



Projekt polityki wodnej państwa a diagnoza stanu gospodarki wodnej

Marek Gromiec

Wyższa Szkoła Ekologii i Zarządzania, Warszawa

Tomasz Winnicki

Karkonoska Państwowa Szkoła Wyższa, Jelenia Góra

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Kalisz

1. Wstęp

Stwierdzenie, że Gospodarka wodna jest najważniejszym działem gospodarki narodowej, jest oczywiste nawet dla niespecjalistów. Wywoła ono sprzeciw, co najmniej kilku innych, kluczowych obszarów działalności, jak chociażby rolnictwa czy budownictwa, ale odcięcie im dostępu do wody, całkowicie paraliżuje ich technologie wytwarzania.

Trudno chyba znaleźć drugi obszar nauki i działalności, skupiający tak wiele dyscyplin od podstawowych, jak biologia, chemia czy fizyka, przez bezpośrednio związane z wodą, jak hydrologia czy hydraulika, do wywodzących się z innych dziedzin, jak budownictwo wodne, ekonomika wodna czy prawo wodne. Obok głównych, wspomnianych obszarów gospodarki również liczne dalsze, jak przemysł, a w nim głównie energetyka czy górnictwo, transport wodny czy balneotechnika, tracą podstawy działalności bez dostępu do zasobów wodnych.

Trywialne jest przypomnienie, że zasoby wodne są funkcją wielu czynników, takich jak strefa klimatyczna i związany z nią średni opad roczny oraz zasoby wód podziemnych, ale także pojemność magazynowania i możliwość ograniczania parowania czy odpływu wody. Zasobność w wodę jest też funkcją lokalnej populacji, stąd Polska, pod tym względem porównywalna jest, z bardzo sucho kojarzącymi się krajami.

Gromadzenie zasobów wód opadowych i roztopowych, z jednej strony, a wielofunkcyjność zbiorników wodnych z drugiej, to obszar już ponad wiekowego sporu polskich hydrologów, w sytuacji Polski – kraju lokującego się w szarym końcu europejskich, właśnie pod względem pojemności zbiornikowej. Wiemy, że to obszar inwestycji bardzo kosztownych i długotrwałych, w przeszłości przez nie dofinansowanie oraz niedbalstwo, ale również ze względu na technologię budownictwa tych urządzeń. Jeszcze jeden element, z tych najistotniejszych – obecne anomalie opadowe – przypisywane, słusznie czy nie, wpływom człowieka na zmiany globalnego klimatu, wywołują kataklizmy powodziowe, porównywane w pewnych częściach świata do biblijnych.

Kraj nasz był zawsze nawiedzany powodziąmi różnej skali, a pamiętną z 1997 roku, nazwano nawet milenijną. Mało pamięta się, że skala tej katastrofy, która dotknęła głównie dorzecze Odry, byłaby znacznie większa, gdyby kilka miesięcy wcześniej nie ukończono zbiornika czorsztyńskiego, którego dokończenia omal nie wstrzymali ekolodzy, w wolnościowych porywach po przełomie ustrojowym. Określenie powódź milenijna uległo zresztą dewaluacji, po kilkakrotnym kataklizmie minionego roku.

Nawet, gdyby nie być zwolennikiem poglądu, że wkraczamy w stałą sytuację zagrożenia nawalnymi opadami to gospodarka woda i jej inwestycje, stają się olbrzymim wyzwaniem gospodarczym, zwłaszcza w głównych dorzeczach Polski. Ta sytuacja wprowadziła dyskusję o gospodarce wodnej na salony rządowe i do parlamentu, a niniejszy referat jest próbą podjęcia tej dyskusji, biorąc za punkt odniesienia projekt polityki wodnej państwa.

W związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej, do systemu zarządzania gospodarką doszedł bardzo istotny element dostosowania prawnego, a w konsekwencji również organizacyjnego. Tym większa jest motywacja tych działań im bardziej znaczące środki są z nimi związane. Finansowanie zadań środowiskowych, w tym zadań ochrony wód przed

zanieczyszczeniem, związane jest między innymi z Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko. Wśród pięciu osi finansowania zadań środowiskowych, największa dotyczy gospodarki wodno-ściekowej (rys. 1), jednakże środki na jej realizację zostały już dawno rozdysponowane, a efekt ekologiczny miał być osiągnięty już w roku 2013.



INFRASTRUKTURA I ŚRODOWISKO
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA
EUROPEJSKA



Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
- środowiskowe osie priorytetowe



Łącznie ok. 5 mld euro dla sektora środowiska

Rys. 1. Finansowanie gospodarki wodnej ze środków Unii Europejskiej w latach 2007÷2013 [6]

Fig. 1. Financing of water economy by European Union resources in years 2007÷2009 [6]

2. Diagnoza aktualnego stanu gospodarki wodnej

Nauka polska ma wszelkie niezbędne elementy kadrowe oraz warsztatowe do badania stanu gospodarki wodnej – syntezy wyników i analizy sytuacji. Opiera się na świetnych szkołach naukowych gospodarki wodnej i ochrony wód przed zanieczyszczeniem, które powstały we Wrocławiu, Warszawie czy Krakowie. Operuje nowoczesnymi narzędziami monitoringu i komputerowego przetwarzania danych. Mimo tego

zapleczu intelektualnego diagnoza stanu gospodarki wodnej naszego kraju nie jest prosta, jeżeli nie ograniczyć się do uproszczonego stwierdzenia, że ten stan jest zły.

Próbie oceny tego stanu podjął Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (KZGW), opracowując dokument pn.: **Projekt polityki wodnej państwa do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2016)** [1]. Dokument ten został oparty na opracowanym uprzednio projekcie strategii gospodarki wodnej [2]. Diagnozę stanu gospodarki wodnej ujęto w załączniku do *Projektu...*

Rozpatrzono aktualny stan gospodarki wodnej według takich kryteriów jak: stan zasobów a potrzeby zaopatrzeniowe, zagrożenia stanami ekstremalnymi a możliwość zapobiegania ich skutkom, stan prawny oraz warunki zarządzania tym obszarem gospodarki, wreszcie warunki finansowania niezbędnych potrzeb.

W analizie zasobów, obok licznych danych statystycznych oraz powszechnie znanych informacji o środowisku wodnym, przytoczono interesujące zestawienie istotnych zagrożeń ekosystemu wodnego:

- zmiany reżimu przepływów, w szczególności eliminacja występowania wezbrań wiosennych, spowodowane działaniami hydrotechnicznymi i zmianami w zagospodarowaniu obszaru zlewni (wzrost powierzchni uszczelnionych),
- nadmierne pobory wody,
- nadmierne obniżenie poziomu wody w dolinach rzecznych przez odwadniające systemy melioracyjne,
- zaburzenia ciągłości cieków przez urządzenia piętrzące,
- obwałowania utrudniające lub przerywające łączność ekosystemów rzecznych i nadrzecznych z ekosystemami dolinowymi,
- przekształcenia linii brzegowej – umocnienia, zabudowa i pozbawienie roślinności przybrzeżnej i brzegowej,
- regulacja rzek prowadząca do ujednolicenia warunków hydraulicznych i morfologii koryt,
- nadmierna lub niewłaściwie prowadzona eksploatacja kruszywa.

Omawiając potrzeby wodne znów przytoczono dużą liczbę danych statystycznych, w tym tabelarycznie przedstawione dane *Eurostatu*, na podstawie których wskazano na relatywnie dużą wodochłonność polskiej gospodarki, zwłaszcza w stosunku do większości rozwiniętych kra-

jów „starej” Europy. W kontekście zaopatrzeniowym przedstawiono szereg zjawisk negatywnych, takich jak niekontrolowane straty wody uzdatnionej (wycieki, kradzieże) czy stanowiących negatywne konsekwencje pozytywnych zjawisk gospodarczych, jak poszerzenie obszarów objętych zasięgiem wodociągów (zwłaszcza wiejskich). Zasadnie wskazano na liczne obszary gospodarki – rolnictwo, sadownictwo, leśnictwo, hodowla w tym ryb, energetyka – szczególnie uzależniona od wody, a nawet tak mało z nią kojarzone jak utrzymanie wilgotności torfowisk.

Koncentrując się na wodzie, o różnym stanie czystości, kierowanej do odbiorców, zwrócono uwagę na regulatory ekonomiczne oraz system zarządzania. Zasadnie uwzględniono też bieg wód niezbędny do żeglugi i transportu śródlądowego, gdyż z tym wątkiem wiąże się dyskusja nad stanem infrastruktury dróg wodnych, ale także takie makroekonomiczne i makroekologiczne rozważania, jak budowa *Odrzańskiej drogi wodnej*, stanowiącej drugą nitkę łączącą europejskie morza północy i południa. Obok istniejącej już drogi *Ren-Men-Dunaj*, wiodącej od Morza Północnego, szlak odrzański, prowadzący od Bałtyku do wspomnianej drogi Dunaju, miałby sprzymierzeńców nie tylko w Skandynawach, ale również Niemczech, których stolica jest już połączona dwoma kanałami z Dolną Odrą.

Diagnoza, jak wspomniano, obejmuje jeszcze dalsze elementy gospodarki wodnej – prawne, menadżerskie i finansowe, czy zarządzanie retencją, ale ich przywoływanie i omawianie zaburzyłoby proporcje wewnętrzne tego referatu, lokując się przy tym na marginesie głównych zainteresowań jego konferencyjnych odbiorców.

3. Przyjęte cele polityki wodnej państwa

Jako cel nadrzędny projektu polityki wodnej państwa wskazano *„zapewnienie powszechnego dostępu do czystej i zdrowej wody oraz istotne ograniczenie zagrożeń wywołanych przez powodzie i susze, stwierdzając równocześnie, że ma to nastąpić w połączeniu z utrzymaniem dobrego stanu wód i związanych z nimi ekosystemów, przy zaspokojeniu uzasadnionych potrzeb wodnych gospodarki, poprawie spójności terytorialnej i dążeniu do wyrównywania dysproporcji regionalnych oraz uwzględnieniu integrowania ochrony środowiska wodnego z innymi dziedzinami gospodarki kraju”*. Nie sprecyzowano co

oznaczają uzasadnione potrzeby wodne gospodarki, w kraju ubogim w wodę.

Dla osiągnięcia celu nadrzędnego projektu polityki wodnej państwa przyjęto następujące cele strategiczne:

Cel I – osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu i potencjału wód oraz związanych z nimi ekosystemów,

Cel II – zaspokojenie potrzeb ludności w zakresie zaopatrzenia w wodę,

Cel III – zaspokojenie społecznych i ekonomicznie uzasadnionych potrzeb wodnych gospodarki.

Cel IV – ograniczenie wystąpienia negatywnych skutków powodzi i susz oraz zapobiegania zwiększenia ryzyka wystąpienia ich negatywnych skutków,

Cel V – reforma systemu zarządzania i finansowania gospodarki wodnej.

Wyznaczono również cele operacyjne: w celu I – 5 celów, w celu II – 10 celów, w celu III – 7 celów, w celu IV – 6 celów, a w celu V – 7 celów. Należy jednak stwierdzić, że podany powyżej cel V, związany z reformą systemu zarządzania i finansowania gospodarki wodnej, nie jest celem nadrzędnym ale jedynie narzędziem do osiągnięcia pozostałych celów.

Warto podkreślić, że Ramowa Dyrektywa Wodna (RDW) [3] za cel podstawowy przyjęła osiągnięcie dobrego stanu wód, dla wszystkich rodzajów wód, do końca 2015 roku. Ustalone w tym zakresie ramy mają między innymi na celu [4]:

- **zapobieganie** dalszemu pogarszaniu stanu zasobów wodnych,
- zwiększenie ochrony wód przed zanieczyszczeniem i polepszenie środowiska wodnego przez: progresywną redukcję zrzutów, emisji i strat substancji priorytetowych, jak też zaprzestanie lub stopniowe wyeliminowanie zrzutów, emisji i strat niebezpiecznych substancji priorytetowych,
- progresywną redukcję zanieczyszczenia wód podziemnych i **zapobieganie** dalszemu ich zanieczyszczeniu,
- ograniczenie wpływu powodzi i susz.

Osiągnięcie powyższego celu podstawowego zaplanowano w RDW przez realizację następujących celów cząstkowych:

- oparcie gospodarowania zasobami na dorzeczach i zlewniach rzecznych z określonymi obszarami zlewni rzecznych,
- spełnienie określonych **celów środowiskowych** w określonych terminach,
- rozszerzenie zakresu ochrony wód przed zanieczyszczeniem na wody powierzchniowe (śródlądowe i morskie) i wody podziemne oraz uwzględnienie ilości wody,
- ustanowienie procedury ochrony zasobów wodnych w zlewniach,
- przyjęcie strategii ochrony wód przed zanieczyszczeniem,
- ustanowienie podstaw ekonomicznych gospodarki wodnej,
- włączenie się całego społeczeństwa w ochronę wód przed zanieczyszczeniem.

Należy przypomnieć, że ustalonymi celami środowiskowymi w RDW są:

- osiągnięcie dobrego stanu ekologicznego i dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych,
- osiągnięcie dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego sztucznych odbiorników,
- osiągnięcie dobrego stanu wód podziemnych, to jest dobrego stanu chemicznego i dobrego stanu ilościowego,
- osiągnięcie dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych w odbiornikach znacznie zmodyfikowanych.

Realizacja powyższych celów środowiskowych i osiągnięcie dobrego stanu wód w wyznaczonym terminie przyczyni się, według RDW, do zapewnienia zaopatrzenia w wodę w ilości i o jakości potrzebnej dla zrównoważonego gospodarowania zasobami wodnymi. Należy podkreślić, że stworzono w RDW możliwość dalszego przedłużenia wyznaczonego terminu osiągnięcia dobrego stanu wód o okres obejmujący dalsze 12 lat, to jest do końca 2027 roku. Powyższe winno być przeanalizowane w projekcie polityki wodnej państwa.

W warunkach polskich, jeszcze niedawno otwarty był spór o pierwszeństwo jakości nad ilością wody – dbania o czystość wód

w zlewni czy o prawidłowe magazynowanie jak największych zasobów wodnych, konkurujące z zachowaniem jak największej pojemności zbiorników zaporowych. Wszystko to w sytuacji niezwykle niskiej ogólnej pojemności retencji, lokującej nasz kraj w tym względzie w ścisłej ariergardzie Europy.

Zeszłoroczne powódzie, które wystąpiły, co najmniej dwukrotnie w zlewniach głównych rzek kraju, jednoznacznie wyznaczyły cel strategiczny numer jeden – opanowanie nawalnych opadów – nie tylko deszczowych, jak wykazała obecna zima – o dużym gradiencie temperatur, w centralnym miesiącu tego sezonu.

Oczywiście celem nadrzędnym gospodarki wodnej nie przestaje być zachowanie dobrego stanu lub przywrócenie wodom odpowiedniej jakości, pozwalające kierować je na bezpośrednie potrzeby spożywczo-sanitarne społeczeństwa lub jego pośrednie potrzeby konsumpcyjne związane z produkcją żywności czy innych dóbr wytwarzanych z czynnym lub biernym udziałem wody.

Jak jednak wykazała, nie tylko ostatnia sytuacja, powódź nie tylko dewastuje fizycznie środowisko i infrastrukturę, ale w dużej mierze, mniej lub bardziej trwale, degraduje zwłaszcza wody powierzchniowe, stanowiące istotne uzupełnienie wód podziemnych w zaopatrzeniu ludności w wodę do picia.

4. Strategie rozwoju a polityka wodna państwa

W projekcie polityki wodnej państwa stwierdzono między innymi, że tworzy ona również podstawę do rozwoju strategii dalszej integracji poszczególnych dziedzin i innych polityk. Należy jednak zauważyć, że projektowanie, a następnie wdrażanie działań wspierających rozwój gospodarki wodnej, winno być zgodne z ramami krajowej polityki rozwoju i z politykami wspólnotowymi, szczególnie z polityką wodną Unii Europejskiej, wyrażoną w RDW.

W Polsce, działania powyższe tworzone są według ustalonego schematu planowania strategicznego, zawartego w przepisach ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 roku, która ustanowiła następujące strategie:

- **długoterminowa strategia rozwoju kraju**, określająca główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego

kraju oraz kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, obejmująca okres co najmniej 15 lat,

- **średnookresowa strategia rozwoju kraju**, określająca cele i kierunki rozwoju kraju, w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, obejmująca okres 4÷10 lat, realizowana przez strategię rozwoju oraz przy pomocy programów, z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej,
- **inne strategie rozwoju**, określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w danych obszarach wskazanych w średnookresowej strategii rozwoju kraju, odnoszące się do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin, realizowane przy pomocy programów.

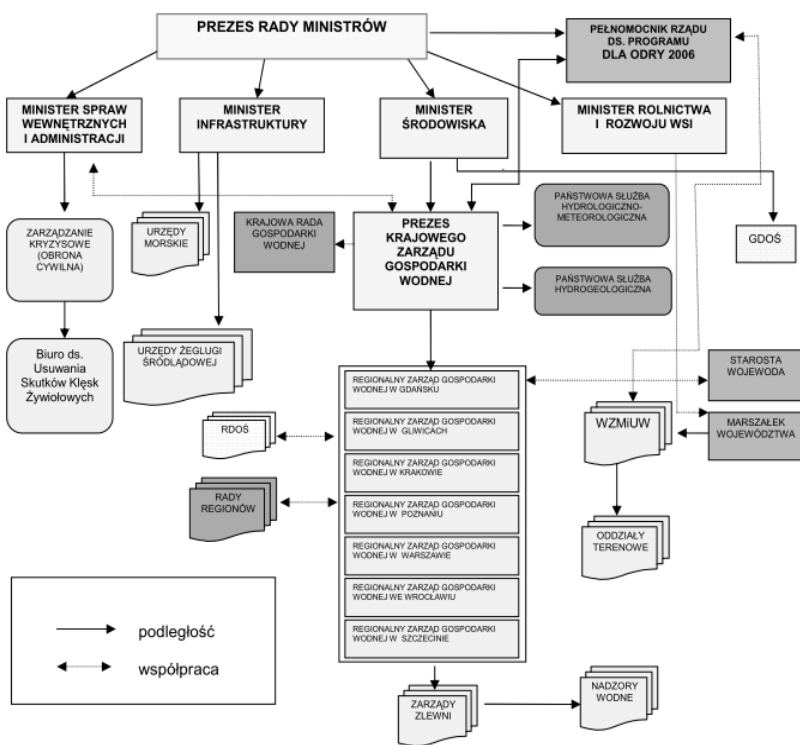
Należy dodać, że 24 listopada 2009 roku Rada Ministrów przyjęła dokument pt. *Plan uporządkowania strategii rozwoju*. Zakłada on ograniczenie liczby obowiązujących i opracowywanych dokumentów o charakterze strategicznym i utworzenie dziewięciu nowych strategii takich jak: *innowacyjność i efektywność gospodarki, rozwój zasobów ludzkich, rozwój transportu, bezpieczeństwo energetyczne i środowisko, sprawne państwo, rozwój kapitału społecznego, rozwój regionalny – regiony, miasta, obszary wiejskie, bezpieczeństwo narodowe*, jak też *zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa*.

Powyższe strategie winny być ze sobą powiązane, co odnosi się zarówno do komplementarności celów, jak też instrumentów realizacyjnych. Wśród powyższych dziewięciu strategii brak strategii gospodarki wodnej, istnieje natomiast strategia *bezpieczeństwo energetyczne i środowisko*.

5. Obecna i proponowana struktura organizacyjna gospodarki wodnej

Aktualny stan organizacyjny oraz podległość w sferze zarządzania wodami wynika z zapisów ustawy *Prawo wodne*. Według tych ustaleń prawnych zarządzanie wodami, stanowiącymi własność skarbu państwa, jest podzielone między kilka resortów. Wody morskie znajdują się w gestii ministra infrastruktury, wody śródlądowe (powierzchniowe

i wglębne), podobnie jak objęte ochroną parków narodowych, są w gestii Ministra Środowiska, a związane z rolniczym nawadnianiem – Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Do tego za zarządzanie kryzysowe w obszarze wodnym odpowiada Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Na ten podział jurysdykcji nakłada się struktura zadań i uprawnień samorządów, zwłaszcza wojewódzkich oraz służb, za pośrednictwem których działają poszczególne resorty. Dotychczasową strukturę organizacyjną przedstawia schemat zaczerpnięty z omawianego dokumentu (rys. 2).



Rys. 2. Obecny schemat organizacyjny gospodarki wodnej [1]

Fig. 2. Present organizational scheme of water management [1]

Prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych, stanowiących własność Skarbu Państwa, określa ustawa *Prawo wodne*, która stwierdza między innymi, że organem wykonującym prawa właściciel-

skie w stosunku do wód podziemnych oraz śródlądowych wód powierzchniowych istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej jest Prezes KZGW.

Z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, *Prawo wodne* przestało być jedyną normą organizacji zarządzania gospodarką wodną. Jak w innych obszarach działalności, również w tej sferze, Polska znalazła się pod regulacjami postanowień różnych dyrektyw, unifikujących zasady działania w skali Unii Europejskiej. Zaraz po regulacjach dotyczących ochrony atmosfery i pochodnych zmian klimatu, problemy ponadregionalnego zanieczyszczenia wód, nie tylko morskich, są prawdopodobnie najważniejszymi, w regulowaniu postanowień unijnych dyrektyw.

Unijna polityka zintegrowanego zarządzania zasobami wodnymi, realizowana jest, jak wspomniano, przez postanowienia licznych dyrektyw wodnych – tak bezpośrednio związanych z gospodarką wodną, jak też dotyczących działań wpływających na stan ilościowy i jakościowy wód – to sieć regulacji stwarzających nowe wymagania w stosunku do krajowego zarządzania zasobami wodnymi, stanowiącymi jeden z elementów środowiska naturalnego.

Proces dostosowawczy krajowego prawodawstwa – rozpoczęty jeszcze w okresie przed akcesyjnym – ma charakter ciągły i długotrwały w związku z ciągle pojawiającymi się nowymi dyrektywami. Konieczna, również z innych względów, zmiana struktury zarządzania krajową gospodarką wodną, powinna być jego integralną częścią.

Tak jak wszystko co wiąże się z finansowaniem unijnym, również wdrożenie Programu środowisko, jest silnie sformalizowane oraz zinstytucjonalizowane i angażuje szeregowo położone instytucje takie jak: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jako instytucja zarządzająca i Ministerstwo Środowiska jako instytucja pośrednicząca i realizator.

Obok zobowiązań unijnych, silniejszym imperatywem zmian struktury zarządzania gospodarką wodną, stała się ostatnio przyroda, której wspomniane anomalie wyraźnie wskazują, że w systemie tym musi nastąpić radykalne zmiany. W zmieniającej się dynamicznie sytuacji hydrologicznej naszego kraju, ponownej ocenie i nie wykluczone że rewaluacji, musi ulec nie tylko struktura organizacyjna, ale również priorytety polityki wodnej państwa.

W *Projekcie polityki wodnej* zaproponowano wyłączenie Prezesa KZGW – organu właściwego w sprawach gospodarowania wodami –

z podległości Ministrowi Środowiska i przypisanie go bezpośrednio pod nadzór Prezesa Rady Ministrów. Wymaga to uzgodnienia z Ministrem Środowiska oraz Prezesem Rady Ministrów. W chwili pisania tych słów, nic nie wiadomo o decyzji Rady Ministrów w tej sprawie.

Równocześnie proponuje się utworzenie dwóch zarządów dorzecza wraz z jednostkami terenowymi w formie regionów wodnych. Powoduje to powołanie dwóch nowych struktur, a mianowicie: Zarządu Dorzecza Wisły i Zarządu Dorzecza Odry oraz 8 regionów wodnych, zamiast dotychczasowych 7 Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej (RZGW). Skutkuje to zwiększeniem liczby jednostek administracyjnych z dotychczasowych 7 do 10, co wiąże się z pewnością z kosztami.

Zaproponowano też rozdzielenie kompetencji dotyczących zarządzania zasobami wodnymi od utrzymania wód i zarządzania majątkiem Skarbu Państwa. Powoduje to utworzenie dwóch nowych instytucji gospodarki budżetowej (IGB), a mianowicie: Instytucję Gospodarki Budżetowej Dorzecza Wisły i Instytucję Gospodarki Budżetowej Dorzecza Odry, prawdopodobnie z 8 oddziałami terenowymi. Stanowi to razem dodatkowo 10 nowych jednostek administracyjnych.

Łączna ilość nowych jednostek administracyjnych wynosić będzie 20, w stosunku do obecnie istniejących 7, co stanowi blisko trzykrotny wzrost ilościowy. Równocześnie zwiększa się liczba organów doradczych, bowiem planuje się powołanie Rady Dorzecza Wisły i Rady Dorzecza Odry oraz dodatkowo 8 rad regionów wodnych, co razem z dotychczas istniejącą Krajową Radą Gospodarki Wodnej (KRGW) osiąga liczbę 11 organów doradczych (przy obecnej liczbie 8 rad). Proponowany schemat organizacyjny gospodarki wodnej przedstawiono na rys. 3.

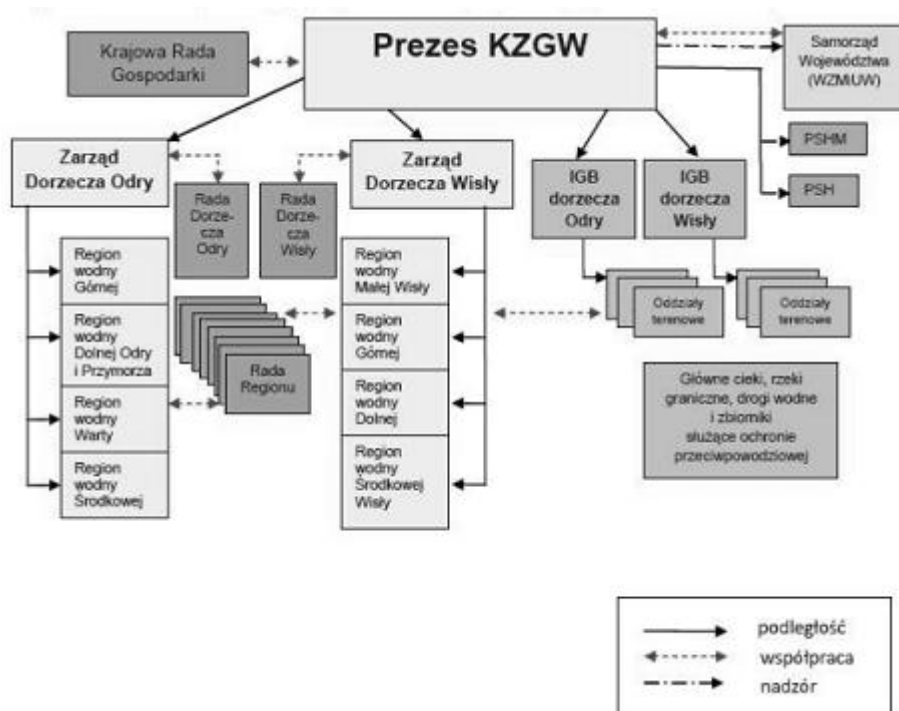
6. Proponowany podział kompetencji władzy wodnej

W polityce wodnej państwa zaproponowano nowy podział kompetencji władzy wodnej. Proponuje się rozdzielenie kompetencji władzy wodnej na dwa obszary, co powoduje następujący podział:

- główne rzeki, drogi wodne, rzeki graniczne oraz zbiorniki wodne służące ochronie przeciwpowodziowej, stanowiące własność Skarbu Państwa, pozostałyby w gestii Prezesa KZGW,

- pozostałe, mniejsze rzeki oraz budowle hydrotechniczne, przekazane byłyby samorządom wojewódzkim.

W projekcie polityki nie przedstawiono skutków tego rozdziału kompetencji władzy wodnej, przy równoczesnym odejściu od idei integracyjnej oraz zwiększeniu liczby jednostek administracyjnych.



Rys. 3. Proponowany schemat organizacyjny gospodarki wodnej [1]

Fig. 3. The proposed organizational scheme of water management [1]

Równocześnie zaproponowano, aby majątek położony na obszarze wód przybrzeżnych oraz morskich wód wewnętrznych i pasa technicznego wód morskich, w zakresie utrzymania wód i zarządzania majątkiem, pozostał jak dotychczas w gestii ministra właściwego ds. gospodarki morskiej (urzędów morskich) – aktualnie Ministra Infrastruktury.

Proponowany nowy podział kompetencji władzy wodnej powinien być wnikliwie przeanalizowany, pod każdym względem, przed jego ewentualnym wprowadzeniem w życie.

7. Ekonomiczne założenia projektu polityki wodnej państwa

Proponowane ramy finansowe projektu polityki należy przedstawić na tle podstaw ekonomicznych Ramowej Dyrektywy Wodnej (RDW), przyjętej przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej 22 października 2000 roku. Została ona 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 nią koszty środowiskowe i zasobowe, jak też na *zasadzie zanieczyszczający płaci*. Za *usługi wodne* uznano wszystkie usługi, które gospodarstwom domowym, instytucjom publicznym i innej działalności ekonomicznej umożliwiają:

- pobór, gromadzenie w zbiornikach, magazynowanie, uzdatnianie i dystrybucję wód powierzchniowych i podziemnych,
- zbieranie i oczyszczanie ścieków oraz odprowadzanie ścieków do wód powierzchniowych.

Podstawowe ustalenie RDW w powyższym zakresie zakładało, że do roku 2010 wprowadzone zostaną systemy opłat za wodę, które spowodują wystarczając bodźce w stosunku do użytkownika, 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. Ważne jest ustalenie, że mogą być uwzględnione przy tym skutki społeczne, środowiskowe i ekonomiczne, jak też warunki geograficzne i klimatyczne danego regionu.

Realizacja *zasady zwrotu kosztów usług wodnych*, uwzględniająca *zasadę zanieczyszczający płaci*, winna być, zgodnie z RDW, oparta na **analizie ekonomicznej**, stanowiącej część składową danego planu gospodarowania wodami w dorzeczu/zlewni. Analiza ekonomiczna ma na celu przeprowadzenie obliczeń potrzebnych do uwzględnienia zasady zwrotu kosztów za usługi wodne, jej zadaniem jest też dokonanie wyboru, najbardziej efektywnego, pod względem ekonomicznym, zestawu działań, w stosunku do użytkowania wód, na podstawie oszacowanych potencjalnych kosztów. Przy wykorzystywaniu analizy ekonomicznej i przeprowadzeniu niezbędnych obliczeń konieczne jest uwzględnienie

długoterminowych prognoz zużycia wody i zapotrzebowania na wodę na obszarze zlewni. Należy również dokonać oszacowania kosztów związanych z usługami wodnymi, wraz z oszacowaniem nakładów inwestycyjnych i prognozą co do wielkości tych nakładów.

Użytkowanie wód oznacza w tym przypadku usługi wodne wraz inną działalnością, wywierająca wpływ na stan wód. **Koszty ekologiczne** określają wielkość szkód spowodowanych przez korzystanie z wód, a **koszty zasobowe** wynikają z utraty pewnych możliwości w następstwie eksploatacji zasobów wodnych, przekształcającej zdolność do ich samoodtworzenia.

Polityka taryfowa, w zakresie opłat za wodę, powinna uwzględnić nie tylko koszty finansowe usług wodnych, ale również koszty ekologiczne oraz koszty zasobowe wynikające z korzystania z zasobów wodnych. Przyjmuje się również, że opłaty powinny być związane z ilością zużywanej 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, opracowania **nowego systemu opłat taryfowych**. System ten powinien, zgodnie z RDW, uwzględniać taryfikatory opłat za wodę, jak już wspomniano, przynajmniej w trzech sektorach: komunalnym, przemysłowym i rolniczym. W związku z powyższym, w Polsce będzie musiała ulec wzmocnieniu zwłaszcza realizacja *zasady zanieczyszczający płaci*, oznaczająca finansową odpowiedzialność wszystkich użytkowników za skutki zanieczyszczenia lub przekształcania środowiska wodnego. W Unii Europejskiej zasada ta rozu-

miana jest jako podstawa internalizacji kosztów odnowy i zapobiegania, co związane jest z wliczaniem kosztów ochrony wód do kosztów produkcji dóbr i usług. Obecne instrumenty ekonomiczne służące gospodarowaniu wodami, według ustawy *Prawo wodne*, całkowicie nie spełniają oczekiwanej roli.

W ramach finansowych projektu polityki wodnej państwa przewidziano, że nakłady potrzebne na realizację celów, w latach 2011÷2016, wyniosą 62 mld PLN, to jest: średnio 10,3 mld PLN/rok. Założono 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 z 20% w 2011 roku do 10% w 2016 roku, środki funduszy ekologicznych (NFOŚiGW i fundusze wojewódzkie) z 35% w 2011 roku do 15% w 2016 roku; środki zagraniczne z 17% w 2011 roku do 10% w 2016 roku;
- zwiększać się będzie środki niepubliczne z 20% w 2011 roku do 50% w 2016 roku, w tym środki jednostek samorządu z 8% w 2011 roku do 15%.

Równocześnie stwierdzono, że w wyniku przeprowadzenia proponowanej reformy gospodarki wodnej nastąpi wzrost nakładów finansowych na tą 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 w całym tym okresie wyniesie 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 na nierealnym instrumentarium finansowym, 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 projekcie polityki, odstąpiono od tego pomysłu, w wyniku przeprowadzonych konsultacji.

Realizacja postanowień RDW wymaga stosowania nowych instrumentów ekonomicznych związanych z programami działań. Podstawy finansowania powyższych postanowień zostały oparte na dwóch wspomnianych zasadach. Wymaga to opracowania między innymi nowego systemu opłat taryfowych za wodę.

8. Podsumowanie i wnioski

Na początek warto przypomnieć **definicję polityki ekologicznej**, której częścią jest w pewnym sensie polityka wodna, że *jest to świadoma i celowa działalność państwa lub grupy państw, polegająca na racjonalnym korzystaniu z zasobów i walorów środowiska przyrodniczego, jego właściwej ochronie i umiejętnym kształtowaniu*. Obok zadań konserwatorskich w stosunku do wód naturalnych, są do spełnienia cele gospodarcze, przy zachowaniu potrzeb społecznych, dzisiejszych i przyszłych pokoleń.

Politykę wielopodmiotową, jak politykę ekologiczną, realizuje się niezwykle trudno, gdyż każdy podmiot ma swoje racje. Światli uczestnicy współczesnej gospodarki, zgodzili się, że potrzeby społeczne muszą dać, przy pewnych uwarunkowaniach, pierwszeństwo wymaganiom przyrody. Jednak w przypadku polityki wodnej to sama przyroda stawia warunki bardzo trudne do technicznego spełnienia.

Politykę, również politykę wodną, uprawia się przez realizację celów, których wyznaczenie i ustawienie w odpowiedniej sekwencji ważności finansowania i realizacji, musi być podporządkowane ustalonym priorytetom. Ważne przy tym jest, aby były ustalone źródła tego finansowania.

Projekt polityki wodnej przyjął za główne źródło finansowania gospodarki wodnej państwa, środki niepubliczne. Trudno się zgodzić z takim założeniem. To przecież środki publiczne mogą być przeznaczane wyłącznie na: finansowanie wydatków publicznych, finansowanie rozchodów budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Według ustawy o finansach publicznych, środki publiczne obejmują: dochody publiczne, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, nie podlegające zwrotowi środki Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, w tym: Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Szwajcarskiego Mechanizmu Finansowego, jak też inne środki pocho-

dzące ze źródeł zagranicznych (nie podlegające zwrotowi) oraz inne przychody budżetu państwa i budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych pochodzące: ze sprzedaży papierów wartościowych (oraz z innych operacji finansowych), z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego, ze spłat pożyczek udzielanych ze środków publicznych. Ograniczenie, w zasadniczym stopniu, wykorzystania powyższych środków publicznych na potrzeby finansowe gospodarki wodnej, proponowane w projekcie polityki wodnej państwa, nie wydaje się być uzasadnione.

Projekt polityki wodnej państwa zakłada, że nakłady na gospodarkę wodną, w okresie 2011÷2030, wyniosą 262 mld PLN i pochodzić będą w przeważającej części ze środków niepublicznych. Oznacza to, że na gospodarkę wodną przeznaczane będzie średniorocznie 13 mld PLN w całym okresie objętym tym dokumentem i 10,3 w okresie do roku 2016. Wydaje się, że ramy polityki wodnej państwa oparto na nierealnym instrumentarium finansowym, co podważa realność wykonania planowanych zamierzeń.

Literatura

1. *Projekt polityki wodnej państwa do roku 2030 roku (z uwzględnieniem etapu 2016)*. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa 2010.
2. *Projekt Narodowej Strategii Gospodarki Wodnej 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)*. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa 2009.
3. *Dyrektywa 2000/60/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 listopada 2000 roku w sprawie ustanowienia ram dla działalności Wspólnoty w dziedzinie gospodarki wodnej*. Official Journal of the European Communities L327/1, 22.12.2000.
4. **Gromiec M.J.:** *Polityka wodna Unii Europejskiej w Dyrektywie Ramowej 2000/60/UE i jej implikacje dla Polski* (wyd. trzecie zmienione). Monografie, Seria: Wodociągi i Kanalizacja Nr 2. s. 150, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych, Warszawa 2002.
5. **Gromiec M.:** *Fakty i mity finansowania gospodarki wodnej*. [w:] *Materiały Konferencji pt. Gospodarka wodna-stan aktualny i zadania na przyszłość*. Senat RP Komisja Środowiska/Polska Izba Gospodarcza Ekorozwój, s. 6, Warszawa 2011.
6. **Kaczyńska M.:** *Wykorzystanie funduszy UE zarządzanych przez Ministerstwo Środowiska*, www.mos.gov.pl /fundusze unijne.

Draft of Water Policy of the State and Diagnosis of a Status of Water Economy

Abstract

It is hard to find other area of science and business, bringing together so many disciplines from basic like biology, chemistry and physics, by directly involving water, such as hydrology and hydraulics, for coming from other areas as hydraulic engineering, water economics and water law. Apart from the main, mentioned areas of the economy there are also many more, such as industry, including mainly energy and mining industry, water transport or balneotechnology, which are losing basics of their functioning without access to water resources.

A governance of water economy in Poland as a part of the national economy has been – since the beginning of 90s a period of political and economic transition – in a process of a permanent reforming changes. With the decision to join the European Union and especially after the accession (2004) this process became an obligatory due to the Water Framework Directive. The paper is presenting the pending process of reforming of a current water management system in Poland by presenting some draft documents on that issue and discussing their main proposals.

The draft of water policy assumed non-public funds as the main source of funding for state water management. It is difficult to agree with this assumption. After all public funds may be spent only on: financing of public expenditure, financing of expenditures of the state budget or the budgets of local government units.

The draft of state water policy assumes that investments in water management, in the period 2011-2030, will amount to 262 billion PLN and will come mainly from non-public funds. This means that for the management of water average of 13 billion PLN will be allocated annually for the whole period covered by this document, and 10.3 in the period to year 2016. It seems that the state water policy framework is based on unrealistic financial instruments, which undermines the feasibility of implementation of planned projects.

