

# Spalarnia w Poznaniu

## – doświadczenia hybrydowego ppp 2007-2013



Doświadczenia w dziedzinie hybrydowego ppp w Polsce są niemałe. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w ramach NSRO 2007-2013 zidentyfikowało 21 tego typu projektów, których średnia wartość wynosi blisko 200 mln zł. Ogólna wartość tych inwestycji to ponad 4 mld zł.

**N**ajwiększym i najdroższym z nich jest spalarnia odpadów komunalnych w Poznaniu. Dzięki realizacji tej ważnej inwestycji Miasto Poznań ma duże doświadczenie w realizacji projektów hybrydowych. A zatem

jest to odpowiedni czas na lekcję poświęconą temu, na co powinni zwrócić szczególną uwagę beneficjenci planujący realizację tego typu projektów i co można zrobić jeszcze lepiej. MIIIR, które udzielało temu

projektowi pilotażowemu wsparcia w zakresie doradztwa ekonomicznego i finansowego, podatkowego, prawnego i technicznego, we współpracy z beneficjentem zidentyfikowało te obszary:



### Własny zespół

Planując realizację projektu ppp, wśród najważniejszych spraw należy pamiętać o wyłonieniu własnej jednostki realizującej projekt, jak miało to miejsce w przypadku projektu Poznania, gdzie prezydent miasta powołał zespół, który odpowiada za prawidłowe prowadzenie projektu, za jego odpowiednie funkcjonowanie prawne, administracyjne, finansowe i techniczne.



### Analizy przedrealizacyjne i testy rynkowe

Jednym z kluczowych aspektów prac przygotowawczych było pozyskanie wiedzy na temat potencjału rynkowego przedsięwzięcia. W przypadku projektów ppp, zagadnienie możliwości pozyskania partnera prywatnego przesądza o powodzeniu projektu. Podmiot publiczny, przed przygotowaniem założeń i warunków, w jakich ma być wdrożony projekt, powinien zbadać czy jego oczekiwania będą zgodne z oczekiwaniami sektora prywatnego, w szczególności przedsiębiorstw branżowych związanych z przedmiotem projektu oraz instytucji finansowych, które mogą dostarczyć finansowanie.



### Doradztwo na wszystkich etapach

Niezbędne jest korzystanie z fachowego doradztwa prawnego, finansowego i technologicznego oraz dobrego udziału doradców ze strony banków, które obsługują projekt. W przypadku Poznania, zespół doradców brał czynny udział we wszystkich etapach wyboru partnera prywatnego. Początek ich udziału wiąże się z przygotowaniem modelu instytucjonalnego projektu. Następnie wspólnie z członkami komisji przetargowej przygotował materiały do negocjacji. Brał udział w poszczególnych turach dialogu. Rekomendował komisji optymalne rozwiązania oraz uczestniczył finalnie w ocenie i wyborze najkorzystniejszej oferty.



### Przyjąć ryzyko

Istotne jest elastyczne podejście w przyjmowaniu na siebie ryzyk przez podmiot publiczny – np. jak w przypadku Poznania w zakresie pozyskania niezbędnych decyzji

administracyjnych (decyzja środowiskowa), przygotowania założeń prawnych, finansowych i technicznych w warunkach skomplikowanego i zmieniającego się otoczenia prawnego, czy wreszcie pozyskania środków z UE (ryzyko dotacji europejskiej).



### Szczegółowe protokoły

Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia, uwzględniająca sposób dokonywania oceny spełniania warunków udziału, powinna znaleźć odzwierciedlenie w szczegółowych protokołach spotkań z partnerami prywatnymi, w celu udokumentowania, że zastosowana procedura zapewniała konkurencyjność postępowania i stwarzała dla zamawiającego możliwość omówienia wszystkich aspektów danego zamówienia z każdym oferentem. W przypadku Poznania umożliwiło to uzyskanie pozytywnych wyników obligatoryjnych kontroli (procedura odwoławcza w KIO, UZP) związanych z odwołaniami na czynności podejmowane przez zamawiającego w trakcie procedury wyboru wykonawcy na etapie oceny i wyboru ofert, a także po dokonaniu wyboru oferty.



### Dialog z partnerami

Należy bardzo dokładnie przygotować i określić tematycznie etap dialogu konkurencyjnego. Dla potrzeb wypracowania i skryzlowania rozwiązań, które zaspokoiły potrzeby i wymagania miasta, w tym optymalną dla Poznania strukturę prawną, finansową oraz techniczną projektu ppp, odbyło się w sumie 5 tur dialogowych przedstawicieli miasta z poszczególnymi partnerami. Każda z tur dialogowych trwała 5 dni. Dialog był prowadzony z każdym z partnerów prywatnych osobno, w terminach i na identycznych zasadach określonych w agendzie. Nie oznaczało to jednak, że partnerzy prywatni zostali pozbawieni możliwości zgłaszania dodatkowych kwestii wymagających dyskusji czy również innych propozycji lub postulatów. W kolejnych turach dialogowych pojawiały się te same tematy, w związku z czym niemożliwe było zaplanowane zamykanie poszczególnych obszarów tematycznych. To – zdaniem Bożeny Przewoźnej, Dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Urzędu Miasta Poznania – należałoby poprawić.

## Ocena poznańskiego projektu

Przygotowanie projektu poznańskiego Najwyższa Izba Kontroli oceniła bardzo pozytywnie – jako rzetelne, legalne i gospodarne. Co przesądziło o tak wysokiej ocenie fazy przygotowawczej? Niewątpliwie to co było istotne, to modelowe przygotowanie i prowadzenie projektu. Choć nie ma obowiązku przeprowadzania szczegółowych analiz przedrealizacyjnych, pozyskano wiedzę na temat potencjału rynkowego przedsięwzięcia, jego opłacalności, a także potrzeb i wymagań miasta w zakresie gospodarki odpadami.

Przedstawiciele Banku PKO BP, zaangażowanego w ten projekt, podkreślali niejednokrotnie, że motywacją każdego banku przy angażowaniu się w projekty ppp jest skala dopasowania projektu do możliwości samorządu i rynku lokalnego. Spalarnia w Poznaniu była pierwszym, pionierskim projektem hybrydowym o tak dużej skali, jednak dopasowanym do potrzeb rynku i możliwości miasta. Ponadto, jako instytucja finansowa bank wychodzi z założenia, że nie uda się żaden projekt, w którym wszystkie ryzyka przerzuca się na partnera prywatnego. Bank zawsze zakłada najgorszy scenariusz i w każdym przypadku analizuje także to, co się stanie, jeśli dotacja unijna nie zostanie przyznana, np. z powodu niekorzystnego położenia gminy, jak to często bywa np. w przypadku projektów wodno – ściekowych. Należy wówczas liczyć się z kilkrotnym wzrostem stawek opłat za usługi komunalne, a to z kolei drastycznie obniży popyt. Bank nie zaangażuje się w projekty obciążone takim dużym ryzykiem. Z punktu widzenia instytucji finansowych, ważny jest także sektor, w ramach którego planowany jest projekt ppp, jego specyfika i dotychczasowe doświadczenia.

Także Bank Gospodarstwa Krajowego ocenia, że poznański projekt zawiera elementy pionierskie w skali Europy. Obsługa zadłużenia uwzględnia strukturę opłaty za dostępność, którą ponosi miasto. Banki zgodziły się na długi okres finansowania inwestycji, przy czym BGK dostarczy transzę o opóźnionej amortyzacji z terminem spłaty 22 lata.

## Dialog z rynkiem finansowym

Doświadczenia te pozwalają na ogólny wniosek, że kluczową sprawą jest obecnie poprawa bankowości projektów ppp, tj. pozyskania ich finansowania. Dialog z rynkiem finansowym jest niezbędny i wskazany na jak najwcześniejszym etapie przygotowania projektu. JST powinna dążyć do uzyskania informacji o tym, czy projekt jest komercyjnie opłacalny (inwestor prywatny) ale przede wszystkim, czy proponowana struktura i warunki projektu są akceptowalne dla instytucji finansujących. Jednocześnie zaangażowanie środków unijnych może zmniejszyć ryzyko projektu dla podmiotów finansujących.

## Strona trzecia – partner prywatny

W tym przypadku jest nim spółka SITA Zielona Energia, która zaprojektuje, sfinansuje, zbuduje, a następnie będzie eksploatowała przez 25 lat w formule ppp instalację termicznego przekształcania odpadów komunalnych (ITPOK) o wydajności 210 tys. ton rocznie. Spalarnia ma zostać oddana do użytku w 2016 roku i pozwoli miastu spełnić wymagania dotyczące ograniczenia ilości odpadów trafiających na składowiska, wynikające z polskiego i europejskiego ustawodawstwa. Pozwolenie na budowę zostało wydane na dwa miesiące przed terminem przewidzianym w harmonogramie. Pozwoliło to rozpocząć prace budowlane wcześniej niż planowano, w kwietniu br. To z kolei korzystnie wpłynie na absorpcję środków unijnych przeznaczonych dla projektu z Programu Infrastruktura i Środowisko. I tu znów można odwołać się do doświadczeń, którymi podzielili się z MliR przedstawiciele spółki. Jak podkreślają, podstawą zaangażowania się spółki w ich zdaniem modelowy projekt Poznania było bardzo dobre jego przygotowanie. Umowa ppp zakłada, że spółka dostarczy finansowanie na 100% nakładów inwestycyjnych wynikających z konieczności zaprojektowania i budowy spalarni. Partner prywatny zobowiązany został do przedstawienia wiążącej oferty finansowania już na etapie składania ofert. Był to

## OCENA JASPERS

**Analizy przedrealizacyjne dla projektu zostały dobrze ocenione przez Inicjatywę JASPERS.**

Analizie zostały poddane dokumenty:

- ostateczna wersja studium wykonalności dla przedsięwzięcia,
- wniosek o dofinansowanie do KE (z Funduszu Spójności),
- model finansowy dla projektu.

Jak ocenia **JASPERS**, projekt miał jasno sprecyzowany cel, odpowiednią skalę, prawidłowo wykonaną analizę finansową, analizę popytu i możliwości ponoszenia kosztów przez mieszkańców przez wiele lat, korzystny wybór opcji technicznej i instytucjonalnej oraz formuły ppp. **JASPERS** stoi na stanowisku, że sektor publiczny realizując projekty ppp musi dokładnie wiedzieć czego potrzebuje i w jakiej perspektywie czasowej. Należy także przeanalizować, czy partner prywatny nie uzyska nadmiernego dodatkowego nieuzasadnionego dochodu, który zawsze jest wnikliwie badany przez Komisję Europejską.

słuszny wymóg ze strony Poznania, aby pokazać cały projekt, nawet bez dotacji UE. Przykładem projektu, gdzie takiego wymogu nie było jest szpital w Żywcu, który jeszcze nie uzyskał zamknięcia finansowego. Zadaniem partnera prywatnego jest odpowiedni dobór dostawców technologii i instytucji finansowych, które będą najtańsze. Należy przy tym dokładnie sprawdzać referencje firm, a znając rynek ściśle wiedzieć, jakie wymagania postawić doradcom. W projektach hybrydowych, spółka celowa uprawniona do ponoszenia wydatków kwalifikowanych musi działać zgodnie ze wszystkimi procedurami unijnymi. W przypadku spalarni w Poznaniu, spółka SITA jest zobowiązana umową ppp do współpracy przy rozliczaniu dotacji UE, w tym do opracowania i aktualizacji planu płatności projektu i sporządzania wniosków o płatność. Wydatki kwalifikowane związane z realizacją projektu ponosi spółka i jest ona upoważniona do ich ponoszenia i przekazywania miastu faktur otrzymanych od podwykonawców.

Należy podkreślić, że przewidywany i bardzo realny sukces Poznania będzie wymowny i mobilizujący dla następców. Można nie bez przesady powiedzieć, że jest to tak bardzo ważna inwestycja, że od jej zakończenia będzie zależał kierunek, w jakim pójdzie ppp w Polsce.

ROBERT KAŁUŻA

Dyrektor Departamentu Wsparcia Projektów  
Partnerstwa Publiczno-Prywatnego MliR

**O ocenie tego projektu przez sektor bankowy świadczyć może fakt, że został on uznany za najlepszą w ubiegłym roku transakcję w sektorze gospodarki odpadami realizowaną w Europie. Nagrodę Europejskiego Projektu Roku – „European Waste Deal of the Year”, za innowacyjną na polskim rynku strukturę finansowania, przyznało prestiżowe, specjalistyczne czasopismo Project Finance Magazine.**