

Małgorzata STAWICKA

Spółka Wodna „KAPUŚCISKA” w Bydgoszczy

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA ŚRODOWISKO W REALIZACJI ZADAŃ GOSPODARCZYCH

ENVIRONMENTAL RESPONSIBILITY IN THE IMPLEMENTATION OF ECONOMIC TASKS

The primary objective of water management is to meet the legitimate needs of water users by providing relevant product quantities of water of a certain quality in a specific place and time, as well as maintaining a sustainable balance of the water. This overall objective should be met while maintaining the desired state of the environment and at the lowest possible social cost. Rational management of water resources requires consideration of many different and changing criteria for management: social, environmental and economic. This necessitates the use of multi-criteria

Zmiana ustroju państwa i integracja z Unią Europejską zapoczątkowały w naszym kraju procesy przemian, które z jednej strony zmieniły optykę postrzegania rozwoju państwa, z drugiej zaś gwałtownie przyspieszyły tempo prac organizacyjnych, legislacyjnych, programowych i planistycznych, które budują nowe ramy naszej rzeczywistości.

Wynika to głównie z systematycznego wprowadzania w życie zasady podmiotowości w procesie decyzyjnym, w odróżnieniu od dotychczas obowiązującej jednokierunkowej struktury decyzyjnej z bardzo ograniczonym udziałem lub bez udziału zainteresowanych podmiotów. Wprowadzona została zasada uspołecznienia procesu decyzyjnego na etapie dochodzenia do ustaleń, której konsekwencją jest interaktywność procesu podejmowania decyzji z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, niemniej sama decyzja pozostaje w gestii decydenta, który odpowiada za jej realizację.

Problem ten w szczególnej mierze dotyczy gospodarki wodnej. Jest ona główną składową równoważenia rozwoju gospodarczego zgodnie z podstawową zasadą: *woda źródłem życia*. W nowych warunkach ustrojowych woda stała się przedmiotem zainteresowania oraz analiz podmiotów decydujących o rozwoju społeczno-gospodarczym, na szczeblach krajowym i regionalnym. W krajach UE systematycznie rozwijana polityka wodna została zinstytucjonalizowana poprzez legislacyjne utrwalenie nowych zasad zarządzania zasobami wodnymi. W wyniku przystąpienia naszego kraju do UE koniecznością stała się budowa nowych rozwiązań, których naczelną zasadą jest: *myśl globalnie działaj lokalnie*. Wymaga ona stałego porządkowania istniejących i budowy nowych rozwiązań w zarządzaniu zasobami wodnymi we współpracy z wszystkimi zainteresowanymi podmiotami. Zadanie to jest bardzo trudne. Wynika to z wielokierunkowości działań mających na celu poprawę stanu wód oraz osiągnięcie zamierzonego poziomu

ochrony przed powodzią i suszą, za których realizację odpowiedzialne są zarówno jednostki zarządzające gospodarką wodną, jak i jednostki administracji samorządowej. Wynika to także z interdyscyplinarności postępowania w ocenie potrzeb wodnych i ochrony przed powodzią, a także z interdyscyplinarności w realizacji rozwiązań służących zaspokojeniu tych potrzeb.

Aby ten proces w odpowiedni sposób realizować, konieczna jest poprawna ocena stanu faktycznego, a zwłaszcza:

- identyfikacja, w wymiarze rzeczowym i czasowym, konsekwencji zachodzących przemian ustrojowych w odniesieniu do gospodarki wodnej,
- identyfikacja wyjściowego stanu funkcjonowania gospodarki wodnej w kontekście obecnych oraz przyszłych potrzeb,
- określenie możliwości realizacji stojących przed gospodarką wodną zadań, ustalenie ich hierarchii oraz priorytetów realizacyjnych.

Zgodnie z definicją encyklopedyczną gospodarka wodna to dział gospodarki, jak również dyscyplina naukowa, zajmujące się metodami i środkami kształtowania zasobów śródładowych wód powierzchniowych i podziemnych w celu zaopatrzenia w wodę, ochrony przed powodzią oraz ochrony zasobów wodnych przed wyczerpaniem i zanieczyszczeniem. Gospodarka wodna ma charakter interdyscyplinarny. Wiąże się z hydrologią, geologią, meteorologią, gleboznawstwem, naukami rolnymi i leśnymi oraz pozostaje w bardzo ścisłym związku z hydromechaniką. Hydrotechnika to dział nauki i techniki zajmujący się budowlami pozwalającymi właściwie prowadzić gospodarkę wodną, wiążący się m.in. z hydrauliką, hydromechaniką, mechaniką gruntów, mechaniką budowli.

Właściwe gospodarowanie wodą musi uwzględniać zarówno aspekty przyrodnicze: rodzaj i objętość zasobów, jakość wody, rozmieszczenie terytorialne, rozkład w czasie, a nawet stan skupienia, jak i aspekty społeczne: potrzeby wodne dla celów komunalnych, przemysłowych, rolniczych. Rozmieszczenie potrzeb wodnych, uzależnionych od rozwoju społeczno-gospodarczego, nie zawsze pokrywa się z rozmieszczeniem zasobów wodnych, jakością i dostępnością wody. Z tej przyczyny rodzą się konflikty, które muszą być rozwiązywane w ramach gospodarowania wodą przy pomocy środków technicznych oraz prawnych. Niebagatelne znaczenie w rozwiązywaniu problemów gospodarowania wodą ma aspekt ekonomiczny. Istotnym zagadnieniem jest także problem ochrony przed dotkliwym działaniem wody, powodzie. Zapewnienie bezpieczeństwa ludności zamieszkującej na obszarach zagrożonych wymaga podejmowania takich kroków, które to bezpieczeństwo zapewnią przy minimalnych stratach w środowisku naturalnym i nie uszczuplą zasobów wodnych. Mogą to być zarówno przedsięwzięcia hydrotechniczne, jak i zachowanie naturalnych polderów zalewowych. Najczęściej to kombinacja różnych rozwiązań, uwzględniająca szczegółowe uwarunkowania, również lokalizacyjne, daje najlepsze efekty dla ogółu sprawy i priorytetowego bezpieczeństwa.

Woda to podstawowy element środowiska, który od zawsze stanowił bazę egzystencji człowieka. Wraz z rozwojem cywilizacji zaczęliśmy traktować wodę, jako dobro powszechne, uznając jej zasoby za nieograniczone. Taki sposób myślenia doprowadził do degradacji wód stanowiących zapas wody dla przyszłych pokoleń. Degradacja środowiska powodowana przez człowieka, jak również zmiany klimatyczne, były impulsem do podjęcia odpowiednich kroków prawnych, mających na celu ochronę zasobów wodnych. Unia Europejska wydała szereg przepisów, tzw. „dyrektyw wodnych”, jednak dostrzegła konieczność wprowadzenia spójnych ram regulujących przepisy prawne

dotyczące gospodarki wodnej. Takim zintegrowanym aktem prawnym jest Dyrektywa 2000/60/WE tzw. Ramowa Dyrektywa Wodna (RDW¹), która weszła w życie w grudniu 2000 r. Podstawowym zadaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej jest zapewnienie obecnym i przyszłym pokoleniom dostępu do wody dobrej jakościowo oraz umożliwienie korzystania z wody na potrzeby przemysłu i rolnictwa, przy jednoczesnym zachowaniu i ochronie środowiska naturalnego.

Jednym z podstawowych narzędzi zarządzania w gospodarce wodnej - obok instrumentów prawnych i administracyjnych - powinny być instrumenty ekonomiczne. Konieczne jest opracowanie bardziej spójnego i komplementarnego zestawu instrumentów, w którym mechanizmy ekonomiczno-finansowe będą wspierać narzędzia prawne i przyczynić się do poprawy efektywności osiągania celów polityki wodnej, m.in. poprzez wpływ na kształtowanie się pożądanych postaw użytkowników wód.

Kształtowanie nowych instrumentów ekonomicznych w zarządzaniu gospodarką wodną powinno opierać się na już obowiązującym systemie opłat za korzystanie z wód, który powinien coraz bardziej odpowiadać zwiększającym się kosztom zasobowym i środowiskowym użytkowania wód poprzez wdrożenie zasad „zanieczyszczający płaci” i „użytkownik płaci”. Pełny system nowych instrumentów ekonomicznych powinien również uwzględnić mechanizmy, które pozwolą na skuteczne i pełniejsze wdrożenie zasady „zwrotu kosztów za usługi wodne” poprzez ustalenie zasad partycypacji w kosztach inwestycyjnych i eksploatacyjnych obiektów i urządzeń służących realizacji usług wodnych. W projektowaniu i wdrażaniu tego systemu powinno się dążyć do internalizacji kosztów zewnętrznych powodowanych przez użytkowników wód, tzn. stworzenia narzędzi, dzięki którym kosztami zewnętrznymi zostaną obciążeni ich sprawcy. Skuteczna realizacja powyższego postulatu wymaga tworzenia mechanizmów i procedur prawnych oraz standardów metodycznych, pozwalających na systemową analizę kosztów środowiskowych i zasobowych oraz analizę kosztów świadczenia usług wodnych, uwzględniającą konieczne nakłady inwestycyjne oraz koszty eksploatacyjne.

Opracowany nowoczesny system instrumentów ekonomicznych powinien zostać poddany ewaluacji ex-ante, a następnie podlegać stałej ocenie pod względem efektywności ekonomicznej, skuteczności ekologicznej, sprawiedliwości społecznej (dystrybucja kosztów i korzyści) oraz organizacyjno-prawnych możliwości wdrożenia poszczególnych instrumentów. System ten powinien spełniać funkcję stymulacyjną oraz redystrybucyjną, a także informacyjną i fiskalną, dostarczając stałej zachęty do obniżania poziomu emitowanych zanieczyszczeń oraz kształtowania odpowiednich postaw użytkowników wód. System powinien swoim oddziaływaniem obejmować wszystkie najważniejsze obszary korzystania z zasobów wodnych.

System instrumentów ekonomicznych w zarządzaniu gospodarką wodną powinien obejmować opłaty i podatki za korzystanie z wód, ubezpieczenia, zachęty finansowe, sankcje finansowe i inne rozwiązania. Należy rozważyć możliwość stosowania instrumentów rynkowych.

Obecny system opłat za korzystanie ze środowiska wodnego powinien zostać poddany ocenie efektywności i skuteczności, a następnie zweryfikowany. Podstawą weryfikacji, przy uwzględnieniu społecznych skutków zastosowania tego instrumentu, powinno być dążenie do skuteczniejszego ograniczenia presji na środowisko wodne głównie

¹ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej [przyj. red.]

poprzez korektę rachunku kosztów we wszystkich rodzajach użytkowania wód, jak również poprzez ocenę dotychczasowego poziomu stawek opłat za korzystanie z wód oraz systemu zwolnień z obowiązku ich ponoszenia.

Zachęty wspierające zachowania proekologiczne powinny być oparte na finansowym wsparciu, ze znaczącym udziałem środków unijnych, działań inwestycyjnych i poza inwestycyjnych, pozwalających na zrównoważone gospodarowanie wodami.

Sankcje finansowe powinny stanowić ten element systemu instrumentów ekonomicznych, który pozwoli na wyeliminowanie postaw polegających na nieprzestrzeganiu standardów środowiskowych oraz naruszaniu decyzji administracyjnych. System kar powinien być skuteczny, a więc powinien charakteryzować się nieuchronnością kary i jej adekwatnością względem szkody.

Dodatkowym elementem, pozwalającym na racjonalne i zrównoważone gospodarowanie wodami przy wszystkich planowanych działaniach, w szczególności działaniach inwestycyjnych, powinna być powszechność stosowania analiz ekonomicznych, obejmujących także społeczne efekty tych działań oraz ich wariantowość.

W dniu 31 stycznia 2011 r. Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw², która zapewnia wdrażanie do prawa polskiego wielu definicji ustanowionych w Ramowej Dyrektywie Wodnej Unii Europejskiej.

Z drugiej zaś strony należy pamiętać, że gospodarka wodna to niezmiernie skomplikowana materia, częstokroć inaczej postrzegana przez hydrologów, hydrotechników oraz ekologów. Wystarczy w tym miejscu wspomnieć brak konsekwencji w budowie Kaskady Dolnej Wisły. Ekolodzy twierdzą, że wezbrania rzek to niezbędny element funkcjonowania ekosystemów dolinowych, a eksperci oceniają, że ok. 30% potencjału hydroenergetycznego Polski przypada na odcinek Dolnej Wisły.

Wyzwania obecnego etapu rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz wymagania wynikające z dyrektyw Unii Europejskiej narzucają konieczność nowego spojrzenia na sprawy związane z gospodarowaniem wodami.

Korzystanie z wód i ich ochrona to jedno z najważniejszych zadań państwa, warunkujące działanie wszystkich sektorów aktywności społeczno-gospodarczej. Stan gospodarowania wodami wpływa na kondycję tak ważnych obszarów, jak w szczególności sektory: komunalny, przemysłowy, w tym energetyczny, oraz rolnictwo. Stąd bardzo ważne jest prawidłowe działanie systemu oraz jego wysoka efektywność gospodarcza, społeczna i przyrodnicza.

Osiągnięcie najlepszych możliwych efektów ekonomicznych, przy jednoczesnym zapewnieniu ciągłości dostaw wody i zachowanie równowagi ekosystemów wodnych, to najważniejsze zadanie, przed którym stoi sektor gospodarki wodnej i zarządzające nim kadry.

² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32, poz.159) [przyp. red.]

Polski system finansowania inwestycji ekologicznej wynika z ustawy - Prawo ochrony środowiska, jego istotą jest integrowanie wielu źródeł - budżetowych i pozabudżetowych - finansowania inwestycji w ochronę środowiska. W układzie podmiotowym rozróżnia się:

- budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego,
- fundusze ekologiczne,
- podmioty gospodarcze,
- banki,
- fundacje i agencje,
- instytucje zagraniczne.

Podstawowymi formami finansowania inwestycji ekologicznych są:

- środki własne,
- dotacje,
- kredyty (komercyjne i preferencyjne),
- pożyczki,
- udziały kapitałowe,
- pomoc zagraniczna³.

System finansowania inwestycji ekologicznych w Polsce tworzą różnorodne instrumenty, do których zalicza się środki własne podmiotów realizujących inwestycje, źródła obce o charakterze preferencyjnym (fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej - Narodowy, wojewódzkie, powiatowe i gminne, Ekofundusz, środki fundacji ekologicznych, preferencyjne kredyty bankowe np. Banku Ochrony Środowiska, Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności Unii Europejskiej, środki międzynarodowych instytucji finansowych) oraz źródła komercyjne (kredyty, pożyczki, leasing urządzeń ochrony środowiska, emisja obligacji itp.)⁴. Według drugiej polityki ekologicznej struktura nakładów inwestycyjnych ze względu na źródło pochodzenia powinna kształtować się następująco: środki własne - 50%, fundusze ekologiczne - 30%, budżet państwa - 7%, pomoc zagraniczna - 5%, fundusze strukturalne Unii Europejskiej - 8%⁵. Faktycznie źródła własne dominują w finansowaniu przedsięwzięć w ochronie środowiska, jednakże obserwuje się tendencje zmniejszania tych środków oraz zaangażowania budżetu państwa i budżetów terenowych, natomiast rośnie wykorzystanie środków zagranicznych, co jest zjawiskiem zrozumiałym i wynika ze wzmocnienia zaangażowania funduszy przedakcesyjnych. Wzmocnienie środków zewnętrznych przy finansowaniu inwestycji w ochronę środowiska, a pomniejszanie własnego finansowego zaangażowania budzi niepokój ze względu na możliwość kształtowania postaw roszczeniowych i zmniejszania wagi podstawowej zasady polityki ekologicznej - zanieczyszczający płaci. W zintegrowanym systemie związanym z polityką ekologiczną chodzi o stosowanie publicznych rozwiązań problemów efektów zewnętrznych, do których zalicza się rozwiązania oparte

³ Szerzej np.: W. Przybylska-Kapuścińska, J. Wojciechowski, *Bank Ochrony Środowiska S.A. as an element of an integrated financing system of Poland natural environment*, [w:] L. Dziawgo, D. Dziawgo (ed.), *Finance and natural environment. Experience of Poland against the background of developer market economies*, Wyd. TNOiK, Toruń 2003, s. 635-661.

⁴ D. Błaszczuk, K. Prandecki, *The financing of environmental protection in Poland during the transformation period*, [w:] *Finance...*, s. 505-525.

⁵ Materiały Ministerstwa Ochrony Środowiska, www.mos.gov.pl

na mechanizmie rynkowym, regulacje, innowacje, ujawnianie informacji oraz rekompensaty i subwencje⁶. Chodzi więc o regulacje bezpośrednie i pośrednie. Dla spełnienia europejskich standardów czystości środowiska niezbędne są inwestycje w dziedzinie jego ochrony. Efektywność inwestycji może się zwiększyć dzięki sprawnie działającym instytucjom zarówno państwowym, jak i prywatnym. Należy podkreślić coraz większą rolę instytucji prorynkowych.

Przy wdrażaniu projektów inwestycyjnych, ważnych z punktu widzenia zachowania środowiska naturalnego, znaczące miejsce zajmują preferencje i ulgi. Dlatego w polityce ekologicznej przedstawiono kryteria wyboru priorytetów⁷, którymi są:

- a) kryteria pierwszej grupy dla ustalenia priorytetów w realizacji zadań i podziału dostępnych środków publicznych:
 - likwidacja bezpośrednich zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi,
 - przeciwdziałanie degradacji środowiska w obrębie terytorium kraju,
 - przeciwdziałanie zagrożeniom globalnym;
- b) kryteria drugiej grupy do wyboru w ramach ustalonych priorytetów konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych w ochronie środowiska:
 - efektywność ekologiczno-ekonomiczna (minimalizacja nakładów na jednostkę efektu),
 - częściowe lub pełne samofinansowanie (uzyskanie korzyści ekonomicznych poza ekologicznymi),
 - demonstracyjny charakter przedsięwzięć (możliwość powielania rozwiązań).

Trwały, zrównoważony rozwój eksponuje dwie potrzeby: pierwsza dotyczy zmniejszenia degradacji środowiska i konieczność oszczędnego korzystania z zasobów przyrodniczych, druga postuluje zwalczanie różnic w poziomie życia⁸. Powyższe zasady oraz potrzeby stanowią wyznacznik realizacji idei ekorozwoju, ściśle związanej z dobrobytem społecznym.

Przyjęcie idei rozwoju zrównoważonego wymaga przejścia odpowiedzialności za środowisko na każdym szczeblu prowadzenia działalności gospodarczej - produkcji, usług i konsumpcji, oraz na każdym szczeblu władzy publicznej. Organy administracji do spraw ochrony środowiska powinny działać w kierunku monitorowania oraz inspirowania wszystkich sektorów do poprawy jakości środowiska przyrodniczego. Naczelną rolą państwa jest wzmocnienie podstawowych instytucji ekonomicznych, praw własności oraz prawnego i organizacyjnego zabezpieczenia umów. Bezpieczeństwo własności wspiera inwestowanie, pobudza do zwiększania wysiłku, podnosi efektywność wykorzystywania wszystkich zasobów, w tym i zasobów środowiskowych. Proces podejmowania decyzji na rzecz rozwoju zrównoważonego nie dotyczy jedynie działań państwa, odnosi się w coraz większym stopniu do decyzji w jednostkach samorządu terytorialnego i w przedsiębiorstwach.

⁶ J. E. Stglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. PWN, Warszawa 2004, s. 253-290.

⁷ Druga Polityka Ekologiczna Państwa, materiały Ministerstwa Środowiska (www.mos.gov.pl).

⁸ O „silnej” czy „słabej” trwałości - T. Żylicz, *Trwały rozwój jako podstawa polskiej polityki ekologicznej*, *Ekonomia i Środowisko* 2004, nr 1, s. 57-63.

Konieczne jest podniesienie rangi gospodarki wodnej w kontekście gospodarki narodowej, co umożliwi sprawne wdrożenie dyrektyw unijnych oraz skuteczne zrealizowanie celów, przed którymi stoi gospodarka wodna. W tym celu niezbędna jest reforma obecnego systemu gospodarki wodnej.

Bibliografia

- [1] Giza-Poleszczuk A.: Uspołeczniona przyroda i znaturalizowane społeczeństwo, w: Społeczeństwo polskie u progu zmiany systemowej, praca zbiorowa pod red. M. Marody. Londyn 1991.
- [2] Górka K., Poskrobko B., Radecki W.: Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne. PWE, Warszawa 1998.
- [3] Gromiec M.: Ogólna strategia ochrony krajowych zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem a polityka wodna Unii Europejskiej, w: Gospodarka Wodna w warunkach reformy państwa. NFGW, Katowice 1999.
- [4] Jankowska-Kłapkowska A.: Makroekonomiczny i mikroekonomiczny rachunek zasobów przyrody w Polsce, w: Polityka ekologiczna w ujęciu makroekonomicznym oraz regionalnym. Europejskie Stowarzyszenie Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych, Kraków 1993.
- [5] Kloss A. i in.: Systemowa gospodarka wodna w warunkach zarządzania zlewniowego, w: Kryteria rozwoju systemów wodno-gospodarczych na obszarach hydrograficznych ze szczególnym uwzględnieniem ochrony obszarów stanowiących źródła zaopatrzenia ludności, rolnictwa i przemysłu w wodę, II KKGW, t. I. NFGW, Kraków 1993.
- [6] Kostka M.S.: Transformacja systemu gospodarczego w Polsce a środowisko przyrodnicze. Wrocław 1994.
- [7] Kozłowski S.: Czy transformacja polskiej gospodarki zmierza w kierunku rozwoju zrównoważonego? w: Mechanizmy i uwarunkowania ekorozwoju, materiały konferencyjne, t. 1. Białystok 1996.
- [8] Łągosz T., tojewski S.: Realizacja programów gospodarki wodnej w warunkach zmienności struktur i kompetencji władz oraz zasad i źródeł finansowania, w: Zagrożenia i szanse gospodarki wodnej, t. 2, materiały III KKGW, Katowice 1995.
- [9] Obrębski T., Wąsowicz M.: Ekonomiczne aspekty dostosowania gospodarki wodnej do zmian klimatycznych i pozaklimatycznych, w: Zagrożenia i szanse gospodarki wodnej, materiały III KKGW, t. 2, NFGW, Katowice 1995.
- [10] Piontek F.: Mechanizmy ekonomiczne stosowane w ochronie środowiska a kategoria cłck- tywności. Problemy ekologii 6/1999.
- [11] Stolarski A.: Polityka gospodarowania zasobami wodnymi w Polsce (opracowanie zbiorcze). IMGW, Warszawa 1992.

- [12] Surowiec S.: W sprawie organizacji gospodarki wodnej. *Gospodarka Wodna* nr 5-6/1985.
- [13] Szczepański W., Jarosiński W.: Wielofunkcyjny system informatyczny - gospodarka wodna, w: *Zagrożenia i szanse gospodarki wodnej*, materiały III KKGW, t. 1, NFGW, Katowice 1995.
- [14] Tokarczuk A.: Polityka ekologiczna państwa - nowe wyzwania. *Hkoprolit* nr 3/2000 (dodatek do miesięcznika, materiały seminaryjne nt. Finansowanie przedsięwzięć proekologicznych w gminach, Ustroń, marzec 2000).
- [15] Wąsowicz M.: Determinanty przemian gospodarki wodnej w okresie transformacji systemowej w Polsce. *Gospodarka Wodna* nr 6/1998.