

JANUSZ KINDLER, JERZY IWANICKI, ZBIGNIEW W. KUNDZEWICZ,
PIOTR MATCZAK, RAFAŁ MIŁASZEWSKI, JAN ŻELAZO *

Zagrożenia instytucjonalne

1. Wprowadzenie

Wcześniejsze artykuły niniejszego raportu potwierdzają, że w Polsce występują trzy podstawowe kategorie zagrożeń związanych z wodą: problemy z jej nadmiarem lub (częściej) niedoborem, a jeszcze częściej – problemy z niedostateczną jej jakością. Jednak, jak pokazały badania ankietowe nad identyfikacją zagrożeń związanych z wodą, istnieje jeszcze czwarta istotna kategoria, którą stanowią zagrożenia instytucjonalne związane z zarządzaniem zasobami wodnymi¹. Pojęcie instytucji jest wieloznaczne i stosowane w różnych kontekstach. W tzw. nowej ekonomii instytucjonalnej odróżnia się instytucje rozumiane jako *reguły* porządkujące ludzkie zachowania oraz *organizacje*, które składają się z konkretnych ludzi wdrażających te reguły w praktyce, wraz z niezbędnymi zasobami. W języku polskim termin „instytucja” rozumiany jest raczej zgodnie z tym drugim określeniem. I tak np. uczeń prof. Kotarbińskiego Tadeusz Pszczołowski (1978) definiuje instytucję jako organizację będącą zespołem współdziałających osób wyposażonych w zasoby. Normy prawne regulujące zachowania ludzi w organizacjach są wtórnymi wobec celów oraz zasad funkcjonowania systemów, są również elementem warunków, w których system ma funkcjonować. Te rozróżnienia są warte podkreślenia, ponieważ w niniejszym opracowaniu, mówiąc o instytucjach, myślimy nie tylko o strukturach organizacyjnych, ale także o regułach postępowania wdrażanych, nadzorowanych lub kontrolowanych przez odpowiednie struktury organizacyjne. Podstawowym zbiorem takich reguł są normy prawne.

* Prof. dr hab. Janusz Kindler, Politechnika Warszawska, Instytut Inżynierii Środowiska;
mgr Jerzy Iwanicki;
prof. dr hab. Zbigniew W. Kundzewicz, członek korespondent PAN, Instytut Środowiska Rolniczego i Leśnego PAN, Poznań;
dr. hab. Piotr Matczak, Instytut Socjologii, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza;
prof. dr hab. Rafał Miłaszewski, Politechnika Białostocka, Katedra Technologii w Inżynierii i Ochronie Środowiska;
prof. dr hab. Jan Żelazo, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Katedra Inżynierii Wodnej, Warszawa

¹ Zagrożenia instytucjonalne mogą wynikać z nieadekwatności instytucji gospodarki wodnej względem celów, którym te instytucje mają służyć i/lub z niewłaściwego, lub wręcz złego, działania tych instytucji.

O normach prawnych, opisujących funkcjonowanie systemu zarządzania zasobami wodnymi, łatwiej mówić wtedy, gdy mamy jasność co do tego, jak ma wyglądać system mający realizować wcześniej zdefiniowany cel. Nie jest to łatwe zadanie, gdyż woda stanowi specyficzne dobro, wymagające odpowiedniego zarządzania (Dietz i in. 2003). Aby system działał skutecznie, musi być „dopasowany” do zadań, które są przed nim postawione – abyśmy mogli wymagać osiągnięcia celu, musimy tym, którzy będą realizowali zadania, stworzyć właściwe warunki organizacyjne, prawne i finansowe (Iwanicki 2012).

Można wskazać wiele warunków skutecznego zarządzania. Aby zarządzanie było skuteczne, instytucje powinny:

- być kompetentne do prowadzenia spraw i rozwiązywania problemów;
- dysponować odpowiednimi środkami oraz instrumentami;
- być ukierunkowane na realizację celu i wynikających z niego zadań;
- cieszyć się zaufaniem społecznym.

Żaden z tych warunków nie jest spełniony we właściwym stopniu w odniesieniu do obecnych instytucji gospodarujących zasobami wodnymi w Polsce.

Jedną z przyczyn złego stanu gospodarki wodnej jest rozproszone zarządzanie tym działem gospodarki narodowej, zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym, a także brak jednoznacznego określenia kompetencji, zasad i form współdziałania organów rządowych i samorządowych zajmujących się wodą. W przeciwieństwie do wielu krajów, w których kłopoty z gospodarką wodną mają źródła w ułomności rynku (zob. Rogers i Hall 2003; Calvo-Mendieta i in. 2011), w Polsce kłopoty wynikają także z ułomności państwa, które w części można przypisać zaszłościom historycznym. Kamiński i Stefanowicz (2011) wskazują wiele słabości systemu organizacyjnego gospodarki wodnej w Polsce. Traktują oni te ułomności jako przejawy niskiej wydolności strategicznej państwa. W szczególności wskazują na następujące słabości:

- brak koordynacji zamierzeń i planów między poszczególnymi agendami państwa;
- brak komplementarności między regulacjami i nadmierny pośpiech w ich przygotowywaniu;
- błędy w alokacji uprawnień decyzyjnych między sektorami i szczeblami administracji;
- niezdolność do właściwej wyceny kosztów i doprowadzenia do ich internalizacji przez użytkowników;
- niezdolność do obrony polityki przed jej zawłaszczeniem przez partykularne interesy;
- niezdolność do wykorzystania wiedzy eksperckiej i manipulowanie dostępem do procesu legislacyjnego tak, by słyszalne były tylko głosy sprzyjające rozwiązaniu proponowanemu przez rząd.

Od wielu lat stan gospodarowania wodami w Polsce powoduje negatywne skutki i zagrożenia dla ludności, gospodarki i ekosystemów. Podstawową przyczyną niewydolności

gospodarki wodnej jest brak spójnego systemu organizacyjnego oraz prawnych i ekonomiczno-finansowych instrumentów wykonawczych, warunkujących skuteczność funkcjonalną i efektywność ekonomiczną gospodarowania wodami (PROEKO, 2007). Brak takiego systemu uniemożliwia efektywne wdrażanie dyrektyw Unii Europejskiej oraz realizację idei trwałego i zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi w Polsce. Istnieje zatem pilna potrzeba zbudowania takiego systemu z wykorzystaniem współczesnych osiągnięć naukowych (m.in. koncepcje systemu zintegrowanego zarządzania zasobami wodnymi), właściwych mechanizmów prawnych, sprawdzonych instrumentów ekonomicznych oraz konsultacji społecznych.

2. Instytucje gospodarki wodnej i braki ich funkcjonowania

Wszystkie zadania dotyczące gospodarowania wodami śródlądowymi w Polsce są koordynowane i nadzorowane przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej i realizowane we współpracy z instytucjami administracji rządowej i samorządowej, powołanymi do zarządzania zasobami wodnymi. Są to: Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej oraz Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej (RZGW). Istnieją również jednostki opiniotawczodoradcze: Krajowa Rada Gospodarki Wodnej i rady gospodarki wodnej regionów wodnych. Ponadto, zgodnie z Prawem wodnym, instytucjami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami są wojewodowie oraz przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego (marszałek, starosta, wójt, burmistrz, prezydent miasta). Istotną rolę pełnią tu wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych (WZUiM) podlegające samorządom wojewódzkim. RZGW działają na obszarach odpowiadającym podziałom hydrograficznym. Natomiast WZMiUW działają na obszarach województw niezwiązanych z hydrografią. Ten obecnie funkcjonujący układ nie daje możliwości skutecznej realizacji celów polityki wodnej UE, wyrażonych w Ramowej Dyrektywie Wodnej (RDW) oraz w innych dyrektywach. Władze wodne, którymi są organy administracji ogólnej, również przestały pełnić skutecznie funkcje władcze.

W efekcie tych niedociągnięć Komisja Europejska kierowała do Polski od roku 2008 kolejne wezwania do usunięcia uchybień w realizacji wodnych dyrektyw UE, a w lutym 2013 roku Komisja wniosła do unijnego Trybunału Sprawiedliwości sprawę przeciw Polsce w związku z nieprawidłową transpozycją europejskich przepisów w dziedzinie ochrony wód. Komisja podkreśla, że szereg obszarów polskiego ustawodawstwa w dziedzinie ochrony wód wykazuje braki. W styczniu 2013 roku Komisja skierowała podobny pozew przeciw Polsce w związku z zanieczyszczeniem wód azotanami.

Potrzebne są daleko idące zmiany polityki wodnej, wymuszające zmiany w funkcjonowaniu Jednostek Organizacyjnych Gospodarki Wodnej (JOGW). Aby te zmiany przeprowadzić, niezbędne jest wdrożenie uregulowań prawnych wynikających z pełnej transpozycji prawa UE, czego w Polsce nie przeprowadzono w zadowalającym stopniu.

Obecny układ instytucjonalny jest wysoce niefunkcjonalny, zarówno w sensie zarządzania majątkiem publicznym zgromadzonym w gospodarce wodnej, jak i w obszarach wydawania decyzji administracyjnych i działań państwa w zakresie zarządzania zasobami wodnymi. Poniżej omówiono zasadnicze przyczyny tego stanu rzeczy.

2.1. Przeszarżałe rozumienie pojęcia „gospodarka wodna”

Pojęcie „gospodarka wodna”, powstałe na początku XX wieku, było – i często nadal jest – rozumiane jako działania techniczne na większych rzekach i potokach górskich umożliwiające wykorzystanie wód i eliminację zagrożeń. Podstawą takiego rozumienia tego pojęcia był cel gospodarki wodnej sformułowany w latach 30. ubiegłego wieku. (Domański 1937): „Celem gospodarki wodnej jest odprowadzenie do morza spadającej na ziemię wody przy ograniczeniu do minimum jej szkodliwego działania i przy uzyskaniu do maksimum jej działania pożytecznego jako środowiska, materii i masy”.

Największe możliwości wykorzystania zasobów wody za pomocą obiektów technicznych powstawały na dużych rzekach nizinnych oraz na rzekach i potokach górskich, gdzie w tamtych czasach dominowały problemy związane z ilością wody, a jakość wód nie sprawiała większych kłopotów.

Jednym z efektów takiego myślenia był podział na „dużą”² i „małą”³ wodę. „Mała” woda – to małe ciekły „istotne dla rolnictwa”, których „administratorzy” prowadzą własną politykę. „Duża” woda – to głównie rzeki uważane dawniej za żeglowne, „administrowane” przez Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej.

Powyższy podział tracił z czasem na znaczeniu. Było to, między innymi, wynikiem globalnych zmian ekonomiczno-społecznych, które w XX w. naruszyły tradycyjne sposoby gospodarowania zasobami środowiska. Szereg zasobów, w tym woda, zmieniło swój charakter – od dóbr niegdyś istniejących w nadmiarze do dóbr deficytowych. W szczególności wspomniany podział na „dużą” i „małą” wodę nie przystaje do problemów związanych z rosnącym poziomem zanieczyszczenia wód.

2.2. Anachroniczne traktowanie zadań i celów gospodarki wodnej

Wiele jest powodów niskiej efektywności obecnych służb wodnych. Zasadniczą przyczyną jest sztywne trzymanie się formuł wywodzących się z czasów, kiedy istniały zupełnie inne społeczne i gospodarcze warunki działania, inny był poziom rozwoju społeczeństwa, inny stan jakościowy wód i środowiska wodnego. Świadomość znacznej części

² Około 2100 cieków oraz jeziora i zbiorniki retencyjne, przez które przepływają te ciekły, to wody uznane Rozporządzeniem Rady Ministrów z 17 grudnia 2002 r. jako istotne dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej.

³ Od ok. 25 do 650 cieków w poszczególnych województwach, w sumie ok. 5730 cieków w Polsce; określone ww. Rozporządzeniem Rady Ministrów z 2002 r. jako istotne dla rolnictwa.

działaczy gospodarki wodnej oparta jest na przyzwyczajeniach (modelach mentalnych, por. Otto-Banaszak i in. 2010) nieprzystających do zmienionych warunków działania i nowych oczekiwań społeczeństwa wobec służb wodnych. W szczególności wciąż istnieje myślenie w kategoriach „dużej” i „małej” wody, co skutkuje tym, że obecnie żaden z „administratorów” nie realizuje w wystarczającym stopniu zadań dla osiągnięcia celu polityki wodnej UE (Iwanicki 2009).

Aby poprawić skuteczność działania służb wodnych, niezbędna jest głęboka reforma funkcjonalna i relatywnie niewielkie zmiany strukturalne. Niezbędnych zmian wymaga system prawa. Szereg zapisów nie przystaje bowiem do wymogów współczesnej gospodarki wodnej.

W obowiązującym prawie są umieszczone zapisy niezgodne z polityką wodną UE. Na przykład, art. 11.1 ustawy o działach administracji rządowej stanowi, że „dział gospodarka wodna obejmuje sprawy:

- 1) kształtowania, ochrony i racjonalnego wykorzystania zasobów wodnych;
- 2) utrzymania śródlądowych wód powierzchniowych, stanowiących własność Skarbu Państwa wraz z infrastrukturą techniczną związaną z tymi wodami, obejmującą budowlę oraz urządzenia wodne;
- 3) budowy, modernizacji oraz utrzymania śródlądowych dróg wodnych;
- 4) ochrony przeciwpowodziowej, w tym budowy, modernizacji oraz utrzymania urządzeń wodnych zabezpieczających przed powodzią oraz koordynacji przedsięwzięć służących osłonie i ochronie przeciwpowodziowej państwa.”

Zapis ten jest sformułowaniem przestarzałym, niezgodnym z duchem Ramowej Dyrektywy Wodnej UE. Ten przestarzały zapis jest wciąż przywoływany i staje się jedną z przyczyn nieporozumień z Komisją Europejską w sprawie wdrożenia w Polsce polityki wodnej UE.

Poza tym pewne sformułowania prawa i polityk wodnych kładą nacisk na tworzenie warunków dla rozwoju żeglugi śródlądowej, która obecnie, w zakresie transportu towarowego, ma znaczenie marginalne. Praktycznie funkcjonujące obecnie dla transportu towarowego drogi wodne to: Wisła od ujścia Przemszy i Odra od Raciborza oraz istniejące pomiędzy nimi połączenia rzeczno-kanalowe (Kanał Gliwicki oraz Kanał Bydgoski z Notecią i Wartą). Łączna długość tych dróg wynosi 1950 km. Parametry techniczne odrzańskiej drogi wodnej nie odpowiadają parametrom nowoczesnej żeglugi śródlądowej, a jej przestarzałe zaplecze w postaci portów i przeladowni w większości nie jest eksploatowane. W ostatnich latach przewozy żeglugą śródlądową na Odrze osiągają wartość ok. 9 mln ton/rok. Według „Programu Odra-2006” modernizacja tej drogi wodnej umożliwi przewóz ładunków do 20 mln ton/rok. Znaczenie drogi wodnej Wisły jest niewielkie. Żegluga śródlądowa ma znaczenie lokalne, głównie na odcinkach górnej Wisły (skanalizowanej), warszawskiej i dolnej. Reaktywacja transportu towarowego na tych

drogach wodnych na skalę europejską nie ma szans realizacji, co dobitnie wykazują analizy ekonomiczne perspektyw rozwoju transportu towarowego w Polsce. Jest to jeden z powodów, dla których Polska, jako jedyny kraj w naszej części Europy, nie przyjęła konwencji o śródlądowych drogach wodnych (AGN – European Agreement on Main Inland Waterways of International Importance). Konwencja AGN została przygotowana przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ w 1996 roku. Rząd polski argumentuje, że „nie stać nas na podpisanie tej Konwencji – wiązałoby się to bowiem ze zobowiązaniem do inwestowania w infrastrukturę rzek” (Biznes i Gospodarka, 2011).

Można odnieść wrażenie, że wiele instytucji gospodarki wodnej działa tak, jak gdyby Ramowa Dyrektywa Wodna UE nie obowiązywała. Podnoszą się np. głosy nawołujące do działań na rzecz „uzeglownienia rzek”, nie bacząc na stan polskich dróg wodnych i tego, co mogłoby być tymi żeglownymi rzekami wożone. Pojawiają się przy tej okazji zwykle przekłamania, np. stwierdzając, że w Niemczech następuje burzliwy rozwój transportu wodnego. Tymczasem wg rocznika statystycznego RFN w roku 2005 przewieziono tam rozwiniętą przeciwieź siecią dróg wodnych 1,9% ogółu towarów. Warto też zauważyć, że w Polsce wpływy z opłat za transport wodny pokrywają zaledwie ok. 1% kosztów utrzymania dróg wodnych.

Na uwagę zasługuje natomiast stale rosnące wykorzystanie wód do rekreacji i turystyki, w tym dróg wodnych do przewozów turystycznych. Ten kierunek rozwoju bazuje na walorach przyrodniczo-krajobrazowych wód oraz na walorach kulturowych związanych z wodami (także na zabytkach hydrotechniki). Dla tego kierunku rozwoju, zgodnie z postulatami RDW UE, kluczowe znaczenie ma zagwarantowanie czystości wód oraz zagwarantowanie skutecznej ochrony jej walorów.

Anachroniczne są też niektóre zapisy obowiązującej ustawy Prawo wodne. Na przykład, art. 2.1 tej ustawy nie określa celu gospodarowania wodami (jak w Dyrektywie Ramowej), a tylko stwierdza: „Zarządzanie zasobami wodnymi służy zaspokajaniu potrzeb ludności, gospodarki, ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami”.

Powyższy zapis powoduje, że jednoznaczne wymagania polityki wodnej UE, zmierzające do osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego wód i dostarczenia dobrej jakościowo czystej wody wszystkim użytkownikom, rozmywają się. Chęć zaspokojenia wszystkich potrzeb wszystkich użytkowników skutkuje tym, że naprawdę nikt nie jest zadowolony.

W przeciwieństwie do powyższych zapisów, polityka wodna UE jednoznacznie precyzuje cel gospodarowania wodami, nie tracąc z pola widzenia potrzeb ludności i gospodarki. Zachowania użytkowników wód muszą być jednak oceniane przez ich wpływ na zasoby wodne, a ich potrzeby mogą być pokrywane zgodnie z możliwościami konkretnych zlewni.

2.3 Wadliwe zapisy w ustawie Prawo wodne i niewłaściwa organizacja zarządzania zasobami wodnymi

Pierwsza wersja ustawy Prawo Wodne została napisana w roku 1922. Oparta jest na zasadach sformułowanych przez państwa zaborcze w XIX wieku – stąd w obecnym Prawie wodnym znajdziemy wiele zapisów dotyczących dostosowania rzek do potrzeb żeglugi i spławu. Stąd również bierze się pojęcie „władzy wodnej”, ulokowanej w strukturach administracyjnych, oraz „urzędów technicznych”, które miały zapewniać żeglowność rzek, a później budowały „zakłady o sile wodnej”, zbiorniki retencyjne, kanały żeglowne. Filozofia „odprowadzenia do morza spadającej na ziemię wody przy ograniczeniu do minimum jej szkodliwego działania i przy uzyskaniu do maksimum jej działania pożytecznego jako środowiska, materii i masy” dominuje także w obecnej wersji ustawy mimo prób wprowadzenia do niej sformułowań i definicji Ramowej Dyrektywy Wodnej UE.

Po roku 1989 kilkakrotnie podejmowano w Polsce próby zreformowania gospodarki wodnej. Pierwszą próbę podjął zespół ekspertów powołany przez marszałka Senatu prof. Andrzeja Stelmachowskiego w roku 1991. Efekty pracy tego zespołu wyprzedzały o prawie 10 lat ustalenia Unii Europejskiej przyjęte w RDW, jednakże nie zostały one wdrożone (Komisja Ochrony Środowiska Senatu RP, 1991). Poniżej porównujemy główne zasady zapisane w obu dokumentach.

Koncepcja systemu zarządzania gospodarką wodną KOŚ Senatu RP 1991	Ramowa Dyrektywa Wodna (RDW) 2000/60/UE
Zasada integralności zasobów	Zintegrowana polityka gospodarowania wodą
Zasada gospodarowania na obszarach zlewni rzecznych	Zasada gospodarowania na obszarach zlewni rzecznych
Zasada jednego gospodarza	Właściwe władze
Zasada samofinansowania	Zwrot kosztów usług wodnych
Zasada planowej poprawy stanu	Osiągnięcie dobrego stanu wód zasobów w ciągu 15 lat
Zasada nadzoru nad użytkownikami	Monitoring wód
Zasada obligatoryjnego udziału w radach społeczeństwa zlewni przedstawicieli władz i grup społecznych	Zasada informowania i konsultacji społecznych

Trudno oprzeć się refleksji, że gdyby sformułowane w 1991 roku propozycje zostały poddane rzeczowej, twórczej dyskusji, nie mielibyśmy dziś trudności we wdrożeniu zasad polityki wodnej UE zapisanych w Dyrektywie Ramowej.

W latach 90. XX wieku równoległą próbę reform podjęło Ministerstwo Środowiska, próbując wdrożyć tzw. model francuski. Na istniejącą strukturę Okręgowych Dyrekcji Gospodarki Wodnej (ODGW) i Wojewódzkich Zarządów Inwestycji Rolniczych (WZIR),

gospodarujących wodami małych rzek, nałożono nową strukturę w postaci Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej, które miały prowadzić politykę wodną w zlewniach rzecznych oraz finansować i koordynować działalność ODGW i WZIR-ów.

Wobec nieuchwalenia przez Sejm kolejnej noweli Prawa wodnego, w której miały być umieszczone kompetencje RZGW do zbierania opłat na finansowanie przedsięwzięć gospodarki wodnej, zaczął narastać konflikt pomiędzy ODGW i RZGW. W tej sytuacji w roku 2000 (Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 29.11.1999) nastąpiło połączenie ODGW i RZGW. Był to pierwszy krok do uproszczenia struktury gospodarowania wodą. Następnym krokiem miało być powołanie KZGW – jako instytucji koordynującej realizację polityki ministra. Chodziło tu o jasny podział ról. Zadaniem ministra miało być tworzenie prawa i polityki wodnej, natomiast KZGW i podległe mu jednostki organizacyjne, miały być odpowiedzialne za realizację tej polityki. Ponadto miał być powołany trzeci szczebel struktury zarządzania zasobami wodnymi – zarządy zlewni. W Kancelarii Premiera poczynione zostały wówczas wstępne ustalenia oraz rozpoczęto rozmowy z ministrem rolnictwa w sprawie zorganizowania zarządów zlewni, w oparciu o kadry i majątek WZMiUW. Równoległe miały być wdrożone: zmiana systemu finansowania, nowy system planowania, zmiana zasad udostępniania zasobów wodnych użytkownikom oraz powołanie rad wyposażonych w kompetencje decyzyjne i wiele innych uprawnień.

W wyniku kolejnych decyzji o charakterze politycznym nie wdrożono jednak tych działań. KZGW zaczął kreować politykę wodną i zastępować w tym właściwego ministra, którego z kolei pozbawiono „sztabu”, to znaczy Departamentu Zasobów Wodnych.

Jednak w roku 2000 w RZGW powołano zarządy zlewni, de facto ograniczając się do zmiany sztyków dawnych Inspektoratów RZGW oraz przemianowując ich kierowników na dyrektorów. Nie wzięto pod uwagę tego, że na tym samym obszarze działają WZMiUW. W ten sposób powstała struktura organizacyjna o cechach patologii. RZGW działają na obszarach ograniczonych podziałem hydrograficznym, uwzględniających specyficzny układ zlewni Wisły i Odry. WZMiUW działają na obszarach województw, których granice nie mają nic wspólnego z hydrografią. Na tych samych obszarach działają zarządy zlewni podległe RZGW. Rozmycie odpowiedzialności można zilustrować przez odniesienie do rzeki obwałowanej. W większości przypadków rzeka pozostaje w administracji RZGW, obwałowanie w administracji WZMiUW, a tereny położone między wałem i rzeką są we władaniu różnych właścicieli, w odniesieniu do których jurysdykcję sprawują władze gminy lub powiatu. Do tego jeszcze często dochodzą kompetencje rybackich użytkowników wód, czyli dzierżawców obwodów rybackich.

W 2011 roku Ministerstwo Środowiska uznało, że: „wprowadzane w ostatnich latach nowelizacje [ustawy] nie wyeliminowały wszystkich problemów prawnych, a naruszyły jej spójność i uczyniły ją nieprzejrzystą [...], za opracowaniem nowej ustawy Prawo wodne przemawiają zarówno względy formalne, jak i względy merytoryczne, wskazujące

na konieczność wprowadzenia odmiennych regulacji w wielu obszarach przedmiotu regulacji tej ustawy” (Ministerstwo Środowiska, 2011). Projekt założeń nowego Prawa wodnego trafił do konsultacji społecznych i międzyresortowych w połowie 2012 roku. Założenia te jednak w dalszym ciągu budzą wiele wątpliwości i nie są zgodne z duchem i literą polityki wodnej UE.

2.4. Źle realizowane funkcje zarządzania

Wadliwa struktura organizacyjna nie jest największym mankamentem gospodarki wodnej. Zasadniczym problemem są źle sformułowane zadania i źle realizowane funkcje zarządzania. Wadliwe działania są konsekwencją omówionych wyżej niewłaściwych zapisów prawa oraz braku „woli politycznej” decydentów, aby wdrożyć w naszym kraju zasady nowoczesnej polityki wodnej. Źłe planowanie, problemy finansowania oraz niedostateczny nadzór nad użytkownikami wód mają negatywny wpływ na efekty gospodarowania wodami.

Opracowane przez KZGW w latach 2008-2009 plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy miały w rozumieniu Komisji Europejskiej i RDW stanowić jedyne strategiczne i kompleksowe dokumenty planistyczne w obszarze gospodarki wodnej. Wyjaśnieniu istoty planowania gospodarowania wodami w Polsce zgodnie z wymogami RDW były poświęcone Wytyczne G3, opracowane w ramach Projektu Phare PL/2002/000-580.05.01 (Arcadis/Proeko, 2005). Niestety wykonane plany zostały negatywnie ocenione przez Komisję Europejską m.in. w zakresie monitoringu wód powierzchniowych, klasyfikacji stanu ekologicznego, klasyfikacji stanu chemicznego, celów i derogacji środowiskowych oraz programu środków naprawczych (Komisja Europejska, 2012). Ponadto w dokonanej przez Komisję Europejską wstępnej ocenie planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy położonych w granicach państwa polskiego stwierdza się, że „znaczna część wód posiada stan nieznany (79% ma nieznany stan ekologiczny i 92% nieznany stan chemiczny). Trudno jest zrozumieć, w jaki sposób proces planowania i wyboru środków naprawczych może być skuteczny przy tak dużej luce w wiedzy. Luka ta stawia pod znakiem zapytania zrozumienie koncepcji i celu planów gospodarowania wodą” (Komisja Europejska, 2012).

W tej sytuacji Komisja Europejska wskazała na konieczność opracowania na okres przejściowy tzw. Masterplanów, które w odrębnej formie mają funkcjonować do czasu zatwierdzenia w grudniu 2015 r. zaktualizowanych planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy. Według opracowanej przez KZGW specyfikacji przetargowej (KZGW, 2013), „w Masterplanach powinny zostać ujęte wszystkie inwestycje planowane w perspektywie do 2021 roku na obszarach dorzeczy Wisły i Odry. Ich ocena powinna być w pełni zgodna z RDW. W tym procesie zostanie dokonana ocena, czy projekty spowodują nieosiągnięcie dobrego stanu wód podziemnych, dobrego stanu/potencjału

ekologicznego, dobrego stanu chemicznego lub pogorszenie stanu części wód powierzchniowych lub podziemnych. Pod uwagę brane będą projekty w sektorach ochrony przeciwpowodziowej i gospodarki wodnej, żeglugi śródlądowej i morskiej oraz hydroenergetyki, które pociągną za sobą zmiany hydromorfologiczne. W szczególności analizie poddane zostaną projekty zawarte w Programie Odra 2006, Programie ochrony przed powodzią w dorzeczu Górnej Wisły oraz projektowanym Programie bezpieczeństwa powodziowego w regionie wodnym Wisły Środkowej”. Specyfikacja przetargowa przewiduje wykonanie tych prac w okresie 9,5 miesięcy, co biorąc pod uwagę ich zakres, jest niesłychanie krótkim terminem.

Wynik rozstrzygnięcia przetargu na Masterplan dla dorzeczy Wisły i Odry został podany przez KZGW do wiadomości publicznej w dniu 16 października 2013 r. Biorąc pod uwagę, że w latach 2014-2015 planuje się wykonanie Masterplanów (dokumenty przejściowe) oraz aktualizację planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, są to ogromne zadania wymagające znakomitej organizacji i pełnej mobilizacji instytucji odpowiedzialnych za te prace.

Jest to absolutna konieczność w świetle dotychczasowych doświadczeń. Przykładem złego zarządzania jest realizacja „Programu dla Odry – 2006”. Wdrożenie programu w latach 2007-2010 zostało poddane kontroli Naczelnej Izby Kontroli (NIK, 2011). Z końcem 2010 roku upłynęło 9 lat od wejścia w życie ustawy sejmowej powołującej Program. Te 9 lat stanowi 60% okresu przewidzianego na realizację całego Programu. W tym czasie zaawansowanie finansowe wyniosło jedynie 35%, przy czym w zakresie zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową: 45,4% (po uwzględnieniu wskaźnika wzrostu cen: 37,3%) (Łagosz 2012). Ogólna ocena efektu realizacji Programu w latach 2007-2010 jest negatywna, „ze względu na opóźnienia w jego realizacji oraz nieuprawnione ponoszenie nakładów na zadania w nim nieprzewidziane”.

Program ochrony przed powodzią w dorzeczu Górnej Wisły został negatywnie oceniony przez Komisję Europejską. W kwietniu 2013 r. Komisja podała informacje o wysłaniu do Polski uzasadnionej opinii w sprawie tego programu (Komisja Europejska, 2013). Jest to kolejny krok ze strony Komisji Europejskiej, po przekazaniu, w listopadzie 2012 r., oficjalnego wezwania do usunięcia związanych z tym programem uchybień.

Dobre planowanie jest podstawą sprawnego i efektywnego działania. Plany powinny być konstruowane oddolnie i być koordynowane przez wyższe szczeble zarządzania, co wskazane jest na przykład w Haskiej Deklaracji Ministerialnej (Ministerial Declaration, 2000). Plany powinny obejmować wszystkie działania poprawiające stan systemów wodnych i systemów dolinowych. Powinny także uwzględniać wszystkie uzasadnione ekonomicznie i zgodne z celami strategicznymi potrzeby użytkowników. Podstawowymi wytycznymi planowania przestrzennego powinny być możliwości wodne zlewni oraz zagrożenia żywością wodnym.

Aby plany gospodarowania wodami były realne, w RDW wpisano zasadę zwrotu kosztów za usługi wodne jako mechanizm zapewniający jednostkom organizacyjnym gospodarki wodnej dopływ środków finansowych na realizację zadań zapisanych w planach. Dotychczas nie funkcjonuje w Polsce sprawny system finansowania gospodarki wodnej, mimo że miał być on wdrożony do roku 2010. W efekcie jednostki organizacyjne gospodarki wodnej nie mogą realizować zadań z powodu braku środków.

Środki finansowe związane z zarządzaniem zasobami wodnymi pochodzą z budżetu państwa, lecz są rozproszone w różnych jego częściach (m.in. gospodarka morska, gospodarka wodna, rolnictwo, transport, środowisko). Finansowanie zadań eksploatacyjnych i inwestycyjnych w gospodarce wodnej jest podzielone pomiędzy dwie grupy instytucji: regionalne zarządy gospodarki wodnej oraz wojewódzkie zarządy melioracji i urzędzeń wodnych. Regionalne zarządy gospodarki wodnej są odpowiedzialne za zarządzanie zasobami wodnymi, nie dysponując jednak niezbędnymi instrumentami, w szczególności uprawnieniami do udzielania pozwoleń wodno-prawnych. Prowadzi to do wielu niżej omówionych problemów.

Dział gospodarki wodnej jest chronicznie niedofinansowany. Na inwestycje w gospodarce wodnej w latach 1995-2008 przeznaczano 0,17-0,37% PKB. Nakłady inwestycyjne na gospodarkę wodną od roku 2000 stanowią tylko 1,06-1,66% całkowitych nakładów inwestycyjnych w gospodarce narodowej (Godyń, 2007). Jak wynika z szacunkowych ocen, budżet państwa pokrywa tylko ok. 20% zgłaszanych przez RZGW potrzeb na finansowanie bieżących zadań w gospodarce wodnej. Przy tym wciąż otwartą jest sprawa weryfikacji i aktualizacji tych potrzeb. Dalsze niedofinansowanie zadań gospodarki wodnej powoduje stały wzrost zagrożenia bezpieczeństwa obiektów. Jeżeli w dalszym ciągu prace konserwacyjne i remonty nie będą prowadzone, wiele urządzeń i budowli wodnych będzie stopniowo tracić swoją funkcjonalność, aż w końcu ulegną dekapitalizacji i przestaną czemukolwiek służyć.

Niezwykle istotną sprawą dla zmniejszenia antropopresji na zasoby wodne jest skuteczny nadzór nad użytkownikami wód. Zgodnie z obecnym Prawem wodnym nadzór ten sprawuje „władza wodna” (starostowie i marszałkowie), której działanie nie jest wystarczające. Mogą to zilustrować następujące fakty:

- 1) Na obszarze krakowskiego RZGW w roku 2010 funkcjonowały pozwolenia wodno-prawne na pobór wody w ilości ok. 1000 m³/sek., podczas gdy użytkownicy płacą tylko za 65 m³/sek. faktycznego zużycia. Wskazuje to na nieuporządkowanie opłat za wodę, co uniemożliwia bilansowanie zasobów i sterowanie stanem zasobów.
- 2) Orzecznictwo w gospodarowaniu wodami nastęrcza – z uwagi na specyfikę ustawy Prawo wodne – wielu problemów natury prawnej, wynikających z niedostatecznej jakości dokumentów niezbędnych do podejmowanych rozstrzygnięć (Osuch-Chacińska 2011). Dla przykładu, art. 132 Prawa Wodnego formułuje wymaganą zawar-

tość operatu wodno-prawnego, zróżnicowaną w zależności od rodzaju korzystania z wód. Jest to jednak tylko zarys wymagań, nieuwzględniający np. tego, że wykonawca operatu musi opracować bilans zasobów wodnych, szczególnie dla lat suchych, uwzględniający wszystkich uprawnionych do korzystania z dyspozycyjnych zasobów wody w danej części zlewni. Konsekwencją nierzetelnych lub ogólnikowych operatów wodno-prawnych są mało precyzyjne pozwolenia wodno-prawne, które – w sytuacjach ekstremalnych – nie gwarantują osiągnięcia celu, lub powodują powstawanie strat.

- 3) Według ustaleń NIK z roku 2010 odbiór ścieków wozami asenizacyjnymi od jednego mieszkańca (który z tych usług korzysta) wahał się od 1 m³/rok do 85 m³/rok. Tak duża rozbieżność świadczy o braku rzetelności instytucji zbierających te dane.

Polityka wodna UE wymaga informowania obywateli o zamierzeniach służb wodnych. Każda jednostka organizacyjna gospodarki wodnej jest zobowiązana do informowania społeczeństwa o planowanych zadaniach, przebiegu ich realizacji oraz o ewentualnych zakłóceniach harmonogramu prac. Zgodnie z filozofią UE, służby wodne wszystkich szczebli powinny prowadzić aktywną politykę angażowania społeczeństwa w sprawy gospodarowania wodami i środowisk związanych z wodą. Celem tych działań poprzez szerzenie wiedzy wśród obywateli jest zmniejszenie ich negatywnego oddziaływania na zasoby wodne oraz uświadomienie im sensu poczynań służb wodnych, w tym konieczności, w uzasadnionych przypadkach, zwiększania opłat za usługi wodne. Tymczasem informowanie o sprawach związanych z gospodarką wodną budzi zastrzeżenia. Przykładowo:

- 1) Ludzie zamieszkujący obszary zagrożone powodzią często nie mają świadomości zagrożeń (Konieczny 2003);
- 2) Istnieją wątpliwości, czy konsultacje społeczne, prowadzone w związku z planami gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, przynoszą faktyczne korzyści (Matczak i in. 2011);
- 3) Urzędy samorządu terytorialnego wszystkich szczebli mają bardzo ograniczoną wiedzę o nowej polityce wodnej UE i związanych z nią dyrektywach.

Podstawą sprawnego działania każdej instytucji jest dobrze zorganizowany system informacyjny. Mimo jednoznacznego zapisu w ustawie Prawo Wodne, do dziś żadna z instytucji działających w obszarze gospodarowania wodą nie zbudowała takiego systemu.

3. Instytucje gospodarki wodnej wobec zagrożeń – proponowane przeciwdziałania

Zmiana polityki wodnej, wynikająca z uregulowań prawnych będących konsekwencją pełnej transpozycji prawa UE, wymusza zmiany w funkcjonowaniu jednostek organizacyjnych gospodarki wodnej (JOGW).

Zbudowanie sprawnego systemu gospodarowania zasobami wody można osiągnąć relatywnie niewielkim kosztem w wymiarze struktury instytucjonalnej. Rola ministra właściwego ds. gospodarki wodnej oraz jego „sztabu” – Departamentu Zasobów Wodnych, pozostaje generalnie bez zmian. Jediną niezbędną, poważną zmianą jest przebudowanie obecnych 16 WZMiUW (wraz z ich oddziałami oraz inspektoratami terenowymi) w zarządy zlewni rzek. Umożliwi to powstanie hierarchicznej struktury zlewniowej, pozwalającej na skuteczne panowanie nad całością zasobów wodnych począwszy od obszarów źródłiskowych, a skończywszy na ujściach do Bałtyku Odry, Wisły i rzek Pomorza. Znacznie poważniejsze zmiany powinny dotyczyć zadań, funkcji i kompetencji JOGW dla dwóch stanów, w jakich funkcjonuje gospodarka wodą: normalnego oraz nadzwyczajnego. Aby JOGW mogły sprawnie realizować zadania dla osiągnięcia celów strategicznych, trzeba zreformować system zasilania ich w środki finansowe. Jest to warunek *sine qua non* poprawy sytuacji. Mechanizmy funkcjonowania muszą podnosić sprawność, efektywność i skuteczność działania jednostek organizacyjnych gospodarujących wodą (JOGW). Zasobami wody trzeba **zarządzać**, a nie **administrować**. Służby wodne z administratorów wód powinny przekształcić się w gospodarzy zasobów wody, środowiska wodnego i środowisk związanych z wodą w ściślejszej współpracy z administracją rządową i samorządową.

Omówienie proponowanych zmian w zarządzaniu zasobami wodnymi wymaga przedstawienia pojęć podstawowych: gospodarka wodna, system wodny oraz zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi.

- 1) Przez **gospodarkę wodną** rozumiemy instytucję złożoną z **podmiotów** (ludzi), **narzędzi działania** oraz **przedmiotu oddziaływania** – zasobów wody i środowiska wodnego, którymi podmioty **gospodarują** tak, aby realizować określone cele i wynikające z nich zadania.
- 2) System wodny wyróżnionej zlewni, tj. przedmiot oddziaływania **służby wodnej**, spełnia wszystkie wymagania definicji systemu: można go wyodrębnić z **otoczenia**, można zdefiniować jego granice, posiada wejścia i wyjścia, można zdefiniować jego strukturę wewnętrzną, relacje pomiędzy elementami tej struktury oraz relacje z innymi systemami stanowiącymi jego otoczenie. System wodny jest systemem otwartym, niezależnie od tego, czy jest poddany antropopresji, czy nie. Działania ludzi mogą mieć charakter negatywny – zmniejszający potencjał eksploatacyjny systemu wodnego, a także pozytywny – zwiększający lub przywracający ten potencjał.
- 3) Zasady zintegrowanego zarządzania zasobami wód i środowisk **związanych z wodą** przedstawiono w rozdziale 1 niniejszego opracowania.

W nowych warunkach działania i przy zmienionym celu gospodarowania wodą, rola i pozycja służb wodnych muszą ulec istotnej zmianie. Budowanie systemu zarządzania w gospodarce wodnej (Zintegrowanego Systemu Gospodarowania Zasobami Wody –

ZSGZW) należy rozpocząć od uproszczenia obecnej struktury, rekonstrukcji układu instytucjonalnego, szczegółowego rozdzielenia zadań i określenia podstawowych kompetencji w tym układzie, a następnie zapewnienia niezbędnego finansowania zadań. Sprawne funkcjonowanie ZSGZW wymaga stworzenia struktury podmiotowej (organizacyjnej) dostosowanej do hierarchicznej struktury sieci rzecznej (struktury przedmiotowej). Zarządzanie zasobami wody powinno się odbywać na obszarach odpowiadających podziałowi hydrograficznemu i racjonalnej organizacji.

Dosłowne wypełnienie zapisów RDW wymaga powołania zarządów zlewni Wisły, zarządu zlewni Odry oraz zarządu, lub zarządów, zlewni rzek Przymorza. Niewielkie fragmenty międzynarodowych zlewni Dunaju, Dniepru, Niemna, Łaby, Pregoly, Świeży i Jarft powinny być przypisane zarządom zlewni dominujących. Względny racjonalnej organizacji przemawiają za pozostawieniem struktury aktualnie funkcjonujących regionów wodnych. Pewne wątpliwości budzi jedynie RZGW Gliwice i RZGW Warszawa ze względu na rozległy obszar działania. Przyjęcie podziału powierzchni państwa na regiony zlewniowe pociąga za sobą następujące konsekwencje:

- 1) Musi istnieć szczebel koordynujący działania regionów zlewniowych, w tym nadzorujący „styki” regionów. W zintegrowanym systemie gospodarowania wodami musi być jasno określone, kto za co odpowiada. Hydrografia naszego kraju wymusza podział obszarów dorzecza Wisły i Odry na ich górne, środkowe i dolne części.
- 2) Ponieważ regiony zlewniowe działają na wielkich obszarach, musi istnieć szczebel zlewni cząstkowych „wypełniających” obszar działania regionów. Będą w ten sposób spełnione dwa ważne postulaty zintegrowanego zarządzania zasobami wodnymi:
 - służby wodne działają jak najbliżej użytkownika (zasada subsydiarności – mocno akcentowana w dokumentach i działalności UE);
 - przedstawiciele społeczeństwa mają wpływ na decyzje dotyczące wody.

Zatem struktura podmiotowa gospodarki wodą w Polsce powinna być trójszczeblowa: od szczebla **kraju**, przez szczebel **regionu zlewniowego**, do szczebla **zlewni cząstkowej**.

Jedną z najważniejszych przyczyn słabości obecnych JOGW jest złe finansowanie.

W budowie systemu finansowania muszą być przestrzegane następujące zasady:

- gospodarka wodna powinna stopniowo się samofinansować;
- należy wdrożyć zasadę „użytkownik płaci”;
- finansowanie gospodarki wodnej powinno odbywać się za pomocą środków pochodzących z opłat za korzystanie z wody i środowisk związanych z wodą;
- źródłami finansowania konkretnych zadań powinny być ponadto: budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego, fundusze ekologiczne oraz zewnętrzne środki pomocowe.

Dla prawidłowego działania trzech, wyżej wspomnianych, szczebli zarządzania muszą być zdefiniowane ich role i kompetencje:

- 1) Rolą najniższego szczebla zarządzania zasobami wody – **zlewni rzecznej** jest – obok działań poprawiających stan środowisk wodnych i środowisk związanych z wodą w rzekach III i IV rzędu, **uregulowanie relacji** z użytkownikami zasobów. Na tych obszarach, gdzie zasoby wodne powstają, szczególnie groźne jest ich niszczenie przez błędy w zarządzaniu oraz niefrasobliwość i bezkarność użytkowników. Należy tam podjąć działania przywracające dobry stan ekologiczny zasobów wodnych, a więc uporządkowanie poborów i zrzutów, zanieczyszczeń obszarowych i punktowych, renaturyzację rzek i biocenoz dolinowych, introdukcję zagrożonych gatunków itd. Doniosłym zadaniem tego szczebla zarządzania jest wzmocnienie procesów retencjonowania wody w glebie i w sieciach melioracyjnych. Zarządy zlewni będą musiały włożyć wiele wysiłku, aby to zadanie zrealizować. Trzeba będzie stworzyć system motywujący, zwłaszcza rolników, do zachowań racjonalnych z punktu widzenia systemu wodnego. Tak więc zadaniem tego szczebla zarządzania jest zmniejszenie antropopresji na zasoby wód powierzchniowych i podziemnych oraz doprowadzenie wód rzek III i IV rzędu do co najmniej dobrego stanu ekologicznego. Głównym celem jest zwiększenie ilości zasobów wodnych drogą bezinwestycyjną lub przy relatywnie niewielkich nakładach, np. na usprawnienie działających dotąd jednostronnie (odwadniająco) systemów melioracyjnych.
- 2) Rolą pośredniego szczebla zarządzania, tj. **regionu wodnego**, jest – obok działań poprawiających stan środowisk wodnych i środowisk związanych z wodą na rzekach I i II rzędu – **uregulowanie relacji** z użytkownikami zasobów wodnych oraz koordynacja działań i nadzór nad działaniami zarządów zlewni. Efektem tych działań powinna być realizacja zadań strategicznych na głównych odbiornikach wód ściekowych.
- 3) Rolą najwyższego szczebla zarządzania – **Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej** – jest **koordynowanie działań** regionów oraz **nadzór nad realizacją polityki państwa** przez niższe szczeble zarządzania. KZGW powinien przekładać wytyczne tej polityki na konkretne zadania dla regionów oraz **nadzorować powiązania** pomiędzy regionami zlewniowymi.

Proponowany trójszczeblowy system zarządzania zakłada jednoznaczne oddzielenie ZSGZW od struktur administracji państwowej i samorządowej (władza wodna). Tworzy się w ten sposób klarowny układ o rozdzielonych zadaniach, które można określić w następujący sposób:

- Władze państwowe pełnią rolę twórcy warunków organizacyjno-prawnych funkcjonowania struktur gospodarujących wodą oraz rolę kontrolera zgodności działań służb wodnych z wymaganiami prawa i polityki państwa.

- Struktura ZSGZW jest jednoznacznie odpowiedzialna za wyniki gospodarowania zasobami wody. Zadaniem jednostek organizacyjnych gospodarujących wodą (JOGW) jest poprawa stanu zasobów oraz racjonalne gospodarowanie zasobami dyspozycyjnymi – udostępnianie ich użytkownikom.
- Służby wodne powinny tworzyć warunki do racjonalnego wykorzystania zasobów przez użytkowników, stosując metody oddziaływań pośrednich (ceny, edukacja, ubezpieczenia) i bezpośrednich (egzekwowanie postanowień prawa i postanowień umownych).

W konsekwencji dotychczasowych rozważań wyłania się więc układ, w skład którego wchodzi: Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej; Regionalne Zarządy; Zarządy Zlewni.

Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (KZGW), działający w formule agencji państwowej, będzie ponosił pełną odpowiedzialność za wyniki gospodarowania wodami przed władzami państwowymi, w ramach warunków organizacyjno-prawnych stworzonych przez władze, to znaczy: ministra właściwego ds. gospodarki wodnej, rząd, organy ustawodawcze.

Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej będą ponosiły pełną odpowiedzialność za ilościowy i jakościowy stan zasobów przekazywanych RZGW, położonych w odcinkach Wisły i Odry, za racjonalne gospodarowanie zasobami dyspozycyjnymi oraz za stan wód i środowisk związanych z wodą w systemie wodnym, którym zarządza RZGW.

Zarządy Zlewni będą odpowiedzialne za stan zasobów wód powierzchniowych i podziemnych (w tym zwłaszcza za jakość wód oddawanych do odbiorników) na obszarze swojego działania, za racjonalne wykorzystanie zasobów dyspozycyjnych oraz za stan środowisk związanych z wodą w wyróżnionych częściach zlewni.

Dla zabezpieczenia przed stosowaniem praktyk monopolistycznych przez ZSGZW, oraz dla efektywnego wykorzystania środków uzyskanych od użytkowników, muszą być wbudowane mechanizmy zabezpieczające przed wykorzystywaniem pozycji monopolisty przez zarządy tych jednostek. Takie zabezpieczenie uzyska się przez powołanie na szczeblu regionu i zlewni rad wyposażonych w następujące kompetencje:

- 1) Wyrażanie opinii w sprawie powoływania i odwoływania dyrektora Zarządu Zlewni i Zarządu Regionu (dyrektora Zarządu Regionu powinien powoływać i odwoływać minister właściwy ds. gospodarki wodnej w uzgodnieniu z prezesem KZGW; dyrektora Zarządu Zlewni powołuje dyrektor Zarządu Regionu, zaś alternatywą jest powoływanie dyrektorów przez Rady);
- 2) Opiniowanie i akceptacja programów i planów strategicznych gospodarki wodą regionu i zlewni (plany i programy zatwierdzać powinien – z upoważnienia ministra – przewodniczący Rady);
- 3) Opiniowanie i akceptacja planów rocznych (zatwierdzać plany roczne powinien przewodniczący Rady);

- 4) Opiniowanie i akceptacja sprawozdań z działalności Zarządów Zlewni (ZZ) i Zarządu Regionu (ZR) (zatwierdzać sprawozdania powinien przewodniczący Rady);
- 5) Opiniowanie planów zagospodarowania przestrzennego obszarów zlewni, w tym zwłaszcza obszarów narażonych na działanie stanów nadzwyczajnych (powódź, susza); rozpatrywanie uwag i wniosków (użytkowników, instytucji społeczeństwa obywatelskiego, a także indywidualnych obywateli) zgłaszanych do programów i planów opracowanych przez ZZ i ZR.
- 6) Rozstrzyganie sporów pomiędzy ZZ i ZR a użytkownikami przez specjalnie w tym celu wyłoniony zespół – komisję rozjemczą.

Bardzo ważnym zadaniem organizacyjnym jest powoływanie składu Rady i organizowanie jej działalności. Według doświadczeń francuskich racjonalny jest podział miejsc po jednej trzeciej między przedstawicieli samorządów, przedstawicieli użytkowników i przedstawicieli administracji państwa.

Przy ustalaniu składu Rady należy się kierować zasadą możliwie pełnego udziału wszystkich środowisk zawodowych, grup społecznych, nauki i organizacji pozarządowych desygnujących do udziału w pracach Rady kierowników, prezesów organizacji i instytucji.

Dla sprawnej realizacji polityki państwa z zachowaniem niezbędnej swobody w realizacji zadań, przewodniczącym rady powinien być z urzędu marszałek (region) lub starosta (zlewnia) województwa/powiatu, w którym jest zlokalizowany zarząd (Regionu/zlewni).

Można także rozważyć mianowanie przewodniczącego Rady przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej. To ostatnie rozwiązanie może jednak utrudnić kontakt z władzami samorządowymi.

Rola ministra właściwego ds. gospodarki wodnej oraz jego „sztabu” – Departamentu Zasobów Wodnych oraz organu doradczego – Krajowej Rady Gospodarki Wodnej jest następująca. Minister, którego obowiązkiem konstytucyjnym jest kreowanie polityki państwa w tej dziedzinie, powinien być wyposażony w instrumenty niezbędne do kreowania tej polityki przez Departament Zasobów Wodnych oraz Krajową Radę Gospodarki Wodnej. Krajowa Rada powinna być efektywnym organem doradczym ministra.

Dla sprawnego funkcjonowania gospodarki wodą konieczne jest opracowanie niezbędnych podstaw prawnych. Te podstawy powinny obejmować co najmniej:⁴

- nowy zapis zakresu działu „gospodarka wodą” w ustawie o działach administracji rządowej;
- ustawę o polityce gospodarowania wodą w Polsce;
- nową ustawę Prawo Wodne – dostosowaną duchem i literą do ustawy o polityce gospodarowania wodą;

⁴ Zespół autorski tego rozdziału może przedstawić zainteresowanym szczegółowe propozycje w tym zakresie.

- ustawę o budowie i zasadach funkcjonowania Systemu Zwalczania Stanów Nadzwyczajnych – w dziale poświęconym stanom nadzwyczajnym wywołanym przez wodę;
- wynikające z tych ustaw akty wykonawcze.

4. Kadry

Wymagania związane z realizacją dyrektyw UE narzucają konieczność określenia nowych zasad rozwoju inżynierii i gospodarki wodnej oraz wymagają zastosowania nowego podejścia do programowania i realizacji zadań z tego zakresu (Nachlik i in. 2009). W szczególności:

- niezbędna jest „dbałość o rozwój i rozpowszechnianie wiedzy” na temat procesów fizycznych zachodzących w zlewniach o różnych skalach (od zlewni cząstkowej do skali dorzecza) w powiązaniu z presją człowieka przejawiającą się w zabudowie zlewni, dolin i koryt rzecznych i zmianami w środowisku przyrodniczym;
- potrzebne są umiejętności kształtowania rozwiązań, które zabezpieczą osiągnięcie celów strategicznych i operacyjnych oraz zadań gospodarki wodnej zgodne z zasadami harmonizacji działań i zintegrowanego podejścia wynikającego z RDW i Dyrektywy Powodziowej UE.

Do realizacji szerokich i specyficznych zadań gospodarki wodnej potrzebne są kadry administracyjne, techniczne i naukowe, dobrze przygotowane i wyposażone w stosowne uprawnienia. Wymaga to istotnych zmian w edukacji. Prawo o szkolnictwie wyższym przewiduje kształcenie w ramach kierunków studiów, określonych w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 czerwca 2006 r. w sprawie nazw kierunków studiów (Dz. U. Nr 121, poz. 838). Żaden ze 118 wskazanych w rozporządzeniu kierunków nie obejmuje całokształtu problematyki inżynierii i gospodarki wodnej i w żadnym z nich problematyka ta nie jest dominująca, choć pewne jej problemy są ujęte w programach różnych kierunków (inżynieria środowiska, budownictwo, ochrona środowiska, geografia i in.). Główny strumień zasilania kadr gospodarki wodnej stanowią absolwenci kierunków inżynieria środowiska i ochrona środowiska, które prowadzone są na wielu uczelniach polskich różnych typów. Jednakże wiedza, umiejętności i kwalifikacje zawodowe tych absolwentów dostosowane są do specyfiki studiowanych kierunków, nie spełniając oczekiwań związanych ze współczesnymi wymaganiami gospodarki wodnej.

Efektem tej sytuacji, trwającej już kilkanaście lat, jest głęboki deficyt profesjonalnych kadr w instytucjach zajmujących się zarządzaniem zasobami wodnymi oraz programowaniem i planowaniem inwestycji z zakresu gospodarki wodnej. Ten deficyt jest szczególnie jaskrawo widoczny przy problemach we wdrażaniu programów i planów związanych z realizacją wymagań Ramowej Dyrektywy Wodnej i Dyrektywy Powodziowej UE.

Z tych względów, w wyniku wspólnego działania komitetów PAN: Gospodarki Wodnej, Inżynierii Łądowej i Wodnej oraz Melioracji i Inżynierii Środowiska Rolniczego,

powstała w 2009 roku inicjatywa powołania unikatowego kierunku studiów *inżynieria i gospodarka wodna*, którego absolwenci powinni potrafić (Żelazo 2010):

- rozumieć i opisać proces kształtowania się zasobów wodnych w zlewni, szacować podstawowe charakterystyki hydrologiczne i wykonywać odpowiednie pomiary;
- rozumieć, opisać i uwzględnić w rozwiązaniach technicznych zjawisko przepływu wody i procesy morfologiczne w ciekach oraz warunki pracy budowli hydrotechnicznych;
- rozumieć funkcjonowanie ekosystemów wodnych oraz umieć oceniać wpływ budowli wodnych na te ekosystemy;
- umieć ocenić przyczyny i skutki zagrożenia powodzią i suszą oraz potrafić proponować odpowiednie działania zmniejszające ich uciążliwość;
- oceniać stan wód i tworzyć koncepcje ich zagospodarowania, wykorzystania i utrzymania, z uwzględnieniem wymagań ochrony przyrody;
- przeprowadzić studia rozpoznawcze (hydrologiczne, hydrauliczne i in.) niezbędne do programowania i projektowania działań w inżynierii i gospodarce wodnej;
- znać i wykorzystywać w praktyce metody oparte na systemach informacji przestrzennej, modelach matematycznych i programach wspomagających projektowanie;
- projektować oraz nadzorować realizację i eksploatację obiektów hydrotechnicznych;
- opracować i wdrażać programy zintegrowanego gospodarowania wodami, obejmujące wykorzystanie i ochronę wód.

Odpowiedzią na inicjatywę komitetów PAN było uruchomienie studiów na kierunku *inżynieria i gospodarka wodna* na Uniwersytecie Przyrodniczym we Wrocławiu (w 2010 roku) oraz na Uniwersytecie Rolniczym w Krakowie (w 2011 roku). Działania te należy ocenić bardzo pozytywnie, zauważając jednak, że są one niewystarczające. Kształcenie na tym kierunku powinno zostać rozszerzone, w tym także na uczelniach o bardziej technicznym profilu. Należy zwrócić uwagę, że proces przygotowywania odpowiednio wykształconej kadry inżynierskiej trwa co najmniej pięć lat, a wliczając konieczność uzyskania niezbędnego doświadczenia praktycznego, znacznie dłużej. Dodatkowym problemem jest także spadek zainteresowania studentów kształceniem z zakresu inżynierii i gospodarki wodnej, co można tłumaczyć niską rangą tej problematyki w polityce gospodarczej kraju.

Ważnym elementem systemu kształcenia kadr na potrzeby inżynierii i gospodarki wodnej są uprawnienia zawodowe. Obecne regulacje zawarte w Prawie Budowlanym nie wyodrębniają uprawnień budowlanych związanych ze specyfiką gospodarki wodnej. W branży zatrudniona jest jeszcze niewielka grupa kadry technicznej, która takie uprawnienia uzyskała w przeszłości. Coraz częściej projektowaniem obiektów gospodarki

wodnej zajmują się więc specjaliści nieposiadający dostatecznej wiedzy związanej ze specyfiką konstrukcji hydrotechnicznych, co generuje trudności w programowaniu prac i obniżenie jakości opracowań projektowych.

W celu przeciwdziałania tym zagrożeniom powinny być podjęte niezwłoczne działania prowadzące do przywrócenia uprawnień budowlanych w zakresie hydrotechniki. Uprawnienia takie, w pełnym zakresie, powinni uzyskać absolwenci kierunku *inżynieria i gospodarka wodna*.

Uzupełnieniem kształcenia kadr dla branży gospodarki wodnej są studia podyplomowe, jako podstawa uzupełniania wiedzy i zdobywania nowych kwalifikacji. Niestety, w inżynierii i gospodarce wodnej kształcenie podyplomowe jest mało popularne, mimo że wdrażanie RDW i Dyrektywy Powodziowej, czy też przygotowanie inwestycji z uwzględnieniem obowiązujących przepisów środowiskowych, wymagają aktualizacji wiedzy. Warto rozważyć wprowadzenie obowiązku kształcenia podyplomowego dla niektórych specjalistów (stanowisk) w branży gospodarka wodna.

5. Gospodarka wodna i dostęp do informacji w społeczeństwie opartym na wiedzy – zasady i problemy

Raport Polska 2030 (Boni i in. 2009) zawiera szereg wyzwań związanych ze strategią rozwoju Polski, wśród których są: budowa gospodarki opartej na wiedzy i rozwój kapitału intelektualnego. Zasadniczym wyzwaniem jest zdolność do innowacji, oparta na pozyskaniu wiedzy i jej praktycznym wykorzystaniu. Stosownie do zapisów dokumentu, budujemy upodmiotowione obywatelskie społeczeństwo informacyjne o wysokim poziomie skolaryzacji, alfabetyzmu funkcjonalnego, bogatym i urozmaiconym życiu społecznym, włącznie ze społecznościami lokalnymi. W tym kontekście brak dostępu społeczeństwa do informacji i brak udziału w procesach decyzyjnych stanowią istotne zagrożenia.

W dziedzinie wiedzy o klimacie i zasobach wodnych dostępność do informacji jest niedostateczna. Państwowe służby prowadzą obserwacje hydro-meteorologiczne zgodnie ze swoimi statutami. Nie udostępniają one jednak zebranych przez siebie informacji, a w efekcie ich użycie poza służbami hydro-meteorologicznymi jest bardzo ograniczone. Mimo że państwowe służby zbierają dane za pieniądze podatników, za dostęp do tych danych trzeba zapłacić dodatkowo, a cena wyjściowa za jedną liczbę, np. wartość dobową przepływu rzecznoego w określonym profilu jest prawdopodobnie najwyższa na świecie. Żeby ocenić długoletnią tendencję zmian zasobów wodnych, trzeba zbadać szereg czasowy złożony z wielu liczb, a więc realizacja takiego zadania kosztowałaby bardzo dużo.

Warto zaznaczyć, że istnieje wiele międzynarodowych opracowań naukowych, np. tworzonych w projektach naukowo-badawczych finansowanych przez UE, w których Polska – od 1 maja 2004 kraj członkowski Unii Europejskiej – jest białą plamą na mapie

Europy. Dane z naszego kraju nie są uwzględnione w międzynarodowych projektach nie dlatego, że nie prowadzi się obserwacji i nie dlatego, że nie ma w Polsce fachowców, którzy mogliby dokonać analizy takich danych. Problemem jest to, że dostęp do tych danych jest utrudniony. Po otrzymaniu informacji o zaporowej cenie każdej liczby, np. wartości zmiennej hydrologicznej, koordynatorzy międzynarodowych projektów (lub polscy uczestnicy międzynarodowych konsorcjów tychże projektów) rezygnują z uwzględnienia Polski w swoich analizach.

Ważnym i cennym krokiem we właściwym kierunku jest pojawienie się możliwości podpisywania bilateralnych umów między jednostkami badawczymi a IMGW-PIG, umożliwiających nieodpłatny dostęp do bazy danych obserwacyjnych. Jednak powszechny dostęp do danych mógłby przynieść znaczne korzyści społeczeństwu. Problemy jakości i dostępności danych hydrologicznych są jednym z podstawowych czynników (obok deficytu dobrych kadr) braku, lub słabej jakości, opracowań studialno-programowych z zakresu gospodarki wodnej.

Literatura

- Arcadis/Proeko (2005) *Wytyczne G3: Planowanie gospodarowania wodami w Polsce zgodnie z wymogami Ramowej Dyrektywy Wodnej*, Pomoc techniczna we wdrażaniu RDW 2000/60/WE w Polsce, ARCADIS/PROEKO/Politechnika Warszawska.
- Boni M. et al. (2009) *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Biznes i gospodarka (2011), *Polska samotną wyspą na mapie śródlądowych dróg wodnych*, 28 luty 2011.
- Calvo-Mendieta I., Petit O., Vivien F. D. (2011) *The patrimonial value of water: How to approach water management while avoiding an exclusively market perspective*. Policy and Society 30(4): 301-310.
- Dietz T., Ostrom E., Stern P.C. (2003) *The Struggle to Govern the Commons*. Science, Vol. 302: 1907-12, DOI: 10.1126/science.1091015.
- Domański E. (1937), *Gospodarka wodna w Polsce*, Gospodarka Wodna, 1/1937.
- Rogers P., Hall A.W. (2003) *Effective water governance. Global Water Partnership*. Background paper, no. 7.
- Iwanicki J. (2009) *Co trzeba było zrobić, żeby było dobrze, rozważania o wdrożeniu RDW w Polsce*, Wydawnictwo Klubu NFOŚ i GW.
- Iwanicki J. (2012) *Jaka reforma gospodarki wodnej jest nam potrzebna*. Gospodarka Wodna, nr 9/2012: 361-368.
- Godyń, I. (2010) *Zmiany w finansowaniu gospodarki wodnej w Polsce w latach 1997-2009*, [w:] *Rozwój polityki ekologicznej w Unii Europejskiej i w Polsce*, red. J. Famielec i M. Kożuch, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.
- Kamiński A.Z., Stefanowicz J.A. (2011) *Syndrom słabości państwa: wydolność strategiczna Polski XXI wieku*. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny. Rok LXXIII – zeszyt 4: 11-39. Komisja Europejska (2012) *Wstępna ocena planu gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy*, Bruksela.
- Komisja Europejska (European Commission). (2013) European Commission – MEMO/13/375 25/04/2013, dostępne na: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-375_en.htm

- Komisja Ochrony Środowiska Senatu RP. (1991) *Koncepcja systemu zarządzania gospodarką wodną w Polsce*, Zespół ekspertów ds. usprawnienia zarządzania gospodarką wodną, Warszawa.
- Konieczny R. (2003) *Przegląd metod ochrony przeciwpowodziowej w Polsce i na świecie*, [w:] *Ochrona przeciwpowodziowa w Polsce*, Biuletyn 5 (49)03, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP.
- KZGW (2013), *Specyfikacja istotnych warunków zamówienia na opracowanie Masterplanów dla obszarów dorzeczy Wisły i Odry*, Warszawa, 23 sierpnia 2013 r.
- Łagosz R. (2012) *Realizacja procesu inwestycyjnego dużych zadań w dziedzinie hydrotechniki w świetle wyników kontroli wdrażania „Programu dla Odry 2006”*. Gospodarka Wodna 11.
- Matczak P., Koziarek M., Bogacz-Wojtanowska E., Buttler D., Figiel A., Makowski G., Schimannek G., Stokowska A. (2011) *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i dotyczących ochrony środowiska*. Raport z badań, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych. (raport dostępny na stronie: http://wszechnica.org.pl/model_wspolpracy/publikacje_i_dokumenty/ISP%20wsp%C3%B3w%82praca%20polityki%20raport%20ko%C5%84cowy%20final.pdf)
- Ministerstwo Środowiska, (2011), *Założenia projektu ustawy – Prawo wodne*, maj 2012.
- Ministerial Declaration, (2000) *Ministerial Declaration of The Hague on Water Security in the 21st Century*, The Hague.
- Nachlik E. i in. (2009) *Stan i potrzeby w zakresie kształcenia kadr dla inżynierii i gospodarki wodnej w świetle Ramowej Dyrektywy Wodnej i Dyrektywy Powodziowej UE*.
- NIK (Najwyższa Izba Kontroli), (2011) *Realizacja ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry w oparciu o „Program dla Odry – 2006”*, Informacja o wynikach kontroli, Nr ewid. 145/2011/P10/180/LWR.
- Osuch-Chacińska, L. (2010) *Przykłady z orzecznictwa*. Gospodarka Wodna nr 3/2010: 101-2.
- Otto-Banaszak I., Matczak P., Wesseler J., Wechsung F. (2010): *Different perceptions of adaptation to climate change: a mental model approach applied to the evidence from expert interviews*. Regional Environmental Change, 11(2): 217-228, DOI 10.1007/s10113-010-0144-2.
- Pszczółowski T. (1978) *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, Ossolineum.
- PROEKO (2008) *Projekt Narodowej Strategii Gospodarowania Wodami 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)*, Warszawa.
- Rogers P., Hall A.W. (2003) *Effective Water Governance*, Global Water Partnership Technical Committee (TEC), TEC Background Papers no. 7.
- Żelazo J. (2010) *W kwestii kształcenia kadr dla inżynierii i gospodarki wodnej*. Gospodarka Wodna, nr 2/2010: 53-57.

Institutional threats

There are institutional threats connected with water resources management in Poland. Our present institutional system in that area is exceptionally unfunctional, both in the sense of managing public assets and in the decision making processes. The basic threats are obsolete understanding of the "water management" concept, anachronic interpretation of purposes and objectives of water management, several incorrect statements in the Water Law and poorly executed management functions – first of all poor planning, insufficient financing and in-

adequate control of water users. These threats can be avoided by fairly fundamental policy changes only. Introduction of legal regulations resulting from the complete transposition of the EU law is also one of the basic requirements. Effective water resources management system requires a relatively small changes in the institutional structure, better definition of basic competences, and detailed allocation of tasks together with their indispensable financing. The following scheme of water resources management in Poland is proposed: the role and responsibilities of the Minister responsible for water management in the country (currently the Minister of Environment) remains generally the same as today. Below, the three-level institutional structure is proposed: in national scale – the National Water Management Board, in regional scale – the Regional Water Management Boards, and in the catchment scale – the Catchment Water Management Boards. The only serious change is reconstruction of the current 16 Voivodship Boards of Rural Melioration and Water Management Measures (together with their branches and field inspectorates) into Catchment Water Management Boards. The growing deficit of professional staff for the new water management organizations is considered. That deficit is especially acute in the institutions responsible for real-time water resources management as well as for programming and planning water investments – it is a serious impediment in the process of implementation of the EU Water Framework and Flood directives. The difficult access to the hydrological data gathered by the state hydro-meteorological services is also one of the current problems. Free access to these data would be of great value for the society.

Key words: water, river basin, institutions, management, European Union, cadres, access to information

