

ZNACZENIE GOSPODARKI KOMUNALNEJ W POLSCE

Tomasz Szymkowiak

dyrektor ds. wydawnictw, Abrys sp. z o.o., Poznań

FORUM GOSPODARCZE SŁUPSK 2016 - GOSPODARKA
KOMUNALNA – DZIŚ I JUTRO

Abrys dla środowiska

Jesteśmy liderem na polskim rynku ochrony środowiska w obszarze działalności wydawniczej, organizowania kongresów, konferencji i szkoleń oraz działań związanych z edukacją ekologiczną.

Media branżowe: wiedza na łamach. Wydawca 5 periodyków specjalistycznych, portal wiedzy.



Szkolenia i konferencje: cykle konferencji związanych z gospodarką odpadami, wodno-ściekową, przestrzenia publiczną.



Edukacja ekologiczna: kampanie, projekty, warsztaty, festiwale, konkursy, materiały promocyjne.



Gospodarka komunalna w szerokim rozumieniu tego pojęcia, czyli własne zadania samorządu o charakterze gospodarczym, stanowi podstawową sferę działania i główną misję samorządu terytorialnego.

Podstawy prawne: art. 166 ust. 1 Konstytucji RP , art. 7 oraz art. 9 i 10 ustawy o samorządzie gminnym , art. 1–5 oraz art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej.

Art. 166. 1.: Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.

Art. 7. 1. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy.

Art. 1. 1. Ustawa określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegają ce na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. 2. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Zadania własne obejmują w szczególności sprawy m.in. ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, lokalnego transportu zbiorowego, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, utrzymania czystości, zagospodarowania odpadów, budownictwa mieszkaniowego, edukacji publicznej, kultury, porządku publicznego, ochrony przeciwpożarowej, działalności w zakresie telekomunikacji itp.

Możliwości wyboru formy organizacyjno-prawnej przez JST zależą na ogół od charakteru i rozmiarów prowadzonej działalności, od jej sytuacji i powiązań z otoczeniem oraz od szeroko rozumianych warunków lokalnych.

Realizacja zadań wiąże się przede wszystkim z:

- ciągłością i powszechnością świadczenia produkcji i usług,
- zaspokojeniem potrzeb o charakterze publicznym,
- brakiem motywu maksymalizacji zysku i możliwością wystąpienia nieekwiwalentności w świadczeniu usług.

Ponadto w przypadku działalności w sferze infrastruktury technicznej z:

- niepodzielnością techniczną urządzeń infrastrukturalnych,
- wysoką kapitałochłonnością cyklu inwestycyjnego,
- znacznym zróżnicowaniem w czasie zapotrzebowania na usługi.,
- wysokim stopniem nieelastyczności popytu względem ceny.

Zmiany po roku 1989:

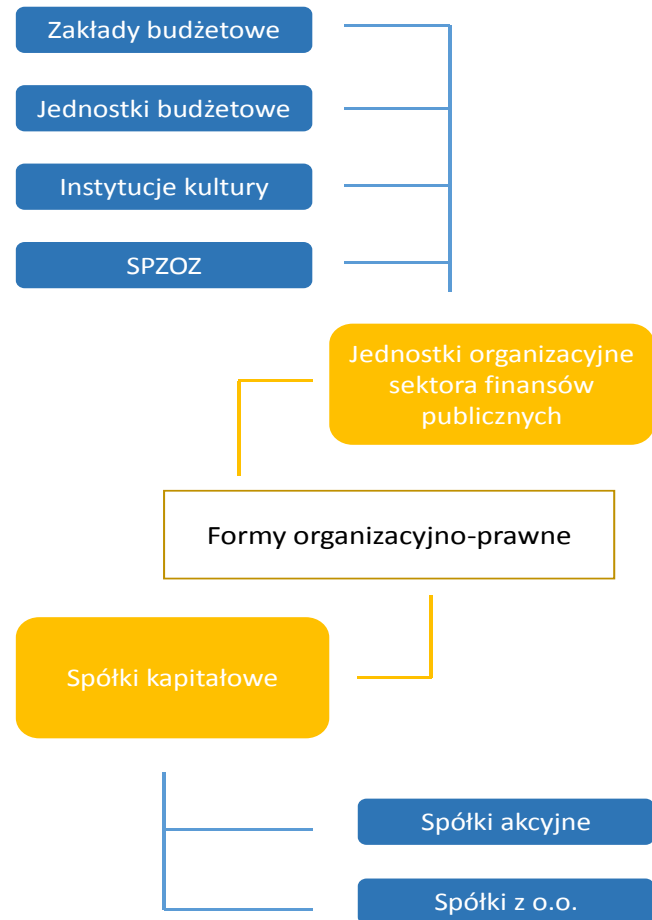
- Obowiązek wyboru nowej formy organizacyjno-prawnej prowadzenia przedsiębiorstw gminnych (nie na podstawie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych PP)
- Najwięcej powstało zakładów budżetowych (41 %), sporo pozostało jako PP (30 %), niewiele spółek prawa handlowego.
- Rewolucja roku 1997 – ustawa o GK wymusiła przekształcenie PP w spółki kapitałowe, choć spora część działała dalej zakłady budżetowe, dopuszczenie do świadczenia usług komunalnych podmiotów rynkowych.
- Przekształcenia kolejnych lat to konsekwencja wyboru form prawnych efektywniejszych niż zakłady budżetowe, prywatyzacji itp..
 - Najbardziej skomercjalizowana w branży komunalnej jest produkcja i dostawy energii cieplnej
 - Oczyszczanie gmin (wywóz i utylizacja odpadów) przewaga spółek prawa handlowego, kapitał mieszany i wielogminny, duża konkurencja rynkowa.
 - Transport publiczny, komunikacja miejska w większości w formie spółek.
 - Przedsiębiorstwa wod-kan, spółki także wielobranżowe, często ponadgminne.
 - Zakłady gospodarki mieszkaniowej działają głównie w formie budżetowej.

Rok 2015

Jednostki samorządu terytorialnego wykazały na koniec 2015 r.

7981 podmiotów i udziałów w spółkach kapitałowych, w tym:

- 2716 instytucji kultury,
- 1162 jednostki budżetowe,
- 779 zakładów budżetowych,
- 727 samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej
- posiadanie udziałów w 2324 spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością
- posiadanie akcji w 273 spółkach akcyjnych.



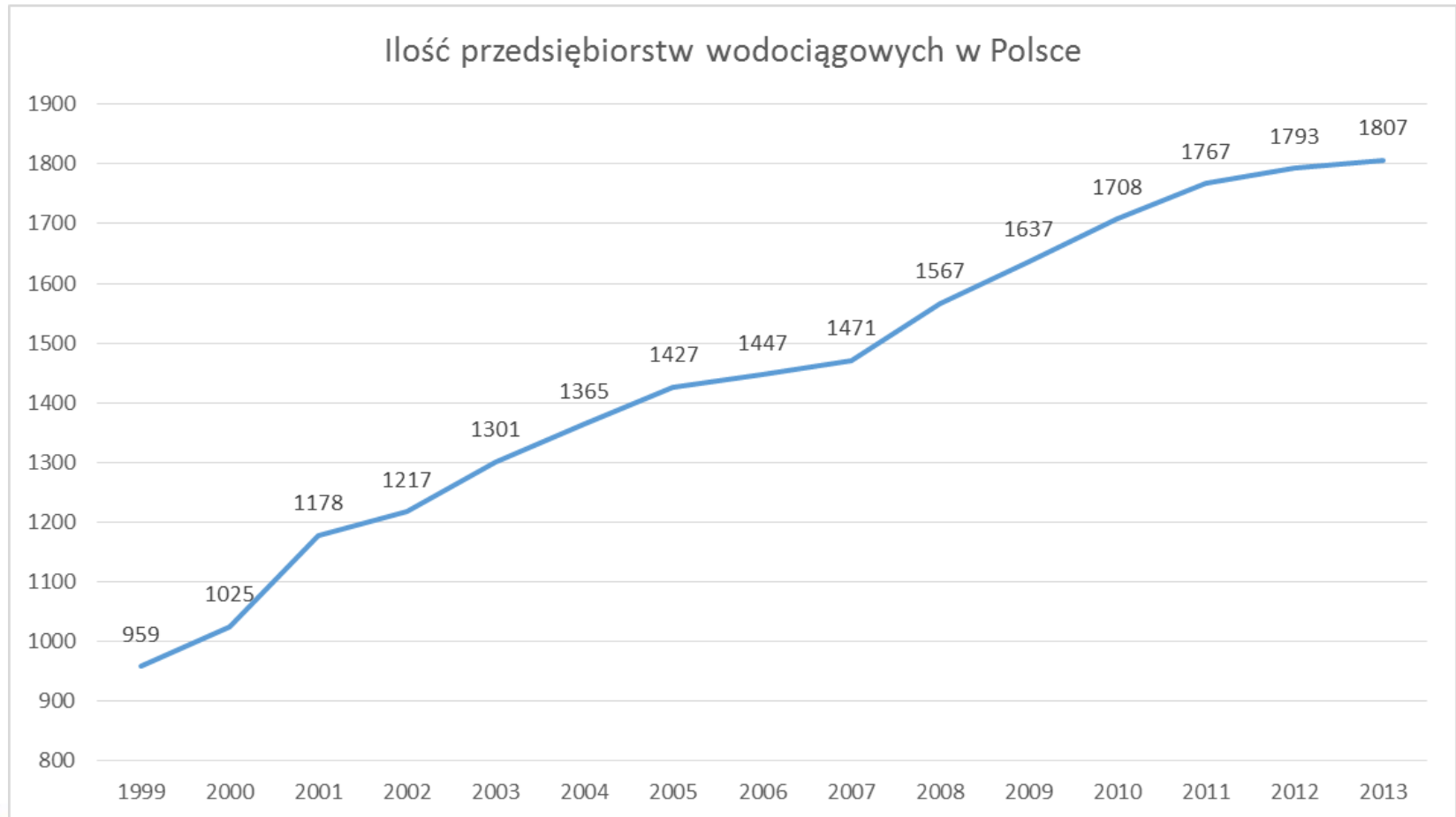
Przedsiębiorstwa wod – kan w Polsce

Znaczne rozdrobnienie – 1807 przedsiębiorstw zajmujących się poborem, uzdatnianiem i rozprowadzaniem wody wg GUS w 2013 r. działających w różnych formach (zestawienie dokonane przez IGWP 2014):

- spółki prawa handlowego 656
- zakłady budżetowe 582
- spółki wodne 286
- osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą 244
- spółki cywilne 33
- spółdzielnie 3
- przedsiębiorstwa państwowe 3.



Na rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków od kilkunastu lat systematycznie rośnie liczba zajmujących się tym spółek prawa handlowego, osób fizycznych, maleje zakładów budżetowych, na stałym poziomie jest liczba spółek wodnych.



Rynek wod-kan jest regulowany i ma charakter monopolu naturalnego:

Ustawa wodna z dnia 19 września 1922 r. (+ niektóre prawa państw zaborczych)

Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. w sprawie ochrony wód przed zanieczyszczeniem

Ustawa z dnia z 30 maja 1962 r. Prawo wodne

Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne

Ustawa Prawo wodne z 18 lipca 2001 r. – rozdział zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków od prawa wodnego

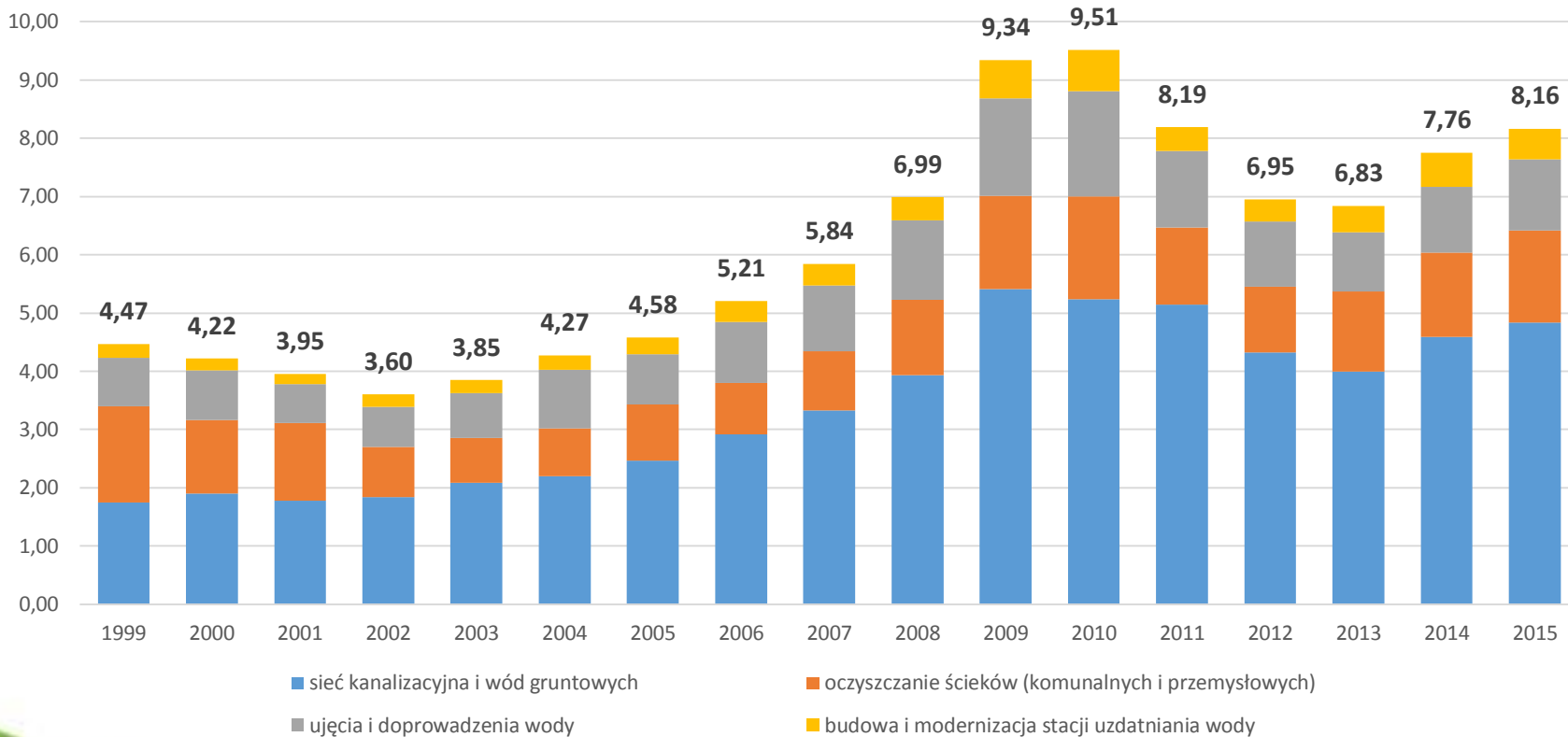
Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (znacząca nowelizacja 22 kwietnia 2005 r. – m. in. przyłącze kanalizacyjne).

Gminy w praktyce pełnią zarówno funkcje właściciela przedsiębiorstwa jak i regulatora rynku. Dodatkowo są przedstawicielami odbiorców usług.

Ekonomiczne uwarunkowania funkcjonowania branży wod-kan od 1990 roku:

- W 1990 roku branża przekształcała się w samodzielne podmioty zarządzane na szczeblu gminnym lub międzygminnym
- Łączna wartość majątku trwałego branży wod – kan na przełomie wieku wynosiła kilkadziesiąt mld zł.
- Od 1999 do 2014 roku wartość nakładów na inwestycje w branży wod – kan wyniosła ponad 112 mld zł, corocznie inwestycje w branży to 4 – 10 mld zł
 - Roczne przychody w branży to kilkanaście do dwudziestu kilku mld zł
 - Potencjał ludzki – ok. 70 – 80 tys. osób + firmy wykonawcze

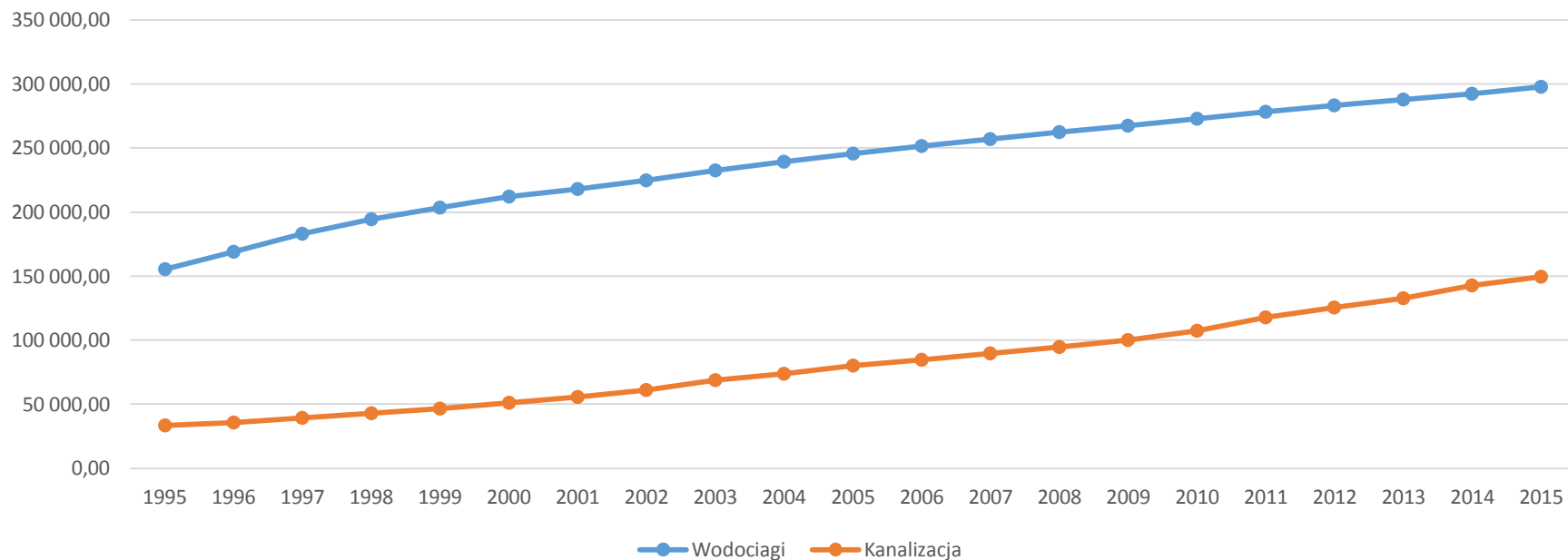
Nakłady na aktywa trwałe w sektorze wod-kan [mld zł]. Źródło: GUS



Wodociągi, kanalizacja



Długość sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w Polsce [km]. Źródło: GUS



Wodociągi, kanalizacja



Polskie przedsiębiorstwa wod – kan stały się „poligonem doświadczalnym” zastosowania nowych technologii w Europie w ostatnim dziesięcioleciu.

Nadążanie za ciągle zmieniającymi się przepisami prawnymi w zakresie jakości wody przeznaczonej do spożycia, w tym nad wprowadzanymi do polskiego prawa dyrektywami europejskimi.

Inwestycje w branży są niezbędne jeszcze przez około 20 – 25 lat, dla pełnego pokrycia siecią wodociągową i kanalizacyjną terenu zurbanizowanego naszego kraju.

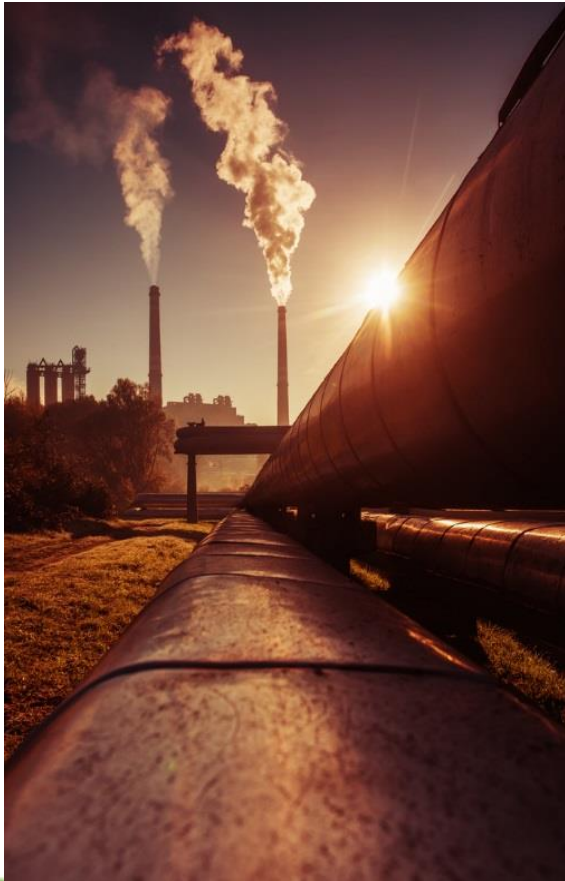
Zmieniające się (zaostrzające) wymagania w zakresie jakości usług branżowych wymuszają stały postęp technologiczny i techniczny.

Niestety zmianom tym towarzyszy wzrost cen usług wodociągowych i kanalizacyjnych.

Postępujące trendy konsolidacyjne wynikające z otoczenia prawnego, możliwości absorpcji środków pomocowych, presji na ceny usług.



Zaopatrzenie w ciepło



Okolo 50% obywateli Polski kupuje energie cieplna od systemowych przedsiebiorstw cieplowniczych. Pozostale zapotrzebowanie na cieplo zaspakajane jest ze zrodel indywidualnych lub malych zrodel lokalnych. Polska jest jednym z liderow w dziedzinie ciepla sieciowego. W UE tylko Lotwa, Dania, Litwa i Estonia maja wiekszy odsetek obywateli korzystajacych z ciepla sieciowego.

Pomiedzy rokiem 2001 a 2007 zapotrzebowanie na cieplo sieciowe w Polsce zmniejszylo sie o 26%, glownie w wyniku termomodernizacji budynkow. Po 2007 r. zuzycie ciepla zaczelo rosnać, co moze byc konsekwencja zmniejszajacego sie potencjalu dalszych termomodernizacji oraz intensyfikacji dzialan w zakresie rozbudowy sieci cieplowniczych w celu przylaczenia nowych klientow.

Wedlug prognozy ARE, zuzycie ciepla sieciowego wzrosnie w latach 2010-2030 o 15%.

Blisko 70 % spolek cieplowniczych nalezy do samorzadu lub jest ich wiekszoscowym wlascicielem.

Zaopatrzenie w ciepło



Ze względu na ograniczenia techniczne i ekonomiczne (brak możliwości przesyłania ciepła na duże odległości), rynki ciepła mają charakter lokalny, co oznacza, iż są często ograniczone do obszaru jednego miasta. Na rynkach tych funkcjonuje zwykle co najwyżej kilka większych systemowych producentów ciepła i tylko jeden operator sieci ciepłowniczej, gdyż istnienie dwóch sieci w tym samym miejscu byłoby nieuzasadnione ekonomicznie.

Zauważalna jest konkurencja ze strony alternatywnych źródeł ciepła (źródeł indywidualnych lub niewielkich lokalnych jednostek wytwórczych), jak również ze strony innych wytwórców ciepła podłączonych do tej samej sieci.

Nadzór nad sektorem zaopatrzenia w ciepło sprawuje samorząd, w zakresie określania i zatwierdzania taryf Urząd Regulacji Energetyki, a w zakresie praktyk monopolistycznych Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Mali dostawcy (poniżej 5 MW) ciepła nie podlegają regulacji cen.



Zaopatrzenie w ciepło

Ciepłownictwo polskie w liczbach – 2015 r.



Zaopatrzenie w ciepło



W 2015 r. podstawowym paliwem w źródłach ciepła nadal był węgiel kamienny. Systematycznie wzrasta udział OZE, w szczególności biomasy, który wyniósł 7,4%.

W 2015 r. zanotowano wzrost zarówno przychodów, jak i kosztów sektora ciepłowniczego w stosunku do roku ubiegłego, odpowiednio o 3,9% i o 6,2%. Wynik finansowy brutto sektora ciepłowniczego ukształtował się na poziomie niższym niż w roku 2014 i wyniósł (+) ponad 256 mln zł. Zanotowano dalsze obniżenie rentowności przedsiębiorstw ciepłowniczych.

Z powodu kosztów emisji CO₂ oraz znacznych potrzeb inwestycyjnych sektora ciepłowniczego średni koszt ciepła dla odbiorców w Polsce wzrośnie w perspektywie 15 lat o około 40 %.

Gospodarka odpadami



Zadaniem firm sektora gospodarki odpadami jest ich zbieranie, segregowanie i magazynowanie oraz ich transportowanie do miejsc unieszkodliwiania lub ostatecznie składowania.

Rynek regulowany jest przez szereg przepisów prawa krajowego dostosowanego w znacznej mierze do wymogów UE.

Władcą nad odpadami komunalnymi są gminy i to one na swym poziomie zawiadują sprawami odbioru i unieszkodliwiania odpadów w zgodzie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i ustawą o odpadach.

Punktem odniesienia dla nich są WPGO i KPGO, dokumenty określające cele w gospodarce odpadami komunalnymi.



Gminy organizują przetargi na odbiór lub odbiór i unieszkodliwianie odpadów, stanowią stawki opłat dla mieszkańców, zarządzają samodzielnie lub poprzez porozumienia/związki gminne systemem gospodarki odpadami, zobligowane są do prowadzenia działań edukacyjnych w tym zakresie, zarządzają instalacjami zagospodarowania odpadów (RIPOK).

Podstawowe grupy podmiotów występujących na rynku oczyszczania i gospodarki odpadami:

38 % - spółki z udziałem kapitału gmin (względnie innych JST),

30 % - spółki prywatne z udziałem kapitału zagranicznego,

30 % - przedsiębiorstwa prywatne z udziałem kapitału krajowego (rodzinne, MŚP).

Wg danych GUS (za 2015 r.) – liczba przedsiębiorstw zajmujących się odbieraniem odpadów wynosi 1 517. Na podstawie analizy przetargów można zakładać, że rynek odbierania odpadów obsługuje 700 podmiotów prywatnych i komunalnych. Pozostałe, w większości prywatne – działają na rynku odbierania odpadów z nieruchomości niezamieszkałych oraz działają jako firmy podwykonawcze.

Przed 2013 r. liczbę podmiotów działających w gospodarce odpadami szacowano na ponad 4500.

Wartość polskiego rynku odpadów komunalnych (w oparciu o wyniki przetargów w gminach) na koniec 2015 roku szacuje się na ok. 4,8 mld zł brutto.

Większość przetargów (78%) miała charakter łączony, tj. zarówno na odbiór, jak i zagospodarowanie odpadów.

Zdecydowana większość firm (ponad 80%) działała jedynie na lokalnym rynku odpadów komunalnych, blisko połowa z nich to firmy, które obsługują tylko jedną gminę – samodzielnie bądź jako członek konsorcjum. Choć pod względem ilościowym podmioty te stanowią ok. 40% ogółu przedsiębiorstw działających w tej branży, to ich udział w rynku wynosi tylko 9%.

Od 2013 roku rośnie wartość rynku odbioru i zagospodarowania odpadów:

15% – średni poziom wzrostu cen kontraktów zawartych w 2015 roku,

67% – w tylu sektorach wśród analizowanych nowych rozstrzygnięć przetargowych wystąpił wzrost kosztów gospodarowania odpadami w roku 2015.

Wydłuża się średnia długość kontraktu do 20,7 miesiąca!

Dokąd zmierzamy, jakie mamy cele?

KPGO 2022 uwzględnia założenia zawarte w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, „Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program "zero odpadów" dla Europy”, **które zakładają że:**

- do roku **2025** należy wprowadzić **zakaz składowania** wszelkich **odpadów nadających się do recyklingu** i należy dążyć do faktycznego **wyeliminowania składowania odpadów do roku 2030**,
- należy zwiększyć ponowne **wykorzystanie i recykling odpadów komunalnych do co najmniej 70% do 2030 r.**;
- należy zwiększyć **współczynnik recyklingu odpadów opakowaniowych do 80% do 2030 r.**, w tym cele dla konkretnych materiałów;
- od 2025 r. zakazać składowania podlegających recyklingowi tworzyw sztucznych, metali, szkła, papieru i tektury oraz odpadów ulegających biodegradacji.



- osiągnięcie poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła z odpadów komunalnych w wysokości minimum, 50% ich masy do 2020 r.
- do 2020r udział masy termicznie przekształcanych odpadów komunalnych oraz odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych w stosunku do wytworzonych odpadów komunalnych nie może przekraczać 30%.
- do 2025r recyklingowi powinno być poddawane 60% a do 2030r recyklingowi powinno być poddawane 65% OK
- redukcja składowania odpadów komunalnych do maksymalnie 10 % do 2030 r.
- wprowadzenie jednolitych standardów selektywnego zbierania OK na terenie całego kraju do końca 2021 – niedopuszczalne będzie zbieranie w podziale na odpady „suche-mokre”
- wprowadzenie we wszystkich gminach systemu selektywnego odbierania odpad i innych bioodpadów u źródła, do końca 2021r.
- **modernizacja technologii w MBP** – po modernizacji część **mechaniczna** ma służyć do efektywnego **wysortowania** odpadów surowcowych i doczyszczania odpadów selektywnie zebranych, natomiast część **biologiczna** ma być wykorzystana do **kompostowania lub fermentacji** bioodpadów i odpadów zielonych.
- **ograniczenie** aktualnych zamierzeń w zakresie budowy **instalacji termicznego** przekształcania odpadów. Metody termiczne nie mogą powodować zagrożenia dla ustalonych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu.

Komunikacja miejska



- Komunikacja miejska jest największym pod względem liczby przewożonych pasażerów rodzajem transportu pasażerskiego w Polsce.
- Funkcjonuje w ponad 260 miastach i gminach obejmując swym zasięgiem 17 mln mieszkańców, przewozi rocznie blisko 4 mld pasażerów, co stanowi ok. 80% łącznych przewozów pasażerskich w publicznym transporcie zbiorowym, wykonując przy tym rocznie pracę eksploatacyjną wynoszącą ponad 770 mln wozokilometrów.
- W miastach, ze względu na łatwość wdrożenia w system komunikacyjny dominuje komunikacja autobusowa, w tym najliczniejszą grupę stanowi ponad 150 operatorów i przewoźników komunalnych, którzy dysponują łącznie ok. 11 tys. autobusami, które w połowie osiągnęły wiek ponad 10 lat.
- Około połowa operatorów miejskich to firmy małe, posiadające do 40 pojazdów, a jedynie 10% z nich to firmy duże powyżej 180 autobusów.



Komunikacja miejska



- Komunikacja tramwajowa działa w 15 miastach w Polsce, które kursują po torach o długości ponad 1760 km toru pojedynczego.
- Trolejbusy funkcjonują w czterech miastach – Gdyni, Sopocie, Lublinie i Tychach. Razem miasta te dysponują 242 pojazdami mając do dyspozycji ponad 290 kilometrów sieci trakcyjnej.
- Jedynym miastem w Polsce, w którym znajduje się metro jest Warszawa, liczy 29 km i posiada 28 stacji na łącznie dwóch liniach. Swymi 450 wagonami przewozi 500 tys. pasażerów dziennie.



- Obecnie zdecydowana większość programów odnowy lub rozwoju transportu publicznego wspierana jest ze środków Unii Europejskiej, zarówno rozdzielanych na poziomie regionalnym, jak i krajowym, a także w przypadku pilotażowych programów ze środków inicjatyw wspólnotowych.
- Bez szybkich linii tramwajowych oraz kolei aglomeracyjnej narastać będzie chaos komunikacyjny obniżający jakość życia i pracy w centrach miast, wzmacniając negatywne procesy suburbanizacji i upadku śródmieść. Odnowa istniejącej infrastruktury nie jest wystarczającą odpowiedzią na realne potrzeby mieszkańców. Konieczne są inwestycje w nowe trasy.
- Fundamentalne znaczenie mają odpowiednio zaprojektowane inwestycje – powinny przyczyniać się do zmniejszenia kosztów eksploatacyjnych, np. poprzez wprowadzanie priorytetu w ruchu dla autobusów, trolejbusów i tramwajów,.
- Długofalowo wyzwaniem staje się odpowiednie powiązanie planowania przestrzennego z efektywnością systemów transportowych. Dalsze procesy suburbanizacji oraz projektowania dzielnic bez uwzględniania kwestii dostępności transportu zbiorowego mogą bowiem prowadzić do spadku atrakcyjności i wzrostu kosztów funkcjonowania komunikacji publicznej

Zmieniające się przepisy unijne jak i krajowe wynikające z rosnących wymogów środowiskowych.

Nacisk na zwiększenia efektywności biznesowej dalszych planowanych inwestycji infrastrukturalnych we wszystkich sektorach gospodarki komunalnej.

Przekierowanie środków inwestycyjnych z powiększania zasobów na polepszanie jakości produktów.

Umiejętność współistnienia uciążliwych często inwestycji (odory, ruch transportowy) z rozrastaniem się terenów miejskich.

Skuteczna komunikacja z mieszkańcami, promocja i edukacja ekologiczna w różnych grupach wiekowych i społecznych.

Presja na prowadzenie gospodarki zasobooszczędnej, efektywnej energetycznie jak i ekonomicznie.

Wyzwania przyszłości



Współpraca przedsiębiorstw z sektora gospodarki komunalnej w celu optymalnego realizowania części zadań własnych:

- Zagospodarowanie osadów (kompostownie w ramach MBP, współspalanie w spalarniach, ciepłowniach)
- Unieszkodliwianie frakcji kalorycznej w odpadach komunalnych (ciepłownie, elektrociepłownie),
- Zagospodarowanie frakcji bio wraz osadami w stacjach fermentacji
- Metan z biogazowni, składowisk jako źródło paliwa dla pojazdów w firmach komunalnych.

Idea Smart City

Pojęcie inteligentnego miasta (smart city) pojawiło się na początku XXI wieku i oznacza miasto wykorzystujące technologie informacyjno-komunikacyjne w celu zwiększania interaktywności oraz wydajności infrastruktury miejskiej i jej użytkowników. Inteligentne miasto rozwija kapitał ludzki i społeczny oraz infrastrukturę komunikacyjną dla równoważenia rozwoju gospodarczego oraz podnoszenia jakości życia.

W wymiarze gospodarki komunalnej na ideę inteligentnego miasta składają się np.:

- Zrównoważona mobilność miejska dzięki aplikacjom mobilnym,
- Poprawa ruchu ulicznego i likwidacja korków,
- Miejsce inteligentne sieci energetyczne,
- Zintegrowane domowe systemy oszczędzania energii i wody,
- Energooszczędne oświetlenie uliczne,
- Możliwość redukcji emisji CO₂
- Efektywny odbiór i ponowne wykorzystanie odpadów



Dziękuję za uwagę



Zapraszam do kontaktu:
Tomasz Szymkowiak
t.szymkowiak@abrys.pl,
660 762 419, www.abrys.pl