

## WODOCIĄGOWO-KANALIZACYJNY RACHUNEK SUMIENIA

**Specyfika faktyczna i prawna sektora wodociągowo-kanalizacyjnego, w przedsięwzięciach realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) wymaga kreatywnej, drobiazgowej i profesjonalnej analizy niektórych ryzyk, szczególnie istotnych w projektach infrastrukturalnych zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Niezwykle istotne jest także przeprowadzenie rachunku sumienia, czy wszystkie strony umów będą w stanie przestrzegać zasad *fair-play* we wzajemnych stosunkach w ciągu najbliższych 30 lat od daty zawarcia kontraktów.**

**Ś**wiadczenie usług wodociągowych i kanalizacyjnych charakteryzuje się wysokim wskaźnikiem wartości majątku trwałego przedsiębiorstwa do rocznych kosztów eksploatacji, czyli tzw. kapitałochłonnością, oraz specyfiką dostarczania i odbierania „produktu” od klienta. Jest on prowadzony za pomocą technicznie powiązanego i odpornego na konkurencję „techniczną” układu sieciowego (istnienie dwóch konkurencyjnych układów infrastruktury sieciowej, walczących o tego samego odbiorcę nie znajduje technicznego i finansowego uzasadnienia).

Usługi te ponadto podlegają restrykcyjnym przepisom ochrony zdrowia i życia ludzkiego, ochrony środowiska i przyrody, co w efekcie dodatkowo podnosi koszty ich świadczenia w związku z koniecznością przestrzegania obligatoryjnych norm prawnych w wymienionym zakresie.

Bariery kapitałowe i techniczne wymuszają wykorzystywanie tzw. efektu skali, to jest dzielenia kosztów stałych produkcji i transportu na jak największą liczbę odbiorów usług, ponieważ jest to sposób na obniżanie kosztu jednostkowego świadczonej usługi (dostarczanego „produktu”).

Wysoka kapitałochłonność w powiązaniu ze specyfiką techniczną i rynkową oraz wykorzystywaniem efektu skali może prowadzić do tworzenia tzw. monopolu naturalnego w świadczeniu usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Konsekwencją tego faktu jest ustanawianie przez ustawodawców krajowych systemów kontroli przedsiębiorstw wodociągowych i kanalizacyjnych nie tylko w sferze ochrony środowiska, ale również regulacji prawnej (zezwolenia, regulaminy) i cenowej (plany rozwoju i taryfy opłat).

### **Kapitałochłonność**

**K**apitałochłonność jest ściśle powiązana z możliwościami osiągania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne (spółkę) przychodów wystarczających na prowadzenie samodzielnej polityki rozwojowej i modernizacyjnej posiadanej infrastruktury. Jednym ze skutków ekonomicznych wysokiej kapitałochłonności jest stosunkowo mały wpływ oszczędności kosztowych na uzyskiwane wyniki finansowe.

Zatem poważnie podchodząc do problemu osiągania odpowiednich zysków z prowadzenia działalności przez spółki wodociągowo-kanalizacyjne należy brać pod uwagę zwiększanie liczby odbiorców i stosowanie opłat za usługi w takiej wysokości, aby możliwe było wypracowanie niezbędnych przychodów przedsiębiorstwa, wystarczających na prowadzenie działalności operacyjnej, ale także pokrywającej jej potrzeby kapitałowe i potrzeby udziałowców (dywidenda).

### **WAŻNE**

Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz rozporządzenie taryfowe do ustawy stawiają sprawę jasno. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne powinno być samo finansujące (samowystarczalne), a opłaty uzyskiwane od odbiorców (ewentualnie częściowo w formie dotacji budżetowej) powinny zapewniać ciągłość zbiorowego zaopatrzenia w wodę (odpowiedniej jakości i ilości) oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, a także dawać przedsiębiorstwu przychody niezbędne na pokrycie uzasadnionych kosztów, związanych ze świadczeniem usług, eksploatacją, utrzymaniem i rozbudową urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, oraz osiągnięcie zysku.

Dlatego ze względu na kapitałochłonność i potrzeby kapitałowe dla projektu PPP szczególnie istotne będzie przeprowadzenie analiz:

- ryzyka związanego z popytem,
- ryzyka związanego z dostępnością usług,
- ryzyka związanego z przychodami z przedsięwzięcia.

Chodzi głównie o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- Jak zapewnić wzrost popytu na świadczoną usługę, a przynajmniej stabilność popytową (poprawa usług, zwiększenie obszaru działania)?
- Jak uelastyczyć wahania wynikające z sezonowości i cykliczności zapotrzebowania na usługi (opłaty stałe i zmienne w taryfie, różnorodność taryf)?
- Jaką politykę i promocję stosować, aby wzrost opłat za usługę nie skutkował niebezpiecznym spadkiem popytu?
- Jak zapewnić stałe i wzrastające zadowolenie odbiorców ze świadczonych usług?
- Jak kształtować politykę windykacyjną i sankcyjną (kontrola legalności zachowań odbiorców w zakresie podłączania się do sieci i odprowadzania ścieków, odcinanie od usług w przypadku znacznego zalegania z należnościami)?
- Jak zapewnić stabilność postępowania w sprawie określania i zatwierdzania taryf opłat?

### **Specyfika techniczna**

**Z**e względu na specyfikę techniczną świadczenia usług wodociągowych i kanalizacyjnych oraz nieodwracalność zrealizowanych decyzji inwestycyjnych, analizie powinny być poddane w sposób szczególny:

- ryzyka związane z projektowaniem i budową infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej, w tym z błędami projektowymi i realizacyjnymi natury technologicznej i technicznej,
- ryzyka dekapitalizacji mienia oraz pogorszenia się parametrów użytkowych i eksploatacyjnych, a w efekcie

- zaniżania wartości eksploatacyjnej i rezydualnej składników majątkowych,
- ryzyka związane z nadużywaniem pozycji monopolistycznej.

### **Ochrona człowieka, środowiska i przyrody**

Ryzyka związane ze stanem zdrowia i życia ludzkiego, pogorszeniem się stanu środowiska i przyrody powinny być analizowane ze względu na poważne konsekwencje finansowe i karne związane z naruszeniem prawa w tym zakresie i kosztowność działań podejmowanych w celu naprawienia szkód, a także reputację i zaufanie do przedsiębiorstwa wodociągowego i kanalizacyjnego oraz świadczonych przez niego usług.

Ostatnia nowelizacja Prawa ochrony środowiska (Dz.U. z 1996 r., nr 50, poz. 360 z późn. zm.), w art. 3, wprowadziła definicję ryzyka środowiskowego, jako prawdopodobieństwo wystąpienia konkretnego skutku w określonym czasie lub w określonej sytuacji. Wprowadzenie tej definicji w system prawny oraz znaczenie, jakie przywiązuje się do oddziaływania przedsięwzięć na środowisko i obszary Natura 2000, jest sygnałem, iż ekologia jest coraz poważniejszym czynnikiem wpływu na projekty infrastrukturalne.

### **Regulacja monopolu naturalnego**

Regulacja prawna i ekonomiczna działalności przedsiębiorstw wodociągowych i kanalizacyjnych dotyczy szerokiego zakresu spraw, m.in.:

- udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych,
- zatwierdzania regulaminów świadczenia usług wodociągowych i kanalizacyjnych,
- zatwierdzania wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych,
- zatwierdzania taryf.

W krajowym systemie prawa jest ona wykonywana na poziomie lokalnym przez regulatora, jakim jest gmina.

Gmina jest równocześnie strukturą, w której gra polityczna, stanowi ważny czynnik podejmowania wyborów o decydującym znaczeniu dla prowadzenia działalności w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym.

W takich uwarunkowaniach szczególnie istotna dla powodzenia przedsięwzięcia PPP wydaje się dogłębna analiza:

- ryzyka politycznego,
- ryzyka regulacyjnego.

Największe zagrożenia dla projektu PPP mogą wynikać z braku politycznej ciągłości realizacji polityki rozwoju, jej organizacji i finansowania oraz politycznej ochrony umów wieloletnich. Mogą również być związane z podejmowaniem – pod hasłem obrony interesów społecznych – formalnych i nieformalnych działań dotyczących funkcjonowania przedsiębiorstwa wodociągowego i kanalizacyjnego w zakresie określania strategii rozwoju, w tym planowania rozwoju i modernizacji infrastruktury oraz zatrudniania pracowników i mianowania organów spółki PPP, świadczenia usług i relacji z odbiorcami, polityki cenowej (taryfy) i ewentualnie zobowiązań budżetowych (dopłaty). Zagrożenia mogą też być związane z brakiem profesjonalnego wypełniania funkcji nadzorczych i kontrolnych w zakresie badania jakości i liczby świadczonych usług, efektywności gospodarowania mieniem i poprawności stosowanej polityki cenowej.

### **Fair play przez 30 lat**

**R**realizacja przedsięwzięć w formule PPP w sektorze wodociągowym i kanalizacyjnym, ze względu na jego organizacyjną, techniczną i finansową wrażliwość oraz długie cykle życia projektów, wymaga przeprowadzenia nie tylko stosownych analiz potrzeb, możliwości i celów, ale także i przede wszystkim rachunku sumienia, czy wszystkie strony umów o PPP będą w stanie przestrzegać zasad *fair-play* we wzajemnych stosunkach w ciągu najbliższych 30 lat od daty zawarcia kontraktów.

**Grzegorz Dziarski,**

Prezes Biura Konsultacyjnego KOBIKO Sp. z o.o. w  
Warszawie