

Ewa Rauba

ZASADA ZWROTU KOSZTÓW ŚWIADCZENIA USŁUGI OCZYSZCZANIA ŚCIEKÓW W ŚWIELE RAMOWEJ DYREKTYWY WODNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie. Unia Europejska w dyrektywie kształtującej politykę w zakresie ochrony wód, czyli w Ramowej Dyrektywie Wodnej 2000/60/WE (RDW) z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej zwanej Ramową Dyrektywą Wodną sformułowała zasadę zwrotu kosztów usług wodnych. Istotne przy realizacji tej zasady jest to, by wyeliminować subsydiowanie skrośne zarówno w odniesieniu do poszczególnych usług jak i grup ich odbiorców. Woda dostarczana wszystkim grupom odbiorców nie różni się jakością, a zatem koszty jej wytworzenia dla wszystkich usługobiorców są jednakowe. Natomiast w przypadku oczyszczania ścieków, ścieki z gospodarstw domowych mają inny skład i stężenie zanieczyszczeń niż ścieki z zakładów przemysłowych, dlatego też koszty ich oczyszczania kształtują się na innym poziomie. Jednak przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne ustalały zazwyczaj jedną cenę dla wszystkich taryfowych grup odbiorców.

Słowa kluczowe: Ramowa Dyrektywa Woda, zasada zwrotu kosztów usług wodnych, subsydiowanie skrośne.

WSTĘP

Jednymi z najistotniejszych elementów infrastruktury technicznej ochrony środowiska są systemy kanalizacyjne wraz z oczyszczalniami ścieków. Dostrzegając problem związany z ich funkcjonowaniem Unia Europejska w dyrektywie kształtującej politykę w zakresie ochrony wód, czyli w Ramowej Dyrektywie Wodnej 2000/60/WE (RDW) z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej zwanej Ramową Dyrektywą Wodną sformułowała zasadę zwrotu kosztów usług wodnych. Zasada ta zobowiązuje państwa członkowskie do określania takich opłat za pobór wody i odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, by pokrywały koszty świadczenia tych usług. Istotne przy realizacji tej zasady jest także to, by wyeliminować subsydiowanie skrośne zarówno w odniesieniu do poszczególnych usług jak i grup ich odbiorców. O ile woda dostarczana wszystkim grupom odbiorców nie różni się jakością, a zatem koszty jej wytworzenia dla wszystkich usługobiorców są jednakowe, to inaczej wygląda sytuacja w przypadku oczyszczania ścieków. Ścieki z gospodarstw domowych mają inny skład i stężenie zanieczyszczeń niż ścieki z zakładów przemysłowych. Jednak przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne ustalały zazwyczaj jedną cenę dla wszystkich

taryfowych grup odbiorców. Różnice w wysokości cen wynikały jedynie z tego, iż w przypadku gospodarstw domowych do cen za odprowadzanie ścieków dopłacają gminy.

Zasada zwrotu kosztów usług wodnych powinna zostać spełniona w państwach członkowskich Unii Europejskiej do końca 2010 roku.

W związku z tym celem badań zaprezentowanych w artykule była ocena stopnia spełnienia zasady zwrotu kosztów usług wodnych w Polsce na przykładzie Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Giżycku.

ZASADA ZWROTU KOSZTÓW USŁUG WODNYCH

Dyrektywa podaje, że usługi wodne *oznaczają wszystkie usługi, które dla gospodarstw domowych, instytucji publicznych lub innej działalności ekonomicznej, umożliwiają:*

- *pobór, gromadzenie w zbiornikach, magazynowanie, uzdatnianie i dystrybucję wód powierzchniowych lub podziemnych;*
- *zbieranie ścieków i urządzenia oczyszczające, które następnie odprowadzają oczyszczone ścieki do wód powierzchniowych [3].*

Pojęcie „koszty usług wodnych” obejmuje następujące rodzaje kosztów:

- koszty operatorów świadczących usługi wodne, czyli koszty kapitałowe oraz koszty eksploatacji urządzeń;
- koszty środowiskowe, które są związane ze stratami spowodowanymi zanieczyszczeniem zasobów wodnych;
- koszty zasobowe, wynikające z utraty pewnych możliwości na skutek eksploatacji zasobów wodnych, przekraczającej zdolność do ich samoodtwarzania, obejmujące m.in. koszty ponoszone na zwiększenie retencji [2].

Pojęcie usług wodnych nie było dotychczas w Polsce stosowane. Jednakże pojęcie usługi wodne jest tożsame z funkcjonującym w Polsce pojęciem usług wodociągowych i kanalizacyjnych.

USTALANIE CEN ZA WODĘ I ŚCIEKI

Przedsiębiorstwa wodociągów i kanalizacji ustalają taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków [4].

Zgodnie z nim ustalając ceny za wodę i ścieki przedsiębiorstwa powinny kierować się zasadami, do których w szczególności należą:

1. ustalenie cen na poziomie zapewniającym uzyskanie niezbędnych przychodów,
2. eliminowanie subsydiowania,
3. motywowanie odbiorców usług do racjonalnego użytkowania wody i ograniczania wielkości zanieczyszczeń odprowadzanych wraz ze ściekami,

4. ochrona odbiorców przed nieuzasadnionym wzrostem cen wody i ścieków.

Można zatem powiedzieć, że rozporządzenie uwzględnia jedną z podstawowych zasad sformułowanych w RDW, czyli zasadę zwrotu kosztów usług wodnych, gdyż wskazuje, że przy ustalaniu niezbędnych przychodów przedsiębiorstwo powinno uwzględnić:

1. koszty eksploatacji i utrzymania, w tym amortyzację lub odpisy umorzeniowe, podatki i opłaty niezależne od przedsiębiorstwa, opłaty za korzystanie ze środowiska,
2. koszty zakupionej przez siebie wody lub wprowadzania ścieków do urządzeń; kanalizacyjnych niebędących w jego posiadaniu;
3. spłaty rat kapitałowych ponad wartość amortyzacji lub umorzenia;
4. spłaty odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek;
5. należności nieregularne;
6. marżę zysku.

W kosztach świadczenia usług przedsiębiorstwo powinno także uwzględniać ponoszone nakłady inwestycyjne, jednak rozłożyć je stopniowo, by ceny wody i ścieków nie obciążały nadmiernie odbiorców usług, zwłaszcza gospodarstw domowych. A zatem polskie przepisy prawne zapewniają podstawy do spełnienia zasady zwrotu kosztu usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Istotnym zapisem w rozporządzeniu, związanym z zwrotem kosztów świadczenia usług wodociągowych i kanalizacyjnych, jest eliminowanie subsydiowania skrośnego, czyli pokrywania kosztów dotyczących jednego rodzaju prowadzonej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej lub jednej z grup taryfowych odbiorców usług przychodami pochodzącymi z innego rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej lub od innej taryfowej grupy odbiorców. Dotyczy to zwłaszcza oczyszczania ścieków. Ceny za tę usługę powinny być zróżnicowane w zależności od wielkości ładunku zanieczyszczeń wnoszonego wraz ze ściekami. W przypadku dostarczania wody nie ma różnic w sposobie jej uzdatniania dla poszczególnych grup odbiorców.

SPEŁNIENIE ZASADY ZWROTU KOSZTÓW USŁUG WODNYCH W PRZEDSIĘBIORSTWIE WODOCIĄGÓW I KANALIZACJI W GIŻYCKU

Spełnienie zasady pełnego zwrotu kosztów usług wodnych przesłedzono na przykładzie Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji (PWİK) w Giżycku w latach 2003-2011.

W 2003 roku PWİK wyróżniało 3 taryfowe grupy odbiorców usług. Ceny za odprowadzanie ścieków do kanalizacji dla każdej z nich przedstawiały się następująco:

- gospodarstwa domowe – 2,32 zł/m³,
- przemysł spożywczy – 2,68 zł/m³,
- pozostali odbiorcy wody na cele spożywcze i socjalno-bytowe - 2,68 zł/m³.

Przedsiębiorstwo ustaliło w 2003 roku cenę 1 m³ ścieków w wysokości 2,68 zł dla wszystkich odbiorców usługi. Niższa cena dla gospodarstw domowych wynika z dopłaty Gminy Miejskiej Giżycko dla gospodarstw domowych w wysokości 0,36 zł do każdego m³ odprowadzonych ścieków.

Z przedstawionych danych wynika, że cena za odprowadzone ścieków nie zależy od rodzaju wytwórcy ścieków, czyli co za tym idzie od rodzaju i stężenia zanieczyszczeń zawartych w odprowadzonych nieczystościach.

W rzeczywistości jednak poszczególni odbiorcy usług powinni ponosić opłaty adekwatne do ilości wnoszonych przez nie ładunków zanieczyszczeń.

Biorąc pod uwagę ilość zanieczyszczeń (ładunek BZT₅) odprowadzanych przez poszczególnych odbiorców usług cena 1 m³ ścieków powinna wynosić:

- odbiorcy komunalni – 2,56 zł/m³,
- odbiorcy komunalni pozostali (odbiorcy odprowadzający ścieki podobne do ścieków z gospodarstw domowych) – 1,80 zł/m³,
- przemysł – 6,31 zł/m³.

W tabeli 1 przedstawiono koszty wytworzenia oraz wartość sprzedaży ścieków przez PWiK w Giżycku w 2003 roku.

Tabela 1. Koszty i przychody z usług świadczonych przez PWiK w Giżycku w 2003 roku

Table 1. Costs and incomes from PwiK's services in the 2003

Rodzaj usługi Type of service	Woda Water	Ścieki Wastewater
Koszty wytworzenia zł Production cost	2 229 903	4 795 155
Wartość sprzedaży zł Value of sales	2 627 665	4 561 802
Rentowność % Profitability	17,8 %	-4,8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Giżycku

Biorąc pod uwagę poniesione przez PWiK koszty w 2003 roku i uzyskane przychody określono stopień zwrotu kosztów. Wyniósł on 95,13%. Uzyskane przychody nie zapewniły więc pokrycia kosztów wytworzenia usługi odprowadzania i oczyszczania ścieków. Zbadano następnie, czy uzyskany przychód pozwolił przynajmniej na zwrot kosztów eksploatacyjnych. Uzyskana wartość 95,13% nie zapewniała pokrycia kosztów wytworzenia usługi odprowadzania i oczyszczania ścieków. Zbadajmy zatem, czy uzyskany przychód pozwolił przynajmniej na zwrot kosztów eksploatacyjnych. Stopień zwrotu dla tych kosztów wyniósł 129,84%. A zatem zostały one w pełni pokryte, a uzyskane przychody pozwoliły jeszcze na pokrycie 56,28% wydatków inwestycyjnych poniesionych przez przedsiębiorstwo.

Można zatem stwierdzić, że przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej zasada zwrotu kosztów usług wodnych w odniesieniu do oczyszczania ścieków nie została spełniona.

Występowało także subsydiowanie skrośne w odniesieniu do świadczonych usług (usługa dostarczania wody pokrywała koszty związane z oczyszczaniem ścieków) oraz w odniesieniu do grup odbiorców usługi zbiorowego oczyszczania ścieków.

W 2010 roku Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Giżycku wyodrębniło 2 taryfowe grupy odbiorców usługi oczyszczania ścieków:

- gospodarstwa domowe – właściciele (użytkownicy, zarządcy) nieruchomości o funkcji mieszkalnej, odprowadzający ścieki do miejskiej kanalizacji sanitarnej;
- pozostali odbiorcy – właściciele (użytkownicy, zarządcy) nieruchomości o funkcji innej niż mieszkalna, odprowadzający ścieki do miejskiej kanalizacji sanitarnej, w tym dostawcy ścieków przemysłowych i komunalnych.

Ilość pobranej wody oraz oczyszczonych ścieków w 2010 roku w odniesieniu do poszczególnych grup odbiorców zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2. Ilości pobranej wody i odprowadzonych ścieków w 2010 roku

Table 2. Quantity of collected water and discharged waste water in the 2010

Grupa odbiorców Group of customers	Woda Water m ³	Ścieki Wastewater m ³
Gospodarstwa domowe Households	1170741	1595891
Pozostali Other	297807	312043
Ogółem Total	1463543	1916934

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Giżycku

Dla obu grup cena ścieków wynosiła 4,04 zł/m³ (cena netto). Przy czym dla gospodarstwa domowe miały dopłatę w wysokości 0,55 zł/m³. A zatem także w 2010 roku nie wyeliminowano subsydiowania skrośnego pomiędzy grupami odbiorców usługi oczyszczania ścieków. Poniesione w 2010 roku koszty i przychody ze sprzedaży ścieków zestawiono w tabeli 3.

Zgodnie z danymi zawartymi w tabeli 3 wartość sprzedaży osiągnięta w 2010 roku przez PWiK w Giżycku pozwoliła na pełne pokrycie kosztów świadczenia usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Tabela 3. Koszty i przychody z usług świadczonych przez PWiK w Giżycku w 2010 roku
Table 3. Costs and incomes from PwiK's services in the 2010

Rodzaj usługi Type of service	Woda Water	Ścieki Wastewater
Koszty wytworzenia zł Production cost	3 546 388,88	7 936 369,83
Wartość sprzedaży zł Value of sales	3 601 568,82	8 098 213,25
Rentowność % Profitability	1,5	2,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Giżycku

WNIOSKI

Z analizy części ekonomicznej Ramowej Dyrektywy Wodnej, stanowiącej podstawę polityki wodnej Unii Europejskiej, wynika, że zobowiązuje ona kraje członkowskie do wdrożenia zasady zwrotu kosztów usług wodnych.

W odniesieniu do zaleceń zawartych w Ramowej Dyrektywie Wodnej stwierdzono, że:

- cena za odprowadzanie ścieków nie była zróżnicowana w zależności od wielkości ładunku zanieczyszczeń (wyrażonego np. za pomocą wskaźnika BZT₅) zawartego w ściekach pochodzących od poszczególnych grup odbiorców usługi polegającej na oczyszczaniu ścieków,
- opłaty za zbiorowe odprowadzanie i oczyszczanie ścieków często do 2010 roku tylko częściowo pokrywały koszty świadczenia tej usługi.

Osiągnięcie pełnego zwrotu kosztów usług wodnych przez wszystkie jednostki świadczące usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków może być jednak trudne. Istotne bowiem przy ustalaniu poziomu cen za wodę i ścieki jest uwzględnienie aspektu społecznego, czyli możliwości obciążenia budżetu gospodarstw domowych kosztami poboru wody i odprowadzania ścieków. Przyjmuje się bowiem, że opłaty ponoszone przez odbiorców komunalnych nie powinny przekraczać 3-4% dochodu gospodarstwa domowego.

Jednakże, jak widać na przykładzie Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Giżycku, w 2010 roku zasada zwrotu kosztów usług wodnych została spełniona w odniesieniu do obu rodzajów usług, czyli zarówno dostarczania wody jak i odprowadzania ścieków. Jednak do 2010 roku przedsiębiorstwo nie różnicowało cen za odprowadzanie ścieków w zależności od ładunku wnoszonego przez poszczególnych odbiorców usługi wraz ze ściekami. A zatem nie wyeliminowało subsydiowania skrośnego pomiędzy grupami odbiorców usługi oczyszczania ścieków.

Zgodnie z wymogami Ramowej Dyrektywy Wodnej zasada zwrotu kosztów usług wodnych powinna zostać spełniona do 2010 roku. A zatem istnieje przesłanka

do tego, by przeprowadzić po 2010 roku kolejne badania kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych oraz poziomu opłat za świadczone przez nie usługi.

PIŚMIENNICTWO

1. *Analiza kosztów świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych* praca zbiorowa pod kierunkiem H. Kłoss-Trśbaczkiwicz i E. Osuch-Pajdzińskiej, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych- Zarząd Główny, Warszawa, październik 2004.
2. Dyrektywa 2000/60/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23.10.2000 roku w sprawie ustanowienia ram działalności Wspólnoty w dziedzinie polityki wodnej.
3. ECO2 (drafting group under WG2B): Assessment of Environmental and Resource Costs in the Water Framework Directive. Final draft. November 12, 2004, s. 2.
4. Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz.U. 2006, nr 127, poz.886).

THE PRINCIPLE OF COST RECOVERY OF WASTEWATER SERVICE IN LIGHT OF THE WATER FRAMEWORK DIRECTIVE OF THE EUROPEAN UNION

Abstract. European Union in Water Framework Directive 2000/60/EC, known as the Water Framework Directive, puts forward principle – costs recovery of water services principle. This principle obliges Member States to determine charges for water and discharge of waste water by water supply and sewerage companies to cover the costs of providing these services. Important in the implementation of this principle is also eliminate cross-subsidies for both kind of services and customers. Wastewater from households have a different composition and concentrations of pollutants than effluent from industrial plants. However, water supply and sanitation companies typically determine a single price for all tariff audiences.

The paper will be presented to meet the principles of cost recovery of water services, including analysis of cross-subsidies on the example of Water and Sewerage Companies in Giżycko.

Keywords: Water Framework Directive , costs recovery of water services principle, cross-subsidies.