki opłat są waloryzowane o wskaźnik zmiany cen, jednak całkowity pobór wód w Polsce maleje. Stąd też wynika zmniejszenie całkowitych płatności obserwowane w ciągu ostatnich 6 lat. Analizę dynamiki utrudniają jednak:

- zmiany trybu naliczania płatności z narzuconego wymiaru na samoopodatkowanie się,
- zmiany częstotliwości uiszczania opłat z rocznego na kwartalny.

Z tych samych powodów trudno jest ocenić trend zmian w zakresie stopy egzekucji naliczanych płatności. Średni w skali całego kraju wskaźnik egzekucji wynosi 96,4%. Szacunkowy podział tych wpływów na operatorów wodno-kanalizacyjnych oraz innych użytkowników (głównie przemysł) pozwala ustalić płatności w wymienionych dwóch grupach na odpowiednio: 17 i 33 mln euro rocznie.

Zrealizowane płatności z tytułu zrzutu ładunku zanieczyszczeń do wód wynoszą ok. 75 mln euro. Istniejący system sprawozdawczości utrudnia dezagregację tych płatności na poszczególne sektory, można jednak oszacować rozkład płatności na: 26 mln euro operatorzy wodno-kanalizacyjni oraz 49 mln euro pozostali użytkownicy. Powody wymienione przy analizie dynamiki płatności za pobór wód wraz z wprowadzoną możliwością płatności za zrzut ładunku zanieczyszczeń netto uniemożliwiają analizę dynamiki zarówno całkowitych płatności, jak i dynamiki stopnia ściągłości opłat. Wskaźnik ściągłości wynosi obecnie ok. 54%, jednak jest on wypadkową dwóch całkowicie rozbieżnych zjawisk. Wartość średnią obniża zachowanie sektora górnictwa węgla kamiennego, ignorującego płatności z tytułu korzystania ze środowiska (tabela 3).

Sprawozdania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej za lata 2001 i 2002 nie pozwalają na powtórzenie obliczeń, jednak na podstawie ogólnych danych na temat ściągłości opłat za zrzut zanieczyszczeń do

wód (76% w 2001 r.) można wnioskować, że sytuacja ulega pewnej poprawie. Poniżej wynika to z faktu malejących opłat naliczanych za zrzut ładunków zanieczyszczeń kopalniom. Cały sektor górnictwa nadal wydaje się egzystować poza systemem opłat za korzystanie ze środowiska. Akceptowanie takiego stanu rzeczy powoduje powstanie kolejnego ukrytego strumienia subsydiów (zaniechanie poboru należności zalicza się do form pomocy publicznej). Nie wyegzekwowane zaległości sektora górnictwa węgla kamiennego osiągnęły kwotę prawie 1 mld euro, a więc niewiele niższą niż roczna wartość rynku usług wodno-kanalizacyjnych dla sektora gospodarstw domowych w Polsce.

Tabela 3. Wpływ zachowania sektora górnictwa węgla kamiennego na ściągłość opłat za zrzut zanieczyszczeń w Polsce w 2000 r.

Opłaty za zrzut ładunków zanieczyszczeń (w mln zł)		Wskaźnik ściągłości (w %)
Nalożone	551,1	
z tego na sektor górnictwa węgla kamiennego	241,3	
Wyegzekwowane	299,1	54,3
z tego na sektor górnictwa węgla kamiennego	2,6	1,1
Nalożone na pozostałe sektory	309,8	
Wyegzekwowane – pozostałe sektory	296,5	96

Źródło: *Ochrona środowiska*, GUS, Warszawa 2002 oraz sprawozdania NFOŚiGW, Warszawa 2001.

Tabela 4. Wpływ opłaty za pobór wód na cenę sprzedaży wody w sieciach komunalnych

Stawka opłaty za pobór ^a (w zł/m ³)	Cena wody dla gospodarstw domowych (w zł/m ³)			Udział opłaty w cenie wody ^b (w %)			
	mediana	minimum	maksimum	mediana	minimum	maksimum	
Woda powierzchniowa i wody podziemne	0,0196	1,46	0,75	3,00	1,3	0,7	2,6

^a pobór na cele socjalne; ^b w obliczeniach uwzględniono wpływ nakładanych podatków takich jak VAT, podatek dochodowy oraz straty wody w sieci i pobór na cele techniczne; dlatego wyniki w kolumnie „Udział opłaty...” nie są rezultatem prostego dzielenia jednostkowych stawek przez jednostkową cenę wody

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Izby Gospodarczej Wodociągi Polskie.

Płatności za pobór wód nie wpływają znacząco na cenę zakupu wody przez końcowego odbiorcę. Porównanie jednostkowej stawki opłaty i średniej ceny sprzedaży wody dowodzi bardzo umiarkowanego wpływu opłat ekologicznych na cenę oferowaną konsumentowi (tabela 4). Zmiany w zasadach naliczania opłat za pobór wód i zrzut zanieczyszczeń wobec sektora komunalnego wpłynęły na przycho-

dy systemu funduszy z tego tytułu⁹. Płatności za pobór wód i zrzut ładunków zanieczyszczeń na tle innych przychodów funduszy przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5. Rola płatności za pobór wód i zrzut zanieczyszczeń w przychodach funduszy ochrony środowiska w Polsce

Wyszczególnienie	Wszystkie przychody z opłat			Wszystkie dochody funduszy ^a		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Przychody z opłat za pobór wód (w %)	13,8	13,7	.	5,3	4,6	.
Przychody z opłat za zrzut zanieczyszczeń (w %)	20,9	17,0	.	7,9	5,7	.
Przychody z opłat za pobór wód i zrzut zanieczyszczeń (w %)	34,6	30,7	40,0	13,2	10,4	18,7

^a fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej wszystkich 4 stopni

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS oraz sprawozdań funduszy ochrony środowiska.

Dane tabeli 5 wskazują na dość umiarkowaną rolę płatności za korzystanie z zasobów wodnych w strukturze przychodów funduszy ochrony środowiska. Przychodowa funkcja opłat za korzystanie jest więc niewielka. Oczekiwane zmiany stawek opłat (zwiększenie opłat jednostkowych dla użytkowników komunalnych¹⁰) nie wpłyną więc znacząco na dochody systemu funduszy, a zatem na możliwości istotnego zwiększenia udzielanego wsparcia inwestycyjnego. Bezpośrednią konsekwencją jest fakt, że ewentualne zmiany stawek jednostkowych powinny być analizowane głównie w aspekcie oddziaływania bodźcowego oraz skutków dystrybucyjnych dla końcowych odbiorców.

4. Weryfikacja hipotezy o możliwości wzmocnienia roli organizacji zlewniowych poprzez relokację przepływów finansowych

Jednym z podstawowych wymogów stawianych wobec współczesnych systemów zarządzania szeroko rozumianymi zasobami wodnymi jest wymóg organizacji sys-

⁹ W 2002 r. zrezygnowano z sektorowego zróżnicowania płatności za korzystanie z wód. Likwidując współczynnik obniżający płatności sektora komunalnego z tytułu poboru na cele socjalne, doprowadzono do chwilowego wzrostu stawek opłat z tego tytułu. Pod naciskiem społecznym w 2003 r. przywrócono poprzedni tryb zróżnicowania płatności.

¹⁰ Sektorowe zróżnicowanie płatności za korzystanie ze środowiska narusza warunki swobodnej konkurencji. Uzasadnione jest zróżnicowanie stawek według kryterium rzadkości, natomiast w wypadku konsumpcji danego zasobu w tym samym miejscu przez różne podmioty powinna obowiązywać cena jednolita. Próba regulacji tego zjawiska nastąpiła w Polsce w 2002 r., jednak naciski lobby komunalnego doprowadziły do powtórzenia zróżnicowania cen. Kolejne próby unormowania sytuacji miały być podjęte w 2004 r.

temu w układzie zlewniowym (dorzeczy)¹¹. Z uwagi na fakt, że podział administracyjny bardzo rzadko pokrywa się z układem zlewni, w wypadku zarządzania zasobami w układzie administracyjnym często dochodzi do konfliktu interesów. Dążenie do optymalizacji decyzji na poziomie jednostki administracyjnej jest bowiem nad wyraz rzadko zoptymalizowane z punktu widzenia zasobów wodnych w ujęciu zlewni.

W Polsce wymóg ten został częściowo zrealizowany poprzez utworzenie regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Organizacje te z racji ograniczeń kompetencyjnych i finansowych nie pełnią jednak głównej roli ani w kształtowaniu, ani w realizacji polityki korzystania z zasobów wodnych. Istnieje hipoteza, że jedną z podstawowych przyczyn takiego stanu rzeczy jest niewłaściwa alokacja przychodów z opłat za pobór wód i zrzut ładunków zanieczyszczeń. Przychody te trafiają do systemu funduszy ochrony środowiska. W niniejszym artykule starano się zweryfikować hipotezę, czy relokacja wymienionych strumieni połączona odpowiednio z relokacją obowiązków (inwestycyjnego wsparcia przedsięwzięć związanych z gospodarką wodną) ma szansę doprowadzić do poprawy efektywności zarządzania.

Analizy dokonano na podstawie takich danych, jak:

- wielkość nałożonych i wyegzekwowanych opłat z tytułu poboru wód i zrzutu ładunków zanieczyszczeń,
- wielkość wsparcia finansowego udzielonego na gospodarkę wodną przez system funduszy ochrony środowiska.

Porównanie obydwu strumieni (rys. 2) prowadzi do istotnych wniosków wskazujących na konieczność rewizji koncepcji realokacji strumieni finansowych.

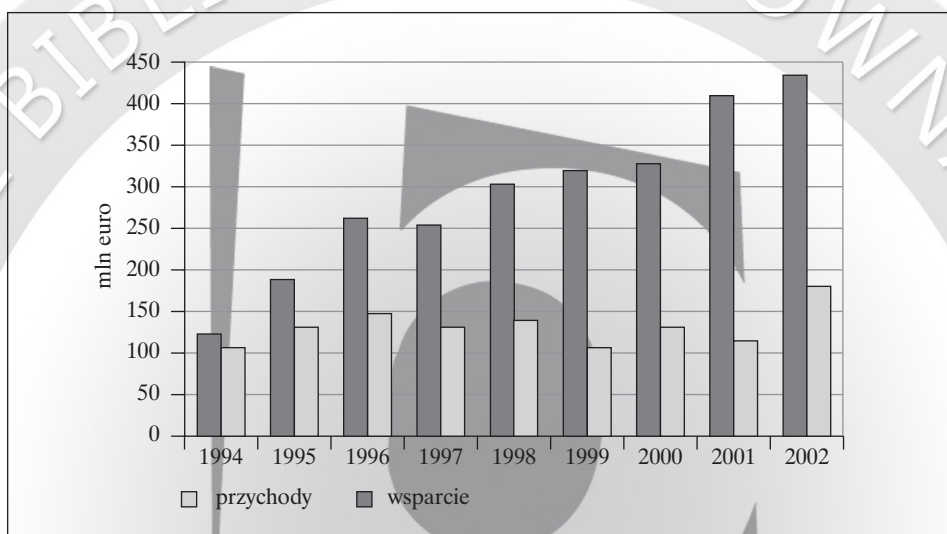
Ponadto wykorzystano założenie o symultanicznym przeniesieniu finansowania i pełnej odpowiedzialności za wsparcie procesu inwestycyjnego. Oznacza to, że fundusze tracąc przychody z opłat za korzystanie z wód nie są zobligowane do wspierania działalności ochronnej w gospodarce wodnej. Działania te stają się automatycznie domeną nowego beneficjenta opłat – regionalnych zarządów gospodarki wodnej.

Na rys. 2 dokonano porównania wyegzekwowanych płatności (takich jak opłaty i kary) z tytułu korzystania z zasobów wodnych. Zestawienie obydwu strumieni wskazuje na fakt, że gospodarka wodna jest beneficjentem netto systemu opłat. Nawet ograniczając analizę wsparcia ze strony funduszy do poziomu wsparcia bezzwrotnego, które w 2002 r. wyniosło 174 mln euro, stwierdzić można, że przekazanie takiej kwoty przez Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej nie byłoby możliwe (istnieją bowiem koszty własne działalności).

Analiza input-output prowadzi więc do zaskakującej konkluzji: relokacja strumieni w gospodarce wodnej prowadzić będzie do zmniejszenia finansowego wsparcia udzielanego w tym sektorze. Spadek ten wyniesie przynajmniej 60% udzielanej dotychczas pomocy. Wyjaśnienie tego pozornie zaskakującego zjawiska wymaga analizy przychodów funduszy ochrony środowiska. Opłaty za korzystanie ze środo-

¹¹ Wymóg ten został szczegółowo sprecyzowany w ramowej dyrektywie wodnej.

wiska stanowią 32% całkowitych przychodów tych funduszy¹². Na pozostałe przychody składają się głównie zwroty rat kredytów i pożyczek wraz z oprocentowaniem. Relokacja przychodów z systemu funduszy do regionalnych zarządów gospodarki wodnej dotyczyć może wyłącznie bieżących płatności z tytułu korzystania ze środowiska, a nie spłaty rat udzielonych wcześniej pożyczek i kredytów.



Rys. 2. Porównanie przychodów z opłat za korzystanie z wód z finansowym wsparciem gospodarki wodnej w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz sprawozdań Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Komentarza wymaga metodyka prowadzonej analizy. Teoretycznie możliwe jest bowiem porównywanie opłat i kar naliczanych (a nie wyegzekwowanych) z udzielonym wsparciem. Dzięki relatywnie niskiej stopie egzekucji opłat za zrzut zanieczyszczeń, porównanie takie wypada korzystniej dla całej koncepcji relokacji płatności. W poszczególnych latach okresu 1994–2001 płatności naliczane przewyższały realnie udzielaną pomoc. Jednak podejście polegające na porównaniu płatności hipotetycznych z realnym wsparciem nie jest poprawne merytorycznie przynajmniej z dwóch powodów:

- egzekucją płatności z tytułu korzystania ze środowiska zajmują się urzędy marszałkowskie. Bez względu na to, jakiej instytucji (funduszm czy regionalnym zarządom) zostaną przekazane zebrane kwoty, ich ściągalność będzie taka sama. Nie ma więc powodu, aby założyć wzrost ściągalności opłat jako efekt relokacji strumieni finansowych,

¹² Dane za 2001 r. według: *Ochrona środowiska*, GUS, Warszawa 2002.

– wielkość wsparcia finansowego udzielonego przez instytucje pomocowe (niezależnie od ich nazwy) zależy od ilości środków finansowych, które te instytucje posiadają, a nie od stwierdzenia, ile tych środków powinno być. Dlatego też do analizy należy używać faktycznych strumieni finansowych, a nie ich hipotetycznych wartości.

Niezależnie od pominiętych w analizie ograniczeń instytucjonalnych i politycznych, relokacja strumieni, mimo domniemanej poprawy efektywności wykorzystania środków, nie wydaje się obecnie rozwiązaniem godnym polecenia. Spadek wsparcia gospodarki wodnej o 60% nie będzie akceptowalny, zwłaszcza w kontekście konieczności dotrzymania wynegocjowanych okresów przejściowych dla wielu dyrektyw dotyczących wody i ścieków¹³.

5. Wnioski

Proces integracji europejskiej pociąga za sobą konieczność wdrażania prawa UE, w tym prawa związanego z ochroną środowiska. Istotną rolę w procesie harmonizacji odgrywa zarówno konieczność poprawy infrastruktury ochronnej w gospodarce wodnej, jak i konieczność poprawy jakości środowiska wodnego. Mimo że działaniom tym towarzyszyć będzie finansowe wsparcie ze środków unijnych, to poprawa efektywności zarządzania dostępnymi środkami wydaje się nieunikniona. Propozycje zmian (dążących do poprawy efektywności) powinny być oparte na analizie potencjalnych konsekwencji. Podstawowym narzędziem umożliwiającym badanie konsekwencji jest czytelny obraz przepływów finansowych.

Stan znajomości przepływów finansowych w gospodarce wodnej w Polsce nie wydaje się zadowalający, co powoduje określone problemy przy ocenie konsekwencji proponowanych zmian. Wykonane szacunki i analizy pozwoliły na określenie relatywnie niewielkich konsekwencji eliminacji subwencji krzyżowych w sektorze komunalnym, a także na zakwestionowanie zasadności zmian przepływu płatności za pobór wód i zrzut ładunków zanieczyszczeń z systemu funduszy ochrony środowiska do systemów regionalnych zarządów gospodarki wodnej.

Literatura

- Berbeka K., *Financial Flows and Affordability in Water Resources Management in the CEE Region, Analyse of Financial Flows in Water Economy – Case of Poland*, maszynopis niepublikowany, Raport dla GWP CEETAC, Kraków 2003.
- Ochrona środowiska*, GUS, Warszawa 2002.
- Opłaty za wodę i ścieki w roku 2000 i 2001*, Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie” Bydgoszcz 2001, 2002.

¹³ Chodzi o dyrektywy dotyczące komunalnych oczyszczalni ścieków, jakości wody pitnej, spływu azotanów pochodzenia rolniczego.

- Pearce D., *Water Pricing: Conceptual and Theoretical Issues*, Paper for European Commission and Instituto da Água, Portuguese Ministry of Environment Conference on Pricing Water: Economics, Environment and Society Sintra, Portugal, September 6–7, 1999.
- Rouleau M., *A Review of Literature on Economic Instruments Affecting Water and Wastewater Flows*, opracowanie dla Environmental PROBE, 1994.

Water Management in Poland – An Analysis of Financial Flows

This article aims to identify and estimate major cash sources active in the process of managing widely known water resources. The process of imputing value to each financial flows was preceded by methodology for analysing the cash flows that underwent analysis as well as justification for choosing those cash flows in particular. The described and estimated cash flows were used to analyse justification for cross subsidies in the public sector of water-sewage management. The quantity of subsidies for households was estimated and a hypothetical increase of water prices caused by the elimination of cross subsidies was calculated.

The next step was to estimate the role of payments for water. An analysis was done of the funding function of already existing payments for water and sewage reception as well as of the payments' influence on the formation of the prices of water and sewage disposal for users. The article ends with an analysis of the justification for reallocation of payments for using water from both environmental protection funds and local managements along with the adequate re-alignment of responsibility for supporting protection activities in this area.

biblioteka
główna UEK