

PODSTAWOWE PROBLEMY ZARZĄDZANIA W CIEPŁOWNICTWIE

Transformacja w sektorze ciepłowniczym. Poziom centralny – makrozarządzanie. Poziom lokalny – gmina jako regulator rynku lokalnego. Poziom lokalny – gmina jako właściciel przedsiębiorstwa ciepłowniczego. Poziom przedsiębiorstwa – mikroekonomiczny.

1. Transformacja w sektorze ciepłowniczym

Przemiany w sektorze energetycznym, a szczególnie w podsektorze ciepłowniczym, pomimo upływu 14 lat od rozpoczęcia reformy samorządowej i gospodarczej, nadal przypominają niedokończoną transformację.

Sytuację w sektorze ciepłowniczym można scharakteryzować następująco:

- Większość sektora ciepłowniczego w Polsce nie powstała na skutek działań mechanizmów rynkowych, lecz jest wynikiem decyzji o charakterze polityczno-administracyjno-gospodarczym podejmowanych w ramach prowadzonej przez władze PRL polityki urbanizacyjnej i przemysłowej. W PRL powstało kilkaset systemów ciepłowniczych oraz silnie skoncentrowany, państwowy sektor ciepłowniczy.
- Nie został zakończony proces transformacji przedsiębiorstwa ciepłowniczego (PC) z nierynkowego i państwowego, działającego w otoczeniu regulowanym administracyjnie w przedsiębiorstwo rynkowe i prywatne, działające w otoczeniu regulowanym rynkowo.

Wg URE w końcu 2001 r. 911 przedsiębiorstw (tj. około 30%) posiadało koncesję Prezesa URE na działalność związaną z zaopatrzeniem w ciepło. Pozostałe przedsiębiorstwa (około 70% ogólnej liczby) funkcjonowały poza obszarem regulacji. Łącznie ważne było wówczas 1786 koncesji, w tym: 797 na wytwarzanie ciepła, 767 na przesyłanie i dystrybucję ciepła oraz 222 na obrót ciepłem. Pomimo, że większość przedsiębiorstw ciepłowniczych nie musiała mieć lub nie miała koncesji Prezesa URE, obszar regulowany obejmował przytłaczającą większość krajowego zaopatrzenia w ciepło. Ocenia się, że w 2001 r. działalność koncesjonowana obejmowała około 90% wartości ciepła dostarczonego odbiorcom finalnym. Większość koncesjonowanych przedsiębiorstw miało koncesję na kilka rodzajów działalności. Dotyczyło to jednak z reguły zaopatrzenia w ciepło na terenie tylko jednej gminy. Jedyne nieliczne przedsiębiorstwa uzyskały koncesję zezwalającą na działalność w różnych gminach na terenie kraju (np. Polskie Koleje Państwowe, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa). Wśród przedsiębiorstw, które posiadały koncesję, ponad 40% stanowiły podmioty, dla których

¹ Sławomir Bogdan Najnigier - wiceprezydent Wrocławia, fizyk i ekonomista, uznany specjalista w zakresie gospodarki komunalnej i samorządności, autor państwowego systemu regulacji przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, wiceprezydent Wrocławia. Prezes UMIRM (1997-2000), wiceminister budownictwa (1992-1993).

działalność ciepłownicza była działalnością uboczną (np. zakłady chemiczne, rafinerie, cukrownie, huty, zakłady papiernicze, małe zakłady produkcyjne, takie jak warzywnicze, meblowe, metalowe oraz różnego rodzaju przedsiębiorstwa handlowo-usługowe). Koncesjonowane przedsiębiorstwa ciepłownicze cechuje duża różnorodność pod względem form organizacyjno-prawnych i własnościowych, rodzaju działalności związanej z zaopatrzeniem w ciepło, stopnia zaangażowania w działalność ciepłowniczą oraz wielkości produkcji i sprzedaży ciepła pochodzącego zarówno ze źródeł własnych jak i też kupowanego od innych przedsiębiorstw ciepłowniczych w celu dalszej odsprzedaży.

[w:] URE, Ciepłownictwo – stan, taryfowanie, problemy. Warszawa 2002

- Po roku 1990 państwowe przedsiębiorstwa ciepłownicze zostały w większości skomunalizowane. Nieodpłatna komunalizacja na rzecz gmin następowała bądź w całości, bądź w formie zorganizowanej części przedsiębiorstwa. Komunalizacja, jako część procesu decentralizacji własności, doprowadziła do rozproszenia sektora ciepłowniczego. Dlatego też przeciętna wielkość PC, jego potencjał ekonomiczny i zakres terytorialny zostały poważnie ograniczone. Komunalizacja nie była realizowana konsekwentnie i skarb państwa zachował własność ważniejszych źródeł ciepła (elektrociepłowni), a niekiedy przedsiębiorstw dystrybucyjnych. Prywatyzacja pozostałości państwowego sektora ciepłowniczego z pominięciem komunalizacji jest źródłem politycznego i ekonomicznego konfliktu między niektórymi samorządami, a skarbem państwa (np. w Łodzi).
- W latach dziewięćdziesiątych gminy i skarb państwa, jako główni właściciele PC, działali zachowawczo. Nie doszło do znaczącej prywatyzacji PC, a sektor ciepłowniczy jest nadal zdominowany przez właścicieli publicznych. Pełna lub częściowa prywatyzacja objęła ok. 25% PC. Proces ten uległ przyspieszeniu po wprowadzeniu nowego „Prawa energetycznego”.
- Właściciele z sektora publicznego w zasadzie nie inwestują z budżetu we własne przedsiębiorstwa (w przeciwieństwie do sektora wodociągowo-kanalizacyjnego).
- Majątek PC jest generalnie zdekapitalizowany³. Wg URE⁴ „W celu pokrycia nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstwa korzystały zarówno z własnych, jak i z obcych źródeł finansowania. Struktura źródeł finansowania w przedsiębiorstwach ciepłowniczych mierzona wskaźnikiem pokrycia nakładów inwestycyjnych nadwyżką finansową w większości województw wskazuje na posiadanie własnych środków finansowych na realizację planów inwestycyjnych. W związku z tym, że wiele przedsiębiorstw w 2000 r. nie osiągnęło zysku, głównym składnikiem nadwyżki finansowej była amortyzacja.
- Sytuacja ekonomiczna⁵ PC jest generalnie zła. Rentowność i płynność finansowa systematycznie się pogarsza⁶. W ocenie Ministerstwa Gospodarki sytuacja ciepłownictwa na tle innych podsektorów energetyki była relatywnie dobra⁷.

³ Średni stopień dekapitalizacji majątku (liczony ilorazem wartości umorzenia majątku do wartości środków trwałych brutto) wynosił w 2001 r. 56,5%. Mimo tak wysokiego poziomu, w porównaniu z rokiem 2000 wzrósł o dwa dalsze punkty procentowe. W poszczególnych województwach sytuacja była bardzo różna: od 31% w województwie opolskim, do około 66% w województwie mazowieckim. [w:] URE, Ciepłownictwo – stan, taryfowanie, problemy. Warszawa 2002

⁴ [w:] URE, Ciepłownictwo – stan, taryfowanie, problemy, Warszawa 2002

⁵ M. Rakowicz, B. Regulski, Ciepłownictwo w obecnych realiach gospodarki, Nowoczesne Ciepłownictwo Nr 1 (124). Autorzy podają następujące dane za rok 2001 – straty na sprzedaży usług związanych z zaopatrzeniem w ciepło uzyskało 52 % przedsiębiorstw, ujemną wartość zysku netto uzyskało 21,9 % badanych przedsiębiorstw, średnia zyskowność netto wynosiła -0,16 %, średnia rentowność netto wynosiła 0,07 %.

⁶ B. Regulski, Przeobrażenia polskiego ciepłownictwa – wieloletnia analiza IGCP, Nowoczesne ciepłownictwo, Nr 11(134), 2003

⁷ „Wprawdzie osiągnięte wyniki [dla trzech podsektorów] są złe, ale przedsiębiorstwa nie są pozbawione płynności finansowej i sytuacja w zakresie wypłacalności jest na ogół dobra.(...) Przemysły energetyczne, z wyjątkiem

- W okresie gospodarki rynkowej jedynie w kilku miastach (np. w Radomiu) doszło do destrukcji lokalnego rynku usług ciepłowniczych. Przypadki upadłości PC są raczej wyjątkowe.
- Sektor ciepłowniczy utrzymuje znaczący udział w zakresie ogrzewania mieszkań. Większość ciepła (ok. 85%) zużywana jest na potrzeby ogrzewania. Domeną PC pozostały osiedla budynków wielorodzinnych powstałych w okresie od lat pięćdziesiątych do osiemdziesiątych. Pod względem liczby nowych klientów, ciepłownictwo scentralizowane nie rozwija się, jednak ogólnie przedsiębiorstwa ciepłownicze zachowują rynkowe status quo i nie tracą klientów. PC tracą natomiast klientów w przemyśle.
- Zużycie ciepła sieciowego systematycznie spada⁸. Najszybciej spada zużycie ciepła w przemyśle (o ok. 65%), u pozostałych odbiorców o ok. 42%. Najwolniejszy spadek występuje w gospodarstwach domowych (ok. 9%).
- Prognozy ciepła scentralizowanego mówią o spadku zapotrzebowania⁹. W wariacie bazowym zapotrzebowanie zmniejszy się w latach 2000-2005 o ok. 6%, a w wariacie efektywnościowym aż o 10%. W przypadku ciepła niekomercyjnego (produkowanego na potrzeby własne) oczekiwana jest stabilizacja. „Wynik ten sygnalizuje coraz trudniejsze warunki funkcjonowania dla mniej efektywnych źródeł opalanych paliwami stałymi, szczególnie tych o mniejszych mocach”

Prognoza bilansu ciepła scentralizowanego do roku 2005 (dla średnich warunków pogodowych)
w PJ/a

Wyszczególnienie			Wariant bazowy		Wariant bazowy	
	1999	2000	2003	2005	2003	2005
Produkcja, w tym:	589,2	592,5	568,4	555,4	557,2	535,5
-ciepło komercyjne	368,3	372,4	349,4	336,0	336,9	315,9
-ciepło niekomercyjne	220,9	220,1	218,6	219,4	220,3	219,6
Zapotrzebowanie krajowe, w tym:	589,2	592,5	568,4	555,4	557,2	535,5
- przemysł	233,4	232,7	230,2	231,1	232,0	231,0
-gospodarstwa domowe	215,0	217,7	199,3	186,8	188,4	170,1
-pozostali odbiorcy	27,3	29,6	27,1	25,7	25,8	23,7

Źródło: Ministerstwo Gospodarki, krótkoterminowa prognoza rozwoju sektora energetycznego kraju, marzec 2002.

- Rośnie znaczenie konkurencji międzysektorowej w zakresie ogrzewania mieszkań. Ciepłownictwo scentralizowane nie ma istotnego znaczenia w nowym budownictwie w większości indywidualnym. Tu PC nie są konkurencyjne w stosunku do przedsiębiorstw oferujących ogrzewanie gazem.
- Od roku 1990 nastąpiła całkowita zmiana czynników kształtujących koszty produkcji oraz przychodów kształtujących efektywność ekonomiczną PC. W socjalizmie porównanie efektywności PC z podobnymi przedsiębiorstwami w innych krajach nie było możliwe.

koksownictwa i węgla kamiennego, są w stanie samodzielnie kontynuować niezbędne procesy inwestycyjne. [w:] Ministerstwo Gospodarki, Diagnoza sektora energetycznego, marzec 2002

⁸ W. Kamrat, Strategia rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych w warunkach konkurencji, Ciepłownictwo, ogrzewnictwo, wentylacja nr 10/2001, Porównano zużycie w roku 1998 do roku 1994.

⁹ Ministerstwo Gospodarki, Krótkoterminowa prognoza rozwoju sektora energetycznego kraju, marzec 2002.

- Rewolucja cenowa objęła wszystkie obszary działania PC. Istotnie wzrosły ceny pierwotnych nośników energii oraz robocizny. Następuje „europeizacja” cen nośników energetycznych.
- Koszty działania PC w Polsce stały się rynkowe i porównywalne metodologicznie do kosztów działania PC w krajach rozwiniętych.
- W latach dziewięćdziesiątych nastąpiła rewolucja techniczna i technologiczna, której dorobek nie jest równomiernie konsumowany.
- Regulacja sektora ciepłowniczego podlegała ewolucji. Obecny system jest silnie scentralizowany i administracyjny.
- Polityka energetyczna i ochrony środowiska Polski podlega unifikacji w ramach Unii Europejskiej. Obie polityki będą miały silny wpływ na ciepłownictwo.
- Poziom świadczonych usług generalnie poprawił się. Jednakże następuje silna dywersyfikacja poziomu poszczególnych PC we wszystkich obszarach zarządzania. Mamy do czynienia zarówno z firmami działającymi na poziomie europejskim, jak i przedsiębiorstwami będącymi „żywą skamienieliną” z okresu socjalizmu

2. Poziom centralny - makrozarządzanie

Jakość i efektywność działania przedsiębiorstwa ciepłowniczego (PC) jest wypadkową działań wielu podmiotów – przede wszystkim zarządów PC i jego pracowników (poziom mikroekonomiczny), a także właścicieli (poziom midiekonomiczny). Przedsiębiorstwa ciepłownicze pozostają pod silnym, lecz pośrednim, wpływem działań na poziomie centralnym. Silny wpływ wywierają: parlament, rząd, wybrani ministrowie oraz upoważnione organy administracji państwowej (poziom makroekonomiczny).

Dla zarządzania przedsiębiorstwem ciepłowniczym w ciągu najbliższych lat istotny wpływ na działalność PC. będą miały następujące działania prowadzone na poziomie centralnym.

2.1 Polityka energetyczna państwa

Podstawą działania rządu są „Założenia polityki energetycznej Polski do 2002 r.”.

Kierunki rozwoju ciepłownictwa wg URE
 Zasadniczym kierunkiem rozwoju ciepłownictwa powinno być wytwarzanie ciepła w skojarzeniu z energią elektryczną. Głównymi przesłankami stosowania produkcji skojarzonej są: efektywność ekonomiczna, oszczędność paliw, wysoka sprawność energetyczna oraz korzyści w zakresie ochrony środowiska. Przewiduje się, zgodnie z „Założeniami polityki energetycznej Polski do 2020 roku”, że będzie następował wzrost produkcji ciepła w źródłach skojarzonych, przy czym coraz powszechniej będą stosowane małe źródła o mocach nie przekraczających 10 MW (kogeneracja rozproszona). Rozproszone źródła skojarzonej produkcji energii elektrycznej i ciepła będą stanowiły najczęściej własność komunalną i prywatną. Prognozowany jest również wzrost skojarzonej produkcji ciepła i energii elektrycznej w elektrociepłowniach przemysłowych. Te zmiany w produkcji ciepła (i energii elektrycznej) przyczynią się do redukcji emisji zanieczyszczeń. Rola źródeł rozproszonych będzie w przyszłości miała większe znaczenie w zaopatrywaniu miast w ciepło. Prognozuje się istotną zmianę struktury produkcji ciepła – wyraźnie spadnie produkcja ciepła w dużych elektrociepłowniach i ciepłowniach zawodowych, wzrośnie natomiast udział rozproszonych źródeł produkcji skojarzonej.
 [w:] URE, Ciepłownictwo – stan, taryfowanie, problemy. Warszawa 2002

Rada Ministrów, przyjmując dokument „Ocena realizacji i korekta założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku”¹², dokonała oceny realizacji założeń polityki energetycznej „Niestety, program tych działań został zrealizowany w niewielkim zakresie. Na łączną liczbę blisko 60 zadań (...). Zaledwie kilka zostało podjętych lub jest

¹² Rada Ministrów, Ocena realizacji i korekta założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku, dokument przyjęty na posiedzeniu w dniu 2 kwietnia 2002.

w trakcie wykonywania. Generalnie, ocena realizacji założeń (...) z roku 2000 jest negatywna”.

Rada Ministrów określiła strategiczne cele i kierunki dalszych zmian. W zakresie kreowania polityki energetycznej przyjęto, że „w okresie najbliższych kilkunastu lat nie nastąpią żadne istotne zmiany w strukturze zużycia energii pierwotnej w energetyce systemowej (...) Jedynie w odniesieniu do generacji rozproszonej lub w celu ograniczenia niskiej emisji trzeba przyjąć wzrost wykorzystania energii dla źródeł odnawialnych (zwłaszcza biopaliw) lub gazu ziemnego.”

W zakresie polityki regulacyjnej (promowania konkurencji, polityki inwestycyjnej, polityki cenowej) nie odniesiono się w sposób szczególny do ciepłownictwa. W zakresie polityki właścicielskiej przyjęto koncepcję przekształceń i prywatyzacji.

Konsekwencją korekty założeń polityki energetycznej jest zmiana „Programu wprowadzania rynku energii elektrycznej w Polsce”¹³, co nastąpiło w dokumencie „Aktualizacja Programu Wprowadzania Konkurencyjnego Rynku Energii Elektrycznej w Polsce”¹⁴.

Dla ciepłownictwa istotne znaczenie mają następujące propozycje:

- Na rynku energii elektrycznej będzie rozwijana zasada TPA. Aby ją zrealizować, rząd przewiduje ograniczenie udziału w tej części rynku energii elektrycznej, gdzie ceny nie są ustalane przez rynek i w stosunku, do której istnieje obowiązek zakupu. Jednakże proces ten ma się odbywać jedynie kosztem producentów wytwarzających energię w ramach kontraktów długoterminowych (w ramach KDT w 2001 roku wyprodukowano 76.965 tys. MWh, co stanowi 59,79% produkcji netto energii ogółem). Ułatwienia w korzystaniu z TPA nie będą dotyczyły tych producentów, którzy wytwarzają energię w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła w części podlegającej obowiązkowi zakupu przyjęta do rozliczeń od 1 lipca 2001 r. (w 2001 roku wyprodukowano 7 311 tys. MWh, co stanowi 5,68% produkcji netto energii ogółem). Podobnie jak producentów energii ze źródeł odnawialnych (w 2001 roku wyprodukowano 2 250 tys. MWh, co stanowi 1,75% produkcji netto energii ogółem).
- Rząd będzie pracował nad metodami stymulowania równomiernego rozłożenia produkcji energii elektrycznej produkowanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła w całym kraju, jako najbardziej efektywnej w skali lokalnej.
- Rząd będzie dążył do stopniowej eliminacji subsydiowania skrośnego zwłaszcza między grupami odbiorców komunalnych a pozostałymi. Polityka ta będzie realizowana przez regulatora (URE) w ramach procesów zatwierdzania taryf. Do standardów księgowości zostaną wprowadzone pojęcia ułatwiających identyfikację kosztów uzasadnionych w energetyce oraz stopniowe eliminowanie subsydiowania skrośnego.
- Rząd będzie dążył do pobudzenia rozwoju energetyki rozproszonej (kogeneracji rozproszonej, źródeł odnawialnych) oraz zagwarantowania rozwiązań technicznych najbardziej efektywnych ekonomicznie. W tym celu zostaną podjęte prace w kierunku określenia warunków promocji energii elektrycznej produkowanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła oraz energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych, w sposób dostosowany do warunków rynkowych i nowej struktury funkcjonalnej uczestników rynku energii elektrycznej. Zostanie „uelastyczniony” obowiązek zakupu energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła. W celu stymulowania proekologicznych zachowań w krajowych źródłach wytwarzania energii elektrycznej, znaczącego

¹³ Rada Ministrów, „Program wprowadzania rynku energii elektrycznej w Polsce” dokument przyjęty na posiedzeniu w dniu 10 kwietnia 2001 r.

¹⁴ Rada Ministrów, Aktualizacja Programu Wprowadzania Konkurencyjnego Rynku Energii Elektrycznej w Polsce, dokument przyjęty na posiedzeniu w dniu 28 stycznia 2003 r.

rekompensowania wyższych kosztów generacji w źródłach o wysokiej sprawności, wykorzystujących droższe, ale bardziej przyjazne środowisku paliwa lub wyposażonych w urządzenia redukcji emisji zanieczyszczeń, zostaną opracowane finansowe mechanizmy preferowania energii elektrycznej, przy wyprodukowaniu której wprowadzana jest do środowiska mniejsza ilość zanieczyszczeń”. W sprawie promocji kogeneracji UE wydała stosowną dyrektywę¹⁵.

- Rząd będzie dążył do uwzględnienia w procesie taryfikowania zwrotu z kapitału zainwestowanego w energetyce.

2.2 Wybór systemu regulacji PC

Przyjęte w „Prawie energetycznym” zasady regulacji rynku ciepła są analogiczne do regulacji rynku energii elektrycznej. Obecny system jest silnie scentralizowany i oparty na władztwie administracyjnym. Można postawić tezę o nadregulacji sektora ciepłowniczego. URE realizuje pseudosocjalną politykę kontroli cen przedsiębiorstw ciepłowniczych, która oznacza, w sensie ekonomicznym, reprodukcję zawężoną i nieprawidłowe odtwarzanie majątku PC. Regulacja taryf oparta jest na kosztach historycznych i jest prowadzona w oderwaniu od działalności inwestycyjnej. Zatwierdzane taryfy nie gwarantują zwrotu kapitału (zasada non-profit). Konstrukcja taryf zachęca do nieefektywności i powoduje spadek wartości przedsiębiorstw ciepłowniczych). Taryfy są roczne. URE stosuje wybiegi formalno-administracyjne, w sposób celowy przeciągając zatwierdzanie taryf. Regulator próbuje zastąpić metodami administracyjnymi konkurencję między różnymi nośnikami energii.

Zupełnie inaczej sytuację ocenia¹⁸ URE, który podkreśla, iż po wprowadzeniu nowego sposobu regulacji, doprowadził do zahamowania wzrostu cen. W roku 2002 rentowność branży ciepłowniczej wynosiła 0,6% i ciągle spada (od 1996 roku).

W mojej ocenie, istnieje wiele przesłanek wskazujących na to, że w przyszłości należy skorygować system regulacji taryf w następującym kierunku:

- Regionalizacji (na poziom województwa lub lokalny) systemu regulacyjnego w części rynku ciepła i energii elektrycznej wytwarzanej w kogeneracji (uzasadnienie w punkcie 2.5);
- Komecjalizacji działalności w sektorze ciepłowniczym (proces taryfikowania powinien uwzględniać zwrot z kapitału zainwestowanego w ciepłownictwie, patrz punkt 2.1);
- Ograniczenia regulacji administracyjnych, a zwiększenia roli regulacji rynkowych, ciepłownictwo, jako branża konkuruje z innymi przedsiębiorstwami, które oferują inne formy ogrzewania i napotyka na konkurencję innych nośników energii, służących ogrzewaniu. Odbiorca (inwestor) ma pole wyboru²⁰ między ogrzewaniem indywidualnym, siecią ciepłowniczą, a kotłownią lokalną;

¹⁵ Directive 2004/8/EC of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 on the promotion of cogeneration based on a useful heat demand in the internal energy market and amending Directive 92/42/EEC Official Journal L 052 , 21/02/2004 P. 0050 - 0060

¹⁶ Directive 2004/8/EC of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 on the promotion of cogeneration based on a useful heat demand in the internal energy market and amending Directive 92/42/EEC Official Journal L 052 , 21/02/2004 P. 0050 - 0060

¹⁸ „Dziś wiadomo, że w latach 1999-2000 średni wzrost opłat ponoszonych przez odbiorców ciepła był niższy niż średni wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych, a w 2001 r. średnioroczny wzrost tych opłat odpowiadał wzrostowi planowanej inflacji. Sumarycznym efektem działań regulacyjnych w latach 1999-2001 było ograniczenie wzrostu opłat za ciepło do 17,6 % w stosunku do inflacji w tym okresie o 24,6%” [w:] URE, Ciepłownictwo – stan, taryfowanie, problemy, Warszawa 2002

²⁰ Czynniki spowalniającymi odchodzenie od systemów sieciowych są: niejasne i nieukształtowane ostatecznie relacje między cenami nośników energii pierwotnej oraz związane z tym ryzyko zmian,

- Regulacja musi uwzględniać fakt, iż, ze względu na odmienny charakter fizyczny wytwarzania i przesyłania ciepła i energii elektrycznej, do regulacji ciepłownictwa nie powinno stosować się mechanicznie aparatu pojęciowego z zakresu regulacji rynku energii elektrycznej. Z jednej strony, usługi oferowane przez ciepłownictwo mają swoje substytuty. Z drugiej strony, dystrybucja ciepła nie poddaje się procesowi liberalizacji (zasada TPA w ciepłownictwie powinna być dostosowana do specyfiki technicznej. W „Prawie energetycznym” należy rozwinąć specyficzne dla ciepłownictwa sposoby regulacji.

2.3 Polityka ekologiczna państwa

Polityka ekologiczna Państwa będzie w coraz większym stopniu ingerować w procesy produkcji, w celu zmniejszenia materiałochłonności, wodochłonności i energochłonności²². Podjęte działania mają nakłonić do stosowania najlepszych dostępnych technik i dobrych praktyk gospodarowania. Państwo nie zrezygnuje jednak z tradycyjnych form ochrony, takich jak oczyszczanie gazów odlotowych. Przewiduje się, że aspekt ekologiczny będzie obligatoryjnie włączony do polityk sektorowych we wszystkich dziedzinach gospodarowania. Ten kierunek polityki potwierdził Sejm w uchwałach „W sprawie rozwoju energetyki odnawialnej” i „W sprawie polityki ekologicznej Państwa na lata 2003-2010”.

Dla ciepłownictwa istotne są regulacje dotyczące zanieczyszczeń powietrza i energii odnawialnej. Polska dostosowuje się do rosnących wymagań Unii Europejskiej w zakresie ochrony powietrza i promocji energii odnawialnej. Mają one niezwykle istotny wpływ na proces inwestycyjny.

„Ocena skutków nowych regulacji w tych dyrektywach w powiązaniu z dyrektywą 96/61/WE w sprawie zintegrowanego ograniczania i kontroli zanieczyszczeń (IPPC) może wymusić weryfikację przyjętych programów modernizacyjnych i inwestycyjnych w przemyśle. Na przykład ze wstępnych analiz wykonanych na zlecenie sektorów wytwarzania energii i ciepła dla źródeł spalania wynika, że przyjęcie regulacji dyrektywy 2001/80/WE spowoduje, że istniejące źródła w 40% nie będą spełniać norm obowiązujących od 2008 r., a w zakresie NOx 90% źródeł o mocy od 500 MWt nie będzie spełniać norm obowiązujących od 2016 roku. Może to pociągnąć za sobą konieczność nawet potrojenia przewidywanych poprzednio w perspektywie 2010 roku wydatków na inwestycje ekologiczne lub wymianę instalacji na nowe, także z zamianą węgla kamiennego i brunatnego na gaz. Te analizy jeszcze raz wskazują na potrzebę zmiany podejścia w sprawie wdrażania prawa. Nowe regulacje wprowadzane w ochronie powietrza mają coraz poważniejsze skutki gospodarcze i muszą być poprzedzone opracowaniem symulacji skutków technicznych, organizacyjnych i finansowych dla przedsiębiorstw oraz skutków makroekonomicznych dla gospodarki i odbiorców produktów”.
Źródło: Rada Ministrów, Polityka ekologiczna Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010, grudzień 2002.

Jednym z instrumentów polityki ekologicznej stały się pozwolenia zintegrowane, które umożliwiają ująć w jednej decyzji administracyjnej zezwolenie na wprowadzanie różnych, podlegających uregulowaniom, zanieczyszczeń pochodzących z instalacji do wszystkich komponentów środowiska. Do 30 czerwca 2006 r. wszystkie instalacje używane do spalania paliw o mocy nominalnej ponad 50 MWt, a oddane do użytkowania przed 30 października 1999 roku, będą musiały uzyskać pozwolenie zintegrowane.

konkurencyjna cena ciepła, poprawna jakości działania PC oraz duża bariera kapitałowa w tworzeniu alternatywnych źródeł ciepła.

²¹ Czynnikiem spowalniającym odchodzenie od systemów sieciowych są: niejasne i nieukształtowane ostatecznie relacje między cenami nośników energii pierwotnej oraz związane z tym ryzyko zmian, konkurencyjna cena ciepła, poprawna jakość działania PC oraz duża bariera kapitałowa w tworzeniu alternatywnych źródeł ciepła.

²² Rada Ministrów, Polityka ekologiczna Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010, grudzień 2002

Skutki regulacje dotkną m.in. elektrociepłownie i ciepłownie zawodowe, elektrociepłownie przemysłowe i ciepłownie komunalne (patrz: ramka).

Według opracowania „Energoprojekt” Warszawa, koszty inwestycyjne i eksploatacyjne konieczne do poniesienia przez elektrociepłownie i ciepłownie będą musiały być przeniesione na ceny ciepła. Wzrost kosztów wytwarzania ciepła w roku 2008 w cenach stałych-baza 2000 wyniesie:

- wariant „0”: 0,50 PLN/GJ (2,5%),
- dyrektywa „źródło = kocioł”: 1,30 PLN/GJ (6,6%),
- dyrektywa „źródło = komin”: 3,97 PLN/GJ (20,0%).

W energetyce zawodowej przyrosty kosztów związanych z dostosowaniem do wymogów tej dyrektywy do roku 2020 szacowane są na poziomie od 8 do 40 mld zł, również w zależności od interpretacji definicji źródła emisji: komin czy kocioł i przyjętej metodyki dostosowania się do wymagań Dyrektywy.

Źródło: Bogusław Regulski, Kudowa Zdrój, marzec 2004

2.4 Wsparcie finansowe państwa

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej, pojawią się nowe źródła²³ finansowania projektów związanych z ciepłownictwem, w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (2004-2006) oraz Sektorowego Programu Operacyjnego „Wzrost Konkurencyjności Gospodarki”.

2.5 Tworzenie standardów lokalnych i regionalnych rynków energii

Konsekwencją decentralizacji i deregulacji rynku energii oraz promocji kogeneracji może być powstanie regionalnego rynku energii. Na razie regionalny rynek energii jest pewną hipotezą²⁴. W przyszłości pojęcie „rynek regionalny” mogłyby objąć zjawiska produkcji i dystrybucji związane z funkcjonowaniem miejskich rynków energii, rozwojem zdecentralizowanych układów skojarzonych, w których ciepło i energia sprzedawana jest bezpośrednio lub za pomocą sieci innych właścicieli (zgodnie z zasadą TPA), rozwojem mikroturbin małej mocy oraz małych układów ciepłowniczych służących produkcji ciepłej wody, a także wykorzystaniem elektrociepłowni przemysłowych oraz ciepła odpadowego. Układy oparte na skojarzeniu wytwarzania energii i ciepła mają regionalny, a nie krajowy charakter.

Stworzenie regionalnego rynku energii oznaczałoby konieczność decentralizacji kompetencji regulacyjnych (na poziom samorządu wojewódzkiego oraz dużych samorządów miejskich), rozbudowę planowania regionalnego zaopatrzenia w nośniki energii oraz konieczność wyposażenia samorządu w instrumenty władcze i kontrolne w niezbędnym zakresie. Konieczna jest standaryzacja wszelkich dokumentów i procedur, podejmowana na poziomie samorządu, w tym standaryzacja planowania energetycznego na poziomie lokalnym (patrz rozdział 3).

3. Poziom lokalny – gmina jako regulator rynku lokalnego

Samorząd gminny jest obecnie najważniejszym podmiotem, mającym strategiczny wpływ na zarządzanie przedsiębiorstwem ciepłowniczym.

Jednakże gmina działa w trzech rolach jednocześnie, jako:

- Konsument (odbiorca usług);
- Regulator (legislator i organizator lokalnego życia publicznego);
- Właściciel przedsiębiorstwa ciepłowniczego (producent i dystrybutor ciepła).

²³ J. Kuchenbeker, *Fundusze na modernizację i rozwój energetyki, Ciepłownictwo w Polsce i na Świecie, zeszyty 11-12, Rocznik X (2003)*.

²⁴ S. Mańkowski, *Planowanie regionalne zaopatrzenia w nośniki energetyczne, Gmina, 2000, s. 46*.

A.Olszewski²⁵ dowodzi, że trzy role nie są możliwe do pogodzenia bez uszczerbku dla każdej z nich. Posiadanie własnego przedsiębiorstwa ciepłowniczego zasadniczo sprzyja konserwowaniu istniejącego monopolu.

Gmina, działając jako podmiot publiczny, posiada następujące instrumenty kształtowania sektora ciepłowniczego:

3.1 Planowanie przestrzenne

Ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu należy, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego oraz terenów zamkniętych, do zadań własnych gminy²⁶.

Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje:

- W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Przy czym w odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy;
- W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla innych inwestycji w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Gmina sporządza dwa rodzaje dokumentów planistycznych:

- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Planowanie przestrzenne ma znaczenie dla ciepłownictwa z kilku powodów:

- Oba dokumenty zawierają strategiczne decyzje urbanistyczne oraz infrastrukturalne gminy i są podstawą do długoterminowego planowania lokalnego rynku energii;
- MPZP są dodatkowo prawem miejscowym i jego ustalenia są wiążące dla inwestorów. W MPZP można zakazać stosowania określonego sposobu ogrzewania lub wskazać preferowane;
- Stan planowania przestrzennego w danej gminie określa tryb przygotowania inwestycji przedsiębiorstwa ciepłowniczego.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza następujące kategorie inwestycji :

- Inwestycje celu publicznego (zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, celami publicznymi w rozumieniu ustawy jest m.in. budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń);
- Inwestycje celu publicznego (zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, celami publicznymi w rozumieniu ustawy jest m.in. budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń);

²⁵ A. Olszewski, *Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu rynków ciepła*.

²⁶ art. 3. ust. 1 ustawy o PiZP stanowi, iż : „Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy.”

- Pozostałe inwestycje (tj. inwestycje, które nie są inwestycjami celu publicznego).

Dla obu kategorii inwestycji ustawodawca wprowadza odrębne procedury planistyczne.

Jednakże realizacja celu publicznego może mieć różne znaczenie społeczne. Dlatego ze względu na znaczenia inwestycje celu publicznego dzielą się (art.51 ustawy o PiZP) na inwestycje:

- O znaczeniu powiatowym i gminnym;
- O znaczeniu krajowym i wojewódzkim;
- Na terenach zamkniętych;
- Na obszarach morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej.

Oznacza to, iż :

- Inwestycje i remonty w zakresie podstawowej działalności przedsiębiorstwa ciepłowniczego są inwestycją celu publicznego w rozumieniu ustawy o PiZP;
- Urządzenia istotne dla sektora ciepłowniczego mogą być również zlokalizowane na obszarach, które nie są objęte władztwem planistycznym gminy²⁷, na terenach zamkniętych podmiotem dominującym jest wojewoda, a na obszarach morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej - dyrektor właściwego urzędu morskiego;
- Nie tylko gmina może mieć wpływ na lokalizację tych urządzeń. W przypadku jeśli inwestycja ma znaczenie ponadlokalne (tj. ponadgminne i powiatowe), decyzje wójta (burmistrza albo prezydenta miasta) w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego wymagają uzgodnienia z marszałkiem województwa;
- Podział inwestycji celu publicznego na inwestycje o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, powiatowym lub gminnym jest umowny;
- Inwestycje sektora ciepłowniczego są zadaniem służącymi realizacji celu publicznego, bez względu na to, czy realizuje je podmiot publiczny, czy prywatny.

3.2 Planowanie energetyczne

Planowanie energetyczne ma fundamentalne znaczenie dla przedsiębiorstwa ciepłowniczego. Obowiązki gminy w zakresie planowania określa ustawa „Prawo energetyczne” (ramka)

Obowiązki prawne związane z planowaniem i organizacją zaopatrzenia w nośniki energii na terenie gminy

Art. 19. 1. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, zwany dalej "projektem założeń".

2. Projekt założeń sporządza się dla obszaru gminy lub jej części.

²⁷ art. 3., ust. 1 ustawy o PiZP stanowi, iż : „Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy.”

²⁸ art. 3.ust. 1 ustawy o PiZP stanowi, iż : „Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy.”

3. Projekt założeń powinien określać:

- 1) ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe;
- 2) przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych;
- 3) możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem skojarzonego wytwarzania ciepła i energii elektrycznej oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych;
- 4) zakres współpracy z innymi gminami.

4. Przedsiębiorstwa energetyczne udostępniają nieodpłatnie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) plany, o których mowa w art. 16 ust. 1, w zakresie dotyczącym terenu tej gminy oraz propozycje niezbędne do opracowania projektu założeń.

5. Projekt założeń podlega opiniowaniu przez samorząd województwa w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz przez wojewodę w zakresie zgodności z założeniami polityki energetycznej państwa.

6. Projekt założeń wyklada się do publicznego wglądu na okres 21 dni, powiadamiając o tym w sposób przyjęty zwyczajowo w danej miejscowości.

7. Osoby i jednostki organizacyjne zainteresowane zaopatrzeniem w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy mają prawo składać wnioski, zastrzeżenia i uwagi do projektu założeń.

8. Rada gminy uchwała założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, rozpatrując jednocześnie wnioski, zastrzeżenia i uwagi zgłoszone w czasie wyłożenia projektu założeń do publicznego wglądu.

Art. 20. 1. W przypadku gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji założeń, o których mowa w art. 19 ust. 8, wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru gminy lub jej części. Projekt planu opracowywany jest na podstawie uchwalonych przez radę tej gminy założeń i winien być z nim zgodny.

2. Projekt planu, o którym mowa w ust. 1, powinien zawierać:

- 1) propozycje w zakresie rozwoju i modernizacji poszczególnych systemów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, wraz z uzasadnieniem ekonomicznym;
- 2) harmonogram realizacji zadań;
- 3) przewidywane koszty realizacji proponowanych przedsięwzięć oraz źródło ich finansowania.

3. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedstawia wojewodzie projekt planu, o którym mowa w ust. 1, celem stwierdzenia zgodności z założeniami, o których mowa w art. 19.

4. Rada gminy uchwała plan zaopatrzenia, o którym mowa w ust. 1.

5. W celu realizacji planu, o którym mowa w ust. 3, gmina może zawierać umowy z przedsiębiorstwami energetycznymi.

6. W przypadku gdy nie jest możliwa realizacja planu na podstawie umów, rada gminy - dla zapewnienia zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe - może wskazać w drodze uchwały tę część planu, z którą prowadzone na obszarze gminy działania muszą być zgodne.

Słabości takiego systemu planowania energetycznego są następujące:

- Nie ma sankcji (lub procedur zastępczych) w stosunku do gmin, które nie sporządzają założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe;
- Nie jest możliwe dobre planowanie energetyczne w warunkach rozpadu planowania przestrzennego na poziomie gminy i planowania w ogóle;
- Gmina nie ma realnych instrumentów wpływania na decyzje inwestorów, którzy decydują o wyborze sposobu ogrzewania;
- Ustawodawca powinien doprowadzić do integracji planowania na poziomie gminy (nie ma zintegrowanego planowania obejmującego planowanie przestrzeni, infrastruktury, ochrony środowiska, zużycia energii);
- Wszelkie plany zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe powinny być standaryzowane tak pod względem treści, jak formy.

3.3 Polityka budżetowa, w tym inwestycyjna

Uchwała budżetowa i wieloletnie plany inwestycyjne określają preferencje inwestycyjne i modernizacyjne gminy, w tym wobec ciepłownictwa. Gmina wybiera również formę

prowadzenia inwestycji oraz sposób finansowania inwestycji (budżet, z udziałem środków UE, w partnerstwie publiczno-prywatnym ect.).

3.4 Lokalna polityka energetyczna

Dla ciepłownictwa mają znaczenie podjęte działania mające na celu oszczędność energii (we własnych zasobach gminy, wspólnotach mieszkaniowych z udziałem gminy oraz wspieranie termomodernizacji w zasobach obcych) oraz podejmowane programy rewitalizacji.

3.5 Lokalna polityka ochrony środowiska

Dla ciepłownictwa mają znaczenie lokalne programy poprawy jakości powietrza (w tym małych kotłowni), programy ograniczania niskiej emisji oraz plany gospodarki odpadami (np. w zakresie termicznej utylizacji odpadów).

4. Poziom lokalny – gmina jako właściciel przedsiębiorstwa ciepłowniczego

Ustawa o samorządzie gminnym określa zadania gminy w sposób deklaratoryjny. Niektóre zadania nie są faktycznie wykonywane (np. produkcja i zaopatrywanie w energię elektryczną i gaz) ponieważ gminy nie przejęły od skarbu państwa żadnego mienia o znaczącej wartości. W dziedzinach, w których nastąpił proces komunalizacji przedsiębiorstw, mamy do czynienia z faktycznym przejmowaniem odpowiedzialności (np. w ciepłownictwie, wodociągach, gospodarce mieszkaniowej). Natomiast w dziedzinach, w których nie nastąpiła komunalizacja (energia elektryczna i gaz), odpowiedzialność gminy jest iluzoryczna.

Nie ma zatem prostego związku między odpowiedzialnością gminy za zorganizowanie określonych zadań publicznych, a bezpośrednim ich wykonywaniem. Gmina może, lecz nie musi, bezpośrednio wykonywać zadań, za które odpowiada. Nieuprawnione są poglądy, iż ustawa o samorządzie gminnym nakazuje zorganizowanie i utrzymanie przedsiębiorstwa lub innej instytucji, która zobowiązana jest do bezpośredniego świadczenia danej usługi.

Przeciętna polska gmina i jej jednostki organizacyjne prowadzą faktyczną działalność w wielu dziedzinach. Nie są to włącznie usługi o charakterze użyteczności publicznej. Działalność obejmuje takie obszary jak roboty budowlane, naprawy pojazdów mechanicznych, handel hurtowy i detaliczny, usługi hotelarskie, usługi transportowe, usługi związane z nieruchomościami, wynajem, usługi w zakresie administracji publicznej, usługi w zakresie edukacji, usługi w zakresie zdrowia i opieki społecznej, usługi komunalne gminy.

Gmina ma dużą swobodę kształtowania własnych struktur świadczących usługi, bądź ich prywatyzacji. Możliwe są różne kombinacje:

- Gmina tworzy od podstaw przedsiębiorstwo lub równoważną jednostkę organizacyjną (tj. podejmuje działalność w zakresie użyteczności publicznej, polegającą na bezpośrednim wykonywaniu zadania przez gminę);
- Gmina nabywa przedsiębiorstwo np. w drodze komunalizacji (w konsekwencji również podejmuje działalność jak w punkcie 1.);
- Gmina restrukturyzuje przedsiębiorstwo w celu poprawy efektywności (w konsekwencji kontynuuje działalność jak w punkcie 1.);
- Gmina prywatyzuje działalność operacyjną z zachowaniem własności najważniejszych urządzeń służących wykonywaniu zadania (w konsekwencji gmina rozkłada ryzyko w zakresie bieżącej działalności gospodarczej, ale na gminie ciąży obowiązek odtworzenia kluczowego dla świadczenia usługi majątku);
- Gmina częściowo prywatyzuje przedsiębiorstwo z zachowaniem istotnego wpływu (następuje podział ryzyka gospodarczego);

- Gmina wchodzi w związek komunalny (następuje podział ryzyka gospodarczego);
- Gmina całkowicie prywatyzuje przedsiębiorstwo (pozbywa się obowiązków właściciela).

Na wybór konkretnego sposobu prywatyzacji wpływa wiele czynników: charakter ekonomicznych działalności (inaczej prywatyzuje się usługi konkurencyjne, inaczej monopolowe), podaż kapitału, czynniki demograficzne (wielkość gminy), warunki prawne etc. Działalność ta może być znacznie zredukowana.

Gmina, jako właściciel przedsiębiorstwa, kształtuje podstawowe reguły jego działania, a w szczególności:

- Wybiera formę organizacyjno-prawną przedsiębiorstwa;
- Podejmuje decyzje kapitałowe;
- Podejmuje najważniejsze decyzje kadrowe (dobór kadry kierowniczej);
- Zatwierdza plan rozwoju;
- Zatwierdza zmianę zakresu działania przedsiębiorstwa, w tym o zaniechaniu²⁹ bądź o podjęciu działalności³⁰;
- Faktycznie podejmuje decyzje w zakresie przekraczającym zwykły zarząd (w tym o ważniejszych restrukturyzacjach, fuzjach);
- Podejmuje decyzje o prywatyzacji lub likwidacji przedsiębiorstwa;
- Ponosi odpowiedzialność za długoterminową stabilność dostawy ciepła.

Gmina ponosi długoterminowe konsekwencje własności przedsiębiorstwa ciepłowniczego, w szczególności:

- Konsekwencje reprodukcji zawężonej i utraty płynności ekonomicznej;
- Konsekwencje podwyższonych wymagań ekologicznych;
- Konsekwencje zaniechania restrukturyzacji.

Słabością działalności samorządu jest długotrwałe podejmowanie decyzji i krótkoterminowe horyzonty tych decyzji. Większość gmin na ogół źle wykonuje funkcje właściciela, nie podejmując decyzji ani o prywatyzacji PC, ani o restrukturyzacji. Organy gminy mają silną wolę utrzymania własności przedsiębiorstw ciepłowniczych. Polityczne zarządzanie gminą oznacza, iż zmiany lokalnych układów politycznych negatywnie wpływają na zarządzanie przedsiębiorstwem.

5. Poziom przedsiębiorstwa – mikroekonomiczny

Przedsiębiorstwo ciepłownicze, jak każde inne wymaga dobrego zarządzania obejmującego wszystkie jego sfery: majątkową, finansową, kadrową, techniczną, organizacyjną. Ani rząd, ani samorząd nie zastąpi menedżerów. Dobre zarządzanie sektorem ciepłowniczym z poziomu rządu i samorządu nie zastąpi dobrego zarządzania przedsiębiorstwem.

²⁹ Typowe restrukturyzacje przedsiębiorstw ciepłowniczych polegają m.in. na likwidacji działów pomocniczych i remontowych.

³⁰ Przykładem rozszerzenia działalności PC jest wykorzystanie światłowodowego Systemu Monitoringu i Sterowania Siecią ciepłowniczą do świadczenia usług informatycznych, dostępu do Internetu, monitoringu mieszkań, dozoru osiedli, parkingów, organizowania telepracy (MPEC S.A.).

³¹ Typowe restrukturyzacje przedsiębiorstw ciepłowniczych polegają m.in. na likwidacji działów pomocniczych i remontowych.

³² Przykładem rozszerzenia działalności PC jest wykorzystanie światłowodowego Systemu Monitoringu i Sterowania Siecią ciepłowniczą do świadczenia usług informatycznych, dostępu do Internetu, monitoringu mieszkań, dozoru osiedli, parkingów, organizowania telepracy (MPEC S.A.).