

Krzysztof Berbeka

Katedra Polityki Przemysłowej
i Ekologicznej

Ukryte transfery finansowe w gospodarce wodnej – próba identyfikacji*

1. Wprowadzenie

Ramowa dyrektywa wodna (RDW) narzuciła obowiązek wdrożenia zasady „płaci użytkownik” (*user pays principle*) i „płaci zanieczyszczający” (*polluter pays principle*). Przeniesienie obu wymienionych wymogów na poszczególne przedsiębiorstwa zajmujące się świadczeniem usług wodnych prowadzi do sformułowania zasady „zwrotu kosztów”. W dyrektywie nie ma jasno i bezwzględnie sprecyzowanego warunku wdrożenia zasady pełnego zwrotu kosztów, znajduje się tam jednak wymóg pełnej przejrzystości finansowej procesów zachodzących w całej szeroko rozumianej gospodarce wodnej, we wszystkich sektorach. Oznacza to, że częściowy zwrot kosztów jest również akceptowalny, pod warunkiem znajomości kierunku i wielkości istniejącej pomocy¹.

Celem artykułu jest próba identyfikacji i przynajmniej częściowej kwantyfikacji wybranych, ukrytych transferów mających miejsce w procesach gospodarowania wodą w sektorze komunalnym i rolniczym. Tak sformułowane zamie-

* Artykuł powstał na podstawie opracowania pt. „Uszczegółowienie zapisów wykazu zadań i działań dla procesu planowania gospodarowania wodami zgodnie z wymaganiami ramowej dyrektywy wodnej w Polsce w latach 2006–2010 w zakresie koniecznych do przeprowadzenia analiz ekonomicznych”, wykonanego przez autora na zamówienie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i Ministerstwa Środowiska w 2006 r.

¹ Dotyczy to takiej polityki cenowej za świadczenie usług wodnych, aby przychody pokrywały pełne koszty świadczenia tych usług, uwzględniając efekty zewnętrzne, a używając nomenklatury wprowadzonej przez RDW – koszty zasobowe i koszty środowiskowe.

rzenie jest jednym z niezbędnych elementów ekonomicznej analizy gospodarowania wodą, czyli kolejnego etapu wymaganego we wszystkich krajach członkowskich, w tym w Polsce, w ramach procesu wdrażania RDW.

Z uwagi na fakt, że akty prawne i materiały metodyczne, zarówno krajowe, jak i Komisji Europejskiej, nie zawierają tak szczegółowych wytycznych metodycznych, pierwszym etapem pracy było określenie metodyki badań w zakresie prób oszacowania wysokości ukrytych transferów finansowych². Ponieważ konieczność przedstawienia pełnej analizy ekonomicznej pojawi się dopiero w 2009 r., zastosowanie zaproponowanej metodyki na poziomie poszczególnych regionalnych zarządów gospodarki wodnej (RZGW) nie jest jeszcze zaawansowane. Dlatego też wystąpiły pewne dysproporcje pomiędzy szerzej opracowaną częścią metodyczną a nieco uboższą częścią empiryczną.

2. Próba identyfikacji ukrytych transferów w sektorze komunalnym i rolnym

Do najczęściej występujących form niejawnych transferów w sektorze komunalnym należy zaliczyć:

- subwencje krzyżowe pomiędzy różnymi grupami użytkowników. Do subsydiowania krzyżowego (skrośnego) dochodzi wówczas, gdy stosowane są zróżnicowane ceny dla odbiorców tych samych usług. W efekcie odbiorcy płacący wyższe ceny za te same usługi dotują tych odbiorców, których ceny są zaniżone. Pełna analiza metodyki identyfikacji i kwantyfikacji wielkości takich subsydiów znajduje się w pkt. 3;
- częściowe naliczanie podatku od nieruchomości. Problem dotyczy zaniechania naliczania lub stosowania niższej niż 2% stawki podatku od nieruchomości, który powinien być odprowadzony do gminy. Oszacowanie tego zjawiska wymyka się kwantyfikacji ilościowej z powodu braku dedykowanych badań ankietowych, jak też braku sprawozdawczości tego zjawiska w periodycznym systemie sprawozdawczości GUS;

² Odnosi się do czterech dokumentów metodycznych: *Information Sheet on Assessment of the Recovery of Costs for Water Services for the 2004 River Basin Characterisation Report* (art. 9), Common Implementation Strategy Working Group 2B: Drafting Group ECO1. Final version May 5, 2004. Prepared by DG ECO; *Economics and the Environment – The Implementation Challenge of the Water Framework Directive*, Guidance Document No 1 Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), EC 2003; *Wytyczne G1: Analizy ekonomiczne gospodarowania wodami w Polsce zgodnie z wymogami Ramowej Dyrektywy Wodnej*, Pomoc techniczna we wdrażaniu ramowej dyrektywy wodnej 2000/60/WE w Polsce. Arcadis, Proeko, BCEOM, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2005; R. Miłaszewski, T. Walczykiewicz, *Wytyczne do przeprowadzenia analiz ekonomicznych w regionach wodnych dla potrzeb planów gospodarowania wodami*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2004.

– niepełne odpisy amortyzacyjne. Możliwość naliczenia odpisów amortyzacyjnych należy analizować na dwóch płaszczyznach: formy prawnej operatora (np. zakład budżetowy wyklucza możliwość naliczania amortyzacji) oraz pewnych kreatywnych operacji związanych z formą własności majątku służącego do świadczenia usług wodno-kanalizacyjnych. Nie zawsze majątek ten jest w całości własnością operatora. Niekiedy proces przekazania majątku (z gminy do operatora) był realizowany częściowo – właśnie w celu obniżenia wysokości odpisów amortyzacyjnych wpływających na cenę usługi. Tego typu zjawiska wymykały się badaniom statystycznym.

W sektorze rolnym zidentyfikowano dwa źródła transferów:

– współfinansowanie bieżących kosztów utrzymania urządzeń melioracyjnych służących rolnikom. Utrzymanie obiektów służących do melioracji powinno być obowiązkiem użytkowników tej infrastruktury, czyli rolników. W praktyce ponoszą oni zaledwie ułamek tych kosztów. Propozycja metodyki obliczeń i pierwsze ujęcie ilościowe znajduje się w pkt. 3;

– zwolnienie z naliczania opłat za pobór wód powierzchniowych używanych do nawodnień. Zjawisko zwolnienia z opłat za korzystanie ze środowiska w kontekście pomocy publicznej nie było w Polsce poddawane pod dyskusję. Analizę takiego stanu zamieszczono w pkt. 3.

Przedstawione wyliczenie ukrytych form wspierania użytkowników lub operatorów z pewnością nie jest wyczerpujące. Wydaje się jednak, na podstawie wcześniejszych badań analitycznych, że obejmuje najistotniejsze strumienie, nie podlegające dotychczas szczegółowemu opisowi ilościowemu³.

3. Metodyka badań i kwantyfikacja subsydiów krzyżowych w sektorze komunalnym

O subsydiowaniu krzyżowym (skrótnym) można mówić przynajmniej w dwóch aspektach:

– przy subsydiowaniu krzyżowym poszczególnych usług (dotowanie zaopatrzenia w wodę kosztem odbioru i oczyszczania ścieków lub odwrotnie),

– przy subsydiowaniu poszczególnych grup odbiorców w ramach działalności tego samego rodzaju.

Z punktu widzenia odbiorcy, np. gospodarstwa domowego, subsydia na poszczególne usługi nie mają znaczenia z uwagi na sposób rozliczenia płatności za ścieki. Opłata za ścieki naliczana jest bowiem za ich ilość mierzoną zużyciem wody. W związku z tym bez względu na koszty i ceny jednostkowe obu usług

³ K. Berbeka, *Analiza stopnia zwrotu kosztów za usługi wodne*, Raport dla RZGW w Krakowie, Kraków 2005.

(dostarczenia wody i odbioru ścieków) – z punktu widzenia odbiorcy – są one sumowane i mnożone przez wielkość świadczonej usługi. Dlatego też wydaje się, że subsydia tego typu mogą zostać pominięte w dalszej analizie⁴.

Cała uwaga poświęcona zostanie subsydiom krzyżowym pomiędzy poszczególnymi grupami klientów, będą one w skrócie nazywane „subsydiami” bez każdorazowego uściślenia, o który typ chodzi. Metodyka liczenia subsydiów krzyżowych omówiona przez autora po raz pierwszy w pracy pt. *Analiza stopnia zwrotu...*⁵ wyszczególniała niedokładności wynikające ze zróżnicowanych opłat za zrzut ładunków zanieczyszczeń⁶. W 2006 r. zróżnicowanie takie nie występuje, co w konsekwencji prowadzi do poprawy jakości zaproponowanej metodyki oraz braku argumentów na rzecz wyznaczania innych cen dla różnych podmiotów, którym świadczy się usługi w tym samym miejscu. Cała metodyka wyznaczania subsydiów krzyżowych wydaje się zatem poprawna i wygląda następująco⁷: przychód operatora opisano w uproszczeniu⁸ następującym równaniem:

$$Q_1 \cdot p_1 + Q_2 \cdot p_2 + Q_3 \cdot p_3 = (Q_1 + Q_2 + Q_3) \cdot p_x, \quad (1)$$

gdzie:

$Q_{1,2,3}$ – ilości usług dostarczone poszczególnym grupom klientów po różnych cenach $p_{1,2,3}$,

p_x – hipotetyczna cena gwarantująca ten sam przychód w przypadku braku zróżnicowania cen.

Wysokość subsydiów krzyżowych w grupie gospodarstw domowych (Q_1) do stosowanej dla nich ceny p_1 wyliczana jest jako $s = p_x - p_1$.

Przedstawiona metodyka dobrze opisuje subsydia w procesie dostarczania wody. Dla procesu odbioru i oczyszczania ścieków należy wskazać pewną sła-

⁴ W rozumowaniu tym są pewne słabe strony w odniesieniu do klientów, którzy nie korzystają z obu usług (tzn. zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków) równocześnie. Z uwagi na obecny zakaz budowy wodociągów w oderwaniu od sieci kanalizacyjnej i program uzupełniania brakującej sieci na obszarach, gdzie jest już wodociąg, zasygnalizowane niedoskonałości nie są znaczące.

⁵ K. Berbeka, *op. cit.*

⁶ Chodzi o zróżnicowanie w obrębie tego samego podmiotu ze względu na pochodzenie ścieków (bytowe-przemysłowe) oraz zróżnicowanie opłat za pobór wody w zależności od tego, komu zostanie dostarczona.

⁷ Szczegółowa analiza wykazała, że w przypadku dużych operatorów komunalnych część z nich raportuje zrzuty „przemysłowe” np. z zakładu uzdatniania wody. Tak więc dostarczanie wody komunalnej jest w niewielkim stopniu obciążone opłatami według stawek przemysłowych. Z uwagi na marginalne znaczenie (<<0,01%), zjawisko to zostało pominięte.

⁸ Uproszczenie polega na pominięciu opłaty stałej. Opłata ta równa iloczynowi liczby klientów i stawki stałej występuje w identycznej postaci po obu stronach równania i w rozważaniach nt. subsydiów może zostać pominięta.

bość przyjętej metody. Dla ścieków wzór poprawnie oddaje wielkość subsydiów tylko wtedy, gdy stężenia ładunków w ściekach przemysłowych zrzuconych do kanalizacji są takie same jak stężenia w ściekach bytowych zrzuconych do tej kanalizacji. Warunek ten nie jest oczywisty, gdyż intuicyjnie można założyć wyższe stężenia w ściekach przemysłowych, co uzasadnia (przynajmniej częściowo) wyższą opłatę za odbiór takich ścieków. Kwestia związania kosztów oczyszczania wyłącznie z ładunkiem, a nie objętością ścieków, nie wytrzyma jednak krytyki – choćby w kontekście kosztów odbioru ścieków (kanalizacji), energii elektrycznej, odpisów amortyzacyjnych, kosztów pracy, podatku od nieruchomości. Dlatego metodę tę rekomenduje się również do liczenia subsydiów krzyżowych przy odbiorze i oczyszczaniu ścieków, sygnalizując jej mniejszą dokładność.

W przypadku powrotu do zróżnicowania opłat za korzystanie ze środowiska uzasadnione jest pewne zróżnicowanie cen dla odbiorców końcowych. Z uwagi na możliwość powrotu do takiego rozwiązania, zaproponowano dodatkowy algorytm pozwalający na skorygowanie obliczeń dla subwencji skrośnych. Różnica w uiszczanych opłatach nie przekłada się bowiem bezpośrednio na zróżnicowanie w cenach. Należy jednak podkreślić, że wariant ten nie jest aktualny.

Dla poboru wody przyrost ceny (z tytułu wzrostu opłaty za pobór) dany jest wzorem:

$$p_c = (S_p - S_k) \cdot k \cdot (1+v) \cdot t, \quad (2)$$

gdzie:

- p_c – uzasadniony przyrost ceny w (zł/m³),
- S_p – stawka pełna opłaty (zł/m³),
- S_k – stawka dla zaopatrzenia ludności, (zł/m³),
- k – iloraz wody pobranej (m³/r) do ilości wody sprzedanej (m³/r) [–] wartość niemianowana,
- v – stawka podatku VAT jako ułamek dziesiątyny (obecnie 7%, czyli 0,07),
- t – iloraz kwoty VAT uiszczonej do kwoty VAT należnej [–] wartość niemianowana.

Następnie, wykorzystując wzór (1), można założyć, że przychód operatora opisany jest równaniem:

$$Q_1 \cdot p_1 + Q_2 \cdot p_2 + Q_3 \cdot p_3 = (Q_1 + Q_2 + Q_3) \cdot p_x.$$

O subsydiach krzyżowych można mówić tylko wówczas, gdy $p_1 < p_2 - p_c$ lub $p_1 < p_3 - p_c$. Wysokość (jednostkowych) subsydiów krzyżowych w grupie gospodarstw domowych (Q_1) do stosowanej dla nich ceny p_1 wyliczana jest tylko przy spełnieniu powyższej nierówności jako:

$$s = p_x - (p_1 + p_c).$$

W przypadku ścieków, a dokładniej hipotetycznego zróżnicowania stawek za zrzut ładunków zanieczyszczeń, rozwiązanie nie jest aż tak oczywiste. Można obliczyć zróżnicowanie opłat S_p i S_k , znając stężenia ładunków w ściekach surowych i różnicę przypisać do 1 m^3 ; należy również pominąć współczynnik k , uwzględniając nadal wpływ podatku VAT.

Ilustracją przedstawionej metodyki jest przegląd operatorów wodno-kanalizacyjnych zajmujących się taką działalnością na terenie RZGW w Krakowie. Przegląd wykonany został na próbie 212 operatorów. Rezultaty przedstawiono w tabeli 1. Układ wierszy w tabeli odpowiada przeglądowi operatorów według następujących kryteriów:

- porównanie ceny netto dla gospodarstw domowych z kosztami jednostkowymi,
- identyfikacja zróżnicowania cen według grup odbiorców,
- ocena pełnego (częściowego) zwrotu kosztów, ocena wdrożenia zasady „płaci użytkownik”,
- identyfikacja subsydiów kierowanych na działalność operacyjną w poszczególnych podgrupach operatorów.

Tabela 1. Przegląd subsydiów krzyżowych w procesie zaopatrzenia w wodę wykonywanego przez operatorów znajdujących się w obrębie RZGW w Krakowie

Cena netto dla gospodarstwa domowego > koszt jednostkowy	Cena netto dla gospodarstwa domowego < koszt jednostkowy (69% operatorów, 76% sprzedawanej wody)	
Operatorzy stosujący zarówno ceny jednolite, jak i zróżnicowane	Operatorzy stosujący subsydia krzyżowe poprzez zróżnicowanie cen dla poszczególnych grup odbiorców	
Operatorzy stosujący ceny jednolite	Operatorzy stosujący ceny jednolite	
(31 % operatorów, 24 % sprzedanej wody)	Subsydia krzyżowe wystarczają do zbilansowania kosztów w skali zakładu (20% operatorów, 6% dostarczanej wody), przeciętny poziom subsydiów krzyżowych $0,43 \text{ zł/m}^3$, min. 5 gr, max. 2,81 zł/m^3	Mimo subsydiów krzyżowych koszty jednostkowe są wyższe niż średnia ważona cena wody (12% operatorów, 45% dostarczanej wody), przeciętny poziom subsydiów krzyżowych $0,26 \text{ zł/m}^3$, min. 1 gr, max. 2,10 zł/m^3
Zwrot kosztów		Operatorzy stosujący ceny jednolite (37% operatorów, 25% sprzedanej wody)
Z zachowaniem zasady „płaci użytkownik”		Z częściowym naruszeniem zasady „płaci użytkownik”
		Z zachowaniem zasady „płaci użytkownik”

Źródło: K. Berbeka, *op. cit.*, s. 21.

Przedstawiony opis ilościowy umożliwia sformułowanie następujących spostrzeżeń:

- przynajmniej 32% operatorów dostarczających 51% wody na terenie RZGW w Krakowie stosuje subsydia krzyżowe,
- wysokość subsydiów krzyżowych waha się od $1\text{gr}/\text{m}^3$ do $2,81\text{zł}/\text{m}^3$ sprzedawanej wody,
- stosowanie subsydiów krzyżowych umożliwia, ale nie gwarantuje, zrównoważenie kosztów przychodami,
- w grupie operatorów, którzy dzięki stosowaniu subsydiów krzyżowych równoważą przychody z kosztami, przeciętna wysokość subsydiów wynosi $0,43\text{zł}/\text{m}^3$.

4. Metodyka badań wielkości subsydiów udzielanych w sektorze rolnym z tytułu gospodarki wodnej

Usługi wodne w sektorze rolnym i leśnym polegają na działaniach melioracyjnych, czyli regulowaniu stosunków wodnych poprzez nawadnianie lub drenaż. Najważniejszą część procesów korzystania z infrastruktury melioracyjnej (melioracji podstawowych i szczegółowych) można śledzić dzięki badaniom statystycznym prowadzonym przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi z wykorzystaniem formularza statystycznego RRW-10⁹. Formularz ten służy do sporządzania sprawozdań dotyczących stanu ilościowego i działań związanych z utrzymaniem urządzeń melioracyjnych (nie obejmuje zatem nowych inwestycji). Oprócz opisu ilościowego urządzeń gromadzone dane pozwalają na identyfikację kosztów bieżących napraw i konserwacji melioracji podstawowych oraz melioracji szczegółowych. Proponuje się przyjąć następujące założenia i wynikającą z nich metodykę obliczeń:

- całość prac związanych z utrzymaniem melioracji podstawowych K_p zaliczyć do kosztów utrzymania całego systemu,
- analogicznie zaliczyć całość prac dotyczących melioracji szczegółowych K_s ,
- w konsekwencji pełne koszty utrzymania systemu (K_c) to suma kosztów utrzymania melioracji szczegółowych i podstawowych $K_c = K_s + K_p$,
- koszty ponoszone przez użytkowników (K_u) przyjąć na poziomie określonym przez kategorie: składki członkowskie (K_cz), świadczenia rzeczowe (K_r) oraz różnica: wartość prac ogółem (P_{og}) i melioracji szczegółowych¹⁰, pomniejszona o wartość prac w ramach spółek wodnych (P_{sw}). Uzasadnienie tej ostatniej operacji jest następujące: wsparcie ze środków publicznych na działalność bieżącą

⁹ Formularze dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, <http://www.bip.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1459>

¹⁰ Opłaty za korzystanie dotyczą tylko melioracji szczegółowych, melioracje podstawowe finansowane są w całości ze środków budżetowych.

może być udzielone tylko w ramach spółek wodnych. Zatem różnica pomiędzy wartością wykonanych prac ogółem a pracami w ramach spółek wodnych może być interpretowana jako działalność podmiotów fizycznych prowadzona na własny rachunek.

Uproszczona finansowa stopa zwrotu kosztów będzie miała zatem następującą postać:

$$\frac{Kcz + Kr + (Pog - Psw)}{Ks + Kp} \cdot 100\%, \quad (3)$$

a wartość strumienia pomocy udzielonej rolnikom:

$$(Ks + Kp) - [Kcz + Kr + (Pog - Psw)]. \quad (4)$$

Zaproponowany wzór obarczony jest pewnymi niedoskonałościami – mają one częściowo charakter formalny, a częściowo merytoryczny. Do słabości formalnych można zaliczyć trudności w opisie prowadzonym za pomocą zaproponowanych równań w wymaganej przez RDW agregacji zlewniowej (według RZGW). Badania statystyczne prowadzone przez MRiRW wykonywane są bowiem w podziale administracyjnym (wg województw) i w takim układzie można bez trudności agregować dane i liczyć transfery, stopy zwrotu itd.

W obu wzorach pominięto ponadto koszty funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za wykonanie melioracji, czyli Wojewódzkich Zarządów Melioracji i Urzędzeń Wodnych wraz z jednostkami podległymi (rejony i inspektoraty). Instytucje te są instytucjami budżetowymi i koszty ich funkcjonowania są jawne, więc teoretycznie można skorygować zaproponowane równania o odpowiednią kwotę (czyli budżety WZMiUW). Problem polega jednak na tym, że instytucje te nie zajmują się wyłącznie melioracjami i nie można przypisywać wszystkich ich kosztów do tej działalności. Dodatkowo dochodzi ich umocowanie w podziale administracyjnym, a nie zlewniowym, wymagające kolejnych interpolacji.

Reasumując, jedyną realną metodą poprawy obliczeń byłoby doliczenie pewnej części kosztów funkcjonowania WZMiUW. Są to klasyczne koszty administracyjne i z formalnego punktu widzenia powinny być wliczone. Wyraźną słabością ewentualnej korekty są:

- arbitralny podział kosztów funkcjonowania WZMiUW¹¹,

¹¹ Struktura administracyjna WZMiUW nie sprzyja takiemu podziałowi. Jednostki te zawierają: dział konserwacji i eksploatacji – wspólny dla melioracji i urzędzeń wodnych, dział przygotowania i realizacji inwestycji – również wspólny, oraz działy administracji, księgowości itd. zajmujące się całą jednostką. Nie ma więc prostej możliwości podziału kosztów funkcjonowania tych instytucji według struktury etatów przypisanych do poszczególnych działań. Brak takiej możliwości wynika z faktu, że te same osoby realizują działania inwestycyjne, konserwacyjne, administracyjne zarówno dla melioracji, jak i urzędzeń wodnych.

– równie arbitralny podział kosztów estymowanych z podziału administracyjnego na zlewniowy.

Dla wersji bez budżetów WZMiUW wykonano pilotowe obliczenia dla rolnictwa na podstawie uzyskanego formularza RRW-10 dla całej Polski¹². Stopa zwrotu policzona według wzoru 3 wyniosła za 2005 r. – 40,3%. Doliczenie części budżetów WZMiUW obniży jeszcze wartość tego wskaźnika. Wartość bezwzględna pomocy udzielonej rolnikom według wzoru 4 wyniosła za 2005 r. – 127 mln zł (również bez budżetów WZMiUW).

5. Zwolnienie z opłat za pobór wód jako forma pomocy publicznej

Nie udało się odnaleźć w Polsce jakichkolwiek śladów dyskusji istotnego problemu, jakim jest kwestia nienaliczania opłat za pobór wód powierzchniowych do nawodnień rolniczych i leśnych w kontekście pomocy publicznej. Na podstawie art. 294 pkt 6 Prawa ochrony środowiska zwolnienie z opłat za pobór wód odnosi się do wody powierzchniowej wykorzystywanej w rolnictwie i leśnictwie do nawodnień¹³. W związku z taką konstrukcją prawa zaniechanie poboru opłat nie jest przez rolników traktowane jako pomoc publiczna. Co więcej, ta forma pomocy nie jest raportowana w sprawozdaniu o pomocy publicznej publikowanym corocznie przez UOKiK¹⁴. Problem polega jednak na tym, że to, czy dany środek jest pomocą publiczną, czy też nie, zależy od prawa wspólnotowego, a nie od krajowego. W żadnym wypadku nie można przyjąć, że w prawie krajowym można zapisać, iż dany środek (np. zwolnienie z podatku czy innej daniny publicznej) nie jest pomocą państwa. Według prawa wspólnotowego rolnictwo uważane jest za normalną działalność gospodarczą i dlatego do rolnictwa też mają zastosowanie przepisy o pomocy publicznej. Wyjątek dotyczy dopłat bezpośrednich, gdyż wynikają one bezpośrednio z Traktatu¹⁵. Poza tymi dopłatami, każda korzyść dotycząca rolnika jest pomocą publiczną. W związku z powyższym, tylko stanowisko strony polskiej polega na interpretacji, że zwolnienie takie nie jest pomocą i nie wymaga uwzględnienia przy ekonomicznej analizie gospodarowania wodami. Należy jednak mieć na uwadze

¹² Zbiorecy formularz RRW-10 udostępniony przez Wydział Melioracji i Inżynierii Środowiska Ministerstwa Rolnictwa.

¹³ Ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. 2006, nr 129, poz. 902, nr 169, poz. 1199, nr 170, poz. 1217.

¹⁴ Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2004 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2005, s. 19, tab. 7.

¹⁵ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską *Consolidated Version of The Treaty Establishing The European Community*, „Official Journal” C 325, 24.12.2002.

wysoce prawdopodobne odmienne stanowisko Komisji Europejskiej, które skutkować może koniecznością powtórzenia obliczeń. Z tego powodu w kolejnej części tekstu zamieszczono uwagi nt. możliwości oszacowania takiej pomocy.

Wielkość pomocy publicznej udzielonej w formie zwolnienia z naliczania opłat za pobór jest trudna do oszacowania, niezależnie od poziomu agregacji obliczeń. Najprostszym rozwiązaniem jest co prawda pomnożenie objętości pobranej wody przez jednostkową stawkę opłat, metoda ta ma jednak istotne słabości:

1) nie uwzględnia mechanizmu zaniechania poboru opłat w przypadku, gdy kwota naliczenia nie przekracza 400 zł/pół roku¹⁶. Ze względu na wysokie koszty administracji mechanizm taki jest uznawany za racjonalny i stosowany w krajach UE (przy różnych kwotach progowych, ustanawianych samodzielnie przez poszczególne kraje). Problem polega jednak na tym, że nie wiadomo, jaka część pobieranej wody (dokładniej opłat za jej pobór) mieści się w przedziale zwalniającym z konieczności jej odprowadzenia;

2) nie uwzględnia zwykłego korzystania z wód (w ilości do 5m³/d), zwolnionego z opłat i pozwoleń. Mechanizm taki, z różną objętością progową, również jest akceptowany i funkcjonuje w Europie;

3) oprócz obu zarzutów formalnych jest jeszcze kwestia praktyczna dotycząca braku wiarygodnych metod pomiarowych przy nawodnieniach grawitacyjnych. Dane dotyczące objętości wody zużywanej do nawodnień należy traktować dość szacunkowo, i o ile w skali dużych obszarów, jednostek obliczeniowych wiarygodność jest satysfakcjonująca, to przy rozliczeniach na poziomie pojedynczych gospodarstw pozostawia wiele do życzenia.

Obecnie jest to pierwszy sygnał pojawiającego się problemu. Nie ma on znaczenia marginalnego na poziomie obliczeń do RDW – własny wkład użytkowników w działalność operacyjną systemów melioracyjnych wyniósł w 2005 r. ok. 86 mln zł¹⁷ (opłaty w ramach spółek wodnych, świadczenia rzeczowe). Pełna (czyli pomijająca zjawiska wyszczególnione w pkt. 1 i 2) kwota nienaliczonych opłat za pobór wód to ok. 44 mln zł¹⁸. Uwzględnienie tej kwoty lub choćby jej części znacząco obniży wskaźnik zwrotu kosztów.

Kwota 44 mln zł/rok, czyli ok. 11 mln euro jako pomoc dla całego rolnictwa w Polsce nie jest istotna – i to prawdopodobnie tłumaczy brak jakiegokolwiek dyskusji na ten temat, jednak odnosząc tę pomoc do areálu nawadnianych gruntów ornych i użytków zielonych kwota pomocy sięga 300 zł/ha, a ta wielkość jest już znacząca.

¹⁶ Wartość 400 zł dotyczy 2006 r. i obszarów, gdzie sejmik wojewódzki nie uchwalił podwyższenia tej kwoty (maksymalnie 50%).

¹⁷ Na podstawie zbiorczego formularza RRR-10.

¹⁸ Szacunek na podstawie danych dotyczących ilości wody pobranej do nawodnień z rocznika *Ochrona środowiska 2005*, GUS, Warszawa 2005.

Reasumując, szansa na pominięcie tej formy pomocy publicznej w analizach ekonomicznych wynika nie z faktu poprawności merytorycznej takiego rozwiązania, ale z faktu, że specjaliści, którzy będą oceniali tę analizę w ramach RDW z ramienia Komisji Europejskiej, nie zajmują się równocześnie zagadnieniami z zakresu pomocy publicznej i konkurencji (jest to osobny dyrektoriat – *DG Competition*).

6. Wnioski

Opisane badania pozwoliły na przedstawienie metodyki obliczeń oraz oszacowanie skali subsydiów krzyżowych w grupie operatorów komunalnych na terenie RZGW w Krakowie. Badania dotyczące pozostałych ukrytych transferów w sektorze komunalnym nie weszły jeszcze w Polsce w fazę operacjonalizacji, niemniej pierwszych rezultatów można się spodziewać pod koniec 2007 r.

Udało się również ustalić dolny poziom transferów do działalności rolniczej związanych z utrzymaniem systemów melioracyjnych oraz określić skalę pomocy państwa, polegającej na zaniechaniu naliczania opłat za pobór wód do nawodnień rolniczych.

Literatura

- Berbeka K., *Analiza stopnia zwrotu kosztów za usługi wodne*, Raport dla RZGW w Krakowie, Kraków 2005.
- Economics and the Environment – The Implementation Challenge of the Water Framework Directive*, Guidance Document No 1 Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), EC 2003.
- Information Sheet on Assessment of the Recovery of Costs for Water Services for the 2004 River Basin Characterisation Report (art. 9)*, Common Implementation Strategy Working Group 2B: Drafting Group ECO1. Final version May 5, 2004. Prepared by DG ECO.
- Miłaszewski R, Walczykiewicz T., *Wytoczne do przeprowadzenia analiz ekonomicznych w regionach wodnych dla potrzeb planów gospodarowania wodami*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2004.
- Raport dla Obszaru Dorzecza Wisły z realizacji art. 5 i 6 zał. II, III, IV Ramowej Dyrektywy Wodnej 2000/60/WE*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2005.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2004 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2005.
- Transition to Full-Cost Pricing of Irrigation Water for Agriculture in OECD Countries*, COM/ENV/EPOC/AGR/CA(2001)62/FINAL, OECD 2002.
- WFD and Agriculture Linkages at the EU Level. Final Paper about Incentive Water Pricing and Cost Recovery in the WFD Elements for Linking EU Agricultural and Water Policies*, Ecologic 2006, http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/thematic_documents/wfd_agriculture/pricing-final-approved-08_1/_EN_1.0_&a=d

Wytoczne i rekomendacje dla procesu planowania według wymagań Ramowej Dyrektywy Wodnej, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2006.

Wytoczne G1: Analizy ekonomiczne gospodarowania wodami w Polsce zgodnie z wymogami Ramowej Dyrektywy Wodnej, Pomoc techniczna we wdrażaniu Ramowej Dyrektywy Wodnej 2000/60/WE w Polsce, Arcadis, Proeko, BCEOM, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2005.

An Attempt to Identify Hidden Financial Transfers in the Water Management Sector

The aim of the article was to attempt to identify and at least partly quantify selected, hidden transfers taking place in water management processes in the public utilities sector and agriculture. This aim is one of the essential components of an economic analysis of water management – i.e., it is a required stage in the implementation of the Water Framework Directive, which affects all EU member countries, including Poland.

The research allowed the author to present methods for calculating and estimating the scale of cross subsidies in a group of public utility operators within the territory administered by the Regional Water Management Board (RZGW) in Krakow – where the level of identified cross subsidies ranges from 1 grosz/m³ to 2.81 PLN/m³ of water sold. In the group of operators who balance revenues and costs thanks to the application of cross subsidies, the average value of cross subsidies is 0.43 PLN/m³. Cross subsidies are applied by at least 32% of operators supplying 51% of the water within the territory of the Regional Water Management Board in Krakow. Studies concerning the remaining, hidden transfers in the public utilities sector have not yet entered the operational phase in Poland; nonetheless, preliminary results are expected at the end of 2007.

In the course of the research, the author was also able to establish the lower threshold of transfers to farms linked with the maintenance of irrigation systems (127 million PLN in 2005) and also to define the scale of state aid – in the form of waiving charges for use of water for agricultural purposes (about 44 million PLN annually).