

MODELE ZARZĄDZANIA USŁUGAMI WODNO-KANALIZACYJNYMI – DOŚWIADCZENIA ZAGRANICZNE

Spis treści

Modele zarządzania usługami wodno-kanalizacyjnymi - doświadczenia zagraniczne	1
Wstęp	2
1. Cel referatu	2
2. Charakterystyka techniczna, socjalna i ekonomiczna	3
3. Ogólna informacja o koncepcjach ekonomicznych	4
4. Formy organizacyjne	4
5. Regulacja	7
6. Doświadczenie międzynarodowe	8
6.1. Wzorce rozwiązań w Europie Zachodniej.....	8
6.2. Wzorce rozwiązań w Europie Środkowej i Wschodniej	19
7. Wnioski: wzorce organizacji, regulacja i reforma	23
8. Analiza szczegółowa	24
8.1. Niemcy Wschodnie	24
8.2. Dolna Saksonia - prywatyzacja przemysłu wodno-kanalizacyjnego: system operatora	27
9. Bibliografia	30

¹ Dyrektor Oxford Economic Consulting Ltd., specjalista w zakresie regulacji monopolii sieciowych, głównie telekomunikacji, autor licznych publikacji, opracowań i ekspertyz, były dyrektor Research Centre w Hertford College (Uniwersytet Oxfordzki).

Wstęp

Ekonomika sektora wodno-kanalizacyjnego (SWK) jest wyjątkowo złożona i do tej pory zagadnienie to było raczej pomijane w systematycznych badaniach. Uprzemysłowane kraje zachodnie wprowadziły tak powszechnie dostępne i wygodne usługi wodno-kanalizacyjne, że społeczeństwo przywykło do nich jak do 'nie-produktów', których wartości się na co dzień nie docenia. W krajach rozwijających się usługi te są niewystarczające, co było zawsze rozpoznawane za poważne zagrożenie dla zdrowia. Problem ten często wiązano z ogólnym brakiem funduszy, urbanizacją itp.

Zagadnienie przebudowy sektora wodnego w byłych krajach socjalistycznych pojawiło się na agendzie w tym samym czasie, gdy zarówno rozwinięte jak i rozwijające się kraje zaczęły zmieniać podejście do tego sektora. Tradycyjne inżynierskie lub 'dyktowane podażą' podejście nie zdołało rozwiązać problemów wynikłych z poważnej nierównowagi między podażą i popytem. Wodę zaczęto traktować jako rzadki towar, którego dostarczanie staje się coraz kosztowniejsze. W konsekwencji, świadczenie usług wodnych i kanalizacyjnych zaczęto postrzegać jako działalność komercyjną, w której istotna jest ekonomiczna efektywność.

Z ekonomicznego punktu widzenia kraje Europy Środkowej i Wschodniej traktowały wodę jako dobro publiczne i zapewnienie bezpłatnego (lub prawie bezpłatnego) dostępu do usług wodnych i kanalizacyjnych wszystkim obywatelom było uważane za obowiązek państwa. W ustroju socjalistycznym SWK miał być opłacany z nadwyżki budżetu państwa. Wprawdzie w latach intensywnego uprzemysłowienia osiągnięto zazwyczaj duży zasięg i gęstość sieci wodnej i kanalizacyjnej, jednakże system ten jest przestarzały i wymaga zmian strukturalnych. Problem nie polega na braku wodociągów czy scentralizowanego systemu oczyszczania ścieków - lecz na tym, że woda jest zanieczyszczona na skutek starych i nieodpowiednich rur. Zmiany są konieczne a zwłoka jest kosztowna.

Można wyodrębnić co najmniej trzy powody dla których sektor ten jest najwolniej się przekształcającym:

- brak jasności co do wyboru instytucyjnego modelu przemian;
- decyzje są w gestii władz lokalnych lub regionalnych;
- sektor jest silnie obciążony ideologią.

Przekształcenia SWK w większości ekonomii przejściowych dopiero co się zaczęły. W literaturze ekonomicznej wyodrębnione zostały takie zagadnienia jak udział prywatnego sektora (UPS), rozdział strukturalny, regulacja naturalnych monopolii. Zagadnienia te i trendy muszą zostać wypełnione treścią, aby podejmujący decyzje mogli zastosować je do określonych warunków. Może to być dokonane na drodze teoretycznej - przez wyjaśnienie koncepcji i modeli, lub bardziej praktycznie - przez analizę przykładów organizacji i reform sektora wodnego w innych krajach. Podczas gdy pewne zrozumienie teoretyczne koncepcji ekonomicznych jest niezbędne, to analiza przykładów praktycznych może być dobrą drogą uświadomienia podejmującym decyzje różnorodności możliwych rozwiązań.

1. Cel referatu

Celem referatu jest:

- zapoznanie uczestników z różnymi typami koncepcji ekonomicznych, które są wykorzystane w analizie sektora wodno-kanalizacyjnego;
- omówienie organizacji tego sektora w różnych krajach świata. Analiza porównawcza skupia się na organizacji strukturalnej i regulacji;
- wskazanie sposobu oceny skutków ekonomicznych każdego z rozwiązań;
- przedstawienie szczegółowej analizy przemian sektora wodno-kanalizacyjnego w Niemczech Wschodnich, która demonstruje niebezpieczeństwa bezpośredniego przeniesienia doświadczeń zachodnich do ekonomii przejściowych.

Aby uniknąć kosztownych błędów, strategia przemian sektora wodnego musi być przemyślana biorąc pod uwagę doświadczenia międzynarodowe i uwarunkowania lokalne. Proste kopiowanie jakiegokolwiek modelu ma niewielkie szanse powodzenia.

2. **Charakterystyka techniczna, socjalna i ekonomiczna**

Do początku lat 90-tych przemysł wodno-kanalizacyjny funkcjonował według tradycji podejścia inżynierskiego lub 'dyktowanego popytu'. Objawami ogólnego poważnego kryzysu w zaopatrzeniu w usługi wodno-kanalizacyjne były w zależności od regionalnych warunków, ograniczenia hydrologiczne, rosnące koszty środowiskowe i ekstremalne ograniczenia finansowe. W wielu krajach występują wszystkie te objawy, czyniąc zadanie przebudowy sektora szczególnie trudnym. Wyodrębnionych zostało szereg przyczyn ogólnego kryzysu, ale wszystkie one sprowadzają się do braku zrozumienia przez społeczeństwo ekonomicznej wartości wody. Ceny wody do początku lat 90-tych nie uwzględniały środowiskowych efektów zewnętrznych i w znacznej części świata nie pokrywały rzeczywistych kosztów usług. Gdy SWK zaczął być analizowany przez ekonomistów a nie inżynierów, uwidoczniły się złożone problemy spowodowane uwarunkowaniami technologicznymi i socjalnymi.

Zaopatrzenie odbiorców w wodę obejmuje:

- pobór wody ze zbiorników wodnych, rzek i warstw wodonośnych;
- uzdatnianie;
- rozprowadzanie wody do odbiorców.

Czynności uzdatniające zależą od natury źródła wody, początkowej jakości i zamierzanego użytku wody. Mogą one obejmować prostą dezynfekcję wody gruntowej z warstw wodonośnych po stosowanie takich metod jak dozowanie środków chemicznych, wymuszanie tworzenia się osadów, filtrację oraz dezynfekcję wody rzecznej. Susze lub powodzie powodować mogą ogromne zmiany w jakości pobieranej wody i w konsekwencji powodują przeciążenie jednostek uzdatniania wody.

Regulacja przemysłu wodno-kanalizacyjnego skupia się na czystości produktu a istniejące przepisy mają na celu zapewnienie, iż woda jest zdatna do spożycia. Działalność operacyjna jest ukierunkowana na osiągnięcie tego celu a wszelkie niedopełnienia są surowo traktowane przez władze regulacyjne. Woda jest nie tylko uzdatniana do konsumpcji, ale również stosowane są oddzielne systemy do dostarczania czystej wody i do odprowadzania ścieków w celu ich oczyszczenia.

System kanalizacyjny używany jest do zbierania nieczystości z domów mieszkalnych, ścieków przemysłowych oraz wody z powierzchni dróg i dachów, a następnie do ich odprowadzenia i usunięcia, które może być bezpośrednie lub poprzedzone stadium oczyszczania. System kanalizacyjny może być obsługiwany przez przedsiębiorstwo zaopatrujące w wodę lub przez oddzielnego operatora. Przed odprowadzeniem do środowiska, ścieki muszą być oczyszczone w stopniu niepowodującym jego zanieczyszczenia i umożliwiającym ich wchłonięcie przez naturalne środowisko. W związku z tym regulacja wymagać będzie monitorowania wpływów z układu kanalizacyjnego.

Woda jest z natury produktem ciężkim i o dużej objętości, którego koszty transportu są wysokie. Rozmieszczenie sieci dystrybucji wody odzwierciedla położenie naturalnych rejonów poboru wody. Ze względów ekonomicznych, efektywniejsze jest istnienie jednej sieci wodociągowej stąd istnienie monopolu geograficznych. Ponieważ pompowanie wody jest kosztowne, państwa nie rozwinęły ogólnokrajowych sieci, które umożliwiłyby transportowanie wody z rejonów obfitujących w wodę do rejonów niedoboru. Dlatego zapotrzebowanie na wodę musi być zaspokajane w obrębie danego rejonu poboru wody. Regulatorzy ekonomiczni wyważyć muszą koszty różnych opcji uwzględniając bezpieczeństwo zaopatrzenia, którego oczekują odbiorcy.

Sieć rurociągową określaną jest zbiorowym terminem majątku podziemnego. Ze swej natury nie jest on wymieniany, lecz ulepszany i utrzymywany w stanie operacyjnym. Konieczne inwestycje w majątek podziemny oraz w zakłady uzdatniania wody i wyloty kanałów ściekowych są ściśle związane z normami czystości wody i normami środowiskowymi. Dlatego intensywny program inwestycji kapitału i jego monitorowanie są kluczową cechą ekonomicznej regulacji przemysłu. Profil czasowy programu inwestycji kapitału, koszt zgromadzenia tego kapitału i wynikająca opłata kapitałowa razem wzięte stanowią dużą część rocznych kosztów operacyjnych i w związku z tym określają potrzebny strumień przychodów z opłat lub podatków. Stąd regulacje ekonomiczne będą miały duży wpływ na koszty i strumień przychodów, a w związku z tym końcowe ceny lub podatki, jakie zapłacą konsumenci.

3. **Ogólna informacja o koncepcjach ekonomicznych**

Złożoność opisanych powyżej zagadnień sprawia, że trudno jest wyodrębnić `dominujący problem ekonomiczny' i w konsekwencji podzbiór ekonomicznych koncepcji i modeli, który najlepiej odpowiada realiom sektora i wskazuje możliwe usprawnienia. Istnieje pogląd, że SWK rozpatrywany być może w ramach przemysłów sieciowych i infrastrukturalnych takich jak zaopatrzenie w elektryczność i gaz, telekomunikacja oraz transport kolejowy. Kategoryzacja SWK jako przemysłu sieciowego podkreśla niepowodzenie rynku naturalnych monopolii.

Stan naturalnego monopolu oznacza, iż ekonomie skali i celu sprawiają, że najbardziej ekonomiczne jest istnienie tylko jednego usługodawcy na danym rynku. Podczas gdy element sieci może być tylko jednym z elementów w procesie produkcji i zaopatrzenia, istnienie ekonomii integracji różnych etapów produkcji i zaopatrzenia może doprowadzić do tego, że cały przemysł stanie się naturalnym monopolem. Stan naturalnego monopolu rodzi dylemat, iż monopolista siłą podbije ceny i obniży poziom produkcji oraz, że nastąpi maksymalizacja zysku monopolisty kosztem dobrobytu społeczeństwa. Ponadto, w warunkach monopolu usługodawca nie jest zmuszony do poprawy efektywności. Z drugiej strony, tworzenie konkurencji przez duplikowanie sieci nie jest najlepszym rozwiązaniem. Głównymi problemami naturalnego monopolu są redukcja monopolistycznych rent i dostarczanie bodźców do zwiększonej efektywności. Co więcej, dla twórców polityki państwa istnieje kompromis pomiędzy obniżką renty a bodźcami do efektywności wywołanych asymetrią informacyjną oraz problemów zleceniodawca-zleceniobiorca, między twórcami polityki państwa (właściciel lub regulator) a spółką (kierownicy przedsiębiorstwa publicznego lub prywatnego).

Rozwiązania koncepcyjne problemu naturalnego monopolu obejmują i mają na celu:

- zmiany strukturalne (oddzielenie elementu sieciowego od innych usług);
- zmianę właściciela (wybór właściciela publicznego ma zapobiec utracie dobrobytu społeczeństwa, podczas gdy wybór właściciela prywatnego promuje efektywność);
- regulację ekonomiczną (osiągnięcie równowagi pomiędzy obniżką rent a podwyższeniem efektywności).

Zastosowanie jakichkolwiek rozwiązań do przemysłu sieciowego jest pełne kontrowersji, zarówno pod względem teoretycznym jak i praktycznym, np.:

- rozwiązanie strukturalne z oddzieleniem elementu sieciowego od innych elementów usług może znaleźć zastosowanie tylko w rzadkich przypadkach istniejących sieci wodociągowych, ale nie w większości lokalnych zintegrowanych jednostek produkcji, dystrybucji i zaopatrzenia. Koncepcja wspólnego transportu, gdzie przedsiębiorstwa konkurencyjne transportować mogą swój produkt za pomocą systemu dystrybucji innego operatora, nie ma zatem zastosowania w przypadku przemysłu wodnego. Nawet w obrębie określonego rejonu utrzymanie czystości wody i odpowiedzialność za przestrzeganie norm czynią koncepcję wspólnego transportu niepraktyczną. Konkurencja w tym przemyśle nie jest możliwa i struktura przemysłu wodno-kanalizacyjnego pozostaje w formie monopolii geograficznych;
- rozwiązanie z prywatnym właścicielem może nie być odpowiednie, ponieważ utrata kontroli organów władz nad usługami, które są tak ważne dla ludzkiego życia, ma silne implikacje dla zdrowia społeczeństwa;
- zakres odpowiednich rozwiązań regulacyjnych może być ograniczony z powodu niezwykle lokalnego charakteru zarówno regulacji jak i zaopatrzenia oraz z uwagi na długoterminowy charakter inwestycji w tym przemyśle. Regulatorzy wziąć muszą pod uwagę programy inwestycji kapitału, ceny oraz jakość produktu i usług otrzymywanych przez odbiorców, aby uniemożliwić nadużycia pozycji monopolisty.

4. **Formy organizacyjne**

Podążając za trendem zwiększonego udziału sektora prywatnego w infrastrukturze, kilka badań uszeregowało istniejące modele SWK według stopnia oddzielenia przedsiębiorstwa świadczącego usługi od resortu rządowego.

Wyodrębnia się następujące formy organizacyjne w porządku rosnącego zaangażowania sektora prywatnego:

- przedsiębiorstwo w posiadaniu państwa;
- kontrakt usługowy;
- kontrakt o zarządzanie;

- kontrakt dzierżawy;
- kontrakt koncesji;
- kontrakt budowy-eksploatacji-przekazania (BEP);
- odsprzedaż.

Nie jest to sztywny podział i w rzeczywistości występuje elastyczność i częściowe pokrywanie się powyższych kategorii. SWK w przeważającej większości krajów oparty jest na **własności publicznej** (patrz przykłady w dodatkach). Można śmiało powiedzieć, że w większości państw nie objętych przeglądem usługi wodne i kanalizacyjne świadczone są przez przedsiębiorstwa publiczne. Niewiele jest doniesień na temat prób reform przedsiębiorstw sektora publicznego bez odwołania się do udziału sektora prywatnego, jednak reformy takie są przeprowadzane i to z powodzeniem. Istnieją przykłady efektywnych przedsiębiorstw wodnych, które są własnością publiczną, w Ameryce Łacińskiej, Zimbabwie i Botswanie. Główną cechą reform przedsiębiorstw publicznych bez odwoływania się do udziału sektora prywatnego jest wprowadzenie autonomii zarządzania i autonomii finansowej w przedsiębiorstwie publicznym. Wykazano, iż nastąpiła poprawa efektywności przedsiębiorstw publicznych z chwilą uniezależnienia pensji pracowniczych od wydziałów gmin i oddzielenia finansów przedsiębiorstwa i gminy.

Silnie oparty o publiczną własność przedsiębiorstw, system **kontraktu usługowego**, stanowi ostrożną opcję włączenia sektora prywatnego. W modelu tym kontraktorzy wypełniają konkretne i ściśle sprecyzowane zadania techniczne lub administracyjne dla przedsiębiorstwa publicznego. Zadania te określone są w kontrakcie i zapłata jest od wykonanego zadania. Kontrakty usługowe są często odnawiane, co kreuje intensywną konkurencję. Wiele krajów stosuje system kontraktów usługowych. Chilijskie EMOS udziela kontraktów na długoterminowe planowanie, badania wykonalności, konstrukcje, konserwację jednostek produkcyjnych i systemu dystrybucji, kontrolę jakości, prowadzenie systemu automatycznego licznikowania i wystawiania rachunków, zadania administracyjne i inne. Kontrakty są często oferowane byłym pracownikom, którzy są zachęceni do tworzenia własnych spółek.

Kontrakt o zarządzanie jest rozwiązaniem organizacyjnym, w którym sektor prywatny przyjmuje odpowiedzialność za węzłowe czynności jak eksploatacja i konserwacja jednostek produkcyjnych. Konsumenci pozostają klientami przedsiębiorstwa publicznego. Kontraktor jest opłacany za pracę według jasno określonej struktury cen umownych (od liczby podłączeń lub od jednostki objętości sprzedanej wody). Od tego cennika zależy to, czy kontrakty o zarządzanie przyniosą podwyższenie efektywności. Jednolite opłaty od obsługiwanego gospodarstwa domowego lub od objętości sprzedanej wody powodują, że kontraktor będzie stosował rozwiązania minimalizujące nakłady techniczne i wodę, która nie jest objęta licznikowaniem. Międzynarodowe doświadczenie wskazuje potrzebę obarczenia kontraktora częściowym ryzykiem finansowym, gdyż w przeciwnym razie, kontrakty o zarządzanie mogą być niczym więcej jak umowami pomocy technicznej.

Większa odpowiedzialność spoczywa na kontraktorze prywatnym w **kontrakcie dzierżawy**. Dzierżawca nie tylko sprawuje funkcje eksploatacji i konserwacji, ale również ponosi ryzyko finansowe. Odbiorcy są klientami spółki prywatnej i część stawki taryfowej należy się według umowy dzierżawcy. Procent stawki taryfowej należny dzierżawcy jest decydującym elementem we współzawodnictwie o kontrakt. Dzierżawca normalnie nie jest odpowiedzialny za finansowanie nowych inwestycji, ale dostarcza kapitał obrotowy i musi przeprowadzać wymianę rur do określonej średnicy, jeśli zajdzie taka konieczność. Kontrakty dzierżawcze są powszechnie stosowane we Francji i niektórych franko-języcznych krajach i forma ta staje się coraz bardziej powszechna w USA i Ameryce Łacińskiej. Kontrakty zawierane są na okres 10-20 lat we Francji, w USA tylko na 5 lat.

W **układzie koncesyjnym** obowiązki kontraktora poszerzone są o finansowanie wymaganej rozbudowy i odnow. W zamian okres koncesji jest często dłuższy (do 30 lat) niż okres dzierżawy, a procent stawki taryfowej należny koncesjuszowi jest wyższy w celu pokrycia kosztów operacyjnych oraz obsługi długów i deprecjacji nowych inwestycji. Koncesje udzielane są w drodze przetargu oferującym najatrakcyjniejszą kombinację opłat za świadczenie usług i opłat pobieranych od konsumenta. Kluczowymi zagadnieniami w negocjacjach są długość trwania koncesji oraz prawa i obowiązki prywatnej spółki pod koniec tego okresu.

Kontrakt BEP jest rozwiązaniem organizacyjnym mającym na celu ekspansję systemu wodno-kanalizacyjnego. Prywatny koncesjonariusz podejmuje się sfinansować, zaprojektować, skonstruować i oddać do użytku obiekt, eksploatować i utrzymać go w stanie odpowiadającym uzgodnionym normom przez okres kontraktu

(25-30 lat) oraz przekazać majątek w dobrym stanie właścicielowi publicznemu pod koniec tego okresu. Kontrakt BEP ma tę zaletę, że dostarcza bodźców do długoterminowych konstrukcji i efektywnego zarządzania oraz finansowania inwestycji kapitałowych niezależne od finansów publicznych. Projekty te są jednak kosztowne z powodu postrzeganego ryzyka, a negocjacje z tym związane są bardzo złożone.

Odsprzedaż, tj. sprzedaż całej infrastruktury i majątku w ręce sektora prywatnego jest nadal stosunkowo rzadko spotykana. Przykładów dostarczają Anglia i Walia oraz pewne rejony USA. Odsprzedaż pociąga za sobą konieczność wprowadzenia pewnej specjalnej formy regulaminowej kontroli w celu regulacji prywatnego monopolu. Uważa się, iż odsprzedaż nie jest możliwym rozwiązaniem dla większości krajów z powodu braku zainteresowania ze strony sektora prywatnego, braku lokalnych środków inwestycyjnych i rynków kapitałowych.

Analiza przedstawiona w następnym podrozdziale jasno pokazuje, że organizacja sektora jest przystosowana do kulturalnych, ekonomicznych, prawnych i finansowych warunków w danym kraju, i że powszechne są modele elastyczne. Niektóre zastosowane z powodzeniem modele mogły zostać pominięte, np. organizacje spółdzielcze, które występują prawie wyłącznie w południowej części Ameryki Łacińskiej i nie są dobrze zbadane.

Tabela 1. Główne cechy opcji udziału sektora prywatnego.

Opcja	Właściciel	Eksploatacja konserwacja	Inwestor kapitału	Ryzyko komercyjne	Okres (lata)
Kontrakt o zarządzanie	publiczny	prywatna	publiczny	publiczne	3-5
Dzierżawa	publiczny	prywatna	publiczny	dzielenia ryzyka	10-15
Koncesja	publiczny	prywatna	prywatny	prywatne	20-30
BEP	prywatny/publi czny	prywatna	prywatny	prywatne	20-30
Odsprzedaż	prywatny lub prywatny/ publiczny	prywatna	prywatny	prywatne	może być ograniczony tylko licencją

źródło: Richard Temple (Ashurst Morris Crisp), 'Toolkits for Private Sector Participation in Water and Sanitation', IBC Conference 'The Financing of Water and Sewerage Projects', 28-29 January 1997, London.

5. Regulacja

Uzasadnienie dla interwencji sektora publicznego w sektor wodno-kanalizacyjny opiera się na trzech zagadnieniach ekonomicznych: naturalnego monopolu, efektów zewnętrznych i 'towarów o nieświadomianej wartości' (z których konsumenci czerpią większą korzyść niż sobie sami uświadamiają). Jak było wspomniane powyżej, omówione rozwiązania koncepcyjne i praktyczne koncentrują się na traktowaniu problemu naturalnego monopolu w sposób podobny jak w innych przemysłach sieciowych. Wobec braku zastosowania rozwiązań strukturalnych do przemysłu wodno-kanalizacyjnego, nacisk położony został na rozwiązania z włączeniem udziału sektora prywatnego. Takie rozwiązania wysuwane są przez organizacje międzynarodowe i doradców ekonomicznych ze względów efektywności, racji fiskalnych i finansowych.

Przykłady światowe sugerują jednakże, iż udział sektora prywatnego nie pociąga za sobą automatycznie lepszego funkcjonowania SWK. Przekształcenie monopolu publicznego w prywatny może nie podwyższyć efektywności, jeśli nie będzie obecna skuteczna regulacja publiczna. Zwiększony udział sektora prywatnego, jak w opisanych powyżej opcjach rozwiązań, wymaga bardziej złożonego mechanizmu regulacji, co z kolei pociąga za sobą koszty i niebezpieczeństwo błędów regulacyjnych. Poza problemem naturalnego monopolu duże znaczenie mają inne problemy związane z efektami zewnętrznymi i 'towarami o nieświadomianej wartości', gdyż komplikują one regulację. Trzeba sobie zadać pytanie, dlaczego sektor publiczny miałby być bardziej kompetentny w negocjowaniu i monitorowaniu skomplikowanych kontraktów (lub mechanizmów regulacyjnych) niż w świadczeniu usług.

Jednym z ciekawych aspektów dyskusji jest to, iż całkowita odsprzedaż jest rzadko polecana i stosowana w SWK, prawdopodobnie z powodu wielkiej odpowiedzialności polityki państwa za tak niezbędne usługi. Różne formy kontraktów są zalecane i stosowane coraz powszechniej w świecie jako rozwiązania szczególnie odpowiednie dla SWK, gdyż wydają się kreować pewną konkurencję i być kosztowo-efektywne. Nie jest jednakże wcale pewne, czy modele te oferują znaczne korzyści w porównaniu z odsprzedażą czy usługami publicznymi. Z powodu istnienia ryzyka moralnego, asymetrii informacji i znacznej niepewności, konieczne są kontrakty o dużej złożoności, aby kontrakty o zarządzanie, dzierżawcze, koncesyjne i BEP funkcjonowały zadowalająco. Prywatni udziałowcy we Francji zaobserwowali, że na przykład kontrakty typu franchise są trudne do zrozumienia dla obieranych organów władzy. Przykład Niemiec Wschodnich ilustruje trudności w monitorowaniu kontraktów usługowych. Organy władzy zachować mogą własność przedsiębiorstw i prawo decyzji w projektach

inwestycyjnych, ale czyż nie jest tak, że udzielanie kontraktów daje władzom fałszywe poczucie sukcesu lub nawet środek do uzasadnienia złych decyzji? Jedną z oczywistych zalet systemu kontraktowego jest to, że kontraktor godzi się do świadczenia pewnych usług za określoną cenę. Nie jest możliwe uwzględnienie w kontrakcie wszystkich okoliczności, jakie mogą zaistnieć w ciągu 30 lat. Jeśli jednakże warunki kontraktu otwarte są do ponownej negocjacji, ważna zaleta układu jest utracona. Niektórzy inwestorzy mogą się deklarować do świadczenia usług poniżej kosztów, jeśli widzą możliwość ponownej negocjacji kontraktu w późniejszym czasie.

Jeśli więc udział prywatny uważany jest za konieczny, może odsprzedaż jest bardziej odpowiednim rozwiązaniem? Istnieje spore prawdopodobieństwo, że odsprzedaż w połączeniu z zastosowaniem mechanizmu regulacyjnego uczyni bardziej przejrzystym problem pewnych ważnych kompromisów pomiędzy kosztami a korzyściami ze świadczenia usług wodnych i kanalizacyjnych o pożądanej jakości. Jak w innych przemysłach sieciowych, stosowane są dwie główne metody regulacji ekonomicznej: regulacja oparta o stopę zwrotu kapitału i regulacja w oparciu o formułę cenową. USA jest przykładem systemu pierwszego, a Wielka Brytania i Irlandia Północna systemu drugiego. Oba systemy regulacyjne jasno określają koszty wprowadzenia w życie podwyższonych norm wodnych. W USA dokonuje się to podczas publicznych debat w Komisjach ds. Przedsiębiorstw Użyteczności Publicznej poprzez 'test rozsądnego inwestowania' lub 'zasady używanego i użytecznego' ('used and useful principle') w celu określenia stawki zasadniczej. W Wielkiej Brytanii zagadnienie to jest adresowane w debacie na temat czynnika 'K' w formule cenowej. Zastosowanie któregośkolwiek z tych modeli regulacyjnych w SWK rodzi zarazem ogromne problemy. Nie istnieje jeden 'super model' dla organizacji SWK, ponieważ wszystko zależy od wdrożenia. Sukces udziału prywatnego wydaje się zależeć w nie tak dużym stopniu od wybranego modelu, co od skuteczności rządowej regulacji tego udziału.

6. Doświadczenie międzynarodowe

6.1. Wzorce rozwiązań w Europie Zachodniej

Belgia²: organizacja i reforma

Za zapewnienie zaopatrzenia w wodę pitną w Belgii odpowiedzialne są gminy. Niektóre gminy same prowadzą swoje lokalne przedsiębiorstwa wodne, inne zaś ustanowiły przedsiębiorstwa międzygminne, które obsługują więcej niż jedną gminę. W roku 1913 rząd utworzył krajowe przedsiębiorstwo o statusie użyteczności publicznej (Krajowe Przedsiębiorstwo Wodno-Kanalizacyjne). Jest ono podzielone na dwa przedsiębiorstwa regionalne: dla Flandrii i dla Wallonii. W sektorze wodnym dominuje własność publiczna, ale od roku 1985 partnerzy prywatni zaczęli być włączani na ograniczoną skalę w dystrybucję wody. W roku 1996 w produkcji i dystrybucji wody uczestniczyły 2 przedsiębiorstwa regionalne, 30 przedsiębiorstw międzygminnych, 30 przedsiębiorstw gminnych i 82 gminne przedsiębiorstwa usługowe.

Partnerami w przedsiębiorstwach regionalnych są region, prowincje, gminy i inne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (np. przedsiębiorstwa międzygminne). Przedsiębiorstwo Walonii zezwala również na udział osób prywatnych. Gminy uczestniczą w finansowaniu inwestycji na ich terenie i mają przyznaną roczną dywidendę dla pokrycia kosztów finansowych. Przedsiębiorstwa międzygminne obejmują przedsiębiorstwa użyteczności publicznej założone przez gminy. Przedsiębiorstwa międzygminne mają zróżnicowany charakter: przedsiębiorstw czysto publicznych, mieszanych, jednostek prowadzących produkcję i dystrybucję oraz jednostek o funkcji wyłącznie dystrybucyjnej. Sieć wodociągowa jest albo w posiadaniu gmin albo samego przedsiębiorstwa. Funkcjonowanie przedsiębiorstw gminnych reguluje Prawo Dotyczące Władz Lokalnych. Jakkolwiek przedsiębiorstwa gminne mają autonomię finansową i techniczną, nie posiadają one oddzielnej władzy prawnej. Z powodu wysokich norm jakości i intensywności kapitałowej, przedsiębiorstwa gminne mają trudności w przetrwaniu i ich liczba maleje. Produkcja staje się coraz bardziej scentralizowana. Przedsiębiorstwa usługowe są całkowicie włączone w administrację gminy, bez istnienia oddzielnych kont finansowych. Wreszcie, stosowany jest system koncesji (tymczasowych kontraktów pomiędzy władzami publicznymi a przedsiębiorstwem). Miasta Gent,

² A. Verbruggen, I. Janssen i S. Verheyen w 'Utility Regulation 1997', *Privatisation International*, London, 1997.

Ostenda, Doornik i Blankenberge zawarły ostatnio takie kontrakty z Electrabel.

Belgia: polityka cenowa

Przedsiębiorstwa są w sytuacji monopoli, ale ceny wody regulowane są przez federalnego Ministra Spraw Gospodarczych. Zadaniem przedsiębiorstw wodnych jest zaopatrzenie w wysokiej jakości wodę za godziwą cenę. Z zasady, cena wody pitnej jest w wysokości pokrywającej koszty. Jakakolwiek podwyżka cen uzasadniona być musi spodziewanymi w przyszłości stratami finansowymi i przedstawiana jest do rozpatrzenia Krajowemu Komitetowi Cen. Występują znaczne różnice między cenami wody dostarczanej przez różne przedsiębiorstwa i czasem ceny te są różne w gminach obsługiwanych przez to samo przedsiębiorstwo.

Dania³: organizacja i reforma

Organizacja duńskiego przemysłu wodnego ma charakter lokalny podobnie jak produkcja elektryczności i ogrzewanie. Około 50% zaopatrzenia w wodę zaspokajane jest z około 140,000 indywidualnych studni, 27% przez około 3,600 niewielkich spółdzielni konsumentów, a pozostałe 33% przez około 300 gminnych przedsiębiorstw wodnych. W ogólności, zaopatrzenie w wodę nie jest zintegrowane z usługami kanalizacyjnymi.

Dania jest krajem obfitującym w zasoby dobrej wody gruntowej. To wyjaśnia zdecentralizowaną strukturę sektora, gdyż transportowanie wody z jednego rejonu do drugiego nie jest zazwyczaj ekonomiczne. Głównym zagadnieniem regulacyjnym była i nadal jest ochrona zasobów wody gruntowej. W przeszłości obawiano się głównie nadmiernej ich eksploatacji, która mogłaby obniżyć poziom wody gruntowej i w konsekwencji mieć szkodliwy wpływ na jeziora, rzeki i poziom wody w innych studniach. Obecnie głównym powodem do niepokoju jest zanieczyszczenie wód przez rolnictwo i odpady przemysłowe. Oczekuje się, iż na skutek wzmocnionej regulacji środowiskowej nastąpi pewna koncentracja własności, gdyż obecni właściciele pojedynczych studni i małych spółdzielni konsumentów nie mają koniecznych środków finansowych i ekspertyzy dla zapewnienia stałego zaopatrzenia w czystą wodę. Należy się spodziewać, iż gminy, które są zgodnie z prawem wodnym odpowiedzialne za zaopatrzenie ich rejonu w wodę, przejmą tę działalność, gdy prywatni właściciele zmuszeni będą jej zaniechać.

Do poboru wody (zarówno gruntowej jak i powierzchniowej) konieczne jest posiadanie licencji. Licencje na pobór poniżej 6,000 m³ wody rocznie z jednego stanowiska wydawane są przez gminy. Licencje na większe ilości wydawane są przez powiat. Okres ważności licencji wynosi 10-30 lat w zależności od typu źródła wody (10 lat dla wody powierzchniowej i 30 lat dla wody gruntowej). Licencja określa maksymalną ilość wody, jaka może być pobrana i nakłada warunki na sposób poboru. Licencje uwzględniać muszą powiatowy plan zasobów wodnych i gminny plan zaopatrzenia w wodę. Tak więc nadzór eksploatacji zasobów wodnych jest obowiązkiem powiatów, podczas gdy na gminach spoczywa obowiązek zapewnienia ich mieszkańcom czystej wody w wymaganych ilościach.

Dania: polityka cenowa

Ogólne zasady kalkulacji taryf wodnych zawarte są w 'Ustawie o Zaopatrzeniu w Wodę'. Taryfy odzwierciedlać powinny całkowite poniesione koszty a spółki zaopatrujące w wodę powinny osiągać zysków. Dla spółdzielni niezarobkowość jest oczywistą zasadą. Zgodnie z dawną duńską tradycją, gminy nie powinny wykorzystywać swoich przedsiębiorstw użyteczności publicznej jako dodatkowego źródła dochodu (jak również nie powinny ich subsydiować). Taryfy kontrolowane są przez władze gminy, ale nie są one na ogół poddawane szczegółowym badaniom. O strukturze taryfowej decyduje indywidualnie każda spółka wodna. Każdy konsument powinien płacić w zależności od kosztów ponoszonych przez usługodawcę dla zaopatrzenia go w wodę. Ponieważ większość kosztów jest stała, a koszty zaopatrzenia

³ O.J.Olsen w 'Utility Regulation 1997', *Privatisation International*, London, 1997.

są na ogół niskie, powszechna jest taryfa składająca się z opłaty za podłączenie i opłaty stałej. Taryfy w różnych regionach różnią się znacznie, odzwierciedlając różnice w kosztach poboru, uzdatniania i dystrybucji wody. Różnice taryfowe są także spowodowane tym, że niektóre przedsiębiorstwa mają wyższe ambicje w sferze kontroli jakości i więcej inwestują. Szczególnie większe przedsiębiorstwa gminne mają takie ambicje, podczas gdy małe spółdzielnie konsumentów preferują prostsze podejście.

Francja⁴: organizacja i reforma

We francuskim sektorze wodno-kanalizacyjnym występuje skrzyżowanie zarządzania publicznego i prywatnego, a dominującą pozostaje własność publiczna. Około 70% konsumentów zaopatrzenia w wodę i 35% konsumentów usług kanalizacyjnych obsługiwanych jest przez spółki prywatne. Wśród prywatnych usługodawców dominuje niewielka liczba bardzo dużych firm, z których czterema głównymi są: Compagnie General des Eaux (CGE), Lyonnaise des Eaux, Saur i Cise.

Inwestycje publiczne w sektorze wodno-kanalizacyjnym koordynowane są przez sześć publicznych Agences de l'eau, które stanowią władze dorzeczy rzek obejmujące całą Francję i Korsykę. Dostarczają one także fundusze, pochodzące z podatków, na rozwój zasobów wodnych i zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska. Państwowe Ministerstwa Środowiska (zarządzanie zasobami wodnymi) i Zdrowia (jakość wody i usuwanie odpadów) podzieliły się odpowiedzialnością za przemysł wodno-kanalizacyjny. Kierownictwo de l'Eaux w Paryżu odpowiada za ogólny nadzór nad przemysłem, strukturą rynku, funkcjonowaniem i cenami, ale odpowiedzialność za szczegółową regulację spoczywa na gminach.

We Francji istnieje 37,000 gmin różniących się obszarem i populacją, które są obsługiwane przez 15,000 różnych przedsiębiorstw wodnych. Na czele komuny stoi mer, który jest odpowiedzialny za zaopatrzenie w wodę i inne usługi w jego jurysdykcji. Gminy mogą świadczyć usługi bezpośrednio lub przez udzielanie kontraktów spółkom prywatnym. Obecnie około 75% usług wodnych jest zlecanych. Występują dwa główne rodzaje kontraktów: 'kontrakty affermage' i 'kontrakty koncesyjne'. W kontraktach pierwszego rodzaju, które są obecnie najbardziej rozpowszechnione, gmina pozostaje właścicielem majątku i utrzymuje odpowiedzialność finansową, natomiast prywatny kontraktor odpowiada za zarządzanie, eksploatację i konserwację. Kontrakty te zawierane są na okres około 12 lat. Okres trwania kontraktów koncesyjnych jest dłuższy (do 20 lat) i kontraktor przyjmuje odpowiedzialność za własność majątku, wymiany, eksploatację, konserwację, jak również finansowanie. W przeszłości możliwe były kontrakty na okres dłuższy niż 20 lat, ale 'Ustawa Sapina' z 1993 roku wprowadziła ograniczenie maksymalnego okresu trwania kontraktów koncesyjnych w usługach wodnych i sanitarnych do 20 lat. Oba rodzaje kontraktów określają pewne zobowiązania i cele w odniesieniu do taryf, jakości usług itd. Początkowo, kontrakty koncesyjne były najbardziej popularne, ale teraz gdy istnieje infrastruktura, kontrakty affermage są bardziej powszechne. Gminy mogą się łączyć w syndykaty, które zawierają kontrakt z prywatnymi operatorami. Na przykład, na przedmieściach Paryża istnieje syndykat 144 gmin z populacją 4 milionów mieszkańców.

System franchise okazał się odpowiednim dla realizacji poważnych nowych programów kapitałowych w skali regionu, jak również programów na niewielką lokalną skalę. System ten kreuje konkurencję dla rynku. Gmina wybiera preferowanego operatora, który prowadzi usługi przez okres trwania kontraktu. Gminy mają znaczną swobodę decyzji w udzielaniu franchisów. Kontrakty pomiędzy gminami a spółkami prywatnymi nie są udostępniane do szczegółowego badania z powodu dużego współzawodnictwa podczas procesu przetargowego.

Francja: polityka cenowa

Nie istnieją ogólnokrajowe zasady w odniesieniu do opłat i ich wysokość jest w związku z tym zróżnicowana. Normalną praktyką jest licznikowanie konsumentów, aczkolwiek w niektórych przypadkach nie jest to możliwe z powodu zbyt wysokich kosztów. Bloki mieszkalne na przykład, mają jeden licznik i mieszkańcy bloku uzgadniają między sobą wysokość opłat ponoszonych przez każdego mieszkańca.

⁴ P.Burns i D.Parker w 'Utility Regulation 1997', Privatisation International, London, 1997.

Taryfy ustalane są na początku okresu kontraktu i podlegają indeksacji przy użyciu wskaźników związanych z kosztami i zmodyfikowanych przez czynnik efektywności. Dążenie do wpłynięcia na ceny jest silne tylko w trakcie negocjacji kontraktów. Główną sankcją za wprowadzenie zbyt wysokich cen jest nie odnowienie kontraktu przez gminę. Ponadto, możliwe są sankcje prawne w okresie trwania kontraktu, jeśli wystąpi niedotrzymanie warunków kontraktu przez operatora co do usług czy cen.

Przy końcu okresu kontraktu i przed udzieleniem następnego, komuny poddać mogą rewizji jakość świadczonych usług. W styczniu 1997 przodujące francuskie spółki wodne ostro zareagowały na krytyczny raport wydany przez rządową instytucję kontrolną, Cour des Comptes, na temat usług wodnych i zarządzania nimi na terenie całego kraju. Raport uwidoczniał gwałtowny wzrost cen na przestrzeni kilku minionych lat, brak przejrzystości w sposobie realizacji kontraktów i nieefektywność administracji. Spółki wodne skierowały uwagę na wprowadzone niedawno prawa, które wzmożyły konkurencję i przejrzystość.

Gminy na ogół biorą pod uwagę czynniki socjalne przy ustalaniu cen, ale nie wprowadzają one szczególnych kryteriów. Ceny muszą pokryć całkowity koszt świadczenia usług wodno-kanalizacyjnych, a ponadto objąć podatek na rzecz lokalnej komuny i opłatę na rzecz jednego z dwóch funduszy administrowanych przez Agences de l'eau (funduszu subsydiów na projekty wodne i funduszu nowych prac kapitałowych). Subsidia są potem wypłacane spółkom z tych funduszy. Skutkiem mogą być ceny, pobierane przez niektóre spółki, które nie będą koniecznie pokrywać całego kosztu zaopatrzenia. Rozprowadzanie subsydiów przez Agences de l'eau stanowi element skoordynowanego podejścia do inwestycji w sektorze wodnym.

Irlandia: organizacja i reforma

Prowadzenie usług wodnych i związanych z nimi konserwacji spoczywa na poszczególnych władzach lokalnych, których jest w Irlandii 88. W przeciwieństwie do Wielkiej Brytanii w Irlandii nie istnieją ogólnokrajowe instytucje regulacyjne dla przemysłu wodnego w rodzaju Krajowego Zarządu Rzek czy OFWAT-u. Regulacja zaopatrzenia w wodę rozłożona jest na szereg wydziałów rządowych i administrowana jest przez władze lokalne. Na przykład, Ministerstwo Gospodarki Morskiej odpowiada za ochronę rybołówstwa poprzez regionalne zarządy rybołówstwa, a Komisarze Robót Publicznych odpowiedzialni są za legislację dotyczącą drożności arterii wodnych, pomocy powodziowej i żeglugi śródlądowej. Użytkowanie gruntów jest na ogół domeną poszczególnych organów do spraw planowania i regulowana jest przez Ministra Środowiska.

Za świadczenie usług oczyszczania ścieków i kanalizacyjnych odpowiadają władze lokalne, zgodnie z `Ustawą o Usługach Sanitarnych` i `Ustawą o Zanieczyszczeniu Wody`, a Ministerstwo Środowiska zachowuje tę samą finansującą i nadzorczą funkcję jak w przypadku zaopatrzenia w wodę. Wymagane są również wkłady kapitału przemysłowego.

Irlandia: polityka cenowa

Woda sprzedawana jest konsumentom przez władze lokalne po cenach przez nie ustalanych. Stosowana jest jednolita stawka opłat za usługi dla gospodarstw domowych (może ona zawierać element opłat za usługi kanalizacyjne oraz/lub wywóz śmieci, albo może to być łączna opłata za wszystkie te usługi). Wysokość stawki rocznej waha się na terenie kraju pomiędzy 50 a 150 IR., za wyjątkiem Korporacji Dublin i Limerick, gdzie usługi te są bezpłatne. System ulg jest normalnie stosowany dla osób w trudnej sytuacji. Komercyjni i przemysłowi konsumenci płacą według jednolitej stawki hurtowej opartej o objętość zużytej wody, która może być licznikowana lub nie. Wysokość opłat zależy od władz lokalnych.

Koszt kapitałowy zaopatrzenia w wodę i usług kanalizacyjnych ponoszony jest przez państwo poprzez 100% (w większości przypadków) dotacje kapitałowe udzielane przez Ministerstwo Środowiska. Zasadniczo władze lokalne składają propozycje projektów zaopatrzenia w wodę do Ministerstwa Środowiska. Inspektorat techniczny ministerstwa ocenia propozycje z technicznego punktu widzenia. Konieczna jest także analiza ekonomiczna i środowiskowa. Kontraktorzy do realizacji zaakceptowanych projektów wybierani są w drodze przetargu przez władze lokalne, zgodnie z procedurą nabywczą kraju i Wspólnoty Europejskiej, a kontrola finansowa i monitorowanie dokonywane są przez Ministerstwo

Środowiska w skali krajowej. Ministerstwo aprobuje angaż inżynierów konsultantów przez władze lokalne, przetwarza streszczenia i raporty wstępne i zatwierdza dokumenty kontraktu i przetargi dla wszystkich projektów publicznych. Ponadto, Minister Środowiska zatwierdzić musi oświadczenia o wpływie inwestycji na środowisko, które wymagane są w procesie ubiegania się o pozwolenie budowlane w przypadku projektów o określonym rodzaju i wielkości. Około 600 milionów IR, w pracach kapitałowych zaangażowanych jest w Program Inwestycji w Usługi Wodne stanowiący część Krajowego Planu Rozwoju na lata 1994-1999. Ponadto, wymagane są wkłady kapitałowe od przemysłowych użytkowników wody, którzy czerpią bezpośrednie korzyści z publicznych projektów zaopatrzenia gmin w wodę. Wysokość tych wkładów negocjowana jest przez władze lokalne.

Włochy⁵: organizacja i reforma

Włoski przemysł wodno-kanalizacyjny jest ogromnie rozdrobniony. Dwiema głównymi przyczynami tego zjawiska są: niezadowolająca polityka taryfowa (szczególnie w odniesieniu do zwrotu kosztów inwestycji w transport, dystrybucję i dodatkowe konserwacje) oraz dążenie pewnych rad do bezpośredniego kierowania usługami w celu osiągnięcia odpowiedniego poziomu jakości usług.

Przemysł jest zintegrowany w pionie, większość firm zajmuje się bezpośrednio produkcją, transportem i dystrybucją. Ponadto, firmy gminne i prywatne często rozgałęziają się w sektor gazowy itp.. Na 6,200 firm sektora składają się głównie firmy prowadzone przez rady, niewielki procent stanowią firmy gminne, a firmy prywatne stanowią tylko 2% operatorów. Pod względem wielkości lub wartości rynek zdominowany jest przez firmy gminne, które razem wzięte odpowiadają za 60% dystrybucji. Nieliczne prywatne firmy są silnie skoncentrowane. W rzeczywistości, duża część produkcji i dystrybucji prowadzona jest przez ITALGAS (kontrolowany przez ENI), CREA (grupa PESENTI) i FISIA (grupa FIAT). Ostatnio pojawiły się w sektorze również grupy zagraniczne, w szczególności przez współpracę pomiędzy FISIA i LYONNAISE DES EAUX i kupno akcji przez firmę COMPAGNIE GENERALE DES EAUX w firmie ACQUE POTABILI (prawie całkowicie kontrolowanej przez ITALGAS). ITALGAS obsługuje obecnie około 900,000 konsumentów, rozprowadzając około 300 mln m³ wody do 2.5 mln mieszkańców.

Regulacja konkurencji w przemyśle wodnym uległa kompletnej zmianie w roku 1994, kiedy ratyfikowane zostało rozdzielenie pomiędzy własnością a zarządzaniem w tych usługach. Do tamtego czasu obie te funkcje były głównie w rękach tej samej rady czy prowincji. Jako że nie jest już możliwe bezpośrednio zarządzanie przez rady czy prowincje, nastąpi stopniowe zwiększenie konkurencji. Licencje udzielane będą firmom publicznym lub prywatnym w drodze przetargu. Jednocześnie, określenie optymalnych dorzeczy (ATO) sprzyjać winno wzrostowi wielkości firm zarządzających, umożliwiając poprawę efektywności.

Podstawowym dokumentem w świadczeniu usług jest porozumienie. Dokument ten charakteryzuje kontrakt udzielany przez rady czy prowincje na świadczenie usług. Określa on rodzaj zarządcy (firma gminna, publiczna lub prywatna), okres ważności licencji (nie więcej niż 30 lat), sposoby kontroli i wymaganą jakość usług. Licencje udzielane są w drodze przetargu. Warunki przetargu podawane są w głównych gazetach ogólnokrajowych. Często przedmiotem przetargu są nie tylko taryfy, lecz również wielkość inwestycji i propozycje usprawnień. Firmy gminne wyłączone są z procedury przetargowej.

Porozumienie licencyjne ustala w szczególności:

- rodzaj firmy (firma gminna, publiczna lub prywatna);
- zobowiązanie do zarządzania w myśl równowagi ekonomicznej i finansowej;
- okres trwania licencji (nie więcej niż 30 lat);
- sposoby kontroli;
- wymagany stopień efektywności i niezawodności;
- gwarancje finansowe i ubezpieczeniowe;
- kryteria zastosowania taryf i indeksacji;
- gwarancje jakości usług (przestrzeganie 'listy praw konsumenta').

⁵ G.Fraquelli i E.Ragazzi w 'Utility Regulation 1997', Privatisation International, London, 1997.

Zaopatrzenie w wodę należy do podstawowych usług publicznych zapewnianych całemu społeczeństwu. Do każdego podłączenia odnoszą się określone średnie taryfy, o ustalonym charakterze, za wyjątkiem odizolowanych gospodarstw domowych i pewnych rejonów wiejskich, gdzie konsument ponieść musi cały koszt nowej instalacji.

Instytucjami regulacyjnymi dla przemysłu wodnego są Ministerstwo Robót Publicznych (Komitet Inspekcji Użytkowania Zasobów Wodnych) i władze obszaru. Te ostatnie są nową instytucją utworzoną w ramach obecnie wcielanej w życie reformy z 1994r.. Prawo ustanawia utworzenie tzw. 'Optymalnych Obszarów Terytorialnych' (ATO). Pokrywają się one w znacznym stopniu z prowincjami, i w średniej lub dłuższej skali czasu nastąpić powinno grupowanie się firm w ich obrębie. Władze obszaru mają za zadanie koordynację, kontrolowanie i określanie taryf ATO. Organami apelacyjnymi w sporach wynikających z udzielenia koncesji są w pierwszej instancji regionalne trybunały administracyjne (TAR), a w drugiej instancji Rada Państwa. Wszystkie inne spory są rozstrzygane przez zwykłe sądy.

Włochy: polityka cenowa

Nowe normy taryfowe, które weszły w życie w 1996r., oparte są na formule cenowej. W szczególności, taryfy odzwierciedlają jakość zasobów wodnych, jakość świadczonych usług, prace i inwestycje konieczne dla usprawnienia usług, wydatki eksploatacyjne, wynagrodzenie i zainwestowany kapitał oraz wzrost produktywności. Nowe prawo popiera progresywną i redystrybucyjną strukturę taryfową. W szczególności, stosowane są rabaty dla gospodarstw domowych o minimalnym zużyciu i dla grup o pewnej wysokości dochodów, natomiast wyższe opłaty pobierane są od domów, które nie są głównym miejscem zamieszkania, a także za zużycie sezonowe.

Ministerstwo Robót Publicznych musi zdefiniować 'znormalizowaną metodę' - standard dający się zastosować do całego kraju. Taryfa określana jest na poziomie obszaru terytorialnego (ATO). Władze regionu (ATO) aprobuje plan ekonomiczny i finansowy firm i na jego podstawie określają taryfę średnią i sieć taryfową. Komitet nadzorujący wykorzystanie zasobów wodnych (przy Ministerstwie Robót Publicznych) nadzoruje decyzje władz regionu i dąży do ulepszeń 'znormalizowanej metody'. Firmy przeprowadzać muszą oddzielne zestawienia bilansowe dla każdej licencji i prowadzić dokumentację produkcji, kosztów świadczenia usług, inwestycji i jakości usług. Taryfa standardowa obliczana jest według poniższej formuły:

$$T_n = (C+A+R)n-1(1+\pi+K)$$

T_n - taryfa bieżącego roku

C - koszty eksploatacji, zredukowane o określony procent na wzrost produktywności

A - deprecjacja

R - wynagrodzenie od zainwestowanego kapitału

π - przewidywany poziom inflacji

K - poprawka na wzrost taryf wynikających z inwestycji, i na ich obniżkę jako skutek redukcji kosztów eksploatacyjnych.

Norwegia⁶: organizacja i reforma

W Norwegii istnieje 1600 przedsiębiorstw zaopatrzenia w wodę, z których 1200 jest w posiadaniu gmin, a reszta jest w rękach prywatnych. Usługodawca wybierany jest przez władze lokalne. Wymagane są zezwolenia na odprowadzanie ścieków i pobór wody, które wydawane są przez władze powiatowe. Władze lokalne wymierzyć mogą grzywny spółkom wodnym za naruszenia norm jakości wody lub norm odnoszących się do odprowadzania ścieków.

⁶ E.Hope w 'Utility Regulation 1997', *Privatisation International*, London, 1997.

Jednostki zaopatrzenia w wodę są lokalnymi monopolami. Mają obowiązek podłączania odbiorców. Polityka cenowa jednostek gminnych regulowana jest zgodnie z Dyrektywą Rządu i struktura cenowa składa się z opłaty za bycie podłączonym i opłaty rocznej. Ta ostatnia zależy od takich parametrów jak wielkość gospodarstwa domowego, ilość punktów użytkowania wody itp. Główną zasadą regulacyjną jest zasada pokrycia kosztów. Spółki wodne przedkładają władzom lokalnym propozycje rocznych podwyżek cen w celu pokrycia kosztów eksploatacyjnych, konserwacji i inwestycyjnych, a gminy decydują o tym, jaki udział w cenie stanowi opłata za bycie podłączonym, a jaka opłata roczna, pod warunkiem, że spełniona jest zasada pokrycia kosztów. Funkcja regulacyjna spełniana jest przez przedstawiciela rządu w każdym z 19 powiatów kraju. Wszystkie przychody asygnowane są na lokalne zaopatrzenie w wodę. Spółki wodne wysuwają propozycje programów inwestycyjnych i otrzymać mogą dotacje federalnych rządów na inwestycje o szerszym pożytku. Prywatne spółki zaopatrzenia w wodę mają swoje własne przepisy.

Hiszpania⁷: organizacja i reforma

Woda uważana jest w Hiszpanii za dobro publiczne. Zasoby wodne Hiszpanii są niezmiernie ważne i ograniczone, a ich rozłożenie nierównomierne, co sprawia, że są one jednocześnie obfite i ubogie, w zależności od rejonu. Jest zatem logiczne, iż dla optymalnego wykorzystania zasobów wodnych konieczna jest ogólnokrajowa regulacja. Naturalnym skutkiem jest też powstanie intensywnych sił konkurencyjnych. Struktura usług zaopatrzenia w wodę nie jest zliberalizowana i zarządzanie nimi podlega interwencji administracyjnej.

Funkcje państwa oparte są o następujące zasady:

- planowania hydrologicznego i implementacji infrastrukturalnych planów państwa;
- udzielania koncesji i zezwoleń na wykorzystanie wody przez Konfederacje Hydrograficzne i Wspólnoty Autonomiczne.

Każde działanie publiczne lub prywatne podporządkowane być musi hydrologicznym planom dotyczącym dorzecza rzeki, które z kolei muszą brać pod uwagę Narodowy Plan Hydrologiczny i jego skoordynowanie z regionalnymi planami. Władze Dorzecza, o nazwie Konfederacji Hydrograficznych, są agencjami publicznymi o własnym statucie prawnym i pełnej autonomii funkcjonalnej. Mają one powierzone zadanie udzielania zezwoleń i koncesji w odniesieniu do publicznej domeny wodnej i związane są dla celów administracyjnych z Ministerstwem Środowiska. Reorganizacja terytorialna państwa umożliwiła Wspólnotom Autonomicznym przyjęcie w zakres ich kompetencji spraw dotyczących wód śródlądowych przy zachowaniu przez państwo całkowitej odpowiedzialności za legislację, planowanie, udzielanie koncesji i eksploatację zasobów, gdy obejmują one więcej niż jedną Wspólnotę Autonomiczną.

Zarządzanie wodą dla celów irygacji (80% ogólnego zapotrzebowania) ma duże znaczenie socjalne i koordynowane jest przez państwo i Wspólnoty Autonomiczne na terenach, gdzie nawadnianie popierane jest przez państwo. Lokalne korporacje (rady miejskie) odpowiedzialne są za zaopatrzenie mieszkańców w wodę. Obecnie badane są sposoby udoskonalenia tego systemu administracyjnego. Pierwszą możliwością jest zgrupowanie gmin w związki, konsorcja, itp. w celu usprawnienia zarządzania usług publicznymi. Drugą możliwością jest prywatyzacja zarządzania usług zaopatrzenia w wodę. Wspólnoty Autonomiczne tymczasowo odrzuciły to rozwiązanie twierdząc, iż zaopatrzenie w wodę musi być działalnością nieprzynoszącą zysku.

Każde zaopatrywanie w wodę przez strony prywatne wymaga koncesji administracyjnej. Koncesje wydawane są zgodnie z racjonalną gospodarką zasobami, ale koncesja nie gwarantuje, że wymagane ilości będą dostępne. Wszystkie koncesje udzielane są zgodnie z przewidywaniami Planów Hydrologicznych i na okres nie dłuższy niż 65 lat. Każda koncesja ulec może 'absolutnej anulacji', zgodnie z ogólną legislacją, na korzyść innego wykorzystania wody, które ma wyższy priorytet w Hydrologicznym Planie dorzecza. Koncesja określa, do jakich wyłącznych celów woda ma być używana. Powszechny tryb postępowania przy przyznawaniu koncesji ma charakter przetargu.

⁷ I.Gutierrez w 'Utility Regulation 1997', *Privatisation International*, London, 1997.

Wszyscy użytkownicy wody i innych dóbr publicznej domeny wodnej z tego samego źródła lub w oparciu o tę samą koncesję muszą być członkami Wspólnoty Użytkowników. Gdy woda używana jest głównie do irygacji, organizacje te noszą nazwę Związków Irygacyjnych. W obu przypadkach użytkownicy muszą sformułować i zaaprobować regulamin, który z kolei musi być przedłożony Władzom Dorzecza i przez nie zatwierdzony. Regulamin orzeka zgodnie z wewnętrznym systemem autonomii, o organizacji wspólnot użytkowników, jak również o eksploatacji dóbr wodnych. Wspólnoty Użytkowników są związkami prawa publicznego przy Władzach Dorzecza i sprawują pieczę nad przeprowadzaniem robót i sprzętem w oparciu o instrukcje administracji.

Hiszpania: polityka cenowa

Obecnie istnieją oddzielne stawki za wodę do irygacji, celów przemysłowych i domowych, i stawki te są uważane za ceny publiczne, gdyż odnoszą się one do wykorzystania majątku publicznego. Gdy chodzi o zaopatrzenie w wodę populacji, lokalne korporacje i przedsiębiorstwa będące koncesjonariuszami przeprowadzają analizę kosztów świadczenia usług wodnych, która to analiza stanowi podstawę wysunięcia stawek do zatwierdzenia przez administrację. Obecne Prawo Wodne 29/85 dokonało zmian w stawkach za wodę do celów irygacyjnych. Opłaty mają formę kompensaty dla państwa, gdyż woda jako taka jest bezpłatna. Stawki te są zazwyczaj symboliczne, będąc wyrazem pomocy państwa. Ogólnie mówiąc, zarówno opłata regulacyjna, jak i stawki za zaopatrzenie w wodę, bez względu na użytek wody (domowy, przemysłowy, hydroelektryczny), aprobowane są przez centralny rząd, Wspólnoty Autonomiczne lub administrację lokalną, w zależności od zakresu posiadanej przez nie władzy w gospodarowaniu i administracji zasobami wodnymi.

Beneficjenci robót regulacyjnych wód powierzchniowych i podziemnych, prowadzonych całkowicie lub częściowo przez państwo, płacą roczną opłatę, o wysokości ustalonej przez Regulację Publicznej Domeny Wodnej, w celu kompensacji kosztów państwa i przyczynienia się do pokrycia kosztów eksploatacyjnych i konserwacyjnych robót. Pobierana jest również opłata w celu zabezpieczenia przeciwko zniszczeniu środowiska.

Wysokość tej opłaty jest ustalana przez zsumowanie następujących wielkości:

- całkowitych przewidywanych kosztów operacyjnych i konserwacyjnych robót;
- kosztów administracyjnych władz zarządzających wynikających z robót;
- 4% wartości inwestycji państwa, z poprawką na amortyzację robót i sprzętu oraz deprecjację waluty.

Należona jest również opłata na ochronę i ulepszenia każdego dorzecza hydrograficznego (dozwolony jest dumping), która obliczana jest przez pomnożenie stopnia zanieczyszczenia na skutek dumpingu przez wartość przyporządkowaną obszarowi dumpingu. W takim systemie ekonomicznym eksploatacji zasobów wodnych, koszty wody ponoszone są przez użytkowników, a niepokrywane przez 'uogólnioną opłatę', która spowodowałaby zniekształcenia przez rozrzędzenie kosztów i oznaczałaby system subsydiów wewnętrznym niezgodny z zasadami wolnej konkurencji.

Szwecja⁸: organizacja i reforma

W Szwecji obowiązkiem gmin jest zapewnienie publicznych urządzeń wodno-kanalizacyjnych koniecznych ze względów sanitarnych. Gminy mogą być zmuszone do wypełnienia obowiązków wymaganych przez prawo pod karą grzywny. W tym samym czasie, prawo przyznaje gminom wyłączną koncesję na świadczenie usług wodno-kanalizacyjnych. Gmina powiadamia Powiatową Radę Administracyjną o obszarze, na którym te usługi będą świadczone. Nie jest wymagane, aby gmina obejmowała tą działalnością usługową cały swój obszar geograficzny. Gmina ma prawo zadecydować o sposobie wypełnienia swoich obowiązków: tzn. o zaangażowaniu lub nie jednostki prywatnej. Jednostki prywatne nie mogą otrzymać koncesji bez zgody gminy.

Gminy i jednostki prywatne upoważnione do świadczenia usług mają obowiązek umożliwienia

⁸ D.Lahnborg w 'Utility Regulation 1997', *Privatisation International*, London, 1997.

właścicielom nieruchomości do korzystania ze znajdujących się tam instalacji. Na właściciela nieruchomości mogą być nałożone opłaty za system, którego on sobie nie życzy i nie ma zamiaru używać. Opłaty mogą być również nałożone na niepobudowane nieruchomości za system wodno-kanalizacyjny zainstalowany na ich terenie.

W gminie Härnösand w Szwecji północnej, czynności gmin są w znacznej części powierzane kontraktorom. W następstwie przetargu usługi wodno-kanalizacyjne w gminie były w 1994 powierzone firmie prywatnej Skanska. Kontrakt zawarty był na okres zaledwie 4 lat, przy rocznych obrotach wynoszących około 20mln SEK. Przyczyny takiego krótkiego okresu trwania kontraktu są głównie ideologiczne i można spodziewać się dłuższych kontraktów w przyszłości. W tym samym roku, gmina Malmö ogłosiła przetarg na świadczenie usług wodno-kanalizacyjnych przez jednostkę prywatną. Spółka zagraniczna złożyła najniższą ofertę i otrzymałaby kontrakt, gdyby nie zmiana w politycznej większości w gminie po wyborach w 1994r. Kontrakt nie został udzielony i usługi są nadal wykonywane przez gminę.

Oczekiwany jest wzrost roli jednostek prywatnych w szwedzkim sektorze wodnym. W chwili obecnej nie jest spodziewana prywatyzacja urzędzeń i sieci. Warunkiem wstępnym ogólnego rozszerzenia prywatyzacji jest gotowość gmin do podpisania umów na dłuższe okresy czasu, co jak dotąd nie miało miejsca. Zagadnienie to jest politycznie kontrowersyjne. Jeśli jednostki prywatne, które do tej pory przejęły prowadzenie usług wodno-kanalizacyjnych od gmin, odniosą sukces, szanse na umowy długoterminowe wzrosną.

Szwecja: polityka cenowa

'Ustawa o Usługach Wodno-Kanalizacyjnych' zawiera przepisy dotyczące opłat pobieranych przez usługodawcę od usługobiorców. Przepisy te obowiązują bez względu na to, czy usługi świadczone są przez gminę czy przez jednostkę prywatną. Taryfy ustanawiane są przez usługodawcę i nie muszą być zaaprobowane przez żadne władze. Taryfy mają na celu ułatwienie kontroli sprawiedliwego i uzasadnionego rozdziału opłat. Wysokość opłat obliczana jest zgodnie z taryfą obowiązującą w momencie, gdy opłaty mają być wniesione. Opłaty od indywidualnego użytkownika nie mogą przewyższyć wpływów koniecznych do pokrycia kosztów instalacji wodno-kanalizacyjnej. Opłata za instalację pobrana być może tylko jednokrotnie i zazwyczaj ma to miejsce, gdy następuje podłączenie nieruchomości do sieci. Jeśli koszty inwestycyjne zostały pokryte przez opłaty, gmina może tylko pobierać opłaty w wysokości bieżących kosztów operacyjnych i konserwacyjnych. Obowiązuje więc ścisła zasada kosztu własnego, w odróżnieniu od usług gazowych i elektrycznych. Publiczne usługi wodno-kanalizacyjne nie mogą stać się źródłem zysku. Zakazane jest generowanie zysków komercyjnych przez spółkę wodno-kanalizacyjną na ich centralnym obszarze, co jednak nie oznacza, iż takie przedsiębiorstwo nie może prowadzić działalności na zasadach komercyjnych w innych rejonach. W przypadku gdyby usługi wodno-kanalizacyjne przyniosły niewielką nadwyżkę, usługodawca ma prawo wykorzystać tę nadwyżkę na przyszłe inwestycje. W przypadku, gdyby usługodawca pobrał opłaty znacznie przewyższające koszt własny, może on być zmuszony do zwrócenia tej różnicy. Miało to miejsce w gminie Sztokholmu, gdzie opłaty w latach 1975-1981 przewyższały koszt własny średnio o 18%. Nie jest jednak przymusowe zwrócenie nadmiernych opłat indywidualnym użytkownikom. Fundusze te mogą być użyte kolektywnie na rzecz odbiorców przez obniżenie opłat lub przez wykorzystanie ich na sfinansowanie inwestycji.

Wielka Brytania i Irlandia Północna⁹: organizacja i reforma

Sprywatyzowany przemysł wodny Anglii i Walii przyciąga duże zainteresowanie międzynarodowe. Przemysł w Szkocji pozostaje w sektorze publicznym, ale ostatnio przemysł ten przesunięty został spod bezpośredniej kontroli władz lokalnych pod kontrolę trzech nowych regionalnych władz wodnych (Władze Wodne Szkocji - Północ, Wschód i Zachód). Interesującą cechą nowej organizacji w Szkocji jest proponowane wprowadzenie finansów prywatnych zgodnie z rządową Inicjatywą Prywatnych Finansów dla projektów kapitałowych. W Irlandii Północnej przemysł wodny jest pod kontrolą centralnego rządu, ale jest obecnie kierowany przez agencję wykonawczą bezpośrednio podległą wydziałowi rządowemu.

⁹ P.Boulding w 'Utility Regulation 1997', *Privatisation International*, London, 1997.

System licencyjny dla przemysłu wodno-kanalizacyjnego w Anglii i Walii wywodzi się z prywatyzacji części dziesięciu byłych władz wodnych jesienią 1989 roku. Przemysł wodny sprywatyzowany był jako dziesięć monopolii regionalnych, których granice odpowiadały granicom rejonów dawnych władz wodnych. Niewprowadzeni zostali na arenę nowi `gracze'. Restrukturyzacja przemysłu ograniczyła się do przekazania funkcji regulacyjnych związanych z osuszaniem terenów, ochroną przeciwpowodziową, kontrolą zanieczyszczenia, zasobami wodnymi, rybołówstwem, żegluga i rekreacją, Krajowemu Zarządowi Rzek, który następnie stał się częścią Agencji Środowiskowej. Spółki uzyskały licencje od Ministerstwa Środowiska zgodnie z `Ustawą Wodną' z 1989r. (która została później włączona do `Ustawy o Przemysle Wodnym' z 1991r.). Warunki licencji podane są w związanych z ustawą 'Warunkach Udzielania Licencji'. Warunki te obejmują:

- opłaty;
- koszty infrastruktury;
- systemy opłat;
- zakaz dyskryminacji i niewłaściwego uprzywilejowania oraz informację o opłatach;
- rozliczenia i informację o rozliczeniach;
- kodeks postępowania wobec odbiorców i w stosunkach z komitetem obsługi odbiorców;
- kodeks i tryb postępowania przy odłączaniu odbiorców;
- kodeks i tryb postępowania w przypadku wycieków;
- poziom informacji o usługach i wytyczone cele;
- odgradzanie, zbywanie gruntów i zmiany wykorzystania gruntów;
- plany gospodarowania majątkiem podziemnym;
- dostarczanie informacji dyrekcji;
- opłaty za licencję;
- okoliczności w jakich mianowane być może przedsiębiorstwo zastępcze.

Na mocy `Ustawy Wodnej' z 1989 roku Sekretarz Stanu ds. Środowiska mianuje Dyrektora Generalnego Usług Wodnych, który wspólnie z Biurem Usług Wodnych (OFWAT) sprawuje regulację ekonomiczną. Zasadniczym zadaniem Dyrektora Generalnego jest zapewnienie realizacji i finansowania działań przez spółki wodne. Dyrektor Generalny chroni odbiorców, wspomaga ekonomiczność i efektywność i popiera istnienie konkurencji. Funkcję tę pełni obecnie Ian Byatt, który był początkowo wybrany na okres 5 lat do roku 1994, a następnie jego urzędowanie przedłużone zostało do roku 2000.

Istnieje kilka instytucji regulacji jakości:

- Agencja Środowiskowa (włączone są do niej dawny Krajowy Zarząd Rzek i Inspektorat ds. Zanieczyszczenia). Odpowiada za monitorowanie przestrzegania dyrektyw Wspólnoty Europejskiej, głównie dotyczących wody pitnej, wody do celów kąpielowych i oczyszczania ścieków miejskich;
- Inspektorat Wody Pitnej (przeprowadza coroczną kontrolę urzędową wody pitnej);
- Ministerstwo Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności (udziela licencji na odprowadzanie nieczystości pochodzenia ludzkiego na terenie łądu i kontroluje dławienie osadów ściekowych do morza do roku 1998, kiedy to wchodzi w życie zakaz Wspólnoty Europejskiej).

Trudność w promowaniu konkurencyjności w przemyśle wodnym odzwierciedlona jest w ustawowych obowiązkach Dyrektora Generalnego. Dyrektor Generalny Zaopatrzenia w Wodę ma obowiązek jedynie popierania istnienia konkurencji, w przeciwieństwie do przemysłu gazowego i elektrycznego, gdzie obowiązkiem Dyrektora Generalnego jest zachęcanie do konkurencji i przyczynianie się do jej tworzenia. Możliwości konkurencji są silnie ograniczone w sektorze wodnym z powodu fizycznej natury produktu (o dużej objętości i trudnego do transportowania i wysokich kosztów powielania infrastruktury). W związku z tym licencje udzielane są na określone obszary geograficzne (normalnie w oparciu o zlewnie rzeczne). Możliwa jest konkurencja polegająca na świadczeniu usług wodno-kanalizacyjnych odbiorcy przez innego usługodawcę niż przedsiębiorstwo lokalne.

Prawo określa trzy przypadki, gdy tego rodzaju rozwiązanie może być zastosowane:

- jeśli usługodawca mianowany na dany teren wyrazi zgodę;
- jeśli usługodawca mianowany na dany teren nie świadczy w danym czasie usług danemu odbiorcy;
- gdy warunki kontraktu określają okoliczności, w jakich obecny kontrakt może być zmieniony.

Ustawa o Konkurencji i Usługach z 1992 roku umożliwiła wprowadzenie większej konkurencji w przemyśle wodnym przy zaopatrywaniu znacznych odbiorców. Obecnie konkurencja ta może mieć formę zaopatrzenia hurtowego lub przez inne przedsiębiorstwo niż lokalne. Znaczeni odbiorcy zdefiniowani są jako odbiorcy o przewidywanym zużyciu co najmniej 250mln litrów wody na rok (takich odbiorców jest około 600 w Anglii i Walii). Odbiorcy muszą wyrazić pisemną zgodę na zaopatrzenie w usługi wodno-kanalizacyjne przez nie lokalne przedsiębiorstwo. Ustawa daje Dyrektorowi Generalnemu także prawo zmian lub rozwiązania umów zaopatrzenia hurtowego dla zapewnienia efektywnego zaopatrzenia w wodę i efektywnego wykorzystania zasobów wodnych. Ponadto ustawa ta zawiera klauzulę zobowiązującą istniejące spółki do pozwoleń przyszłym operatorom na podłączenia się do ich systemu kanalizacyjnego.

Głównym rezultatem zwrócenia uwagi na dużych odbiorców jest wprowadzenie oddzielnych taryf dla takich odbiorców przez większość spółek wodno-kanalizacyjnych. Osłabiło to entuzjazm wielu odbiorców dla korzystania z nielokalnych przedsiębiorstw, pomimo poparcia rządu dla tej inicjatywy. Jak do tej pory nie miało miejsca świadczenie usług wodno-kanalizacyjnych odbiorcom spoza obszaru normalnie obsługiwanego przez przedsiębiorstwo, jakkolwiek wpłynęło około 20 wniosków. W praktyce wystąpiły problemy w szczegółach negocjacji pomiędzy 4 stronami (regulator, istniejący usługodawca, potencjalny usługodawca i odbiorca). Dodatkowym nierozwiązanym problemem konkurencji w przyszłości jest problem wspólnego transportu, tzn. zaopatrywania odbiorcy w wodę przez konkurencyjne przedsiębiorstwo wodne za pomocą sieci wodociągowej przedsiębiorstwa lokalnego. Mogłyby wynikać problemy dotyczące jakości wody, składu chemicznego i uzdatniania na skutek mieszania wody z różnych źródeł przetwarzanej w różnych rejonach geograficznych. Jak dotąd nie próbowano wcielić w życie idei wspólnego transportu.

Wielka Brytania i Irlandia Północna: polityka cenowa

W kontroli cen dla przemysłu wodno-kanalizacyjnego w Anglii i Walii stosowana jest odmiana standardowej formuły wskaźnika cen detalicznych (RPI). Używana formuła ma postać $RPI+K$, gdzie na K składa się czynnik efektywności X i potrzeb inwestycyjnych przemysłu Y . Jest to dowodem uznania wielkości i niepewności potrzeb inwestycyjnych przemysłu, a zatem konieczności ich wyróżnienia i oddzielnego regulowania.

Kontrola przyjmuje formę koszyka taryfowego (elementy kanalizacji wyłączone są w przypadku spółek zajmujących się tylko zaopatrzeniem w wodę):

- procentowy wzrost średnich opłat za nielicznikowane dostarczanie wody i oczyszczanie ścieków;
- procentowy wzrost średnich opłat od jednostki objętości licznikowanej wody oraz licznikowanych ścieków domowych i przemysłowych.

Elementy te są wyważone w stosunku do przychodów w roku poprzednim. Gdy opłaty podwyższone są poniżej maksimum dozwolonego w danym roku, poprawka umożliwia przeniesienie tej różnicy na lata przyszłe. Formuła ta obejmuje większość opłat wodno-kanalizacyjnych, z wyłączeniem tylko niektórych szczególnych porozumień i niewielkich opłat.

Ograniczenia cenowe ustalane są na 10 lat, ale mogą być ponownie rozpatrzone po 5 latach, jeśli życzą sobie tego Dyrektor Generalny lub spółki. W szczególnych okolicznościach możliwe są także dodatkowe rewizje cen. Okoliczności te są różne w przypadku różnych spółek, ale na ogół ograniczają się do nowych nieoczekiwanych wymagań prawnych lub znacznych korzystnych lub nie efektów zewnętrznych, mających wpływ na interesy spółki. Pierwsza rewizja cen miała miejsce po 5 latach w 1994 roku i znacznie zacieśniła kontrolę, następna rewizja będzie miała miejsce w roku 1999.

6.2. Wzorce rozwiązań w Europie Środkowej i Wschodniej

Węgry¹⁰: organizacja i reforma

W przeszłości węgierskie spółki wodne oparte były o powiaty lub grupy osad zgodnie z istniejącymi zasobami wodnymi. Istniało pięć regionów obejmujących znacznie więcej niż kilka sąsiadujących osad. W oparciu o te regiony utworzono pięć regionalnych spółek wodnych. Na mocy 'Ustawy o Władzach Lokalnych' własność przedsiębiorstw użyteczności publicznej przeszła w ręce obsługiwanych przez nie gmin. Zgodnie z tą ustawą, władze lokalne osady odpowiedzialne są za planowanie gospodarki zasobami wodnymi, drenaż wody deszczowej, kanalizację i uzdatnianie wody. Dokładne warunki przekazania własności określone były oddzielną ustawą. W następstwie, około 200 lokalnych przedsiębiorstw wodnych zdolnych do odłączenia się od spółek regionalnych, oddzieliło się i przejęło własność odnośnego majątku. Było to możliwe na mocy klauzuli w 'Ustawie o Przekazaniu Własności' stwierdzającej, iż gminne przedsiębiorstwa publiczne niewykonujące zadań na rzecz regionu, mają być przekazane w ręce gmin, jeśli przedsiębiorstwa te mogą być prowadzone w odłączeniu od sieci regionalnych spółek publicznych. Nadal istnieje pięć regionalnych spółek wodnych świadczących podstawowe usługi (zaopatrzenie w wodę, kanalizowanie i oczyszczanie ścieków) a także powstała szósta spółka tego rodzaju. Zgodnie z 'Ustawą Prywatyzacyjną' z 1995 roku większość ich akcji ma pozostać we własności państwa na dłuższy okres czasu.

W roku 1995 uchwalona została 'Ustawa o Zarządzaniu Zasobami Wodnymi'. Stwierdza ona między innymi, iż zarówno regionalne jak i lokalne przedsiębiorstwa wodne prowadzone być mogą albo przez specjalną organizację ekonomiczną funkcjonującą zgodnie z własnym spełniającą funkcję kontrolną interesem, albo przez instytucję budżetową czy gminną albo przez koncesjonariusza. Taka koncesja może być udzielona w drodze przetargu. Przetargi przeprowadzane są zgodnie z 'Ustawą o Koncesjach' i 'Ustawą o Zarządzaniu Zasobami Wodnymi'. Zgodnie z tymi dokumentami przetargi na prowadzenie przedsiębiorstw w posiadaniu państwa mogą być ogłoszone przez Ministra lub przez przedstawicielstwo gminy. Przy ogłaszaniu przetargu podana być musi dokładna informacja na temat obiektu koncesji, z włączeniem norm jakości dla przyszłych usług, metod i warunków ustalania oraz zmieniania opłat za usługi. Mogą być także sprecyzowane warunki dotyczące zatrudnienia rodzimej siły roboczej, innych przedsiębiorców i dostawców. Kontrakt koncesyjny daje koncesjonariuszowi prawo używania majątku wchodzącego w skład majątku państwa lub gminy, jednak majątek ten pozostaje własnością państwa lub gminy.

Węgry: polityka cenowa

'Ustawa o Zarządzaniu Zasobami Wodnymi' stwierdza, iż opłata za usługi wodne powinna być wnoszona, i że przedsiębiorstwo użyteczności publicznej może ograniczyć lub wstrzymać zaopatrzenie w wodę, jeśli opłata ta nie jest wniesiona. Jednakże, wstrzymanie zaopatrzenia w wodę zastosowane być może tylko w przypadkach, gdy woda wykorzystywana jest do celów produkcyjnych. Zapotrzebowanie na wodę dla celów związanych z utrzymaniem, zdrowiem społeczeństwa i klęskami żywiołowymi musi być zawsze bezwzględnie zaspokajane. Polityka cenowa określona jest przez 'Ustawę o Polityce Cenowej'. Ustawa ta stwierdza, iż opłaty za wodę pobierane przez lokalne przedsiębiorstwa gminne określone są przez same gminy, a o opłatach pobieranych przez regionalne przedsiębiorstwa państwowe decyduje Minister Transportu, Telekomunikacji i Gospodarki Wodnej. Te ostatnie dotyczą zarówno cen wody dla ostatecznych odbiorców jak i tzw. 'opłat manipulacyjnych'. Opłaty manipulacyjne są wnoszone przez lokalne przedsiębiorstwa wodne na rzecz przedsiębiorstw regionalnych za hurtowe dostarczanie im wody. Opłaty są bardzo zróżnicowane w zależności od regionu, ale są na ogół uważane za bardzo niskie. Zazwyczaj nie zawierają one elementu zysku, który pokryłby koszty wymiany rur i innego sprzętu.

¹⁰ I.Lewington w 'Utility Regulation 1997', *Privatisation International*, London, 1997.

Pewne elementy kosztów zaopatrzenia w wodę traktowane są zupełnie oddzielnie i w związku z tym nie są one włączone w opłaty za wodę. Dotyczy to usług wodnych w takim stopniu, w jakim służą one interesowi publicznemu. Wydatki te powinny być pokryte z funduszy określonych w budżetach centralnych i gminnych, pochodzących z oddzielnych funduszy państwowych, lub przez związki zarządzania zasobami wodnymi. Spośród oddzielnych funduszy państwowych, jest to w szczególności Fundusz Zarządzania Zasobami Wodnymi, który wspiera takie działania jak: ochrona zasobów wodnych przeznaczonych do poboru wody, zapewnianie przepływu wody, ochrona nabrzeży, rozszerzanie i konserwacja głównych zabezpieczeń przeciwpowodziowych, przeprowadzanie drenowania, konserwacja i powiększanie systemu drenów i inne. Członkowie Związków Zarządzania Zasobami Wodnymi, którymi są osoby fizyczne, jednostki prawne i niestowarzyszone organizacje ekonomiczne, wypełniają obowiązki publiczne w odniesieniu do zaopatrzenia w wodę i kanalizacji przez wykorzystywanie wkładów członkowskich i subsydiów przyznawanych przez państwo i władze lokalne.

Kazachstan¹¹: organizacja i reforma

Gdy istniał Związek Radziecki, zasoby wodne Kazachstanu były monopolem państwowym. Sytuacja ta nie uległa zmianie. Wyłączne prawo państwowej własności zarówno powierzchniowych jak i podziemnych zasobów wodnych zapewnione jest przez Konstytucję Kazachstanu, a w szczególności przez Kodeks Cywilny, który jest podstawowym dokumentem regulującym prawo cywilne w republice. Pod względem proceduralnym, prawo własności sprawuje w imieniu państwa Parlament republiki. Do kompetencji Parlamentu należą fundamentalne zagadnienia regulacji prawnej zasobów wodnych. Praktyczną regulację sektora wodnego sprawuje Komitet Zasobów Wodnych zgodnie z podstawowym dokumentem regulacyjnym, jakim jest Kodeks Wodny. Decyzje parlamentu i rządu wcielane są w życie przez oddziały władz lokalnych zwane maslikhati (lokalne organy przedstawicielskie) i akimy (lokalne organy wykonawcze). Organy regionalne i akimy zajmują się nakreśleniem maksymalnego zużycia wody w określonych rejonach geograficznych, koordynacją dystrybucji wody i ustanowieniem przepisów dla uzdatniania wody. Terytorialne zarządy Komitetu Zasobów Wodnych decydują w sprawach rozliczeń, wydawania zezwoleń na używanie wody, decydujących zagadnień dotyczących technicznej instalacji do gromadzenia wody, zabezpieczenia wewnątrz-regionalnej dystrybucji zasobów wodnych i innych. Lokalne akimy wydają zezwolenia na używanie wody.

Sprzedaż wody i faktyczne zarządzanie usługami wodnymi oraz wykonywanie kontraktów dokonywane są przez pododdziały administracyjnych akimów zwane wodokanałami. Według ostatnich informacji nie jest planowana restrukturyzacja czy prywatyzacja istniejącego przemysłu wodnego w Kazachstanie, aczkolwiek jednostki komercyjne, z inwestorami zagranicznymi włącznie, mogłyby być zainteresowane budową nowych systemów zaopatrzenia w wodę. W przypadku, gdy woda ma być pozyskana z nowych źródeł przy użyciu wyspecjalizowanego sprzętu, projekt poboru wody musi być przedłożony odpowiedniemu organowi rządowemu. Po zaaprobowaniu projektu przez odpowiednie biuro terytorialne Ministerstwa Geologii i Ochrony Zasobów Podziemnych, musi on być zatwierdzony przez Komitet Zasobów Wodnych i Komitet Ochrony Środowiska. Jak do tej pory nie nastąpiło włączenie udziału prywatnego w sektor wodny Kazachstanu. Istniejący system jest natomiast przystosowywany do zmian socjalnych i ekonomicznych. Przykładem tego jest zaopatrzenie w wodę sektora mieszkalnego. W przeszłości zdecydowana większość mieszkań w blokach należała do państwa i wynajmowana była mieszkańcom. Na mocy decyzji rządu przeprowadzona ma być prywatyzacja mieszkań i wszystkie obsługiwane mieszkania mają być stopniowo przekształcone w mieszkania prywatne. W odniesieniu do tych mieszkań prywatnych, proponuje się utworzenie spółdzielni, które zajmowałyby się organizacją usług dla tych budynków. Umowy na zaopatrzenie w wodę bloków mieszkalnych byłyby wówczas zawierane z takimi spółdzielniami.

Kazachstan: polityka cenowa

Jak w przypadku zarządzania sektorem wodnym, różne instytucje rządowe dzielą odpowiedzialność za politykę cenową. Parlament republiki określa stawkę zasadniczą dla opłat za wodę. Faktyczne ceny dla

¹¹ I.Lewington i A.Baldwin 'Utility International 1997', *Privatisation International*, London, 1997.

danego terenu ustalane są przez lokalne akimy. Opłaty za użycie wody biorą pod uwagę jakość wody, lokalizację zbiorników wodnych i warunki wykorzystania wody. Według Kodeksu Wodnego, opłaty za wodę uwzględniać muszą koszt poboru i zaopatrzenia w wodę, jak również przeprowadzania wszystkich napraw i renowacji.

Rosja¹²: organizacja i reforma

Usługi wodno-kanalizacyjne w Rosji są w posiadaniu i zarządzaniu władz regionalnych i gminnych. SWK nie jest jeszcze traktowany jako sektor komercyjny, ale raczej jako świadczący podstawowe usługi, opłacane z przydzielonych środków państwa, regionu lub gminy. Nowe 'Prawo o Naturalnych Monopolach' z 1995 roku nie odnosi się do tego sektora. Nie istnieje oddzielny regulator ekonomiczny poza władzami lokalnymi, aczkolwiek Komitet Gospodarki Wodnej rządu Federacji Rosyjskiej (Roskomwod) i administracje gospodarki dorzeczy odgrywają rolę nadzorczą, a regionalne Komitety Antymonopolowe dozorują ceny.

Od czasów centralnego planowania nastąpiło niewiele zasadniczych zmian w sektorze wodno-kanalizacyjnym. Tzw. opłaty wodne nie są cenami płaconymi za towar, lecz podatkiem i tak są traktowane. Każdy użytkownik wody posiadać musi pozwolenie wydane przez ciało odpowiedzialne za regulację użycia wody. Ustalane są roczne limity całkowitego zużycia wody dla celów produkcji i na inne potrzeby dla każdego posiadacza pozwolenia. Również określone są limity miesięczne, które muszą być zaakceptowane przez instytucje podatkowe. Stawka podatkowa na zużycie wody ustalana jest przez rząd federalny. Ta 'taryfa' różni się znacznie w zależności od tego, czy woda jest ze źródła powierzchniowego czy podziemnego, oraz w zależności od rejonu. W przypadku przekroczenia ustalonych limitów zużycia wody, stosowane są 'taryfy' karne. Dla pewnych kategorii odbiorców komercyjnych i przemysłowych stosowane są stawki preferencyjne.

Rosja: polityka cenowa

Wprawdzie teoretycznie jest w mocy metodologia obliczania taryf wodnych według kosztów produkcji plus określony procent, to w praktyce usługi wodno-kanalizacyjne uważane są za usługi komunalne i występuje znaczny element subsydiów wewnętrznych. Ponadto, w obecnym rozpaczliwym stanie finansów publicznych, występuje znaczne niedofinansowanie sektora i niezwykle niepokojące są doniesienia o zaniedbaniach i złym stanie dużej części urządzeń. Inwestorzy zagraniczni okazali pewne zainteresowanie zaopatrzeniem w wodę większych miast, ale jak dotąd inwestycje obcego kapitału nie miały miejsca. Przy nie stowarzyszonych organach rządowych świadczących usługi wodno-kanalizacyjne, które uważane są za instrument rządowej polityki socjalnej, konieczna byłaby poważna ogólna restrukturyzacja w celu przyciągnięcia inwestycji obcego kapitału czy nawet zaciągnięcia pożyczek. Władze niektórych większych miast zainteresowane są zaciągnięciem pożyczek we własnym imieniu, które mogłyby być wykorzystane do ulepszenia infrastruktury.

Słowenia¹³: organizacja i reforma

Usługi wodne w Słowenii prowadzone są przez 52 przedsiębiorstwa gminne. Średnio, jedno przedsiębiorstwo zarządza siecią o łącznej długości 267 km, z 6516 podłączeniami i zaopatruje w wodę 33,330 mieszkańców. Sektor ten obejmuje więc dużą liczbę niewielkich przedsiębiorstw. Funkcjonowanie sektora regulowane jest poprzez 'Ustawę o Produktywnych Usługach Publicznych', 'Ustawę o Ochronie Środowiska' i 'Ustawę o Cenach'. Ta pierwsza przekazała kompetencje kształtowania cen gminom. Główną intencją tej ustawy było spowodowanie liberalnego kształtowania cen przez rynek. Jednakże w 1992 roku rząd Słowenii przejął ponownie w swe ręce kształtowanie cen i od tego czasu wydanych zostało 19 dekretów.

¹² I.Lewington i A.Baldwin 'Utility Regulation 1997', *Privatisation International*, London, 1997.

¹³ Z.Fabjancic w 'Utility Regulation 1997', *Privatisation International*, London, 1997.

Podstawowym aktem prawnym regulującym dostęp do sieci wodociągowej jest `Jugosławińska Ustawa o Wodach' z 8 kwietnia 1965 roku, której poszerzeniem jest `Słoweńska Ustawa o Wodach' z 2 stycznia 1982 roku. Obie te ustawy nadal obowiązują. Ponadto, wydanych zostało 26 różnych dekretów i przepisów w celu ustanowienia ram prawnych dla ochrony wód. Ostatni dekret, z 3 listopada 1996 roku, reguluje zaopatrzenie w wodę Słowenii i w dekrete tym wszystkie przedsiębiorstwa zaopatrzenia w wodę traktowane są jako przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Istniejąca infrastruktura jest własnością państwa. Zgodnie z panującym prawem, które kładzie nacisk na jakość wody pitnej, spółka prywatna uzyskać może koncesję na pompowanie i filtrowanie wody.

Słowenia: polityka cenowa

Publiczny sektor wodny w Słowenii doświadcza poważnych problemów. Straty w sieci na skutek przelewania się wody stanowią 41% pompowanych ilości. Wskazuje to na bardzo nieracjonalne zarządzanie wodą pitną, które spowodowane jest złym stanem sieci, obiektów i urządzeń. Z jednej strony ma to przyczynę w niesolidnej konstrukcji nowych sieci, obiektów i urządzeń, a z drugiej strony w niewystarczającej i nieodpowiedniej konserwacji. Główną przyczyną tej sytuacji jest brak środków finansowych. Cena wody nie jest kształtowana w oparciu o opinie ekspertów, lecz jest głównie wyznaczana przez indeksację według oficjalnie podawanego poziomu inflacji. Przedsiębiorstwa wodne, które miały stosunkowo korzystną cenę podstawową od jednostki objętości wody pitnej na początku, są w znacznie lepszej sytuacji. Przedsiębiorstwa, w których początkowa cena była niekorzystna, nie są w stanie prowadzić normalnej działalności zaopatrzenia w wodę. Wiele wysiłku zostało włożone w przesunięcie kompetencji z poziomu rządowego na poziom gmin. Nowa metodologia została wysunięta w formie projektu mającego na celu ułatwienie wprowadzenia lepszego i opartego o koszty systemu cen. Wykorzystuje ona dobrze znaną brytyjską metodę wskaźnika cen detalicznych `RPI - X' poszerzoną o wskaźnik `K', który uwzględnia odnowy i inwestycje, a także zysk na pewnym średnim poziomie.

Uzbekistan¹⁴: organizacja i reforma

Poważnymi problemami przemysłu wodnego w Uzbekistanie są ogólna niska jakość wody pitnej i brak wysokiej jakości wody pitnej w regionach wiejskich. Problemy te są pogłębione przez to, że rzeki stanowiące główne źródła wody stają się coraz bardziej nieodpowiednie do poboru wody na skutek silnego zanieczyszczenia w środkowej i dolnej części ich biegu. Zanieczyszczenie spowodowane jest m.in. toksycznymi środkami chemicznymi, nawozami i niewystarczająco oczyszczonymi ściekami przemysłowymi i domowymi. Charakterystyczne dla sektora są stosunkowo niskie zużycie wody na osobę w regionach wiejskich, zakłócenia w zaopatrzeniu w wodę, duże straty wody na skutek wycieków i korozja istniejących wodociągów. Reforma organizacyjna sektora dopiero się zaczyna. Zaopatrzeniem w wodę zarządza Ministerstwo Usług Użyteczności Publicznej. Przedsiębiorstwa państwowe zaopatrzenia w wodę, zwane wodokanałami, funkcjonują na zasadzie wydziałów władz lokalnych.

Uzbekistan: polityka cenowa

Na mocy `Ustawy o Opłatach za Wodę' uchwalonej w dniu 5 maja 1995 roku przez Ministerstwo Finansów i Państwowy Komitet Podatkowy, przedsiębiorstwa używające wodę do produkcji lub celów technicznych zobowiązane są wносить opłaty za wodę do lokalnych budżetów regionu, w których się mieszczą. Miejskie i regionalne khokimy określają normy na zużycie wody oraz wyznaczają ekonomicznie uwarunkowane stawki i taryfy dla gospodarstw domowych. Zmiany w organizacji sektora ograniczają się na razie do dekretu Rady Ministrów z lipca 1996 roku `O Potwierdzeniu Normatywnych Aktów Odnoszących się do Stopniowego Przejścia do Samofinansowania Usług Livingowych i Przedsiębiorstw Użyteczności Publicznej'. Celem tego dekretu jest wprowadzenie systemu samofinansujących się przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Dekret ten m.in. ustanawia metodę określania taryf wodnych. Zużycie domowe na osobę i na dobę oszacowane jest biorąc pod uwagę wodę używaną do mycia, prania, gotowania i picia. W przypadku, gdy zainstalowane są liczniki wody, ich stan jest także uwzględniany. W odniesieniu do nowych wodociągów jednak nadal stosowane jest finansowanie z centralnego budżetu.

¹⁴ `Utility Regulation 1997', *Privatisation International*, London, 1997.

Dekret Rady Ministrów z 12 czerwca 1996 roku 'O Procesie Przygotowania Narodowej Gospodarki Republiki do Pracy w Sezonie Jesiennie-Zimowym 1996/97' wytycza cele dla różnych ministerstw i innych jednostek na ten okres.

7. Wnioski: wzorce organizacji, regulacja i reforma

Wyróżnienie wspólnych trendów w organizacji i reformie SWK, z pomocą których można by wskazać, jaki model byłby najodpowiedniejszy w danych warunkach, jest bardzo trudne. Pomimo to na podstawie ostrożnej analizy przykładów państw w Dodatkach 1 i 2 wyłonić można następujące prawidłowości:

1. W szeregu krajów, gdzie jest stosunkowa obfitość i równomierne rozłożenie wody (takich jak kraje skandynawskie, Kanada i części USA), organizacja i regulacja SWK nie jest przedmiotem kontrowersji i właściwie wydaje się nie mieć większego znaczenia. Pomimo, że usługi są głównie świadczone przez przedsiębiorstwa publiczne, to również mogą one być świadczone przez przedsiębiorstwa prywatne i w obu przypadkach przestrzegane są bardzo proste zasady regulacyjne. Te zasady mogą mieć formę cen opartych na kosztach krańcowych lub ścisłego obowiązku nie czerpania zysku. W Danii i Szwecji np. prawo zabrania, aby usługi wodne i kanalizacyjne przynosiły zysk. Odpowiedzialność spoczywa na szczeblu lokalnym i pomimo nielicznych mechanizmów kontrolnych, przepisy te są przestrzegane. Wyjaśnienie leżeć może w tradycji współpracy, stosunkowo niskimi kosztami zaopatrzenia i wysokim poziomem bogactwa tych krajów.

2. Niektóre kraje z kombinacją tego, co można określić 'specyficznymi problemami dostępności do wody' i tradycją centralnej administracji stosują podejście, które w zasadzie wykazuje podobieństwa do podejścia opisanego w poprzednim punkcie, ale występuje jako całkiem inny układ organizacyjny. Przykładami są Hiszpania i Irlandia. Specyficzny problem w Hiszpanii polega na nierównym rozłożeniu złóż wody i dużym jej znaczeniu do irygacji w rolnictwie. Specyficznym problemem dla Irlandii jest oczyszczanie ścieków. Oba kraje traktują wodę jako dobro publiczne i opłaty za wodę mają charakter podatków. Nie mają one na celu pełnego pokrycia kosztów usług, ale mają częściowo przyczynić się do opłacenia kosztów poniesionych przez państwo w ich świadczeniu. Inwestycje w nową infrastrukturę finansowane są przez rząd i użytkowników w przemyśle i rolnictwie odnoszących korzyść z inwestycji.

3. Trzeci wzór organizacyjny może być zaobserwowany na przykład we Francji, Niemczech, Belgii i częściach USA. Odpowiedzialność za usługi spoczywa tam na szczeblu lokalnym i dominuje własność publiczna, ale powszechnie są od pewnego czasu różne formy korporacji i udziału prywatnego. Często istnieje pewien mechanizm centralnego nadzoru w formie regulacji cen przez Komisję lub Ministerstwo ds. Przedsiębiorstw Użyteczności Publicznej, albo w formie wytycznych takich jak Karta Opłat Gminnych. Mechanizm ten zabezpiecza przed pomyłkami w udzielaniu kontraktów stronom prywatnym przez władze lokalne oraz przed nadużyciami pozycji monopolu przez korporacje gminne (przykład Niemiec pokazał, że ten mechanizm może być nieskuteczny). Dodatkowym mechanizmem zabezpieczającym jest w tym przypadku współzawodnictwo o franchise, szczególnie widoczne we Francji.

4. Szereg krajów przedsięwzięło już głębokie reformy fundamentalnie zmieniające całą strukturę przemysłu. Głównymi przykładami są Wielka Brytania i Irlandia Północna oraz Chile, ale zjawiska te są też obserwowane w częściach USA. Reformy te charakteryzuje prywatyzacja i złożony system regulacyjny. Poza tym badane są ograniczone możliwości konkurencji wewnątrz rynku. Zachęca się do konkurencji w hurtowym dostarczaniu wody.

5. Wreszcie, są kraje podejmujące obecnie głębokie reformy takie jak Włochy, Australia, Nowa Zelandia i większość krajów opisanych w Dodatku 2. Odziedziczony system w tych krajach opiera się na własności publicznej na szczeblu centralnym lub lokalnym. Skuteczność operacyjna jest niska lub pogarszająca się i system nie jest w stanie sprostać zadaniom. Potrzeby inwestycyjne są wielkie na skutek niepokrywających kosztów cen, coraz rzadszych źródeł czystej wody i zaostrzonych norm środowiskowych. Podjęte reformy przyjęły kierunek opisany w punktach 3 i 4 powyżej. Włochy, Nowa Zelandia i pewne regiony Australii stosują różne formy udziału prywatnego za wyjątkiem odsprzedaży (patrz Tabela 1) i obecnie są w trakcie procesu opracowywania regulacyjnych mechanizmów zabezpieczających. Victoria (w Australii) posuwa się w kierunku prywatyzacji i rozdziału

strukturalnego. Reformy w krajach Azji i Ameryki Łacińskiej mają często niejednolity, lokalny lub eksperymentalny charakter. Wyniki są zróżnicowane. Charakterystyczna jest korelacja pomiędzy potrzebami inwestycyjnymi a rodzajem prywatnego udziału. Tam, gdzie potrzeba inwestycji jest pierwszoplanowa (w przeciwieństwie do potrzeby usprawnienia działania i zarządzania), bardziej rozpowszechnione są kontrakty koncesyjne. Tam gdzie istnieje podstawowa infrastruktura, stosowane są kontrakty usługowe, o zarządzanie lub dzierżawcze. Jest to też widoczne w przypadku Francji, gdzie kontrakty dzierżawcze stają się coraz bardziej powszechne. Polityka państwa we Francji opiera się próbom, ze strony prywatnych dzierżawców, przedłużenia okresu dzierżawy powyżej 20 lat w celu utrzymania elementu konkurencji.

6. Sytuacja początkowa w ekonomiach przejściowych jest pod pewnymi względami podobna do `scentralizowanego modelu' opisanego w punkcie 2. Jednakże, w pierwszych krokach reformy prawie we wszystkich przypadkach odpowiedzialność i własność majątku została przeniesiona na szczebel lokalny. Czasami towarzyszył temu upadek regionalnych jednostek organizacyjnych. Tam gdzie ten rozpad był wymuszony (Niemcy Wschodnie), skutki były negatywne. Gminy musiały połączyć się w związki zgodnie z istniejącymi potrzebami infrastrukturalnymi. Pozostawione sobie i bez żadnej kontroli ze strony lokalnego elektoratu związki te często nie były zdolne do skutecznego negocjowania z prywatnymi kontraktorami. Na Węgrzech upadek regionalnych spółek nastąpił `naturalnie'. Lokalne gminy odcięły się od regionalnych spółek, jeśli tego chciały i jeśli było to dobre rozwiązanie techniczne. Regionalne jednostki połączone zostały w korporacje i poprawa efektywności już nastąpiła. Ponadto, spółki te dopuszczają udział prywatny w różnych formach i wydaje się, że mechanizm regulacyjny będzie w stanie sprostać zadaniom. Poza przeniesieniem odpowiedzialności na szczebel lokalny, reforma SWK jeszcze się nie rozpoczęła w większości ekonomii przejściowych. Wydaje się, że debata skupia się obecnie wokół wyboru opcji prywatnego udziału: zastosowania kontraktów na wykonanie usług, o zarządzanie, kontraktów dzierżawy czy też koncesji. Wydaje się konieczne także zbadanie modelu `spółdzielczego' opisanego w punkcie 1. czy modelu `scentralizowanego' opisanego w punkcie 2. Byłe kraje socjalistyczne wykształciły tradycje w obu. Być może usprawnienia działania i inwestycje mogą być zarządzane w tradycji zaufania i współpracy na szczeblu lokalnym, bez skomplikowanych kontraktów i mechanizmów regulacyjnych. Również, regulowanie udziału prywatnego na szczeblu lokalnym może okazać się zbyt trudne i jest możliwe, iż na razie postęp nastąpić może tylko przez centralizację odpowiedzialności. Jest ironiczne, że to może oznaczać odwrócenie poprzednich kroków reformy.

8. Analiza szczegółowa

8.1. Niemcy Wschodnie

W momencie zjednoczenia organizacja SWK była bardzo odmienna w obu częściach Niemiec. W systemie zachodnio-niemieckim za organizację bezpiecznego i `za godziwą cenę' zaopatrzenia w wodę odpowiadają gminy. Usługi wodne należą do tzw. `zabezpieczających życie funkcji' gmin w jeszcze większym stopniu niż usługi zaopatrzenia w energię. Gminy mogą jednakże same zdecydować o sposobie wypełniania ich obowiązku: mogą być bezpośrednio zaangażowane w świadczenie usług wodnych (przedsiębiorstwo gminne lub wydział gminy), mogą utworzyć związki lub udzielić koncesji prywatnemu lub publicznemu usługodawcy. Przemysł wodny obejmuje około 6500 spółek, których 96% jest w pełnym posiadaniu gmin. Usługi kanalizacyjne są z zasady świadczone przez odrębne jednostki.

W Niemczech Wschodnich usługi wodne i kanalizacyjne były znacznie bardziej scentralizowane, zintegrowane z sobą i z dystrybucją energii oraz zorganizowane w 15 regionalnych spółek, które były w posiadaniu państwa. Charakterystycznym zjawiskiem dla zjednoczenia Niemiec było mechaniczne przeniesienie większości zachodnich reguł i przepisów.

W części wschodniej Niemiec, po zjednoczeniu, przeprowadzono następujące zmiany:

- prawo dotyczące władz lokalnych ustanowiło te same prawa i obowiązki dla gmin wschodnio-niemieckich, jakie istniały dla gmin w Niemczech Zachodnich;
- gminy otrzymały w posiadanie majątek i infrastrukturę po rozwiązanych 15 regionalnych spółkach wodno-energetycznych;
- usługi wodne i kanalizacyjne zostały rozdzielone organizacyjnie;
- jednostki organizacyjne SWK stały się wydziałami władz lokalnych lub przedsiębiorstwami gminnymi.

Gminy znalazły się wkrótce w trudnej sytuacji. Nie tylko znaczne części infrastruktury SWK wymagały remontu, ale zachodnio-niemieckie i europejskie normy wydawały się wymagać przeprowadzenia bardzo dużych inwestycji w niezwykle krótkim czasie. Wiele gmin nie było w stanie zaplanować strategii inwestycji i eksploatacji nowo otrzymanych przedsiębiorstw gminnych czy do przeprowadzenia ekonomicznej oceny opcji.¹⁵ W konsekwencji podjętych zostało wiele niewłaściwych decyzji inwestycyjnych. Ponieważ szczególnie priorytet miały oczyszczalnie ścieków, pomimo trudnej sytuacji finansowej władz lokalnych, wiele gmin i Związków Wodnych (zrzeszeń przedsiębiorstw wodnych z kilku gmin) zainwestowało w oczyszczalnie ścieków, które były za duże, nie najlepiej usytuowane lub zaprojektowane do oczyszczania innych rodzajów ścieków niż lokalnie wymagane. Były one ponaglone do decyzji z różnych stron: przez firmy konsultantów i doradców technicznych, prywatnych inwestorów oraz rząd. Dotacje, tanie kredyty finansowe i innego rodzaju pomoc inwestycyjna były dostępne tylko przez ograniczony okres czasu i gminy ulegały naciskowi na ich wykorzystanie.

Kilka anegdotycznych przykładów obrazuje, jakie błędy popełniono:

1. Wkrótce po zjednoczeniu, dwa niewielkie miasta M. i B. tworzące Związek Wodny, wydały polecenie budowy oczyszczalni ścieków dla obu miast i terenów je otaczających. Wymagana wydajność oczyszczalni ścieków obliczona była przez zsumowanie zapotrzebowania istniejących firm, które w owym czasie obejmowały m.in. mleczarnię, jako jednego z największych odbiorców, zapotrzebowanie gospodarstw domowych w miastach i okolicznych wsiach, w promieniu do 15 km oraz zapotrzebowanie ze strony nowych firm, których z uzasadnieniem lub nie oczekiwano. Oczyszczalnia ścieków została pobudowana według takiej specyfikacji, ale zapotrzebowanie nigdy nie osiągnęło nawet połowy przewidywanego poziomu: mleczarnia i inne małe przedsiębiorstwa zostały zamknięte, a nowe firmy nie weszły na rynek w takim stopniu jak się spodziewano. Ponadto, okoliczne wsie nie pobudowały rur ciśnieniowych do pompowania ścieków do oczyszczalni ze względu na wysokie koszty.

2. Miejscowość wczasowa Z. zamówiła oczyszczalnię ścieków, która zaspokoiłaby potrzeby wszystkich stałych mieszkańców, a także maksymalnej oszacowanej liczby gości hotelowych. Wobec ogromnych kosztów kapitałowych wydział gminy usiłował przeforsować strukturę taryfową z wysoką stałą opłatą od m² powierzchni mieszkalnej i stosunkowo niską (ale nadal znacznie wyższą niż w Niemczech Zachodnich) opłatą od zużycia. Propozycję uzasadniono tym, że krótkoterminowi użytkownicy (goście hotelowi, itp.) powinni przyczynić się w dużym stopniu do opłacenia stałych kosztów kapitałowych. Propozycja nie została zaakceptowana i w zamian przyjęto jednolitą i zdumiewająco wysoką opłatę od zużycia (10 DM za m³).

3. Oczyszczalnia ścieków w Z., pobudowana w latach 1991-1994 za 14mln DM (z których 50% było dotacją państwową), została zaprojektowana do przerobu dużych ilości nieczystości z gospodarstw domowych - zbyt dużych biorąc pod uwagę prawdopodobne zużycie. W tym samym czasie, nie była ona w stanie oczyścić ścieków przemysłowych z okolicznych fabryk, które były w budowie, gdy planowano oczyszczalnię. Gospodarstwa domowe w tym rejonie płacą teraz 5 razy tyle co w porównywalnym rejonie Niemiec Zachodnich, a zarząd oczyszczalni twierdzi, że cena od m³ ścieków powinna być jeszcze podwojona w celu zwrotu kosztów inwestycji. Wobec cen niepokrywających kosztów, gminy będą musiały pokryć różnicę z własnego budżetu.

¹⁵Oczywiście były też inne gminy, którym udało się przeprowadzić optymalizację decyzji, ale w każdym przypadku było to zadanie bardzo trudne. Niektóre gminy posunęły się do połączonej optymalizacji interesów sektora wodno-kanalizacyjnego i dystrybucji energii. Dla niektórych gmin stanowiło to uzasadnienie dla uczestniczenia w kontrowersyjnym *Stromstreit* - sprawie w sądzie konstytucyjnym, w której 150 gmin wschodnio-niemieckich domagało się prawa do przedsięwzięcia własnego zaopatrzenia w elektryczność w oparciu o majątek na ich terytorium i odniosło sukces. Gminy te twierdziły, że są tylko zainteresowane w przejęciu zaopatrzenia w elektryczność (co prawdopodobnie obniżyło ogólną efektywność sektora elektrycznego), ponieważ była to jedyna droga do uzyskania przychodów, które mogłyby być wykorzystane na opłacenie inwestycji w SWK.

Gminy postawione wobec potrzeby przestrzegania nowych norm środowiskowych na ogół tworzą specjalny związek (Zweckverband), który podejmuje się planowania, zaprojektowania, konstrukcji i prowadzenia przedsiębiorstw w oparciu o kontrakt z gminami. Często zatrudnieni są również subkontraktorzy. Nie podejmują oni jednak komercyjnego ryzyka. Gminy są w ostateczności odpowiedzialne za zapłacenie rachunku albo przez zatwierdzenie taryf, które pokrywają koszty (jakkolwiek wysokie), albo przez pokrycie deficytu z lokalnego budżetu. Opisane powyżej przypadki ukazują dylemat, wobec jakiego stoją gminy, które pozwoliły na realizację źle obliczonych inwestycji.

Oprócz tych organizacyjnych aspektów, winę ponosi przeniesiony z Niemiec Zachodnich system regulacji cen. Wielu zachodnim obserwatorom wydaje się paradoksalne, że system ten tak bardzo zawiódł na Wschodzie, podczas gdy działał mniej lub bardziej zadowalająco na Zachodzie. A jednak taki wynik był do przewidzenia, gdyby zachodni system organizacji, inwestycji i regulacji cen w SWK został przeanalizowany pod względem wbudowanych mechanizmów zachęty i kontroli.

Niemiecki SWK nie podlega prawom konkurencji. Regionalne i lokalne monopole mają wyłączne prawo do zaopatrywania w wodę (osoby trzecie), z tylko jedną alternatywą pozostającą konsumentom - własnego zorganizowania zaopatrzenia w wodę. Uświęcone monopole mają obowiązek spełnienia wszystkich rozsądnych żądań podłączenia i świadczenia usług po ogłoszonych do wiadomości publicznej i niedyskryminujących cenach. O cenach wody i usług kanalizacyjnych decydują lokalne rady wyłącznie w oparciu o Kartę Opłat Gminnych. Karta Opłat Gminnych określa pewne restrykcje w odniesieniu do opłat. Następujące tzw. podstawowe zasady kalkulacji cen wody, uznane zostały przez rząd federalny: zasada zwrotu kosztów wliczając odpowiednie odsetki od wykorzystanego kapitału; struktury cen odzwierciedlającej koszty poniesione przy zaopatrywaniu różnych kategorii odbiorców; zasada uwzględniania kosztów stałych i zmiennych oraz unikania dewaluacji bazy majątkowej. Zasady te są podobne do tych regulujących przemysł energetyczny, ale różnice w praktycznym zastosowaniu są istotne.

Pierwsze oznaki problemów pojawiły się w latach 80-tych. Szereg badań pokazało, że zwrot kosztów nie był zapewniony. Często wprowadzano ograniczenia podwyżek. Wykryto, iż ceny wody zawierały znaczny element subsydiów wewnętrznych. Jednocześnie instytucje publiczne, takie jak Związki Podatników, wskazały na brak bodźców do efektywności i do podejmowania rozsądnych decyzji inwestycyjnych przez gminne przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne. Pokazano, iż wyższe ceny za usługi publiczne i zdeformowana struktura cenowa powodują to, że konsumenci uciekają się do własnych urządzeń o prawdopodobnie niższej jakości. To z kolei powoduje jeszcze większe podwyżki cen dla odbiorców korzystających z usług publicznego usługodawcy.

Warunki w Niemczech Wschodnich sprzyjały przeniesieniu słabości właściwych dla systemu zachodnio-niemieckiego. Konieczne były zwiększona skuteczność operacyjna i rozsądne decyzje inwestycyjne - dokładnie te elementy, w których system zachodnio-niemiecki był krytykowany. Wprowadzenie udziału prywatnego w formie kontraktów, gdzie gminy ponosiły całe ryzyko komercyjne, otworzyło drzwi dla nieodpowiedzialnych decyzji inwestycyjnych. Do roku 1995 miliony DM dotacji państwowych zmarnowane zostały na nieodpowiednie oczyszczalnie ścieków, a ceny za wodę i usługi kanalizacyjne były w Niemczech Wschodnich wiele razy wyższe niż w Niemczech Zachodnich. Związek Podatników otrzymał wiele skarg i zainicjował badania mechanizmu ustalania cen przez gminy i kontraktorów. W przypadku państwa Mecklenburg-Vorpommern stwierdzono, iż żadna z 71 oczyszczalni ścieków nie mogła przedstawić uzasadnionej kalkulacji cen. Związek zażądał, aby takie kalkulacje były natychmiast przeprowadzone i podane do wiadomości publicznej.

Rządowe grupy robocze zaproponowały, w ramach zmian instytucjonalnych:

- wzmocnienie mechanizmu regulującego ceny;
- wprowadzenie przejrzystości i uczestnictwa konsumentów;
- usunięcie klauzul wyłączności;
- określenie maksymalnych cen i wprowadzenie bonifikat dla potrzebujących;
- dyskutowane są uzupełnienia do Karty Opłat Gminnych.

8.2. Dolna Saksonia - prywatyzacja przemysłu wodno-kanalizacyjnego: system operatora

Niemiecki przemysł wodno-kanalizacyjny dostarcza pouczającego przykładu trudności na drodze do prywatyzacji. Gminy zachodnio-niemieckie na ogół zajmują się budową i prowadzeniem publicznych systemów kanalizacji. Poniższa szczegółowa analiza stanowi opis i ocenę systemu planowania, budowy, finansowania i eksploatacji systemu wodno-kanalizacyjnego przez firmy prywatne. System ten opracowany został w Dolnej Saksonii i został wypróbowany w kilku gminach.

Ogólny plan zarządzania sektorem wodno-kanalizacyjnym sformułowany w 1984 roku przez władze Dolnej Saksonii szacował, iż do sfinansowania niezbędnych inwestycji do roku 1998 potrzebne będzie około 5 bilionów DM. Nawet przy znacznym wsparciu rządu państwa, władze lokalne miałyby trudność w sfinansowaniu takich wydatków pieniężnych, gdyż wiele gmin zaciągnęło już maksymalne pożyczki. Zaistniało pytanie, jak przeprowadzić pilne działania dla zwiększenia ochrony środowiska przy braku funduszy w budżetach publicznych. Możliwym rozwiązaniem była prywatyzacja działań do tej pory wykonywanych przez rząd. Ówczesne władze Dolnej Saksonii, będące koalicją Chrześcijańskiej Demokracji (CDU) i Liberatów (FDP), silnie poparły inicjatywę prywatyzacji, ponieważ zakładały, iż prywatne firmy są szybsze w działaniu i efektywniejsze niż administracje publiczne.

System organizacyjny opisany poniżej widziany był jako szansa pokazania, iż prywatyzacja jest rozwiązaniem nawet w przypadku typowych zadań o charakterze użyteczności publicznej jak kanalizowanie i oczyszczanie ścieków. Ministerstwo Spraw Gospodarczych zaangażowało znaczne siły robocze do przygotowania kontraktów prawnych i do udzielenia pomocy pierwszym gminom, które zamierzały zastosować ten nowy system, jak również do przewyciężenia wynikłych trudności. W początkowej fazie rozwijania nowego systemu Ministerstwo płaciło do 50% koniecznych technicznych i ekonomicznych kosztów oględzin projektów.

Według ustaw rządowych, gminy odpowiedzialne są za kanalizowanie i oczyszczanie wszystkich ścieków pochodzących z ich terytorium. W Dolnej Saksonii gminy mogą przekazać tę funkcję stronie trzeciej (tzn. firmie prywatnej), ale nie mogą zrzec się ostatecznej odpowiedzialności.

Państwo ma podwójną odpowiedzialność:

- nadzoruje jakość wody rzek i jezior określając i kontrolując dozwolony poziom zanieczyszczenia dla każdego rodzaju wypływu;
- zapewnia władzom lokalnym wystarczające fundusze dla spełnienia wymaganych zadań.

Aczkolwiek zasada 'sprawca zanieczyszczenia płaci' jest ogólnie przyjętą zasadą, to wynikające z tego koszty dla indywidualnych mieszkańców są często uważane za zbyt wysokie. Jest to szczególnie istotne w przypadku politycznie ważnych regionów wiejskich, gdzie koszty specyficzne są znacznie wyższe niż w rejonach o wysokiej gęstości zaludnienia. Dotacje państwowe, na ogół wynoszące 30% kosztów budowy nowej oczyszczalni, a w szczególnych przypadkach do 80%, zmniejszają to indywidualne obciążenie.

System ten obejmuje planowanie, finansowanie, budowę i eksploatację przez określony okres czasu oczyszczalni ścieków, a czasem i kanałów ściekowych, przez firmę prywatną. Pod koniec tego okresu oczyszczalnia ścieków powraca w ręce gminy. System ten określany jest terminem 'system operatora'. To wyrażenie, aczkolwiek dość niefortunne z powodu zbyt małego nacisku na zasadnicze stadium planowania, będzie używane poniżej.

Prywatyzacja kanalizowania ścieków w formie oddelegowanego zarządzania była stosowana także w innych krajach. Może ona mieć formę kontraktów koncesyjnych, dzierżawy lub kontraktów o zarządzanie. Nowatorskie podejście w Dolnej Saksonii jest mieszkanką różnych elementów tych form. Jego wartość powinna być oceniana z uwzględnieniem sytuacji w Niemczech i niezwyklej trudności opracowania ram prawnych, finansowych i ekonomicznych nowego systemu.

Tradycyjnie, oczyszczanie ścieków w Niemczech prowadzone jest przez oddział administracji gminnej. Przychody i wydatki stanowią część budżetu gminy. Wszystkie poważniejsze decyzje podejmowane są przez radę gminy. Planowanie budowy dokonywane jest częściowo przez administrację, ale głównie przez zewnętrzne firmy inżynierskie. Wszystkie oferty na budowę czy urządzenia muszą być rozpatrzone w procesie przetargowym, zgodnie ze ściśle określonymi regułami. Wydatki pieniężne finansowane są normalnie przez mieszkańców, z subsydiów państwa i rządu federalnego, a także z pożyczek bankowych. Całkowita wysokość pożyczek, które mogą obejmować inne cele, jak drogi czy budynki szkolne, musi być zaakceptowana przez państwo przy zatwierdzaniu rocznego budżetu. Koszty eksploatacyjne i konserwacji, deprecjacja i odsetki na wykorzystanym kapitale są z zasady odzyskiwane poprzez opłaty pobierane od konsumentów, przy czym istnieje duża możliwość zmieniania opłat.

Jakie są główne przyczyny krytykowania systemu tradycyjnego?

- podczas przygotowań, planowania i budowy oczyszczalni planiści zdają się nie korzystać w wystarczającym stopniu z rozwiązań inżynierskich. Ponieważ zewnętrzni inżynierowie opłacani są według rozmiaru konstrukcji, nie ma wielu bodźców do stosowania koszt-efektywnych rozwiązań;
- fundusze państwowe, które są niezbędne dla sfinansowania projektów, udzielane są tylko na raty co zmusza administrację gminy do rozciągnięcia realizacji projektu na dłuższy okres czasu niż jest to technicznie konieczne;
- zazwyczaj stosowana metoda przyjmowania najpierw ofert przetargowych na konstrukcję budynków, potem na urządzenia mechaniczne i w końcu na instalację elektryczną spowodować może nieoptymalny plan całości.

Jakie są korzyści `systemu operatora`?

- operator prywatny nie tylko buduje oczyszczalnię ścieków, ale eksploatuje ją na własną odpowiedzialność przez długi okres czasu (20-30 lat);
- operator prywatny zobowiązany jest do finansowania inwestycji, nie objętych subsydiami państwowymi w taki sposób, iż gmina nie zaciąga dalszych kredytów. Gmina płaci ustaloną cenę, a rewizja cen może mieć miejsce tylko, gdy wzrost wskaźnika cen artykułów konsumpcyjnych przekroczy określony poziom lub jeśli wystąpią znaczne zmiany w ilości lub składzie ścieków, albo jeśli państwo zażąda wyższego stopnia oczyszczenia ścieków;
- analiza kosztów pokazać musi, iż budowa i eksploatacja przez firmę prywatną jest tańsza niż w systemie tradycyjnym;
- gmina nadal jest ostatecznie odpowiedzialna za kanalizowanie i oczyszczanie ścieków, musi prowadzić nadzór operatora prywatnego w celu interwencji w przypadku nieprzestrzegania norm oraz pobierać opłaty od konsumentów;
- gmina musi zapewnić sobie automatyczne prawo przejęcia oczyszczalni w przypadku niewypłacalności operatora prywatnego. Może ona osiągnąć ten cel przez udzielenie dzierżawy oczyszczalni z klauzulą warunkową na wypadek niepowodzenia. W tym przypadku, lub gdy kontrakt dobiega końca, kompensacja za pozostałą wartość oczyszczalni określana jest według skali regresywnej.

Ocena `systemu operatora` koncentrować się musi przede wszystkim na korzyściach finansowych i kosztach. Oszczędności w porównaniu z metodą tradycyjną były znaczne wahając się od 13.6% do 30%. Jednakże, w przypadku pięciu projektów korzyść finansowa nie była na tyle znacząca, aby przetarg zakończył się udzieleniem kontraktu. Być może pierwotne plany wysunięte przez gminy nie dały możliwości znacznych redukcji kosztów.

Jak wyjaśnić można takie oszczędności?

Analiza planowanych konstrukcji wykazuje, iż firmy funkcjonujące w `systemie operatora` mogą być bardziej nowatorskie i elastyczne niż działające w dość sztywnych ramach konwencjonalnych koncepcji planowania. Na przykład, w gminie A., zainstalowana została prosta oczyszczalnia ścieków ze zbiornikami ziemnymi o niskim koszcie zamiast `normalnej` droższej oczyszczalni. W innym przykładzie, w gminie E., zakupiono z natychmiastową dostawą dwa zbiorniki o objętości 3,000 m³. W ten sposób wybrane były

tańsze i bardziej efektywne urządzenia i rozwiązania. Tradycyjne przetargi są czasem fragmentarycznym procesem. Najpierw odbywa się przetarg na elementy budowlane, potem na urządzenia mechaniczne. Fakt ten potwierdza tezę, iż tradycyjne oddzielenie części inżynierskiej i konstrukcyjnej prowadzić może do nieoptymalnych rozwiązań. Ponieważ koszty od kapitału (deprecjacja i odsetki) stanowią główną część opłat konsumentów, niskie wydatki pieniężne znajdą odbicie w niższych opłatach. Jest warto odnotowania, iż projekty koncentrują się na budowie oczyszczalni, z pominięciem konstrukcji nowych kanałów ściekowych (za wyjątkiem jednego przypadku).

Na koszty kapitałowe wpływ mają także koszty pożyczek i wysokość dotacji państwowych. Władze lokalne mogą na ogół otrzymać pożyczki z banku na bardzo korzystnych warunkach, gdyż pożyczki te z założenia nie są obciążone ryzykiem i nie są włączane przy obliczeniach wkładów specjalnych w Deutsche Bundesbank. Firma prywatna nie jest w stanie otrzymać pożyczki na takich warunkach. Jeśli jednak gmina zgodzi się dać dodatkowe zabezpieczenie bankowi, to firma prywatna otrzymać może pożyczkę na warunkach podobnych do warunków pożyczek dla gmin.

Przy dotacjach państwowych wynoszących 30% lub więcej kosztów budowy, warunki na jakich dotacje są rozprawdane przez rządy państwowe, mają duży wpływ na możliwe rozwiązania organizacyjne. Odmawianie subsydiów firmom prywatnym, które było zasadą w niektórych landach niemieckich, faworyzowało własność publiczną. Firmy prywatne nie mogą skompensować subsydiów o takiej wielkości przez oszczędności kosztowe.

Biorąc pod uwagę koszty eksploatacji i konserwacji (wyłączając koszty kapitałowe), trudno jest uzyskać jasny obraz na ile, jeśli w ogóle, firmy prywatne są bardziej efektywne niż gminy:

- wszechstronne planowanie daje firmie prywatnej możliwość optymalizacji kosztów odnoszących się do całego okresu użytkowania i obniżenia kosztów przez zamykanie niepotrzebnych oczyszczalni;
- oszczędności na zarobkach pracowniczych mogą być wątpliwe w przypadku firmy prywatnej, ponieważ dość często musi ona zatrudnić byłych pracowników gminy. Ponadto, mało prawdopodobne są oszczędności wynikłe z zatrudnienia niewykwalifikowanych pracowników;
- firmy prywatne mogą odnosić korzyści w związku z ekonomią skali na poziomie zarządzania, jeśli prowadzą one wiele systemów oczyszczania ścieków.

Usługi kanalizacyjne nie są objęte podatkiem, jeśli są prowadzone przez gminę. Firma prywatna pobierać musi VAT (obecnie 15%), ale może uzyskać zwolnienie podatkowe na wszystkie zakupy poczynione w ramach prowadzenia interesów. Odnosi się to do kosztów budowlanych, co zmniejsza potrzebę pobierania pożyczek. Z drugiej strony, ulga ta jest częściowo zniwelowana, gdyż wszystkie usługi na rzecz gminy muszą zawierać VAT, podczas gdy usługi świadczone przez gminę zwolnione są od podatku.

Gwarancja firmy budowlanej na budynki i urządzenia, która normalnie obejmuje od 6 miesięcy do 2 lat, przedłużona jest na okres trwania kontraktu. W przypadku starych kanałów ściekowych ryzyko eksploatacyjne jest trudne do oszacowania, gdyż staranna inspekcja kanałów jest trudna i kosztowna. Nie jest zaskakujące, iż gmina Wedemark nadal musi utrzymać sieć starych kanałów ściekowych.

Z punktu widzenia ochrony środowiska, każde przyspieszenie budowy nowej lub wymiana nieefektywnej oczyszczalni muszą być widziane jako cenna korzyść. Prywatne firmy wydają się na pewno mieć pewną przewagę w tym względzie. Można kwestionować, czy ma to miejsce w `systemie operatora'. Po pierwsze, cały tryb postępowania wydaje się dość skomplikowany. Po drugie, projekty zależą od subsydiów państwowych. Jakikolwiek przyspieszenie jest tylko możliwe, jeśli firma prywatna użyje własne fundusze, poprzedzając w ten sposób raty dotacji.

Ogólny sukces `systemu operatora' jest dość skromny, jeśli rozważyć tylko efekty ilościowe. Jak dotąd gminy zastosowały ten system w stosunkowo niewielu zrealizowanych projektach. Początkowy impet tego systemu znacznie się zmniejszył. Z drugiej strony, system ten z pewnością pobudził dyskusję nad prywatyzacją w sektorze kanalizacyjnym. Znalazł on wielu zwolenników jak i wielu przeciwników. Poza Liberalami, głównym zwolennikiem systemu jest przemysł budowlany, który ma nadzieję na szybsze zamówienia od przedsiębiorstw prywatnych. Szereg banków stara się poprzeć ten system także w zastosowaniu do budowy i eksploatacji zakładów spalania odpadów.

W opozycji do `systemu operatora' są nie tylko tradycyjni wrogowie prywatyzacji - związki zawodowe i czasem Socjaldemokraci - ale również administracja państwowa w innych landach niemieckich. Miasto Schorndorf (Baden-Württemberg) na przykład usiłowało zastosować ten system do odnowy tamtejszej oczyszczalni ścieków (22mln DM), ale propozycja została odrzucona przez władze, ponieważ nie był on gotów do zmiany przepisów dotacyjnych.

Wnioski z analizy:

- przedstawiona dyskusja i krytyczna analiza `systemu operatora' uwydatniła słabości tradycyjnego systemu budowy i eksploatacji oczyszczalni ścieków. Nawet jeśli prywatyzacja nie zostanie w końcu przeprowadzona, pewne zmiany powinny być poczynione w systemie tradycyjnym;
- ponieważ społeczeństwo domaga się silnych zabezpieczeń, jeśli chodzi o kanalizowanie i oczyszczanie ścieków, całkowita prywatyzacja tego sektora w obecnej chwili jest dość trudna. Na tym polega znaczna różnica w porównaniu z prywatyzacją przemysłów i innych dziedzin, która była przeprowadzana w Niemczech w ciągu ostatnich kilku lat;
- inne czynniki ograniczające prywatyzację widoczne są na kilku poziomach. System dotacji, jak również kodeks podatkowy, mogą odegrać wielką rolę przy podejmowaniu decyzji co do prywatyzacji. Decyzje oparte na takich ograniczeniach nie odzwierciedlają rzeczywistych oszczędności kosztowych;
- debata nad prywatyzacją objąć powinna wszystkie etapy procesu budowy i eksploatacji. Wszechstronne planowanie wydaje się gwarantować minimalne koszty na dłuższą metę.

9. **Bibliografia**

1. Lewington, I. (ed) Utility Regulation 1997, Privatisation International, Londyn, 1997 r. (w trakcie publikacji).
2. Nickson, A. The Role of Government in Adjusting Economies: Paper 7. Urban Water Supply Sector Review, Development Administration Group, School of Public Policy, The University of Birmingham, Styczeń 1996 r.
3. Smith, W. i Klein, M. Infrastructure Regulation: Issues & Options for East Asia, The World Bank, Private Participation in Infrastructure, Private Sector Development Department, 1994 r.
4. Temple, R. (Ashurst Morris Crisp), `Toolkits for Private Sector Participation in Water and Sanitation', IBC Conference `The Financing of Water and Sewerage Projects', Londyn, 28-29 stycznia 1997 r.