

PRZEGLĄD STRUKTUR ORGANIZACJI, ZARZĄDZANIA I FINANSOWANIA GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI

2.1. Model gospodarki odpadami komunalnymi, prowadzonej samodzielnie przez gminę

Gospodarka odpadami komunalnymi w ramach struktury organizacyjnej stworzonej w ramach jednej gminy i prowadzona na obszarze tej gminy jest obecnie najczęściej stosowanym rozwiązaniem w Polsce. Zazwyczaj obejmuje ona dwa elementy technologiczne: zbiórkę odpadów i ich deponowanie na składowisku. Stosunkowo nieliczne gminy próbują uzupełniać ten system o selektywną zbiórkę surowców wtórnych natrafiając na problemy sfinansowania kosztów tej działalności i problem zbytu wysegregowanych surowców. Stan techniczny wielu obiektów deponowania odpadów, szczególnie w zakresie zabezpieczeń środowiska (uszczelnienie, system gromadzenia i oczyszczania odcieków, odgazowanie złoża), nie spełnia współczesnych wymogów, choć przez ostatnie 10 lat zrealizowano znaczną liczbę uszczelnionych składowisk, głównie dzięki pomocy finansowej Narodowego i Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Na przykład, w województwie opolskim dzięki wybudowaniu 34 składowisk w latach 1989-1997, spośród 65 gmin jedynie 14 wywozi odpady komunalne na składowiska pozbawione zabezpieczeń technicznych. Jednocześnie część obiektów obsługuje wyłącznie jedną, zazwyczaj niewielką gminę wiejską, a brak środków finansowych powoduje, że eksploatacja znacznie odbiega od standardów w tym zakresie.

Zbiórka i transport odpadów w systemach samodzielnej gospodarki odpadami jest realizowana głównie przez jednostki organizacyjne gmin – gospodarstwa pomocnicze, zakłady budżetowe lub spółki prawa handlowego skarbu gminy (zazwyczaj w większych gminach). Usługi w tym segmencie rynku oferują także firmy prywatne. Eksploatacja składowiska jest prowadzona zazwyczaj przez zakład budżetowy gminy lub spółkę gminną. Coraz częściej gminy powierzają eksploatację składowiska firmom prywatnym na zasadach umowy. Spotykane jest także rozwiązanie o znamionach monopolu, gdy jednostka organizacyjna gminy prowadzi zarówno zbiórkę odpadów, jak i eksploatację składowiska.

Podstawowym problemem struktur samodzielnej gospodarki odpadami w gminach są kwestie finansowania inwestycji infrastrukturalnych oraz pokrywanie bieżących kosztów funkcjonowania systemu. O ile w dużych gminach miejskich – szczególnie dla aglomeracji powyżej 100 000 mieszkańców, jest realne wdrożenie w praktyce rozwiązań kompleksowych technologicznie a jednocześnie sfinansowanie inwestycji, to w mniejszych gminach liczących kilka lub kilkanaście tysięcy mieszkańców staje się to praktycznie niemożliwe lub wiąże z bardzo dużymi cenami usług. Małe gminy nie mają środków finansowych nie tylko na wprowadzenie nowoczesnych metod usuwania odpadów, ale także na prowadzenie właściwej z punktu widzenia ochrony środowiska eksploatacji składowiska. Nowoczesna gospodarka odpadami komunalnymi wymaga funkcjonowania w perspektywie kilkunastu lat wielu obiektów przerobu odpadów, na prowadzenie których nie ma w budżetach gminnych środków, a mieszkańcy nie są w stanie pokryć kosztów eksploatacji opłatami. Dodatkowym mankamentem jest brak właściwie wyszkolonej grupy pracowników technicznych oraz specjalistów zatrudnionych przez władze gminy.

Biorąc pod uwagę wprowadzone z dniem 1 stycznia 1998 roku przepisy ustawy o odpadach należy sądzić, że w ciągu najbliższych kilku lat wiele gmin stanie przed zadaniem budowy nowego lub

gruntownej modernizacji istniejącego składowiska odpadów. Obiekty, które nie spełniają wymogów ustawowych, będą wyłączone z eksploatacji, co również wiąże się z nakładami finansowymi na rekultywację techniczną oraz biologiczną. Jest oczywiste, że inwestycje wymagające nakładów rzędu od ok. 1,8 do nawet kilkunastu milionów złotych, bo takie są przybliżone koszty realizacji składowiska odpadów, nie mogą być finansowane wyłącznie z budżetów gminnych. Sięgnięcie po pożyczki z funduszy ochrony środowiska i kredyty z banków komercyjnych jest najczęściej stosowaną metodą finansowania inwestycji przez gminy. Odsetki i raty kapitałowe mogą być spłacane z budżetu gminy bądź stanowić element ceny za przyjęcie odpadów na składowisko, a więc być finansowane bezpośrednio przez mieszkańców (producentów odpadów). Aby było to możliwe, konieczny jest do spełnienia jeden z dwóch warunków: budżet gminy jest w stanie ponieść tego typu dodatkowe obciążenia lub wzrost cen jest akceptowalny przez mieszkańców.

Teoretyczną alternatywą jest możliwość sfinansowania całości lub części obiektów infrastruktury przez kapitał prywatny. Cele gmin są jednak odmienne od celów firm prywatnych, stąd trudno w takim przypadku uniknąć dyskusji nad ochroną interesu publicznego. Naturalną formułą działań sektora prywatnego jest chęć ograniczenia ryzyka inwestycyjnego i minimalizacji czasu zwrotu nakładów inwestycyjnych. Skutkuje to dużymi stawkami opłat, przy ograniczonej możliwości ingerencji gminy w działalność obiektu. Jednocześnie sektor prywatny z pewnością nie podejmie ryzyka inwestycyjnego dla przedsięwzięcia niegwarantującego optymalizacji wpływów. Trudno oczekiwać, że dostosuje się na przykład do sztucznego ograniczenia rynku usług do terenu jednej gminy.

Poniżej w formie tabelarycznej zostały zestawione zalety i wady modelu samodzielnej gospodarki odpadami w gminie.

ZALETY	WADY
<ul style="list-style-type: none"> • gmina samodzielnie decyduje o prowadzonej gospodarce odpadami – swoboda wyboru systemu dostosowanego do specyfiki obszaru 	<ul style="list-style-type: none"> • rozwiązanie wymaga zgromadzenia znacznych środków finansowych na inwestycje infrastrukturalne • występuje wysokie ryzyko braku akceptacji mieszkańców w sąsiedztwie lokalizacji obiektów infrastruktury (składowisk) • w gminach o małej liczbie mieszkańców, a więc z niewielką ilością odpadów, pokrycie dużych kosztów stałych eksploatacji obiektów spowoduje konieczność zastosowania bardzo dużych stawek cen lub znacznych dotacji z budżetu gminy, szczególnie przy korzystaniu z kredytów i pożyczek dla realizacji inwestycji (dodatkowym obciążeniem stanowiącym koszty finansowe są spłaty rat kapitałowych z odsetkami) • ograniczone możliwości zatrudniania specjalistów • brak bazy finansowej dla odpowiednich technologii wykorzystania i unieszkodliwiania odpadów

2.2. Model regionalnej gospodarki odpadami komunalnymi

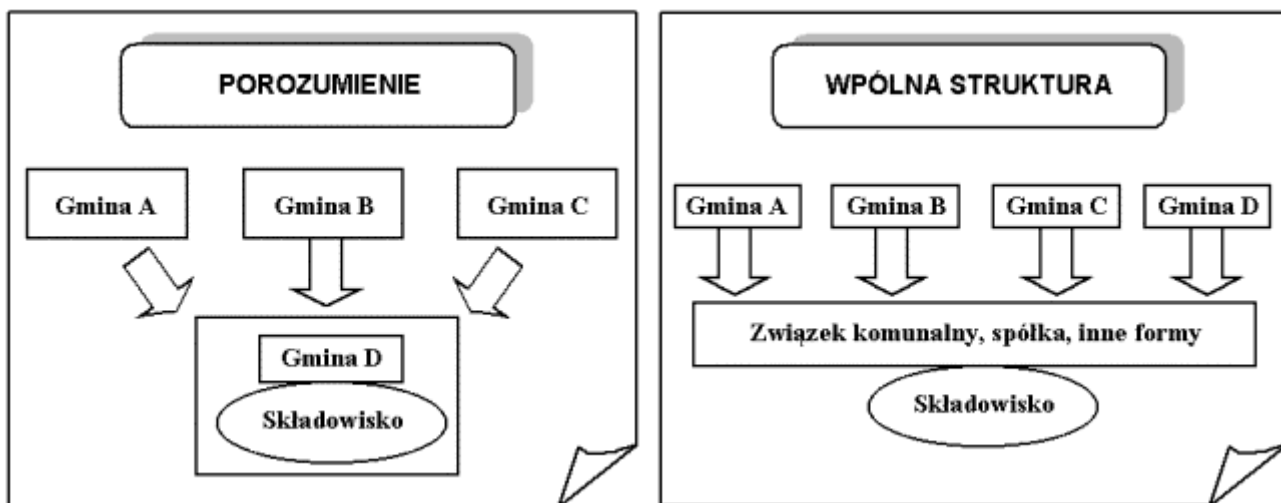
Regionalizacja gospodarki odpadami komunalnymi polega na podjęciu przez kilka jednostek samorządu terytorialnego współpracy dla realizacji i eksploatacji systemu usuwania odpadów. Wspólne przedsięwzięcia mogą dotyczyć wszystkich elementów systemu lub tylko jednego z segmentów, np. składowiska. W ostatnim przypadku gminy same prowadzą działalność w zakresie zbiórki i transportu odpadów.

Rozwiązania międzygminne powinny być interesujące szczególnie dla niewielkich gmin o małej liczbie mieszkańców i małych budżetach. Forma ta umożliwi znaczne ograniczenie nakładów inwestycyjnych poprzez ich rozłożenie na większą liczbę partnerów. Również jednostkowe koszty eksploatacyjne ulegają zmniejszeniu dzięki efektowi skali – zwiększeniu rynku usług. Umożliwia to stosowanie niższych cen, np. za składowanie odpadów. Na dużych obiektach łatwiejsze są działania chroniące środowisko, dzięki możliwości ich sfinansowania oraz zatrudnienia specjalistów branżowych.

Współpraca pomiędzy gminami może odbywać się w dwóch formach:

- **UMOWA (POROZUMIENIE)** – długoterminowy pomiędzy gminami a gminą będącą właścicielem zakładów unieszkodliwiania odpadów. Gminy korzystają z tych zakładów i ponoszą opłaty od ilości unieszkodliwianych odpadów. W takim przypadku nie powstaje więc odrębna jednostka organizacyjna. Kontrakt powinien być długoterminowy, aby stworzyć stabilność dla gmin „usługobiorców“. Formalnie taka struktura współpracy odpowiada pojęciu porozumienie komunalne.
- **POWOŁANIE WSPÓLNEJ STRUKTURY**. Gminy powołują odrębny podmiot mający osobowość prawną, strukturę organizacyjną i statut, w celu realizacji i eksploatacji zakładów przerobu i składowania odpadów lub prowadzenia kompleksowo gospodarki odpadami komunalnymi. W praktyce może dojść do utworzenia związku komunalnego lub spółki prawa handlowego.

FORMY MIĘDZYGMINNEJ WSPÓŁPRACY W GOSPODARCE ODPADAMI KOMUNALNYMI



Porównanie dwóch wymienionych form współpracy wskazuje na znacznie korzystniejszy wariant utworzenia związku komunalnego lub międzygminnej spółki w porównaniu do porozumień

komunalnych.

Problematyka	Porozumienie międzygminne	Wspólna struktura organizacyjna
Finansowanie, gospodarka	<ul style="list-style-type: none">• biorąc pod uwagę ograniczone możliwości finansowe jednej gminy, może okazać się, że sfinansowanie inwestycji służącej kilku gminom lub zaciągnięcie kredytów na ten cel przekracza możliwości jednej gminy• gmina dysponująca zakładem będzie starała się ustalić	<ul style="list-style-type: none">• możliwość inwestowania w zakłady o zwiększonej wydajności• możliwość działań na większą skalę obniża koszty gospodarki odpadami w gminie• korzystniejsze warunki zachowania wymogów ochrony środowiska• korzystniejsze warunki uzyskania pożyczek i kredytów

	wypowiedzenia umowy (porozumienia)	uczestniczy w procesie decyzyjnym <ul style="list-style-type: none"> • stosowane mogą być rozwiązania kompromisowe, a w ważnych sprawach można ustalić zasadę jednomyślności • w zależności od przyjętych zasad podejmowania decyzji istnieje niebezpieczeństwo podporządkowania małych gmin interesom dużych miast
Odpowiedzialność za zanieczyszczenie środowiska	<ul style="list-style-type: none"> • gmina – właściciel zakładu, ponosi pełną odpowiedzialność za ewentualne naruszenie wymogów i zanieczyszczenie środowiska 	<ul style="list-style-type: none"> • gminy są wspólnie odpowiedzialne za koszty spowodowanych zanieczyszczeń środowiska

Zakres współpracy pomiędzy gminami może być zróżnicowany i wynikać z lokalnych uwarunkowań i stanu gospodarki odpadami komunalnymi w gminach podejmujących współdziałanie.

Spośród rozwiązań należy wymienić następujące modele:

- współpraca dotyczy wszystkich elementów technologicznych, a więc zarówno eksploatacji obiektów zagospodarowania odpadów (składowisko, sortownia, kompostownia), jak i systemu zbiórki odpadów i surowców,
- współpraca obejmuje wyłącznie obiekty zagospodarowania odpadów, natomiast zbiórkę organizują indywidualnie poszczególne gminy,

- współpraca obejmuje wyłącznie jeden obiekt zagospodarowania odpadów, np. zakład sortowania lub kompostownię.

W pierwszym przypadku zazwyczaj mamy do czynienia z utworzeniem międzygminnego podmiotu w formie spółki prawa handlowego lub zakładu budżetowego związku komunalnego zajmującego się zarówno zbiórką odpadów, jak i eksploatacją składowiska (ewentualnie innych obiektów zagospodarowania odpadów). Może to prowadzić do praktyk monopolistycznych w stosunku do funkcjonujących na rynku zbiórki odpadów komunalnych firm prywatnych. Wyjściem jest utworzenie dwóch podmiotów gospodarczych, z których pierwszy zajmuje się zbiórką, konkurując z firmami prywatnymi, a drugi eksploatacją obiektów. Prowadzi to jednak do rozbudowy administracji i wzrostu kosztów eksploatacyjnych systemu.

W drugim przypadku współpracujące gminy tworzą strukturę organizacyjną w celu realizacji i eksploatacji składowiska oraz innych obiektów zagospodarowania odpadów (sortowni, kompostowni). Podmiotem tym może być spółka prawa handlowego, której kapitał założycielski tworzony jest z wkładów finansowych lub aportów rzeczowych (teren pod inwestycję, maszyny, urządzenia, budynki) gmin-wspólników. Alternatywną formą może być związek komunalny, który po zrealizowaniu inwestycji przekazuje ją do eksploatacji własnemu zakładowi budżetowemu lub podmiotowi prywatnemu na zasadzie umowy. Zbiórka odpadów i ich transport do zakładów zagospodarowania i składowania jest realizowany w tym przypadku indywidualnie przez gminy – gminne jednostki organizacyjne lub firmy prywatne.

W ostatnim modelu współpraca ogranicza się wyłącznie do wydzielonego segmentu rynku. Może to dotyczyć na przykład powołania międzygminnego podmiotu zajmującego się zagospodarowaniem surowców wtórnych, eksploatacją sortowni, przy czym zbiórka odpadów i ich składowanie jest realizowane odrębnie przez poszczególne gminy – indywidualnie lub w strukturach międzygminnych, lecz w innym zasięgu terytorialnym. Rozwiązania tego typu są czasami stosowane w krajach Europy Zachodniej, a bardzo ciekawym przykładem może być przedsiębiorstwo Kommunekemi a/s w Danii utworzone w roku 1971 przez 275 gmin duńskich (wszystkie jednostki samorządu w tym kraju). Firma ta wybudowała i eksploatuje w miejscowości Nyborg zakład unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych, których zbiórkę i transport zapewniają organizacyjnie poszczególne gminy.

Zakres współpracy pomiędzy gminami stanowi głównie problem natury technologicznej i organizacyjnej i nie jest warunkowany formułą prawną utworzonej struktury. Niezależnie od przyjętego zakresu możliwe są do zastosowania różne formy prawne – stosunki kontraktowe, spółki prawa handlowego, związki komunalne lub inne. Zagadnieniom tym poświęcony jest rozdział 3.

Poniżej w formie tabelarycznej zestawione zostały istotniejsze zalety i wady modelu międzygminnej gospodarki odpadami.

ZALETY	WADY

<p>odpadów</p> <ul style="list-style-type: none"> • możliwości zatrudniania specjalistów branżowych • korzystniejsze warunki zachowania wymogów ochrony środowiska • możliwość przeniesienia znacznej części obowiązków gminy na strukturę ponadgminną 	<p>gmin interesom dużych gmin miejskich</p>
---	---

2.3. Komerccjalizacja usług gospodarki odpadami komunalnymi, udział w nich sektora prywatnego

Zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym gmina jest zobowiązana do stworzenia warunków do bezpiecznego i ciągłego świadczenia usług na rzecz mieszkańców. Obligatoryjna funkcja organizatora usług nie jest równoznaczna z funkcją wykonawcy usług, stąd władze samorządowe mają pełną swobodę w doborze takich struktur i metod organizacji usług, które – ich zdaniem – są najlepsze.

W obecnej praktyce usługi w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi mogą być wykonywane w szczególności przez:

- Gminne jednostki organizacyjne:
 - komunalne zakłady budżetowe nie mające osobowości prawnej,
 - kapitałowe spółki handlowe (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne) z udziałem gminy
- Inne podmioty gospodarcze:
 - spółki handlowe bez udziału gminy,
 - spółki cywilne,
 - osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą,
 - inne podmioty gospodarcze, w których nie uczestniczy gmina.

Zakład budżetowy jest najczęściej stosowaną przez polskie gminy formą organizacyjną w gospodarce komunalnej, w tym w prowadzeniu usług usuwania i zagospodarowania odpadów. Nie ma on osobowości prawnej, lecz stanowi jednostkę organizacyjną gminy, upoważnioną do używania powierzonych mu składników mienia gminy. W rzeczywistości więc to właśnie gmina świadczy usługi usuwania odpadów komunalnych. Następuje jednak w tym przypadku rozdzielenie funkcji wykonawcy usług (zakład) od funkcji nadzoru ich realizacji (zarząd gminy). Często działalność zakładów budżetowych obejmuje szerokie spektrum usług związanych z zadaniami własnymi gminy, np.: gospodarowanie zasobami mieszkaniowymi, utrzymanie dróg gminnych, utrzymanie zieleni itd. Wielobranżowy charakter usług powoduje, że praktycznie niemożliwe jest rozdzielenie realnych kosztów, a tym samym ustalanie realnych cen usług za poszczególne elementy działalności. Opłaty za poszczególne usługi wpływają na jedno konto bankowe, z którego są czerpane następnie na pokrycie kosztów całej działalności. W zaistniałej sytuacji odbiorcy jednego rodzaju usług mogą finansować częściowo koszty tych usług, które nie są pokrywane z bieżących opłat. Struktura organizacyjna i prawna jednostki, którą jest zakład budżetowy, niesie za sobą wiele uwarunkowań:

- zakład budżetowy jest bezpośrednio podporządkowany gminie i ma ograniczone możliwości prowadzenia własnej polityki rozwoju gospodarczego,
- nie może zaciągać kredytów i pożyczek na rozwój infrastruktury i podnoszenie jakości usług,
- nie prowadzi zazwyczaj pełnej rachunkowości,
- brak naliczania amortyzacji środków trwałych ogranicza możliwości odtworzenia składników majątkowych,
- obowiązek odprowadzania do budżetu gminy nadwyżki przychodów z danego roku budżetowego uniemożliwia gromadzenie środków na rozwój,
- zakład budżetowy nie może prowadzić samodzielnie działalności inwestycyjnej (całość prowadzona i finansowana z budżetu gminy).

Potrzeba zwiększenia efektywności działalności i sprostanie wymogom konkurencyjnego rynku są najczęściej przesłankami komercjalizacji usług, realizowanej poprzez przekształcania przez gminy zakładów budżetowych w jednoosobowe spółki prawa handlowego (najczęściej w spółki z ograniczoną odpowiedzialnością). Dzięki komercjalizacji przedsiębiorstwa działające wcześniej jako zakłady budżetowe uzyskują osobowość prawną, niezależność finansową i możliwość samodzielnego zarządzania. Z drugiej strony gmina utrzymuje możliwość nadzoru nad powstałą spółką poprzez udział w jej organach. Funkcję zgromadzenia wspólników pełni zarząd gminy, powołujący również członków rady nadzorczej.

Umieszczenie usług usuwania i zagospodarowania odpadów komunalnych w strukturze organizacyjnej spółki prawa handlowego umożliwia m.in.:

- urealnienie kosztów i cen,
- osiągnięcie samofinansowania bez potrzeb dotowania bieżącej działalności z budżetu gminy,
- możliwość gromadzenia środków na rozwój infrastruktury poprzez kumulacje zysków (zysk netto i amortyzacja środków trwałych),
- stopniową poprawę jakości usług,
- możliwość prowadzenia samodzielnej polityki finansowej spółki z możliwością zaciągania pożyczek i kredytów,
- możliwość prowadzenia działalności inwestycyjnej,
- możliwość dalszych przekształceń strukturalnych poprzez sprzedaż części akcji lub emisję nowych.

Komercjalizacja usług gospodarki odpadami powoduje zazwyczaj konieczność organizacji przez gminę przetargów w formie zamówień publicznych na wykonawstwo usług realizowanych wcześniej przez zakład budżetowy, takich jak np.: opróżnianie koszy ulicznych, oczyszczanie ulic, utrzymanie terenów zielonych, ewentualnie eksploatacja składowiska odpadów. Realizacja tych usług odbywa się na podstawie podpisanych umów terminowych, których zachowanie warunków powinno być na bieżąco kontrolowane.

Komercjalizacja umożliwia w konsekwencji pojawienie się na rynku usług gospodarki odpadami firm prywatnych konkurujących cenami z gminnymi jednostkami organizacyjnymi. Przynosi to w dłuższej perspektywie poprawę jakości usług i obniżenie kosztów. Ponieważ udział sektora prywatnego w sferze usług komunalnych może budzić rozbieżne opinie, jest wskazane przedstawienie stron pozytywnych i negatywnych w działaniach gminnych jednostek organizacyjnych i firm komercyjnych.

Wyszczególnienie	Przedsiębiorstwo komunalne	Przedsiębiorstwo prywatne
Odpowiedzialność za utrzymanie standardu sanitarnego usług	+	-
Odpowiedzialność za ochronę środowiska w perspektywie krótko- i długoterminowej	+	-
Zdolność ponoszenia ryzyka i odpowiedzialności za szkody w środowisku spowodowane prowadzoną działalnością	+	-
Krótki czas podejmowania decyzji i elastyczność dostosowywania się do wymogów rynku	-	+
Niezależność od decyzji politycznych	-	+
Doświadczenie w zakresie efektywności realizacji umów	-	+

Z przedstawionego zestawienia wynika, że firmy prywatne są bardzo sprawne w działaniach związanych z wymaganiami rynkowymi, natomiast w zakresie odpowiedzialności publicznej wykazują wiele braków. Ciągłość realizacji usług zagospodarowania odpadów komunalnych powoduje, że nie mogą być one realizowane wyłącznie w ramach wolnego rynku. Nie dyskwalifikuje to oczywiście firm prywatnych z uczestnictwa w tego typu usługach. Odpowiedzialność władz gminnych za realizację usług komunalnych oraz możliwości reglamentacyjne związane z istniejącymi przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dają podstawy do regulowania lokalnego gminnego rynku usług usuwania odpadów. Firmy prywatne mogą funkcjonować na zasadach określonych w zezwoleniach administracyjnych na prowadzenie działalności związanej z usuwaniem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych, a także na warunkach zawartych w umowie podpisanej pomiędzy taką firmą a gminą. Ważne jest, aby firmy prywatne działały z precyzyjnie określonym zakresem obowiązków oraz w ramach utworzonego przez gminę systemu informacji (monitoringu) i nadzoru.

W warunkach polskich realiów firmy sektora prywatnego mogą prowadzić usługi w zakresie:

- zbiórki i transportu odpadów po uzyskaniu zezwolenia gminy na prowadzenie działalności w tym zakresie,
- zbiórki i transportu surowców wtórnych, np. na zasadzie umowy podpisanej z gminą, związkiem komunalnym (kontraktacja usług),
- oczyszczania terenów otwartych, opróżniania koszy ulicznych itp., również na zasadach umów z gminą,
- eksploatacji obiektów składowania i zagospodarowania odpadów komunalnych na zasadach umów najmu, dzierżawy (obiekt pozostaje własnością gminy lub związku komunalnego).

W zależności od indywidualnej konstrukcji systemu zagospodarowania odpadów komunalnych zakres udziału firm prywatnych w poszczególnych gminach może być różny i dotyczyć wyłącznie wydzielonego segmentu usług lub w skrajnych przypadkach wszystkich usług. Przykładem znacznej prywatyzacji rynku może być rozwiązanie zastosowane w Starachowicach, gdzie zlikwidowano gminne przedsiębiorstwo komunalne realizujące usługi usuwania odpadów komunalnych. Majątek

ruchomy przedsiębiorstwa został sprzedany podmiotom prywatnym. Na rynku usług zbiórki odpadów i surowców wtórnych działają praktycznie wyłącznie firmy sektora prywatnego (spółki cywilne). Również eksploatacja składowiska odpadów komunalnych w Marcinkowie, będącego własnością gminy Starachowice, została na zasadzie umowy powierzona firmie prywatnej. Efektem takiego rozwiązania są urealnione ceny usług, znacznie niższe od realnych cen w innych gminach.

2.4. Doświadczenia krajów Europy Zachodniej i USA w zakresie organizacji gospodarki odpadami komunalnymi

Pomiędzy USA a krajami Europy Zachodniej występują znaczące różnice w zakresie gospodarki odpadami, jak i w całości działalności przedsiębiorstw komunalnych. System amerykański charakteryzuje się znacznie większym u rynkowieniem niż zachodnioeuropejski. Samo pojęcie gospodarka komunalna nie występuje w ustawodawstwie USA¹. Funkcjonuje natomiast pojęcie użyteczności publicznej (public utility), co praktycznie prowadzi do takich samych następstw. Oznacza to, że przedsiębiorstwo działa w ramach koncesji udzielanych przez władze lokalne. Koncesja, zapewniając przedsiębiorstwu prawo do monopolu naturalnego, zobowiązuje komunalne przedsiębiorstwo użyteczności publicznej do:

- „– zapewnienia podaży zdolnej zaspokoić rozsądny popyt na świadczone usługi
- świadczenia usług w zależności od potrzeb użytkowników,
- zmiany zakresu lub zaprzestania działalności tylko za wcześniejszą zgodą władz lokalnych,
- zachowania bezpiecznych warunków świadczonych usług dla użytkowników“².

Istotne w prawodawstwie Stanów Zjednoczonych jest także rozgraniczenie kompetencji przedsiębiorstwa użyteczności publicznej i odpowiedzialności za realizację interesów publicznych. Wytwarzanie niektórych mediów, np. energii elektrycznej i gazu, znajduje się w gestii przedsiębiorstw prywatnych, natomiast dystrybucją zajmują się spółki z istotnym udziałem kapitału komunalnego.

W zakresie gospodarki odpadami podstawowym podmiotem organizacyjno-ustawodawczym jest powiat (county). Władze powiatu opracowują system zbierania i zagospodarowania odpadów, ustalają wysokość opłat usługowych i opłat za prowadzenie recyklingu.

Każdy powiat ma możliwość emisji obligacji w celu finansowania zakupów i inwestycji związanych z zagospodarowaniem odpadów. Władze powiatu mają także możliwość zawierania umowy z gminami czy też związkami mieszkańców, a także przedsiębiorstwami we wszystkich sprawach związanych z rozwiązywaniem omawianego problemu. Na tym samym poziomie ulokowane są także uprawnienia kontrolne w stosunku do jednostek gospodarczych zajmujących się gospodarką odpadami, a także uprawnienia do nabywania gruntów drogą kupna czy też darowizny (darowizna na cele związane z ochroną środowiska daje bardzo poważne ulgi podatkowe, nieporównywalne z rozwiązaniami polskimi). Władze powiatu są także głównym odbiorcą dotacji federalnych i stanowych.

Dominującą ustawą na szczeblu federalnym jest Ustawa o ochronie i odzyskiwaniu surowców (Federal Conservation and Recovery Act), konkretyzująca zadania rządu federalnego w tym zakresie³, ustawy o gospodarce odpadami tworzy się natomiast na szczeblu stanowym (np. New Jersey Waste Management Act)⁴. Na mocy ustawy stanu New Jersey, każda gmina ma obowiązek

przygotowania długookresowego planu zagospodarowania odpadów. Plan ten powinien przed akceptacją zostać poddany szerokiej konsultacji publicznej. W ramach gminy funkcjonują rady społeczne, które mają uprawnienia kontrolne i doradcze w zakresie tworzenia planu.

Stan New Jersey uchwalił także w 1981 roku ustawę o recyklingu. Na jej podstawie każdy powiat powinien dążyć do odzyskiwania 25% materiałów z wytworzonych w ciągu roku odpadów. Po nowelizacji w 1987 obowiązek odzyskiwania surowców wtórnych sędowano na wszystkich mieszkańcach oraz instytucje publiczne. Utworzono jednocześnie wydzielony fundusz celowy w wysokości 8 mln USD mający wspomagać gminy i powiaty w implementacji programów recyklingu. Natomiast przedsiębiorstwa nabywające towary wytworzone z odzyskanych materiałów lub oprzyrządowaniem do prowadzenia recyklingu uzyskiwały 50% ulgi podatkowej.

Przykładem działania systemu zagospodarowania odpadów jest system funkcjonujący w powiecie Somerset County w stanie New Jersey. Nie ma on własnego wysypiska, a 80% zabudowy stanowią domki jednorodzinne.

Właściciele domków jednorodzinnych nie płacą za wywóz śmieci, jest on wliczony w podatki lokalne. Wywóz śmieci odbywa się na podstawie kontraktów menedżerskich z prywatnymi przedsiębiorstwami, choć niektóre z gmin utrzymują także własne służby.

System jest uzupełniony programem selektywnej zbiórki odpadów. Przez pierwszy rok 1985 funkcjonował on na zasadzie pełnej dobrowolności, następnie jednak nałożono obligatoryjnie obowiązek uczestnictwa w programach selektywnej zbiórki surowców wtórnych⁵. Początkowo obejmował on tylko makulaturę, następnie włączano doń sukcesywnie aluminiowe puszki, butelki i inne rodzaje szkła. W ciągu pięciu pierwszych lat ilość wyselekcjonowanych odpadów wzrosła dziesięciokrotnie (z 230 do 2200 ton). System był uzupełniony o ręczną sortownię, z której wyspecjalizowana firma odbierała je własnym transportem. W przeciwieństwie do warunków polskich nie występowały trudności ze zbytem. Termin zbiórki wyselekcjonowanych odpadów został rozpropagowany za pomocą specjalnych, bezpłatnych kalendarzy.

System zbiórki surowców wtórnych przynosi zyski. Mieszkańcy płacą za odbiór tych surowców 12 USD. Elementem systemu motywacyjnego jest ustanowienie limitów odbioru odpadów od poszczególnych gospodarstw domowych. Kontrakt menedżerski pomiędzy firmą a powiatem obejmuje odbiór śmieci tylko w ramach limitu. Odbiór nadwyżki odbywa się już po cenach bezpośrednio wynegocjowanych, które są z reguły dotkliwe dla mieszkańca. Dlatego też, mieszkańcy maksymalizują odzysk. Jednocześnie system został uzupełniony akcją edukacyjną, wskazującą między innymi na wpływ recyklingu na zmniejszenie podatków lokalnych.

W większości krajów Europy Zachodniej podstawowym ogniwem gospodarki odpadami są gminy. Władze gminne są odpowiedzialne za odbiór, transport i unieszkodliwianie wszystkich odpadów powstających na terenie gminy oraz planowanie (plany szczegółowe). Ponieważ w wielu przypadkach gminy są zbyt małe, aby samodzielnie realizować te zadania tworzą struktury większe, międzygminne. Często współpraca między jednostkami samorządowymi obejmuje przerób odpadów i składowanie, natomiast zbiórką i transportem odpadów zajmują się indywidualnie poszczególne gminy. Określają one szczegółowo obowiązki mieszkańców w formie prawa miejscowego oraz obowiązki w zakresie wywozu odpadów, który zlecają na podstawie umowy (koncesji) do przedsiębiorstwa komunalnego lub prywatnego.

Praktycznie we wszystkich krajach Europy Zachodniej sektor prywatny bierze udział w usuwaniu i

unieszkodliwianiu odpadów. Zakres tego udziału jest różny i zależy od polityki państwa (zakresu interwencjonizmu państwowego). W większości krajów przedsiębiorcy prywatni wywożą około 10–20% odpadów z gospodarstw domowych. W Wielkiej Brytanii wskaźnik ten osiąga 20%, a we Francji aż 60%.

Podział obowiązków w usługach związanych z usuwaniem odpadów i ich unieszkodliwianiem nie różni się istotnie w poszczególnych krajach Europy Zachodniej i jest następujący:

	Zbiórka	Transport	Zagospodarowanie	Składowanie
Współpraca pomiędzy gminami			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gminy	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Przedsiębiorstwa prywatne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

W przypadku poszczególnych krajów europejskich stosowane szczegółowe rozwiązania są wynikiem rozwoju historycznego. W Szwajcarii dominują przedsiębiorstwa komunalne, które wykorzystują monopol naturalny do powiększania dochodów gminy.

W Wielkiej Brytanii do 1987 roku dominowała ścisła symbioza przedsiębiorstw komunalnych i samorządu terytorialnego. Mała efektywność ekonomiczna takiego rozwiązania doprowadziła do poszukiwania rozwiązań o charakterze rynkowym. Wprowadzono między innymi przetargi na zagospodarowanie odpadów, doprowadzając do udziału firm prywatnych. Organizowanie przetargów dotyczy nie tylko usług transportu odpadów, ale także ich unieszkodliwiania (np. spalanie). Ofertę wybiera się na podstawie: oferowanej ceny, jakości usług, wyposażenia sprzętowego, doświadczenia, gwarancji zachowania wymogów sanitarnych. Z wybranym przedsiębiorstwem władze lokalne podpisują obszerny kontrakt zazwyczaj 5-letni, obejmujący szczegółowo pełny zakres obowiązków, warunków finansowych, organizacyjnych, technicznych i sanitarnych. Zazwyczaj kontrakt jest kilkudziesięciostronicowym dokumentem.

O ile w strukturach organizacyjnych gospodarki odpadami komunalnymi zaznacza się, szczególnie po ostatnich zmianach w przepisach prawnych, istotne podobieństwo rozwiązań polskich do rozwiązań krajów Europy Zachodniej, to w przypadku rozwiązań finansowych istnieją znaczne różnice. W Polsce gospodarka odpadami komunalnymi opiera się na opłatach pobieranych za wykonaną usługę odbioru odpadów lub na środkach pochodzących z budżetów gminnych. W stosunku do odpadów innych niż komunalne są pobierane natomiast opłaty za składowanie odpadów zasilające gminne, wojewódzkie i narodowy fundusze ochrony środowiska. Opłaty mają charakter parafiskalny, lecz nie obejmują wytwórców odpadów komunalnych.

W krajach OECD wyróżnia się 3 typy opłat w procesie gospodarczego wykorzystania odpadów:

- municypalne opłaty usługowe naliczane za zbiórkę i składowanie (unieszkodliwianie) odpadów,
- podatki odpadowe, mają charakter fiskalny lub parafiskalny. Od opłat usługowych różnią się tym, że nie są naliczane za konkretną usługę. Podatki te są źródłem dochodu budżetów centralnych i służą do wspomaganie programów prośrodowiskowych, takich jak unieszkodliwianie odpadów czy recykling,
- opłaty za wytwarzanie odpadów niebezpiecznych, zależne w głównej mierze od stopnia ich szkodliwości.

Pierwsza grupa opłat jest zaprezentowana w tabeli poniżej.

Państwo	Gospodarstwa	Charakter opłaty	Sposób naliczania
Australia	GD	PM/IO	za utylizację
Austria	firmy	PM/IO	za utylizację
Belgia	GD	PM/IO	za zbiórkę
Kanada	GD	PM	zbiórka+ utylizacja
Kanada	firmy	IO	zbiórka + utylizacja
Dania	GD	PM/IO	zbiórka + utylizacja
Dania	firmy	IO	zbiórka + utylizacja
Finlandia	GD	IO	zbiórka + utylizacja
Finlandia	firmy	IO	zbiórka + utylizacja
Niemcy	GD	PM	zbiórka + utylizacja
Niemcy	firmy	IO	zbiórka + utylizacja
Islandia	GD	PM (8-65 ECU/rok)	Zbiórka + utylizacja
Japonia	GD	PM/IO	zbiórka + utylizacja
Holandia	GD	PM/IO	zbiórka + utylizacja
Norwegia	GD	PM (44-219 ECU/rok)	zbiórka + utylizacja
Norwegia	firmy	IO (11-44 ECU/rok)	zbiórka + utylizacja
Hiszpania	GD	PM	zbiórka + utylizacja
Hiszpania	firmy	PM	zbiórka + utylizacja
Szwecja	GD	PM (107 ECU/rok)	zbiórka + utylizacja
Szwecja	firmy	PM	zbiórka + utylizacja
Szwajcaria	GD	PM/IO	zbiórka + utylizacja
USA	GD	PM/IO	zbiórka + utylizacja

Źródło: Managing the Environment. The Role of Economic Instruments. OECD 1996.

Objaśnienia skrótów:

GD – gospodarstwa domowe

PM – podatek mieszkaniowy

IO – ilość odpadów

PM/IO – podatek mieszkaniowy jest formą dominującą, występuje też opłata zależna od ilości.

Podatki odpadowe występują w mniejszej liczbie państw. W 1992 roku sytuacja prezentowała się następująco:

Kraj	Wysokość podatku	Sposób wykorzystania wpływów
Australia	1,4 ECU/t	wydatki budżetu centralnego
Austria	2,4 ECU/t*	utyliczacja odpadów i wspomaganie recyklingu
Belgia	3,1-18,9 ECU/t	wydatki na ochronę środowiska
Francja	2,5 ECU/t	utyliczacja odpadów i wspomaganie recyklingu
Holandia	6,2 ECU/t	wydatki budżetu centralnego
Dania	14,4 ECU/t	wydatki budżetu centralnego

* W Austrii nastąpiła w następnych latach dość gwałtowna podwyżka, najpierw do 6,7 w 1993r. i do 12,3 ECU/t w 1994 r.

Źródło: ibidem, s. 53.

Wielkość podatku naliczanego w Belgii zależy zarówno od sposobu utylizacji, jak i charakteru samych odpadów. Przychody z tytułu podatku zasilają granty służące realizacji projektów środowiskowych o dużej skali.

Interesującym z bodźcowego punktu widzenia jest system podatków stosowanych w Danii. Został on wprowadzony w 1987 roku. Dotyczy on zarówno odpadów utylizowanych na składowiskach, jak i poddawanych procesowi spalania. Odpady wyłączone z obu powyższych procesów utylizacji nie powodują powstania obowiązku podatkowego. W stosunku do firm prowadzących gospodarkę odpadami istnieją określone wymogi organizacyjno-prawne, np. posiadanie specjalistycznej aparatury ważącej.

Pierwszym efektem wprowadzenia tego podatku był upadek części małych firm, które nie były w stanie, z powodów finansowych, wypełnić administracyjnych wymagań sprzętowych. Natomiast w ujęciu masowym podstawowym efektem było zmniejszenie strumienia składowanych odpadów, w szczególności zmniejszyły się udziały gruzu budowlanego.

Wśród efektów bodźcowych, za warte prezentacji można uznać:

- już w okresie 1988-1989 ilość odpadów poddawanych składowaniu zmniejszyła się o 12%, natomiast ilość odpadów wykorzystanych gospodarczo wzrosła o 7%,
- rozszerzenie definicji odpadów, które to zostało wprowadzone w 1990 r., przyniosło znacznie niższe od przewidywanych powiększenie wpływów podatkowych.

Sam podatek nie wywołał jednak wszystkich tych skutków. Przyczyniły się do nich także takie rozwiązania prawne, jak wprowadzenie opłat produktowych i depozytowych, a także preferencje podatkowe dla surowcooszczędnych rozwiązań technologicznych. Ponieważ głównym motywem wprowadzenia podatku były względy fiskalne, to poważnym zaskoczeniem dla jego autorów była skala wykorzystania gruzu budowlanego w konstrukcji urządzeń dźwiękochłonnych czy też autostrad. Podatek ten został powiększony w 1993 roku z 14,4 do 21,6 ECU oraz 17,73 w przypadku odpadów utylizowanych w spalarniach.

Przypisy

¹ Z. Dziembowski, M. Sadowy, *Przedsiębiorstwo komunalne w warunkach samorządności terytorialnej*, Wydawnictwo Samorządowe, Warszawa 1992, s. 35 i nast.

² *Przekształcenia własnościowe w gospodarce komunalnej* (red. P. Kwiatkowski), Wydawnictwo Samorządowe, Warszawa 1994, s. 65

³ Jest to między innymi prowadzenie badań i tworzenie odpowiednich programów badawczych, ustanawianie norm gospodarki odpadami, wspieranie szeroko rozumianych działań lokalnych, a także nadzór nad prawodawstwem niższego szczebla.

⁴ Por. Z. Ziobrowski, *Ochrona środowiska i gospodarka przestrzenna w USA* (red. Z. Ziobrowski), Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1991, s. 55-60

⁵ Szerzej na te temat patrz: *ibidem*, s. 58-59
