

# Partnerstwo Publiczno – Prywatne (PPP)

## Czas na projekty odpadowe

XXXX

XXXX

Partnerstwo publiczno-privatne wciąż pozostaje dla nas zagadnieniem do końca nierozpoznanym. Brak spektakularnych sukcesów w realizacji dużych projektów nie odstrasza jednak potencjalnych projektodawców. Łączenie prywatnych źródeł finansowania z unijnymi i publicznymi stanowi ogromne wyzwanie. Jeśli nie wypełnimy zobowiązań akcesyjnych w gospodarce odpadami, grozić nam będą jednak ogromne kary. Warto więc podjąć to wyzwanie. (red.)

**P**rzestawiciele sektora publicznego usilnie starają się przygotować ścieżki przedsięwzięć infrastrukturalnych, przeprowadzić postępowanie i ostatecznie wybrać partnera publicznego, z którym wspólnie podzielią elementy ryzyka, koszty i odpowiedzialność przy realizacji zadań zabezpieczających świadczenie usług publicznych.

Inwestorzy – partnerzy prywatni - partycypują w projektach polegających zazwyczaj na budowie i zarządzaniu parkingami, obiektami sportowo-rekreacyjnymi, infrastrukturą wodno-ściekową czy mieszkalnictwem komunalnym. Nie brakuje też pionierów, którzy coraz odważniej wybierają bardziej skomplikowane za-

gadnienia. Dodatkowym bodźcem do aktywizacji działań gmin, powiatów czy przedsiębiorstw komunalnych w zakresie wdrażania projektów w formule partnerstwa publiczno-privatnego jest rosnące zadłużenie sektora.

### Połączyć PPP z funduszami unijnymi

Wyzwaniem dla samorządów stały się ostatnio projekty z zakresu gospodarki odpadami realizowane w formule partnerstwa publiczno-privatnego jednocześnie przy udziale środków Funduszu Spójności (środki unijne). Ustawa o samorządzie gminnym (art. 7 ust. 1 pkt 3) określa katalog zadań własnych gmin, w

szczególności nakłada na gminy obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców.

Uszczegółowieniem tej ustawy są m.in. Ustawa o odpadach oraz Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, określające katalog praw i obowiązków samorządów w zakresie kształtowania gospodarki odpadami.

Sektor publiczny musi realizować założenia i cele ujęte w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami transponującego na rodzimy grunt wymagania unijnych Dyrektyw 2006/12/WE, 1999/31/WE oraz 1994/62/WE będące jednocześnie naszymi zobowiązaniami akcesyjnymi, w tym m.in.:

- stworzenie odpowiedniej i zintegrowanej sieci instalacji w celu zapewnienia Rzeczypospolitej Polskiej samowystarczalności,
- ograniczenia do wymaganych limitów ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, przeznaczonych na składowiska,
- osiągnięcia wymaganych limitów w zakresie odzysku odpadów opakowaniowych.

Samorządy planują zrealizować między innymi duże inwestycje dotyczące instalacji i systemów obsługujących min. 150 tys. mieszkańców (projekty znajdujące się na liście indykatywnej). Zamierzają wykorzystać w tym celu dofinansowanie w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko, Priorytet II – Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi i Działanie 2.1. Kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych.

### Wykorzystać ustawę o koncesjach

Dwa akty prawne: Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 19 grudnia 2008 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 100, z późn. zm.) oraz ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101, z późn. zm.) dały samorządom postawę do tworzenia nowych form współpracy z sektorem prywatnym przy realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych z wykorzystaniem nowoczesnych narzędzi inżynierii finansowej.

Obrane w każdym z tych projektów założenia dotyczące ostatecznej formuły projektu (czy czyste PPP, czy koncesja na usługi) uzależnione są od przyjętej formy instytucjonalnej, podziału ryzyk oraz sposobu wynagradzania partnera prywatnego. W projektach, w których wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu PPP albo w głównej mierze, to prawo wraz z zapłatą pewnej sumy pieniężnej, wybór inwestora prywatnego opiera się w oparciu o przepisy ustawy o koncesji. W pozostałych projektach partnera prywatnego

wybiera się, stosując przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych.

### W poszukiwaniu odpadów

Istotną kwestią wpływającą na realizację projektów w formule PPP jest element popytowo-podażowy, czyli zapewnienie odpowiedniego strumienia odpadów komunalnych – czy też inaczej zapewnienia odpowiedniej wielkości popytu na usługi stanowiące przedmiot koncesji. Tym samym rozstrzygnąć należy, kto (podmiot publiczny czy podmiot prywatny) ponosi ryzyko rynkowe w zakresie pozyskiwania strumienia odpadów.

Biorąc pod uwagę obecny stan prawny determinujący zasady własności odpadów komunalnych, uprawnienia przedstawicieli sektora publicznego przewidzianych Ustawą o Odpadach, Ustawą o Utrzymaniu Czystości i zgodnie z Wojewódzkim Planem Gospodarki Odpadami sytuacja ta jest niejednoznaczna, co powoduje, że ciężar w przygotowywanych projektach przenoszony jest na koncesjonariuszy. Stanowi to jednak niezwykle ryzykowny element projektu, zaś podmiot prywatny z pewnością będzie się obawiał przejęcia odpowiedzialności za tę kategorię ryzyka gospodarczego, wyceniając je wręcz ekstremalnie wysoko.

Tutaj wspomnieć również należy, że art. 1. punkt 3 ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi stanowi: „Koncesjonariusz ponosi w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji”. Jeżeli ryzyko związane z zabezpieczeniem strumienia odpadów przypisane zostanie stronie prywatnej (koncesjonariuszowi) właściwym trybem do realizacji przedsięwzięcia jest tryb koncesyjny, w przeciwnym wypadku zaistnieje przesłanka do zastosowania formuły zgodnie z ustawą PPP. W świetle problemu „własności śmieci” problematyka mniejszościowego udziału sektora publicznego w finansowaniu przedsięwzięcia (montaż finansowy środków własnych i dotacji z Unii Europejskiej), by spełnić warunek ponoszenia zasadniczej części ryzyka gospodarczego przez koncesjonariusza, staje się drugorzędna.

Projektodawcy upatrują rozwiązania w projekcie przyjętej już *ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach*, przygotowanej przez Ministerstwo Środowiska. Zakłada ona przejęcie

„**Obowiązkiem gmin jest m.in. utrzymanie czystości i porządku oraz urzędzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych**

przez gminy zarządzania odpadami komunalnymi.

Takie rozwiązanie pozwoli skutecznie uporządkować gospodarkę odpadami komunalnymi i stworzyć szczelny i nowoczesny system gospodarowania odpadami.

### Problemy i bariery w stosowaniu PPP

Podział i wycena ryzyk, formuła realizacji przedsięwzięcia, efektywny montaż finansowy czy też brak jednoznacznych uwarunkowań prawnych w zakresie własności odpadów komunalnych, to oczywiście nie jedyne problemy i bariery, z którymi

#### Pionierzy ...

Pierwszych czterech śmiałków zamierza zrealizować te oto projekty odpadowe, łącząc formułę partnerstwa publiczno-prywatnego z finansowaniem ze środków Unii Europejskiej:

- System gospodarki odpadami oraz budowa zakładu termicznego przekształcania odpadów dla miast i gmin Pomorza Środkowego;
- Gospodarka odpadami komunalnymi w Łodzi;
- System gospodarki odpadami dla Miasta Poznania;
- System gospodarki odpadami dla miast Górnośląskiego Związku Metropolitalnego wraz z budową zakładów termicznej utylizacji odpadów.

spotykają się samorządy w przygotowywaniu projektów odpadowych przy współudziale partnera prywatnego i wykorzystaniu dotacji unijnych. Wśród wielu trudnych zagadnień pojawia się jeszcze element właściwej analizy, prezentacji i udowodnienia, że realizacja projektu w formule partner-

stwa publiczno-prywatnego będzie bardziej korzystna od tradycyjnej formy jego realizacji (w oparciu o finansowanie jedynie ze źródeł własnych samorządu, ewentualnie w połączeniu ze środkami zewnętrznymi), czyli osiągnięcie wskaźnika „value for money” (dodatkowych korzyści, opłacalności). Służą do tego narzędzia oceny opła-

potencjalnych partnerów prywatnych ofert i ich atrakcyjności w stosunku do wariantu realizowanego ścieżką tradycyjną. W Polsce brak jest dobrych praktyk w tym zakresie, zaś narzędzia i ich założenia opracowane dla projektów zagranicznych nie zawsze są skalowalne i dają się przenieść na rodzimy grunt. Samorządy mają więc

stępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227). Uwzględni ona nadrzędne Dyrektywy, tj. Dyrektywę OOS (85/337/EEC) oraz Dyrektywę siedliskową (92/43/EC).

Poprawnie przeprowadzona procedura powinna uwzględniać wszystkie elementy przewidziane w prawodawstwie m.in. screening, scoping. Szczególnie ważną rolę odgrywają tutaj konsultacje społeczne, które powinny być uwzględnione na każdym etapie procesu decyzyjnego, w tym lokalizacyjnego. Spalarnie śmieci, instalacje termicznej utylizacji odpadów nie są wymarzonymi sąsiadami. Brak wiedzy i świadomości o braku szkodliwości substancji emitowanych do powietrza, wody i gleby powoduje opór społeczny i blokowanie przedsięwzięć. To z kolei wydłuża czas przeprowadzania procedur i uzyskiwania decyzji administracyjnych. Samorządy, mimo wielu akcji promocyjno-edukacyjnych, zmuszone są nadal walczyć z organizacjami ekologicznymi i aktywnymi grupami mieszkańców miast, w których owe obiekty unicestwiający odpady mają powstać.

\* \* \*

Tematyka gospodarki odpadami nie jest łatwa. Realizacja projektów budowy instalacji utylizacji odpadów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego z jednej strony i przy współudziale finansowania funduszami unijnymi z drugiej, to już nie lada wyzwanie. Brak wypełnienia zobowiązań akcesyjnych w zakresie polityki odpadowej pociągnie za sobą konsekwencje w postaci kar finansowych, więc skutecznie determinuje samorządy do działania.

Problemy przy wdrażaniu projektów PPP są podobne niezależnie od wartości przedsięwzięcia. Warto jest więc poczynić starania, by nie tylko zyskać pierwsze pozytywne doświadczenia, ale móc zaistnieć na rynku europejskim jako kraj, który pierwsze spektakularne sukcesy w realizacji projektów PPP odnosi na wielomilionową skalę i w relatywnie trudnym sektorze. Będzie to naszą wartością dodaną projektów.

” **W nowym systemie gminy będą przeprowadzały przetargi na odbiór odpadów, gospodarowały środkami pochodzącymi z opłat pobieranych od mieszkańców za odpad, a od firm egzekwowały odpowiednią jakość usług**

calności PPP w stosunku do modelu opartego na tradycyjnym zamówieniu publicznym, tzw. komparatory:

- PPS - Potential Scan (skanowanie projektu wstępna analiza PPP);
- PPC - Public-Private Comparator - komparator publiczno-prywatny (porównanie hipotetycznego modelu PPP z modelem tradycyjnym);
- PSC - Public Sector Comparator - komparator sektora publicznego (porównanie najlepszej wybranej oferty PPP z modelem tradycyjnym).

O ile pierwszy i drugi komparator służą do zbadania, czy dany projekt może być potencjalnie zrealizowany w formule PPP oraz oceny jego opłacalności w tej formule, o tyle PSC (Public Sector Comparator) jest wykorzystywany jako benchmark do oceny zaproponowanych przez

problem we właściwym skonstruowaniu założeń i pozyskaniu danych rynkowych dla branżowego projektu – odpadowego, analiz finansowych przedsięwzięcia realizowanego w formie tradycyjnej, uwzględniając tzw. korekty neutralności konkurencyjnej czy wycen i analiz.

**Przekonać opornych**

Ostatni z przytoczonych problemów – ocena oddziaływania na środowisko uwzględniająca aktywny udział społeczności lokalnych – nie występuje jedynie przy tego typu przedsięwzięciach, ale przy większości inwestycji infrastrukturalnych, a już z pewnością tych współfinansowanych ze środków unijnych, jednak z uwagi ma delikatną materię -gospodarkę odpadami komunalnymi i sposób utylizacji śmieci, budzi wiele kontrowersji. 15 listopada 2008 roku weszła w życie Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udo-



xxxxxx