

STANOWISKO
PAŃSTWOWEJ RADY GOSPODARKI WODNEJ
do

**„Programu Inwestycyjnego w zakresie poprawy jakości i ograniczenia strat
wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi”**

Nr projektu: POIS.02.01.00-00-0001/2020.

Program został opracowany jako plan inwestycyjny niezbędny z punktu widzenia Unii Europejskiej. Jest on warunkiem ubiegania się o fundusze unijne w ramach środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności. Celem opracowania Programu ma być umożliwienie dofinansowania przedsięwzięć w zakresie zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi w ramach Celu Polityki 2 „Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa”, przy czym wskazano na cel szczegółowy 2.5 –Promowanie oszczędnego gospodarowania wodą.

Program przygotowano w trakcie procedowania w Brukseli ostatecznej formy nowej Dyrektywy nr 2020/2184 w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Dyrektywę przyjęto ostatecznie w dniu 16 grudnia 2020 r. (Dz. U. UE 23.12.2020.435), a weszła ona w życie w dniu 12 stycznia 2021 r. Dyrektywa wymaga transpozycji do polskiego prawa, co powinno być wykonane w okresie dwóch lat od wejścia w życie Dyrektywy, czyli do 12 stycznia 2023 r.

W naszej ocenie jest to dokument, który wprowadza rewolucję w systemie zaopatrzenia w wodę. Celem naczelnym Dyrektywy jest ochrona zdrowia ludzi przed skutkami zanieczyszczeń zawartych w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi, w szczególności nowych, dotychczas nie normowanych, a potwierdzonych co do obecności i szkodliwości dla zdrowia i życia ludzkiego (np. mikroplastik, farmaceutyki, nowopowstałe związki chemiczne, pestycydy, hormony itp.).

W ocenie członków Rady analiza stanu istniejącego gospodarki wodociągowej w Polsce zawarta w Programie w niektórych przypadkach budzi wątpliwości co do wiarygodności. Dane o ujęciach wody oparto o Bazę Woda-Excel określając, iż ujęcia wód powierzchniowych stanowią 2,03% liczby wszystkich ujęć, a ilość ujmowanej przez nie wody stanowi 18,5% całkowitej ilości wody pobranej w kraju do zaopatrzenia ludności. Dane te są odmienne od danych opublikowanych przez Głównego Inspektora Sanitarnego, który w *Raporcie o stanie sanitarnym kraju za 2019 r.* podaje (strona 40), iż ujęć powierzchniowych jest 360 przy 11585 ujęć podziemnych (3,01% ujęć powierzchniowych z ogólnej liczby ujęć), natomiast pobór wody z tych ujęć osiąga 27%. Pominięcie danych podanych przez Głównego Inspektora Sanitarnego w oficjalnym dokumencie rządowym i nie wyjaśnienie różnic w funkcjonujących danych świadczy

o niepełnym zbieraniu wszystkich danych niezbędnych dla właściwej oceny stanu gospodarki wodociągowej w Polsce.

Uważamy, że autorzy Programu sporo miejsca przeznaczyli na analizę indywidualnych ujęć wody, podczas gdy główny ciężar inwestycyjny wdrożenia Dyrektywy będzie spoczywał na użytkownikach ujęć i dostawcach wody dla wodociągów powyżej 50 mieszkańców (powyżej 10 m³ na dobę). Takie przedsięwzięcia są realizowane w Polsce w ramach zbiorowego zaopatrzenia w wodę prowadzonego przez ok. 2800 przedsiębiorstw w różnej formie organizacyjnej, korzystających z ponad 11000 systemów wodociągowych.

Ponadto uważamy, że w Programie nietrafnie uznano, iż podstawowe cele „starej” Dyrektywy dotyczącej jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi z 1998 roku (98/83/WE) zostały w Polsce zrealizowane, a należy zwrócić uwagę, że nałożone przez nową Dyrektywę obowiązki są znacznie poważniejsze i wymuszają wykonanie szeregu działań, w tym realizację kosztownych inwestycji.

W ocenie członków Rady metodyka wyboru przedsięwzięć inwestycyjnych przyjęta przez autorów Programu nie została szczegółowo wyjaśniona w procesie ankietyzacji. Należy pamiętać, że proces ankietyzacji został przeprowadzony przed uchwaleniem ostatecznej wersji Dyrektywy (co nastąpiło w dniu 16 grudnia 2020 r.), stąd cele Dyrektywy były bardzo słabo znane wśród ankietowanych podmiotów, szczególnie wśród gmin i małych przedsiębiorstw wodociągowych. W ocenie członków Rady skutkiem takiego postępowania w Programie znalazły się przede wszystkim inwestycje w nowe sieci dystrybucyjne (61% wszystkich przedsięwzięć zgłoszonych przez gminy, 42% w grupie przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych). W programie zaprezentowano 343 projekty zgłoszone przez gminy, 695 projektów zgłoszonych przez przedsiębiorstwa wodociągowe (razem 1038 przedsięwzięć), na prawie 2800 podmiotów prowadzących działalność wodociągową lub kanalizacyjną. Przedstawiony wykaz przedsięwzięć w Załącznikach nr 1 i 2 nie jest uporządkowany, przez co trudno wyszukać inwestycje w województwach i gminach lub przedsiębiorstwach.

Przyjmując powyższe, w naszej ocenie obraz potrzeb inwestycyjnych przedstawiony w Programie jest zatem niepełny, ponieważ wyspecyfikowano jedynie inwestycje wskazane przez kilkaset podmiotów (około 20% ogólnej liczby) działających na rynku wodociągowym. Jak przyznają sami autorzy Programu (strona 44) w procesie ankietyzacji pozyskali zbyt małą ilość danych, korzystali ze zbyt małej ilości baz danych, ponadto miały one niską wiarygodność.

Należy zwrócić uwagę, że określone przez autorów Programu potrzeby inwestycyjne w zakresie gospodarki wodociągowej do roku 2027 o wartości oszacowanej na ok. 44 mld zł (wyliczenie eksperckie) należy traktować jako dolną granicę przedziału potencjalnych kosztów wdrożenia tej nowej Dyrektywy w Polsce. Należy zauważyć, iż wydatkowanie przez kolejnych 7 lat środków inwestycyjnych w wyżej określonej wysokości powoduje konieczność kilkukrotnego przyspieszenia

(kilkaset procent) średniego tempa inwestycji określanego w sektorze przez GUS w ostatnich dwudziestu latach.

Z przeprowadzonego przez członków Rady przeglądu Załączników nr 1 i 2 wynika, że w gronie ankietowanych podmiotów odpowiadających za obszar analizy ryzyka od źródła do punktu zgodności – kurka czerpalnego (co jest głównym założeniem Dyrektywy) brakuje instytucji odpowiedzialnych zarówno za obszar źródło – ujęcie wody (PGW Wody Polskie) oraz odpowiadających za wewnętrzne systemy wodociągowe (od sieci, przez przyłącza, zestawy wodomierzowe do punktu zgodności, czyli kurka czerpalnego) - zarządców i właścicieli nieruchomości, także zarządzających obiektami priorytetowymi, między innymi szpitalami. Podmioty te powinny również być uwzględnione jako potencjalni beneficjenci pomocy unijnej w zakresie adaptacji do Dyrektywy dotyczącej jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi poprzez możliwość adaptacji swoich zasobów do nowych wymagań.

Należy również zwrócić uwagę na istotny fakt, iż wykazane koszty inwestycyjne w większości sytuacji przekraczają zdolności finansowe gmin, a także przedsiębiorstw wodociągowo–kanalizacyjnych w kraju. Gminy, których wskaźnik „samodzielności finansowej” nie przekracza 20%. (w dziesięciu „od końca” wynosi 15% lub mniej). Takich gmin jest w całym kraju aż 140. W 779 gminach, czyli niemal w co trzeciej gminie w Polsce, ów wskaźnik wynosi poniżej 30%, a w połowie polskich gmin nie przekracza 36%.

W ocenie członków Rady w przedłożonym Programie za mało akcentów położono na zidentyfikowany obszar priorytetowy w wypełnieniu nowej Dyrektywy, tj. obszar nr 8 – Zasobooszczędność. W niewystarczający sposób przedstawiono działania w zakresie likwidacji wycieków (jest to przecież podstawowy cel Programu zawarty w tytule), ze szczególnym uwzględnieniem wycieków w terenach objętych szkodami górniczymi. Przy opiniowaniu Programu aspekt ten był wyraźnie podkreślany w dyskusji prowadzonej przez członków Komisji PRGW ds. infrastruktury wodnej i turystyki, szczególnie w kontekście konieczności pomocy za pośrednictwem Programu (w programie brak o tym mowy) przedsiębiorstwom wodociągowo–kanalizacyjnym w województwie śląskim, w zakresie minimalizacji strat wody na terenach w trakcie i po eksploatacji górniczej.

Analizując treść Programu należy zwrócić uwagę na kwestię społecznych obciążeń wdrożenia postanowień Dyrektywy. Program przewiduje duże zmiany w kwestiach dostarczania wody, jej monitoringu, badań. Dla większości gmin i przedsiębiorstw wodociągowo–kanalizacyjnych w Polsce wiąże się to z dużymi inwestycjami, których koszt może ostatecznie obciążyć indywidualnych odbiorców finalnych. Dalszy wzrost cen wody (należącej do tzw. dóbr podstawowych – Giffen’owskich) może spowodować wzrost cen pozostałych dóbr, nadmierne obciążenie finansowe gospodarstw domowych, dalsze ubożenie części społeczeństwa, niepokoje społeczne. Wskazane w Programie obecne koszty zakupu wody w gminach w Polsce w stosunku do dochodu rozporządzalnego wskazują, iż w wielu gminach koszt zakupu

wody jest już blisko lub powyżej granicy przyjętego na poziomie 1% udziału tego kosztu w rocznym dochodzie rozporządzalnym rodzin w Polsce.

Program nie odpowiada także na pytanie, jakie będą skutki wdrożenia Dyrektywy, w szczególności, jaki będzie wpływ wykonania inwestycji wskazanych w Programie na ceny taryfowe wody w Polsce. Istnieje poważne ryzyko społeczne znaczących zmian cen wody w naszym kraju w związku z obowiązkiem wdrożenia nowej Dyrektywy. W Polsce obserwujemy systematyczne zubożenie części społeczeństwa, pogarsza się także kondycja finansowa przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. W sytuacji, kiedy wzrost cen taryfowych za usługi wodociągowe ma ograniczenia społeczne należy rozważyć możliwość stosowania, proponowanego przez OECD, modelu 3T (tariffs, taxes, transfers), według którego dostawcy wody wodociągowej sięgają po fundusze publiczne jak również preferencyjne instrumenty finansowe.

Po przeprowadzonej dogłębnej analizie przedłożonego członkom Rady Programu, należy uznać, że w opiniowanym dokumencie uwzględniono jedynie prognozę programu wdrożenia tej nowej Dyrektywy i jego wpływ na środowisko, szczególnie środowisko przyrodnicze, natomiast pominięto aspekty gospodarcze i społeczne. Należy zatem uzupełnić Program o prognozę oddziaływania na środowisko w szerszym rozumieniu tego słowa. Finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych powinno następować ze źródeł innych niż taryfowe. W Polsce dotychczas większość kosztów inwestycyjnych jest kosztami taryfowymi i jest ponoszona przez odbiorców wody w kraju.

Ponadto członkowie Rady zwrócili uwagę na następujące mankamenty przedstawionego do opiniowania Programu:

- w podrozdziale 1.2 Źródła danych stanowiących podstawę opracowania, zawarto wiele niejasnych i nieprecyzyjnych opinii, często mamy do czynienia z brakiem odniesienia do źródeł informacji, ponadto brakuje bieżących i aktualnych danych;
- w podrozdziale 2.2. Analiza dostępności i jakości zasobów wodnych, nie uwzględniono podziału na wody podziemne i wody powierzchniowe, brakuje odniesienia do istniejących definicji zasobów wód, ponadto brakuje odniesienia do zatwierdzonych (poprzez rozporządzenia) zasobów wód podziemnych, stosowane jest powszechne określenie stan (ilość) i jakość wód;
- W podrozdziale 4.1. Rankingowanie obszarów priorytetowych, nie określono zasad kwantyfikacji.

Reasumując, wdrożenie nowej Dyrektywy w zakresie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi będzie w Polsce bardzo kosztowne. Niezbędne nowe inwestycje o znacznej wartości muszą być sfinansowane nie tylko przez odbiorców usług w cenach taryfowych, lecz powinny być wspomagane środkami Unii Europejskiej i środkami krajowymi. Wdrożenie postanowień Dyrektywy wymaga współpracy wielu Ministerstw – potrzebny jest dialog i wypracowanie korzystnych dla konsumentów rozwiązań. W obecnym kształcie, przedstawiony do opiniowania dokument nie wskazuje wyraźnie jak doprowadzić do kompromisu przy zachowaniu bezpieczeństwa dostaw wody, ochrony osób ubogich, wykluczonych z dostępu do powszechnie dostępnej wody.

Opiniowany Program nie powinien być tylko dokumentem, w którym gminy i przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne mają przedstawić swoje inwestycje wodociągowe, oczekując na przyznanie środków inwestycyjnych. Konkludując, przedstawiony Program należy koniecznie dopracować i uzupełnić.



Warszawa, 7 maja 2021 r.

dr hab. prof. UŚ Damian Absalon
Przewodniczący Państwowej Rady Gospodarki Wodnej