

Wstęp

Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Gmina jest wykonawcą i dysponentem zadań publicznych z zakresu gospodarki komunalnej. Zadaniem użyteczności publicznej są zadania własne gminy, obejmujące m.in. sprawy dotyczące: wodociągów, kanalizacji, nieruchomości, usuwania i oczyszczania ścieków, utrzymania czystości i porządku, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów, zaopatrzenia w energię ciepłą, cmentarzy gminnych.

W wyniku przeprowadzonej reformy gospodarki wodnej w 2018 r. powołano do życia Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (dalej: „Wody Polskie”). Podmiot ten odpowiada za krajową gospodarkę wodną i realizuje obowiązki określone ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne za pośrednictwem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej, Zarządów Zlewni i Nadzorów Wodnych. Wraz z powstaniem Wód Polskich, za sprawą nowelizacji ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Ustawa, 2001), dyrektorom regionalnych zarządów gospodarki wodnej przekazano pełnienie funkcji organu regulacyjnego w zakresie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. W ten sposób odebrano kompetencję zatwierdzania ww. taryf samorządom. W założeniu powołanie niezależnego regulatora miało zapewnić profesjonalny, transparentny i rzetelny sposób metodycznej weryfikacji, analizy i oceny ustalania cen i stawek opłat za wodę i ścieki, realizowany przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne (w szeroko rozumianym pojęciu, tj. gminy, zakłady budżetowe, spółki prawa handlowego).

Opisane powyżej zmiany są skutkiem kontroli przeprowadzonej w kilku gminach w Polsce przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2015 roku. Poczyniono ustalenia, że samorządy nie podołały obowiązkom i nie wykorzystywały

w należyty sposób nadanych uprawnień regulatora w obszarze nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi oraz przedstawiciela usługobiorców, pozostawiając odbiorców usług bez ochrony przed nieuzasadnionym wzrostem cen. Najwyższa Izba Kontroli w swoich wnioskach zwróciła uwagę, że obciążenie budżetów domowych konsumentów w Polsce należy do najwyższych w Unii Europejskiej i sięga poziomu, który narusza unijną zasadę dostępności cenowej usługi. Kontrolujący uznali, że nie ma jednoznacznej metodyki kształtowania taryf za dostarczaną wodę i odprowadzanie ścieków oraz brakuje odpowiedniego materiału dowodowego wskazującego na możliwość weryfikacji zasadności stawek ustalonych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne.

Zgodnie z zaleceniami Najwyższej Izby Kontroli powołano organ regulacyjny, który zobowiązano do realizacji zadań z zakresu nadzoru nad zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków, poprzez weryfikację wniosku taryfowego i wydawanie decyzji w tym zakresie. Zakres zadań organu obejmuje ponadto opiniowanie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków przygotowywanego przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne; rozstrzyganie sporów pomiędzy przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi a odbiorcami usług oraz nakładanie kar pieniężnych za nieprzestrzeganie obowiązku przedkładania taryfy za wodę i ścieki do akceptacji regulatora czy za wydawanie przez przedsiębiorstwa warunków przyłączenia do sieci wodociągowej bądź kanalizacyjnej po ustawowym terminie.

W odniesieniu do opisanej powyżej sytuacji celem autorów niniejszego opracowania jest przedstawienie charakterystyki regulacyjnych i zarządczych aspektów metodyki ustalania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków w obecnym stanie prawnym. Zagadnienia dotyczące zakresu i narzędzi regulacji rynków są przedmiotem wielu dyskusji w różnych sektorach gospodarki (energetyka, transport, usługi pocztowe). Zmiana paradygmatów w ekonomii, która dokonuje się w związku z kryzysem pandemicznym i konfliktami zbrojnymi zmusza do poszukiwania rozwiązań, które będą chronić najsłabsze grupy społeczne, a jednocześnie nie będą zakłócać procesów rozwojowych w gospodarce. W odniesieniu do regulacji występujących w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym posłużyło to do sformułowania następujących celów szczegółowych opracowania:

1. Zaprezentowanie teoretycznych aspektów regulacji rynków z oceną zasadności poddania nadzorowi sektora wodociągowo-kanalizacyjnego.
2. Dokonanie oceny aktualnych rozwiązań w zakresie wymogów prawnych dotyczących przygotowania i zatwierdzenia wniosku taryfowego dotyczącego zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków.

3. Wskazanie istoty i znaczenia polityki rachunkowości, a w szczególności planu kont przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w dostarczaniu informacji niezbędnych do zasilenia wniosku taryfowego (koszty operacyjne, marża zysku).
4. Wskazanie aktualnie występujących problemów, niejasności i niejednoznaczności w interpretowaniu zawartości wniosków przez Wody Polskie na bazie analizy przypadków wraz z rekomendacjami.
5. Prezentacja dwóch przykładowych (wzorcowych) wniosków taryfowych przygotowanych na bazie wiedzy i doświadczeń autorów¹ z wykorzystaniem danych źródłowych przedsiębiorstw aktualnie funkcjonujących w branży wodociągowo-kanalizacyjnej w Polsce.

Mając na uwadze sformułowane cele monografii oparte na przeglądzie literatury, aktów prawnych oraz własnych obserwacjach autorów prowadzonych w przedsiębiorstwach wodociągowo-kanalizacyjnych, sformułowano następujące hipotezy badawcze:

- H1: Proces przygotowania i zatwierdzenia wniosków taryfowych, mimo usankcjonowania w ustawie, zawiera wiele kwestii otwartych, mało precyzyjnych, stwarzających ryzyko swobodnej interpretacji organu regulacyjnego.
- H2: Jakość danych źródłowych na potrzeby wniosku taryfowego zapewnia prawidłowo wdrożona polityka rachunkowości przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego wraz z dostosowanym do specyfiki działalności zakładowym planem kont.
- H3: Konstruowanie wniosku taryfowego wymaga, oprócz znajomości zagadnień prawnych, również dużej wiedzy z zakresu rachunkowości oraz zaawansowanej znajomości specyfiki funkcjonowania przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych.

Niniejsza monografia ma charakter teoretyczno-empiryczny. Część teoretyczna została oparta na krytycznej analizie literatury naukowej na temat uwarunkowań i implikacji korzystania z regulacji w działalności podmiotów

¹ Jeden z autorów opracowania ma doświadczenie z pracy w organie regulacyjnym przy wdrożeniu znowelizowanych przepisów ustawy z zwoz oraz weryfikacji i ocenie wniosków taryfowych. Aktualnie prowadzi szkolenia oraz usługi doradcze dla przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych przy konstruowaniu wniosków taryfowych. Drugi z autorów od ponad 5 lat pełni funkcję nadzorczą w przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym.

branży wodociągowo-kanalizacyjnej z uwzględnieniem ich specyfiki. W trakcie badań analizie poddano także regulacje formalnoprawne z zakresu funkcjonowania badanych podmiotów. Rozważania te zostały poparte również analizą danych pochodzących ze źródeł wtórnych (statystyki ogólnej, raportów i sprawozdań dotyczących segmentu usług komunalnych).

Rozległość tematyczna badań oraz konieczność gromadzenia przekrojowego materiału badawczego wymagały zastosowania licznych metod, w tym metod analizy systemowej, analiz statystycznych, syntezy, diagnozowania, porównań, analogii, metod eksperckich i benchmarkingu. Z wykorzystaniem metody analizy instytucjonalnej dokonano oceny zmian w strukturze organizacyjnej sektora przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. W pracy wykorzystano znajomość praktycznej interpretacji przepisów ww. ustawy oraz aktów wykonawczych do niej, raportów i poradników dla branży wodociągowo-kanalizacyjnej, w tym dla organów kontrolnych i regulacyjnych w odniesieniu do zakresu usług komunalnych.

Konstrukcja pracy wynika z postawionego w niej celu, w tym celów szczegółowych. Poza wstępem i zakończeniem na pracę składa się pięć rozdziałów. Celem rozdziału pierwszego jest zaprezentowanie teoretycznych aspektów funkcjonowania sektora usług komunalnych i potrzeby jego regulacji. Krytyczny przegląd literatury dotyczy zagadnień związanych z rodzajami rynków, jakie występują w gospodarce w aspekcie potrzeby ich regulacji. Analiza aktów prawnych dotyczy w szczególności określenia zadań i kompetencji gminy jako jednostki samorządu odpowiedzialnej za realizację usług dostarczania wody i odprowadzania ścieków w obszarze usług komunalnych. Końcowa część rozdziału dotyczy form organizacyjno-prawnych możliwych do wykorzystania przy realizacji usług komunalnych.

W rozdziale drugim opisano podstawowe zagadnienia dotyczące taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, wynikające z przepisów prawa, tj. w zakresie podmiotu i przedmiotu wniosku taryfowego, procedowania taryf za wodę i ścieki, zasad szacowania cen i stawek za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków (z prezentacją udziału kosztów w wartości taryfy za wodę i ścieki), a także problematyki właściwego ustanawiania grup taryfowych i struktury taryfy.

Celem rozdziału trzeciego jest przedstawienie roli i znaczenia systemu rachunkowości w zakresie pozyskiwania informacji dla potrzeb wniosku taryfowego. Szczególną uwagę zwrócono na aspekty kształtowania polityki rachunkowości jako zbioru rozwiązań dopuszczonych prawem bilansowym, które po uwzględnieniu specyfiki prowadzonej działalności umożliwiają pozyskanie rzetelnej, precyzyjnej i wiarygodnej informacji finansowej. Przydatnym narzędziem w tym zakresie jest prawidłowa konstrukcja planu kont

przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie ewidencji kosztów. Dokonano także omówienia roli rachunkowości w realizacji metod podziału niezbędnych przychodów i podejścia do szacowania marży zysku jako węzłowych parametrów wniosku taryfowego.

W rozdziale czwartym przedstawiono najczęstsze uchybienia przy konstruowaniu taryf pod względem merytorycznym, podparte praktyczną wiedzą z organu regulacyjnego. Dodatkowo autorzy przedstawiają swoje rekomendacje do treści projektu taryfy i uzasadnienia. Opisano podstawy prawne i ich praktyczne zastosowanie w obszarze tworzenia wniosku taryfowego, wytycznych organu regulacyjnego (na podstawie wybranych treści wezwań, załączników i decyzji) oraz własne rekomendacje. W rozdziale poruszono także problemy wnioskodawców, z którymi mierzą się w procesie oceny wniosku.

W rozdziale piątym przedstawiony został przykładowy wniosek taryfowy na okres 3 lat, sporządzony na podstawie danych księgowych, sprzedażowych i technicznych udostępnionych przez badane przedsiębiorstwo na przykładzie rzeczywistych danych finansowych. Przedmiotowy wniosek zawiera podstawowe elementy wymagane przepisami ustawy z zwoś i rozporządzenia MGMiŻŚ. Warto wspomnieć, że opisana metodologia szacowania taryfy jest sprawdzona i niejednokrotnie zakończona sukcesem, w postaci uzyskanej pozytywnej decyzji organu regulacyjnego. Treścią rozdziału piątego jest również przykład wniosku taryfowego na 18 miesięcy dla utworzonego przedsiębiorstwa.

Monografia może przyczynić się do promowania nowej wiedzy o metodach ewidencji, pozyskiwania, przetwarzania i raportowania informacji finansowych i niefinansowych niezbędnych dla organu regulacyjnego. Wyniki badań mogą mieć wpływ na wybór przez decydentów najlepszych rozwiązań regulacyjnych, zarządczych i organizacyjnych. Opracowanie może zostać wykorzystane jako podstawa teoretyczna do tworzenia nowych, efektywnych rozwiązań w zakresie instrumentów wspierających procesy projektowania i zatwierdzania wniosków taryfowych. Zaprezentowane kompendium wiedzy można wykorzystać w dydaktyce i procesach kształcenia kadr sektora komunalnego, organów regulacyjnych oraz ekonomistów. Zaproponowane w monografii modele, koncepcje i propozycje mogą z powodzeniem stanowić teoretyczną i praktyczną pomoc dla kadry kierowniczej i pracowników sektora komunalnego, podmiotów świadczących usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków oraz dla dydaktyków i studentów zainteresowanych zarządzaniem w sektorze komunalnym. Zawarte tu oceny i wnioski mogą okazać się przydatne także dla organów władz publicznych jako podmiotów odpowiedzialnych za kształtowanie polityki regulacyjnej w sektorze komunalnym.