

## MODELE ZARZĄDZANIA W ZAKRESIE GOSPODARKI ODPADAMI

### Wstęp. Modele zarządzania gospodarką odpadami. Przykład Kalisza. Model zarządzania usługami w gospodarce usługami – Związek Międzygminny EKOGOK. Co robić, by lepiej korzystać z funduszy europejskich?

#### 1. Wstęp

Okres kilkunastu ostatnich lat, w którym dokonała się transformacja wszystkich dziedzin polskiego życia, wpłynął również na sposób zarządzania usługami w zakresie gospodarki odpadami. Już na początku przemian Ustawa o samorządzie terytorialnym z 1990 roku określiła zadania własne gmin, wśród których znalazły się m.in.: utrzymywanie czystości i porządku, dbałość o urządzenia sanitarne oraz dbałość o wysypiska, w tym - unieszkodliwianie odpadów komunalnych. Przyjmując zasadę subsydiarności, czyli służebności wobec społeczeństwa, wkrótce doprecyzowano prawo i umożliwiono gminom zróżnicowanie sposobów zarządzania usługami w zakresie gospodarki odpadami. Wśród podstawowych zadań gmin znalazły się: opracowywanie planów gospodarki odpadami, organizowanie usług w zakresie wywozu i unieszkodliwiania odpadów oraz kontrolny monitoring.

#### 2. Modele zarządzania gospodarką odpadami

Wybrany model zarządzania gospodarką odpadami przyjmowany bywa zależnie od środków finansowych oraz takich zasobów, jak czynne składowisko odpadów, posiadany teren pod składowisko lub funkcjonujący zakład utylizacji odpadów. Istnieje szereg rozwiązań, które mogą znaleźć zastosowanie w praktyce. Modele te obejmują usługi realizowane przez:

- gminę;
- jednostki organizacyjne gminy lub związku międzygminnego (zakład budżetowy, spółka prawa handlowego);
- przedsiębiorstwa prywatne;
- podmioty partnerstwa publiczno-prywatnego.

Zastosowanie któregokolwiek z powyższych wariantów, albo połączenie rozwiązań w system gospodarki odpadami, wymaga najpierw przeprowadzenia dogłębnej analizy istniejącego już systemu, przy czym należy odpowiedzieć na pytania:

- Jakie elementy składają się na obecny sposób gospodarki odpadami?
- Jak owe poszczególne elementy ze sobą współdziałają?
- Jakie podmioty świadczą usługi na każdym etapie gospodarki odpadami?

Jest sprawą oczywistą, że nadrzędny cel wyboru odpowiedniego modelu gospodarki odpadami to wprowadzenie systemu, który jednocześnie stanowiłby rozwiązanie efektywne i ekonomiczne. W Polsce istnieje szereg możliwości prowadzenia gospodarki odpadami, zatem restrukturyzacja komunalnej działalności usługowej ma sens wtedy, gdy zmiany osiągnięte w wyniku tego procesu doprowadzą do poprawy efektywności, a co za tym idzie - do obniżenia kosztów.

#### 3. Przykład Kalisza

Mamy szereg dowodów, że zagrożona sytuacja finansowa podmiotów gminnych realizujących zadania gospodarki odpadami wymusza przyjęcie w tym zakresie odpowiedniej strategii, czyli poprawia efektywność usług. Na przykład Kalisz przekształcił swe Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych (PUK),

---

<sup>1</sup> Prezes zarządu firmy LEMTECH, specjalista w dziedzinie zarządzania projektami infrastruktury komunalnej, w latach 1996–1998 dyrektor programu pomocowego LEM (lokalne zarządzanie ochroną środowiska), finansowanego przez USAID.

<sup>2</sup> Były przewodniczący zarządu Międzygminnego Związku Komunalnego zmierzającego do wspólnej gospodarki odpadami, nadzorował budowę nowoczesnego składowiska odpadów komunalnych.

zajmujące się wywozem odpadów, w spółkę prawa handlowego. Jej udziałowcami zostali pracownicy tegoż przedsiębiorstwa. Mimo wstępnego oporu załogi, udało się zorganizować „spółkę pracowniczą”, która przejęła majątek w 10-letni leasing. Upłynęło jednak sporo czasu nim akcjonariusze zrozumieli reguły gry rynkowej. Tymczasem natychmiast po „prywatyzacji” firmy pojawiły się w mieście dwie inne jednostki konkurencyjne w zakresie wywozu odpadów, co wymusiło na PUK poprawę jakości usług, zróżnicowanie taryf, zastosowanie estetycznych pojemników i właściwą prezentację na zewnątrz. Należy pamiętać, że społeczności lokalne oczekują - w gospodarce odpadami - widocznych, codziennych efektów tudzież malejących kosztów działania systemu.

#### **4. Model zarządzania usługami w gospodarce usługami – Związek Międzygminny EKOGOK**

Sposobem na obniżenie kosztów może być rozwiązanie wykorzystujące tzw. efekt skali. Model ów jest najczęściej preferowany przez grupy małych i średnich gmin, które samodzielnie nie znajdują środków na prowadzenie gospodarki odpadami. Natomiast poprzez utworzenie systemu obsługującego od kilku do kilkunastu gmin, w postaci związku międzygminnego albo porozumienia gmin, osiągają możliwość racjonalnego świadczenia usług w zakresie wywozu i utylizacji odpadów.

Przykładem takiego rozwiązania jest działalność Związku Międzygminnego EKOGOK, utworzonego w 1996 roku. Jego uczestnikami zostały miasto Brzeg, miasto Oława oraz trzy gminy wiejskie – Lubsza, Skarbimierz i Oława. Szczególnie ciekawy w tym „zespole” jest fakt, że miasta i gminy wchodzące jego w skład leżą na terenie dwóch województw: opolskiego i dolnośląskiego. W ramach Związku powołano spółkę prawa handlowego pod nazwą Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych - przedsiębiorstwo obejmujące: linię segregacji, kompostownię i składowisko odpadów we wsi Gać, na granicy województw. Łącznie Związek obsługuje obszar zamieszkały przez około 100 tys. mieszkańców. Przyjmuje nawet część odpadów z Wrocławia.

Powołanie struktury składającej się z gmin zlokalizowanych w dwóch województwach pozwoliło na uzyskiwanie dofinansowania zarówno z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu, jak i we Wrocławiu. Przed utworzeniem Związku miasto Brzeg (40 tys. mieszkańców) i miasto Oława (32 tys. mieszkańców) prowadziły odrębną politykę w zakresie gospodarki swymi odpadami. Brzeg w 1992 roku zlikwidował jednostkę budżetową, powołując w to miejsce Zakład Higieny Komunalnej (ZHK) - spółkę z o.o. ze 100-procentowym udziałem miasta. Zadaniem ZHK była eksploatacja istniejącego wysypiska w Pawłowie, a także wywóz odpadów z terenu miasta oraz gmin wiejskich Lubsza i Skarbimierz. Jednak w tym czasie miały już miejsce skargi mieszkańców Pawłowa na lokalizację rosnącego wysypiska w pobliżu ich wsi. Zmusiło to władze Brzega do pilnego rozwikłania problemu poprzez decyzję o budowie nowego składowiska i o rekultywacji terenu po wysypisku dotychczas istniejącym. Ponieważ jednak okazało się, że Brzeg nie udźwignie samodzielnie takiej inwestycji, doszło do rozmów o współpracy z innymi gminami. Będący owocem tego przymierza Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych sp. z o.o. jest obecnie jednym z najnowocześniejszych tego rodzaju przedsiębiorstw w regionie.



*Segregacja śmieci w Zakładzie Utylizacji Odpadów Komunalnych (źródło: LEMTECH).*

Zastosowanie modelu gospodarki odpadami w układzie związku pozwoliło poszczególnym gminom wchodzącym w skład EKOGOK na:

- rozwiązanie problemu gospodarki odpadami;
- ograniczenie kosztów inwestycyjnych i eksploatacyjnych poszczególnych członków Związku;
- stworzenie wspólnej bazy finansowej dla realizacji nowoczesnych rozwiązań w zakresie utylizacji odpadów;
- efektywne wykorzystanie środków finansowych pochodzących ze źródeł zewnętrznych;
- stałe zatrudnienie grupy mieszkańców gminy Oława, na terenie której znajduje się Zakład;
- poprawę wizerunku poszczególnych gmin jako przyjaznych środowisku.



Stacja rozładunkowa odpadów w ZUOK (źródło: LEMTECH).

## 5. Co robić, by lepiej korzystać z funduszy europejskich?

Jak wspomnieliśmy, zgodnie z zasadą subsydiarności, gmina jest zobowiązana jedynie do stworzenia warunków dla efektywnego świadczenia usług w zakresie gospodarki odpadami. Nie musi natomiast bezpośrednio prowadzić tych usług. Jednakże gospodarka odpadami w polskich gminach odbywa się ciągle przede wszystkim w oparciu o własne jednostki organizacyjne, a znacznie rzadziej poprzez kontraktowanie usług zapewnianych przez inne podmioty gospodarcze.

Najczęściej spotykanymi gminnymi jednostkami organizacyjnymi zajmującymi się gospodarką odpadami są:

- zakłady budżetowe (jednostki nieposiadające osobowości prawnej);
- spółki prawa handlowego, w których gminy posiadają udziały.

Innymi podmiotami bywają firmy prywatne jako:

- spółki prawa handlowego z udziałem kapitału prywatnego,
- osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą,
- inne podmioty gospodarcze, w których gmina nie posiada udziałów.

W wielu małych gminach gospodarkę odpadami prowadzą nadal zakłady budżetowe. Ich słabą stroną jest nieposiadanie osobowości prawnej, co pociąga za sobą brak możliwości zaciągania własnych zobowiązań. Wkrótce może to być szczególnie uciążliwe w sytuacji absorpcji funduszy z Unii Europejskiej. Mianowicie zakłady budżetowe nie staną się beneficjentami programów unijnych, co w znacznym stopniu zmniejszy ilość środków finansowych trafiających do poszczególnych gmin. Zatem jeśli gmina ma ograniczoną zdolność wchłaniania pomocowych funduszy unijnych, posiadanie przez nią innego podmiotu komunalnego mogącego się ubiegać o takie środki stanowi ważne udogodnienie.

Wiadomo, że beneficjentami programów europejskich będą na przykład gminne spółki prawa handlowego realizujące zadania w zakresie gospodarki odpadami. Ze względu na zdolność prawną do zaciągania własnych zobowiązań i funkcjonowania poza budżetem gminy, spółki takie stanowią skuteczne narzędzia umożliwiające:

- dostosowywanie cen usług i kosztów do rzeczywistej sytuacji;
- samofinansowanie;
- amortyzację środków trwałych i przeznaczanie środków pochodzących z odpisu amortyzacyjnego na rozbudowę lub modernizację istniejącej infrastruktury (działalność inwestycyjna);
- generowanie zysku przeznaczanego na rozwój działalności w zakresie gospodarki odpadami;
- zaciąganie własnych zobowiązań.

W celu racjonalizacji kosztów gospodarki odpadami coraz więcej gmin korzysta z podwykonawstwa firm prywatnych. Ich działalność wymaga jednak właściwie przygotowanych procedur zamówień publicznych, co w następstwie pozwala samorządom utrzymywać kontrolę nad gospodarką odpadami, a jednocześnie zapewnia tanie, lecz wysokiej jakości, usługi świadczone mieszkańcom. Gospodarka odpadami to system powiązanych ze sobą elementów, dlatego tak istotną sprawą jest dokładne określenie zakresu i poziomu usług przekazywanych w gestię firm prywatnych.

Obecnie funkcjonują w Polsce najczęściej takie systemy gospodarki odpadami, gdzie transportem zajmują się prywatni lub publiczni przewoźnicy, natomiast składowiska stanowią własność gmin. Doświadczenia pokazują, że niebawem nastąpi przechodzenie z prostego systemu odbioru i składowania odpadów w kierunku ich kompleksowego zagospodarowywania, obejmującego recykling, kompostowanie i spalanie. Wymagać to będzie coraz większych nakładów finansowych, czyli spowoduje konieczność angażowania kapitału prywatnego dla uzyskiwania dostępu do nowoczesnych technologii.