

By spełnić wymogi unijne konieczne jest uproszczenie procedur

Nie układamy sieci w chmurach

Ze Stanisławem Drzewieckim, prezesem Izby Gospodarczej „Wodociągi Polskie” rozmawia Anna Biedrzycka



– Jak Pan ocenia szanse powodzenia Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych? Czy został wyposażony we wszystkie instrumenty prawne i ekonomiczne niezbędne do jego realizacji?

– Krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych jest bardzo kosztownym i długotrwałym przedsięwzięciem. Zrealizowanie go w skali kraju wykracza poza zakres działania przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych i obejmuje zagadnienia związane m.in. z finansowaniem i funkcjonowaniem samorządów lokalnych. Dlatego należy wypracować rozwiązania sprzyjające podejmowaniu przez samorządy lokalne i przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne inwestycji z zakresu wyposażania aglomeracji w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalni ścieków. Potrzebne będzie finansowanie tych inwestycji, w tym skierowanie odpowiednich środków finansowych z Unii Europejskiej. Niezbędne jest przygotowanie harmonogramu realizacji tych inwestycji dla poszczególnych aglomeracji na obszarze całego kraju w uzgodnieniu z samorządami lokalnymi i przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi, zgodnie z podjętymi zobowiązaniami negocjacyjnymi. Zasadnicze znaczenie dla realizacji programu będzie miało wprowadzenie wymogu opracowania przez gminy wspólnych planów gospodarki ściekowej lub planów generalnych systemów kanalizacyjnych w przypadku miast, w ramach których wyznaczone będą na terenie gmin granice aglomeracji, tj. terenów obsłu-

giwanych przez systemy kanalizacji zbiorczej. Horyzont czasowy, w którym jako kraj musimy zamknąć ostatecznie procesy dostosowawcze, nie jest specjalnie odległy, jeśli weźmie się pod uwagę ogrom zadań stojących przed firmami wodociągowo-kanalizacyjnymi i samorządami lokalnymi. Rok 2015, jako data graniczna, wywołuje u mnie bardzo, bardzo umiarkowany optymizm.

– Co skłania Pana do niepokoju?

– Tym bardziej zasadne są moje obawy, że – jak pani to nazwała – instrumenty prawne i ekonomiczne nie grają wspólnej z przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi melodii. Aktualnie struktura uzgodnieniowa wszystkich dokumentów dotyczących wdrażanych i aplikowanych projektów jest rozbudowana, co powoduje długą ścieżkę akceptacyjną na szeregu poziomach kompetencyjnych. Brak jest jasnych, jednolitych zasad, które obowiązywałyby przynajmniej przez okres realizacji projektu. Wymagana jest zbyt duża ilość analiz niezbędnych dla właściwego zebrania dokumentacji. Również inne ustawy w sposób istotny obciążają firmy wodociągowo-kanalizacyjne i wpływają na ich mniejszą mobilność.

I tak, ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, w związku np. ze zmianą definicji przyłącza kanalizacyjnego, rozszerza zakres planu rzeczowego planowanej inwestycji. Na wiele z nich Komisja Europejska wydała wcześniej decyzje. Mogą więc wystąpić komplikacje przy rozliczaniu przekazanych stronie polskiej środków unijnych, a na pewno nastąpi obniżenie udziału tych środków w kosztach kwalifikowanych.

Ustawa o podatku VAT nie zalicza podatku VAT do kosztów kwalifikowanych gmin będących beneficjentami Funduszu Spójności, gmina nie może więc odzyskać tego podatku. Z kolei Ustawa o drogach publicznych wprowadza wysokie opłaty za umieszczenie w pasie drogowym uzbrojenia, co znacznie ogranicza środki na inwestycje. Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych nakłada wysoki podatek od nieruchomości na wodociągi, który w przypadku nowych budowli będzie miał wpływ na cenę wody. Ustawa prawo ochrony środowiska nakłada również wysokie opłaty na przedsiębiorstwa za korzystanie ze środowiska i jest istotnym składnikiem ceny za wodę.

Z tych wszystkich powodów chyba zrozumiały jest mój bardzo umiarkowany optymizm. Jeśli faktycznie zostaną uproszczone procedury, to mamy szansę uporać się z wymogami unijnymi, ale jeśli będą to – jak dotąd – zmiany kosmetyczne, to szanse mamy niewielkie.

– Źródłem finansowania projektów związanych z realizacją wspomnianego programu mają być głównie środki unijne. Czy polscy inwestorzy nauczyli się już skutecznie aplikować?

– Tak naprawdę nie jest to kwestia umiejętności wypełnienia dokumentu. Problem tkwi w tym, iż dokumentacja przez wiele miesięcy zalega w jednostkach uzgadniających, wielokrotnie zmieniane są reguły przetargowe, kryteria oceny warunków kontraktowania. Niezwykle długo trwają procedury zatwierdzania, brak koordynacji przetargów, są opóźnienia w uzyskaniu środków na rachunku beneficjenta. Dokumenty finansowe przesyłane są do NFOŚiGW, stamtąd do MŚ i do MF, przy czym każda z tych instytucji może zgłosić uwagi i żądać korekty – po korektach proces zaczyna się od nowa, bez względu na szczebel, na którym zgłoszono uwagi. Dużo czasu zajmuje opiniowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, istnieją rozbieżności między wizją specyfikacji NFOŚiGW a MŚ, którego opinia na temat zapisów zawartych w specyfikacji jest różna od opinii Funduszu. Uzgodnienie specyfikacji jest więc czasochłonne i wpływa na przesunięcia w czasie przetargów, grozi niedotrzymaniem terminów realizacji projektu itd., itd.

– Również inne przedsięwzięcia, takie jak korzystanie z wód, ochrona wód oraz ochrona przed skutkami powodzi mają być finansowane przede wszystkim przez użytkowników. Wsparcie z budżetu ma być wyjątkiem, a nie regułą. Czy polskie samorządy poradzą sobie z tym zadaniem, skoro wielkość ich budżetów jest pochodną mizerii w kasie państwa?

– No i mamy kolejny problem. Nie dość, że samorządy lokalne są biedne, to dodatkowo ograniczone limitami kredytowymi. Aby więc pozyskać potrzebne środki, trzeba korzystać z nowych i ciągle mało popularnych formuł. Należą do nich np. partnerstwo publiczno-prywatne, które ma szansę sprawdzenia się przy podejmowaniu inwestycji o charakterze regionalnym, i korzystanie z obligacji przychodowych, komunalnych, które emitować mogą m.in.



Reaktor oczyszczalni „Centralna” w Bytomiu

jednostki samorządu lokalnego poza limitem kredytowym. Obligacje przychodowe mają charakter długoterminowy, zabezpieczone są z przychodów przedsięwzięcia finansowanego emisją lub wskazanego jako zabezpieczenie emisji, są bezpieczne dla obligatariuszy, bo wpływ przychodów z przedsięwzięcia na dedykowany rachunek wyłączony jest z masy upadłościowej i zarządzany przez administratora. Obligatariusze mają pierwszeństwo w zaspokajaniu roszczeń przed innymi wierzycielami, a ocena ratingowa podnosi wiarygodność kredytową. Również banki komercyjne systematycznie zwiększają zainteresowanie finansowaniem gminnej infrastruktury. Inwestycje wodno-ściekowe cechują wprawdzie długie okresy i niskie finansowe stopy zwrotu, lecz również niskie ryzyko. Te sposoby pozyskiwania funduszy są ciągle mało popularne, ale sądzę, że otwierają nowe możliwości tak przed samorządami, jak i firmami wodociągowo-kanalizacyjnymi. Optymalnym rozwiązaniem jest stworzenie sprawnego systemu współpracy, obejmującego swoim zasięgiem obszar dostatecznie duży do podejmowania wspólnych przedsięwzięć, wykraczających poza skalę i możliwości pojedynczych gmin.

– Wskazuje się, że urynkowanie cen wody nie obejmuje rzeczywistych kosztów udostępnienia zasobów wody oraz jej ochrony. Czy wdrożenie zasady zwrotu kosztów usług wodnych spowoduje wzrost cen dla końcowych użytkowników? Na jakich założeniach powinna opierać się polityka opłat za korzystanie z wód, aby uwzględniając koszty eksploatacji oraz budowy urządzeń i systemów gospodarki wodnej, zwłaszcza w zakresie ilości i jakości wód, nie sprowadzała się tylko do drenażu budżetów, szczególnie samorządów lokalnych?

– Przede wszystkim ceny za wodę nie zostały urynkowane. Są to ceny politycz-

ne, wynikające z ustaleń samorządów lokalnych. Często nie odzwierciedlają prawdziwych kosztów, jakie powinny ponosić firmy wodociągowe, aby zapewnić właściwy poziom jakości usług i stan techniczny infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej. Szczególnie mocno odczuwają to firmy będące zakładami budżetowymi, a więc całkowicie zależne od samorządu. Te firmy na dodatek nie mogą amortyzować poniesionych nakładów. W przyszłości nie będą miały możliwości odtworzenia majątku. Ceny są ustalone raz i obowiązują przez rok. Bez względu na sytuację w jakiej może znaleźć się przedsiębiorstwo, ceny zmienić nie można. Często więc generowana jest strata. Wracając do pani pytania, na jakich założeniach powinna opierać się polityka opłat, powiem, że właśnie na cenach rynkowych, uwzględniających wszystkie koszty ponoszone przez firmy wodociągowo-kanalizacyjne. Z pewnością spowoduje to wzrost cen za wodę, ale ceny za wodę są wysokie w całej Europie, bo takie są koszty zdrowej wody i czystego środowiska. W Polsce dodatkowo wpływają na cenę wody wszystkie płacone przez przedsiębiorstwa podatki pośrednie: korzystanie z pasa drogowego, podatek od nieruchomości, opłaty za korzystanie ze środowiska itd. Stanowią one ok. 20% wszystkich kosztów przedsiębiorstw wodociągowych.

– Czy można uznać za zadowalające tempo wprowadzania wodooszczędnych technologii oraz zmniejszania strat w systemach wodociągowych? Czy takie działania są wspierane instrumentami ekonomicznymi?

– Tak, w wielu przedsiębiorstwach udało się ograniczyć straty wody, stąd też m.in. spadek zużycia wody w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Jednak podstawową przyczyną zmniejszenia zużycia wody jest oszczędne jej używanie

przez mieszkańców po wprowadzeniu opomiarowania zużycia wody. Oczywiście ten spadek spowodowany jest także zredukowanymi potrzebami gospodarki w związku ze zmniejszeniem się liczby zakładów przemysłowych – największego biorcy wody, jak również wprowadzaniem wodooszczędnych technologii w przemyśle. Niewątpliwie jednak jest to także korzyść wynikająca z modernizacji sieci wodociągowych. A instrument ekonomiczny? Użytkownik zużywa mniej wody i płaci niższe rachunki. Odbiorcy indywidualni oszczędzają wodę na całym świecie i wszędzie jest ona dobrem szczególnie chronionym.

– Jak ocenia Pan poziom usług świadczonych przez firmy wodociągowe i kanalizacyjne, począwszy od utrzymania infrastruktury, a skończywszy na obsłudze klientów?

– Odpowiadając ogólnie na pani pytanie muszę stwierdzić, że poziom tych usług jest coraz wyższy. Przez ostatnie lata zdecydowanie poprawiła się jakość wody spożywanej przez ludzi, żyjemy w coraz czystszy środowisku, coraz sprawniej przebiega również obsługa tak indywidualnych odbiorców wody, jak i odbiorców zbiorowych.

Może nie wszystko i nie wszędzie jest tak, jak można by sobie życzyć, ale proszę pamiętać, że luka infrastrukturalna, którą zwykle się nazywać niedobory w zakresie wyposażenia w urządzenia, sieci i instytucje infrastrukturalne oraz dystans dzielący polskie gminy od standardów europejskich, stanowi spuściznę historyczną, którą trudno przezwyciężyć. Ta luka infrastrukturalna zmienia swój charakter, na ciągle niewystarczającą gęstość sieci szczególnie kanalizacyjnych nakładają się niedostatki w zakresie stanu technicznego urządzeń, oferty nowoczesnych usług i jakości ich realizacji. Niekwestionowana ekspansja inwestycyjna i znaczny postęp w sferze wodno-kanalizacyjnej nie może przysłańcać skali potrzeb i wielu wyraźnych dysproporcji zarówno w przekroju regionalnym, w układzie miasto – wieś, jak i w obrębie samego systemu, czyli w poziomie i tempie przyrostu sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. W 2000 r. gęstość sieci kanalizacyjnej była kilkakrotnie mniejsza (16,3 km na 100 km²),



Wystawa maszyn podczas XIII Międzynarodowych Targów Maszyn i Urządzeń dla Wodociągów i Kanalizacji „WOD-KAN”, Bydgoszcz 2005.



Urządzenia do uzdatniania wody w Otwocku

a różnice międzywojewódzkie prawie siedmiokrotne. Diametralnie różniły się wartości dla miast i wsi. Średnio w kraju np. sieć wodociągowa była 4,3 razy lepiej rozwinięta w miastach niż na wsi. Aktualnie w większości gmin wygasa już akcja budowy wodociągów, a priorytet stanowi budowa sieci kanalizacyjnej.

– Przedsiębiorstwa energetyczne będą się przekształcać w firmy o charakterze multienergetycznym i oprócz dostaw energii elektrycznej i ciepła, świadczyć także m.in. usługi wodno-kanalizacyjne. W skali pilotażowej taki program realizuje poznański koncern Enea. Czy będzie to poważna konkurencja dla tradycyjnych firm tej branży?

– Trudno sobie wyobrazić sytuację, że przedsiębiorstwo zajmujące się obecnie dystrybucją energii elektrycznej zajmie się nagle świadczeniem usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Aby takie usługi świadczyć, potrzebne są określone zasoby oraz wiedza i doświadczenie. Myślę, że raczej chodzi o model niemiecki, polegający na tym, że przedsiębiorstwa świadczące usługi łączą się w koncerny, aby obniżyć koszty.

– Czy Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie” zabiegała o zmianę ustawy o zamówieniach publicznych? Jakie skutki dla Państwa branży powoduje działanie tej ustawy w dotychczasowym brzmieniu?

– W obowiązującej ustawie o zamówieniach publicznych brak jest wyraźnego uwarunkowania, z którego wynikałoby, że umowy powinny zawierać wszyscy oferenci składający ofertę wspólną. Ustawa powinna doprecyzować sytuacje, które powodowałyby konieczność rozstrzygnięcia przez zespoły arbitrow przpadków, gdy zamawiający i oferent opierali się na interpretacjach. Należałoby ograniczyć możliwe formy zabezpieczeń do nieodwołalnych gwarancji bankowych, a także skwantyfikować pojęcie ceny rażąco niskiej lub wysokiej, z wprowadzeniem sankcji dla oferentów stosujących takie praktyki. Powinno się także zastąpić pojęcie ceny pojęciem kosztu oferty. Należy również wprowadzić sankcje za nieuzasadnione odwołania i protesty. Izba rzeczywiście zgłaszała uwagi do nowelizowanej ustawy, wiele z nich zosta-

ło uwzględnionych na etapie prac nad nowelizacją, ale ustawa nie została jeszcze uchwalona, więc trudno mówić o jej ostatecznym kształcie.

– W przypadku remontów systemów wodno-kanalizacyjnych wykonywanych w technologiach tradycyjnych wielkość opłat za zajęcie pasa drogowego sięga nawet połowy całości kosztów. Bardzo wysokie są także opłaty związane z zatwierdzeniem planu zmiany organizacji w tej sprawie, tak, aby doprowadzić do obniżenia tych opłat?

– Izba podejmuje takie działania, ale proszę pamiętać, iż działamy w resorcie, w którym bardzo wyraźnie zaznacza się wpływ lobby zarządców dróg: gminnych, powiatowych, regionalnych, właścicieli nielicznych autostrad. Zarządcy dróg szukają pieniędzy, a wodociągi nie mają wpływu na usytuowanie instalacji wodociągowo-kanalizacyjnej, ponieważ plany zagospodarowania terenu opracowuje gmina i to ona wytycza trasę dla sieci. Często nie ma zresztą wyboru, gęsta zabudowa miejska nie pozwala inaczej poprowadzić instalacji, zwykle przejść musi ona przez drogę, tory. Izba podejmuje działania mające uświadomić władzom centralnym, że dla sieci wodociągowo-kanalizacyjnych w większości przypadków musi się znaleźć miejsce w pasie drogowym, bo przecież nie będziemy układać sieci w chmurach. Jeżeli nie będzie zrozumienia dla tych uwarunkowań, to niewielkie są szanse na wybudowanie 37 tys. km kanalizacji sanitarnej w ramach Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych. Ustalenie dyskryminujących opłat za zajęcie pasa drogowego czy umieszczenie uzbrojenia w pasie ulicy jest działaniem na szkodę mieszkańców i oznacza, że odbiorcy usług wodociągowo-kanalizacyjnych finansują budowę ulic.

– Systemy kanalizacyjne mają tę wspólną cechę z zabytkami, że ich renowacja nigdy się nie kończy. Jakie technologie należałoby promować? Które sprawdzają się w polskich warunkach? Czy technologie bezwykopowe są już cenowo konkurencyjne?

– Tak, techniki bezwykopowe stosowane są coraz powszechniej, często zresztą są jedyną możliwością usunięcia awarii sieci. Są mniej uciążliwe dla otoczenia, nie niszczą otaczającej podziemną sieć, infrastruktury. W wielu przypadkach ta metoda okazuje się również tańsza, bo naprawa trwa krócej i przebiega bezkolizyjnie dla otoczenia.

– Ostatnie dwa, trzy lata to generalnie okres zastojów w remontach sieci wodociągowych, co tłumaczy się tym, że gminy i firmy wodociągowe zaczęły gromadzić pieniądze na wkłady do Funduszy ISPA lub Funduszu Spójności. Czy widać już symptomy ożywienia?

– Zastój dotyczył raczej okresu 50 po wojennych lat. Natomiast ostatnie 15 lat to okres wyraźnego wzrostu nakładów na remont. Może w ostatnich latach tem-

po wzroście nakładów było niższe, ale wynika ono raczej z przygotowywania nowych dużych projektów przez firmy wodociągowe lub samorządy, do których włączane są duże zakresy prac remontowych. Przewiduje się, że projekty te będą współfinansowane z grantów Komisji Europejskiej. Po ich zatwierdzeniu i podpisaniu kontraktów, w statystykach na pewno wzrośnie wielkość nakładów na remonty. Obecnie Krajowym programem oczyszczania ścieków komunalnych w ramach NFOŚiGW objęto 1110 oczyszczalni ścieków oraz o 16 tys. km wydłużono długość sieci koniecznej do wybudowania w 200 dodatkowych aglomeracjach. Przed nami więc budowy konwencjonalnych, biologicznych oczyszczalni ścieków, oczyszczalni z podwyższonym stopniem usuwania biogenów, systemów kanalizacji zbiorczej, a także rozbudowa i modernizacja istniejących oczyszczalni.

– Czy podziela Pan opinię niektórych specjalistów, że nie zdołamy wykorzystać w pełni unijnych środków z powodu braku dostatecznej liczby dużych firm wykonawczych, zaś brak potencjału wykonawczego może przyciągnąć za sobą wzrost cen usług?

– Uważam, że z taką sytuacją musimy się liczyć. Środki inwestycyjne spływają nierównomiernie, co może w konsekwencji doprowadzić do powstania dużego frontu robót koniecznych do wykonania w stosunkowo krótkim czasie. Szczególnie że firm specjalistycznych, o dużych możliwościach przerobowych, nie ma zbyt wiele na polskim rynku. Z drugiej strony taka sytuacja powinna też wpłynąć na ożywienie rynku pracy i powinny powstawać firmy podejmujące nowe zadania.

– Jakie są Pańskie przewidywania dotyczące rozwoju rynku usług wodnych i kanalizacyjnych w perspektywie kilku oraz kilkunastu najbliższych lat?

– Procesu modernizacji infrastruktury wodno-kanalizacyjnej oraz jej organizacji nie można rozpatrywać tylko w kategoriach kosztów i ogromnego wysiłku inwestycyjnego. Niesie on ze sobą liczne korzyści. Dzięki planowanym przedsięwzięciom należy oczekiwać polepszenia jakości wód powierzchniowych, w tym zwłaszcza ujmowanych jako źródło wody do picia. Realizacja programu „dostosowawczego” powinna przyczynić się do poprawy warunków życia, stanu zdrowia polskiego społeczeństwa, zmniejszenia strat ekologicznych, do racjonalizacji wykorzystania zasobów naturalnych, lepszej ochrony ekosystemów. Powinna być istotnym czynnikiem aktywizacji gospodarczej gmin, wzrostu ich atrakcyjności inwestycyjnej, rozwoju turystyki i rekreacji. Ważną korzyścią będzie też poprawa międzynarodowego wizerunku Polski, która, mimo znacznego postępu, nadal traktowana jest jako państwo nieprzestrzegające wymogów ochrony środowiska.

– Dziękuję za rozmowę.