
20. Analiza instytucjonalna przedsięwzięcia.....

Spis treści

20.1. Charakterystyka rozważanych opcji w zakresie realizacji inwestycji i eksploatacji majątku.....	2
20.2. Analiza SWOT możliwych rozwiązań instytucjonalnych	4
20.3. Wskazanie najlepszych rozwiązań spośród analizowanych opcji instytucjonalnych	5

20.1. Charakterystyka rozważanych opcji w zakresie realizacji inwestycji i eksploatacji majątku

W trakcie analizy zdefiniowano dwie opcje instytucjonalne:

Opcja 1 – Realizacja inwestycji odrębnie, przez poszczególne gminy, w ramach funkcjonujących podmiotów odpowiedzialnych za gospodarkę wodno-ściekową.

Opcja zgodna ze stanem z końca 2007 roku.

W poszczególnych gminach gospodarka wodno-ściekowa prowadzona była przez następujące podmioty:

- Gmina Milicz – Zakład Usług Komunalnych w Miliczu
- Gmina Żmigród – Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej w Żmigrodzie
- Gmina Cieszków – gospodarka ściekowa nie była wyodrębniona organizacyjnie – gmina nie posiada sieci kanalizacyjnej, natomiast gospodarka wodna prowadzona jest w ramach Urzędu Gminy Cieszków

Ww. podmioty stanowiły organizacyjnie nie powiązane ze sobą jednostki.

W przypadku podjęcia decyzji o wyborze ww. opcji, wnioskodawcą dla poszczególnych inwestycji byłyby gminy: Milicz, Żmigród i Cieszków. Ww. gminy byłyby także właścicielem wyprodukowanej infrastruktury, natomiast funkcję eksploatatora infrastruktury gospodarki wodno – ściekowej na terenie Gmin, w tym również majątku zrealizowanego w ramach Projektu, pełniłyby istniejące Zakłady budżetowe. W przypadku gminy Cieszków taka jednostka musiałaby zostać powołana.

Opcja 2 – Realizacja inwestycji poprzez międzygminną spółkę prawa handlowego

W 2006 r. władze gmin Milicz, Cieszków, Żmigród, Wińsko, Jemielno, Niechlów, Góra, Twardogóra, Wąsosz, kierując się zasadami efektywnego zarządzania, rozpoczęły proces powoływania wspólnego, komunalnego przedsiębiorstwa prowadzącego gospodarkę ściekową. Stworzenie podmiotu odpowiedzialnego zarówno za inwestowanie i odtwarzanie majątku, jak również za świadczenie usług o wysokim standardzie, było jednym z warunków ubiegania się o środki z Funduszu Spójności na realizację międzygminnej inwestycji.

Dnia 24.01.2006r. 9 samorządów utworzyło Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej „Dolina Baryczy” sp. z o.o. z s. w Miliczu. Przedsiębiorstwo powołane zostało do prowadzenia zadań z zakresu gospodarki ściekowej na obszarze gmin – założycieli Spółki, w tym do dalszego przygotowania, a następnie realizacji przedsięwzięcia „Uporządkowanie gospodarki ściekowej w zlewni rzeki Baryczy” oraz świadczenia usług odbioru i oczyszczania ścieków na bazie istniejącej infrastruktury, jak również majątku wytworzonego w wyniku realizacji przedsięwzięcia.

W toku prac przygotowawczych, z powodu niekwalifikowalności znacznej części zadań inwestycyjnych z Funduszu Spójności, z udziału w przedsięwzięciu zrezygnowało 6 gmin. W związku z tymi zmianami nastąpiły odpowiednio zmiany w Umowie Spółki. Zgodnie z zapisami Umowy, Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej „Dolina Baryczy” sp. z o.o. jest obecnie własnością 3 gmin: Milicz, Żmigród i Cieszków.

Ponieważ istniejący system zarządzania infrastrukturą zaopatrzenia w wodę funkcjonuje

poprawnie, gminy zdecydowały się nie włączać go do PGK. Stan prawny, organizacyjny i majątkowy PGK „Dolina Baryczy” sp. z o.o.

PGK „Dolina Baryczy” utworzone zostało 24. 01. 2006 r. przez gminy należące do Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Doliny Baryczy.

W dniu 20.04.2006 r. spółka uzyskała wpis do Krajowego Rejestru Sądowego – Rejestru Przedsiębiorców pod numerem 0000255485. Jest to spółka komunalna ze 100% kapitałem gmin Milicz, Cieszków i Żmigród.

Przedmiot działania:

- Odprowadzanie ścieków,
- Oczyszczanie ścieków,
- Czyszczenie i splukiwanie urządzeń ściekowych,
- Budowa sieci kanalizacyjnych, obiektów budowlanych, budynków służących odprowadzaniu i oczyszczaniu ścieków,
- Badania i analizy techniczne,
- Prowadzenie gospodarki osadami.

Kapitał zakładowy i udziały:

Kapitał zakładowy Spółki od dnia 18 listopada 2008 roku wynosi 57 875 500 zł (pięćdziesiąt siedem milionów osiemset siedemdziesiąt pięć tysięcy pięćset złotych) i dzieli się na 115 751 (sto piętnaście tysięcy siedemset pięćdziesiąt jeden) równych i niepodzielnych udziałów po 500 zł (pięćset złotych) każdy udział. Wspólnicy objęli udziały w następujący sposób:

- Gmina Cieszków - objęła 463 (czterysta sześćdziesiąt trzy) udziały łącznej wartości 231 500 zł (dwieście trzydzieści jeden tysięcy pięćset złotych),
- Gmina Milicz – objęła 78 439 (siedemdziesiąt osiem tysięcy czterysta trzydzieści dziewięć) udziałów łącznej wartości 39 219 500 zł (trzydzieści dziewięć milionów dwieście dziewiętnaście tysięcy pięćset złotych),
- Gmina Żmigród - objęła 36 849 (trzydzieści sześć tysięcy osiemset czterdzieści dziewięć) udziałów łącznej wartości 18 424 500 zł (osiemnaście milionów czterysta dwadzieścia cztery tysiące pięćset złotych),

Władze Spółki:

- Zarząd,
- Rada Nadzorcza,
- Zgromadzenie Wspólników.

Majątek:

W celu wyposażenia Przedsiębiorstwa w majątek komunalny, gminy przeprowadziły inwentaryzację i zleciły wycenę infrastruktury ściekowej przed jej przekazaniem do spółki. Wycena majątku została przeprowadzona przez Biuro Usług Inwestycyjnych „ATAREX” – Lech Tarnawski w Jeleniej Górze w listopadzie 2007 roku.

Do PGK „Dolina Baryczy” Sp. z o.o. gminy wniosły majątek służący zbiorowemu oczyszczaniu i zbiorowemu odprowadzaniu ścieków o łącznej wartości **56 388 337 zł**,

Inne opcje ze względu na skalę zadania i przejrzystość własnościową nie były rozważane.

20.2. Analiza SWOT możliwych rozwiązań instytucjonalnych

Opcja 1 – Realizacja inwestycji odrębnie, przez poszczególne gminy, w ramach funkcjonujących podmiotów odpowiedzialnych za gospodarkę wodno-ściekową.

Takie rozwiązanie byłoby możliwe tylko dla inwestycji realizowanych na terenie gminy Milicz i Żmigród.

Zarówno Gmina Milicz, jak i Zakład Usług Komunalnych w Miliczu oraz Gmina Żmigród i Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej w Żmigrodzie posiadały zdolności organizacyjne dla udźwignięcia planowanych działań w ramach Projektu. Nie występowały jakieś większe ryzyka oraz przeszkody, które by wskazywały, iż Projekt nie mógłby być zrealizowany samodzielnie przez gminy w ramach istniejącego układu.

Wyraźną wadą takiego rozwiązania była eksploatacja planowanego majątku w ramach Zakładów budżetowych, których przedmiotem działania stanowiło zaspokajanie potrzeb mieszkańców w zakresie: ujmowania, uzdatniania i dostarczania wody, zbiorowe odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, przyłączania nieruchomości do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, oczyszczania ścieków dowożonych, ale także gospodarowania mieniem mieszkaniowym (Żmigród).

Taki układ zarządzania różnych segmentów infrastruktury gminnej zawsze rodzi niebezpieczeństwo finansowania skrośnego. Szczególnie ważne jest to z punktu widzenia poprawności kalkulowania taryf za usługi. Należy także zwrócić uwagę, iż bezpośrednie powiązanie z budżetem gminy, duży zakres inwestycji, konieczność silnego i samodzielnego zarządzania przedsiębiorstwem - nie sprzyjają optymalnej organizacji prowadzenia inwestycji i eksploatacji.

Gminy rozumiały ten aspekt realizacji przedsięwzięcia, dlatego od samego początku zdecydowały się na wspólną realizację projektu, podejmując trud powołania spółki międzygminnej.

Natomiast w przypadku gminy Cieszków, realizacja przedsięwzięcia, którego zakres został sformułowany w Studium Wykonalności nie byłaby możliwa we wskazany sposób organizacyjny, przede wszystkim z uwagi na założenia Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013.

Zgodnie ze szczegółowym opisem priorytetów, środki pochodzące z POIŚ w ramach osi priorytetowej I: Gospodarka wodno-ściekowa, Działanie 1.1 Gospodarka wodno – ściekowa w aglomeracjach powyżej 15 tys. RLM mają na celu wyposażenie (do końca 2015 r.) aglomeracji powyżej 15 tys. RLM w systemy kanalizacji zbiorczej oraz oczyszczalnie ścieków zgodnie z wymogami dyrektywy Rady 91/271/EWG w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych.

W związku z powyższym, z uwagi na fakt, iż Aglomeracja Zduny – Cieszków, której wyposażenie w infrastrukturę kanalizacyjną (budowa ok. 18 km sieci kanalizacji sanitarnej) stanowi element przedsięwzięcia, jest aglomeracją poniżej 15 tys. RLM, zadania inwestycyjne zaplanowane do realizacji w gminie Cieszków nie mogłyby być objęte finansowaniem w przypadku, jeśli gmina samodzielnie starałaby się o dofinansowanie.

Natomiast w przypadku projektów, w których występuje tylko jeden beneficjent środków oraz projekt dotyczy kompleksowego rozwiązania problemów gospodarki wodno-ściekowej na danym obszarze, dopuszcza się włączenie do zakresu przedsięwzięcia zadań realizowanych w aglomeracjach o równoważnej liczbie mieszkańców RLM od 2 tys. do 15 tys. ujętych w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych pod warunkiem, iż jedna z aglomeracji objętych zakresem projektu ma powyżej 15 tys. RLM.

Z uwagi na fakt, iż projekt „Uporządkowanie gospodarki ściekowej w zlewni rzeki Baryczy” spełnia ww. kryteria, tylko w ten sposób jest możliwa realizacja przedmiotowych zadań w aglomeracji Zduny-Cieszków.

Opcja 2 – Realizacja inwestycji poprzez międzygminną spółkę prawa handlowego

Wadą takiego rozwiązania jest wydatek organizacyjny w celu stworzenia wspólnego podmiotu oraz niechęć poszczególnych samorządów do przekazywania infrastruktury wytworzonej ze środków gminy, na rzecz podmiotu „zewnętrznego”, którego gmina jest tylko jednym z udziałowców.

Natomiast cały szereg korzyści w postaci przejrzystości sprawozdawczej i finansowej podmiotu, pełnej księgowości umożliwiającej analizowania i kontroli kosztów na różnym etapie ich powstawania oraz brak niebezpieczeństwa finansowania skróśnego powoduje, iż na etapie przygotowawczym został wybrany i realizowany ten wariant.

Należy zwrócić uwagę, że problemy związane z powołaniem podmiotu i przekazaniem do spółki majątku służącego zbiorowemu oczyszczaniu i zbiorowemu odprowadzaniu ścieków zostały przez gminy przezwyciężone.

24.01.2006 r. powołano Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej „Dolina Baryczy” sp. z o.o. z s. w Miliczu. Proces restrukturyzacji zarządzania gospodarką ściekową zakończył się 31.01.2008 r., z chwilą przekazania do spółki PGK wszystkich wartości majątkowych (związanych z gospodarką ściekową) o łącznej wartości 56 388 337,00 zł oraz personelu (związanego z gospodarką ściekową) z 2 zakładów budżetowych gmin, które posiadają infrastrukturę ściekową.

Od tego momentu PGK rozpoczęło działalność eksploatacyjną na bazie istniejącej infrastruktury ściekowej oraz świadczenie usług odbioru i oczyszczania ścieków w oparciu o uchwalony „Regulamin odbioru i oczyszczania ścieków”.

Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej „Dolina Baryczy” Sp. z o.o. zawarło także nowe umowy z dostawcami ścieków, a usługi rozlicza w oparciu o uchwalone indywidualnie taryfy dla poszczególnych gmin uczestniczących w przedsięwzięciu.

20.3. Wskazanie najlepszych rozwiązań spośród analizowanych opcji instytucjonalnych

W wyniku analizy poszczególnych wariantów wdrażania i funkcjonowania przedsięwzięcia jako najkorzystniejsze, właściwe rozwiązanie organizacyjne dla prowadzenia inwestycji i eksploatacji (operator) zaproponowane zostało Gminom realizującym przedsięwzięcie powołanie przedsiębiorstwa w formie prawnej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, którego udziałowcami będą wszystkie gminy należące do przedsięwzięcia (przedsiębiorstwo komunalne). Spółka należy do tak zwanych "spółek non profit", co oznacza rezygnację z kreowania dochodów (dywidend) dla udziałowców, natomiast pozwala na wypracowanie umiarkowanego zysku umożliwiającego odtwarzanie majątku

oraz rozwój przedsiębiorstwa.

Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej „Dolina Baryczy” sp. z o.o. z s. w Miliczu – jest Wnioskodawcą, Beneficjentem, operatorem i właścicielem majątku istniejącego i wytworzonego w ramach przedsięwzięcia. Natomiast projekt będzie realizowany przez Jednostkę Realizującą Projekt (JRP), utworzoną w strukturze PGK „Dolina Baryczy” sp. z o.o.

Rozwiązanie organizacyjne w postaci spółki non profit obejmującej cały zakres przedsięwzięcia, jest zarówno na etapie inwestycji jak i późniejszej eksploatacji rozwiązaniem korzystniejszym pod względem poziomu kosztów operacyjnych, co przełoży się na ceny usług za odprowadzanie ścieków.

Zaproponowana struktura instytucjonalna jest przejrzysta i zapewnia:

1. wdrożenie zasady „zanieczyszczający płaci” poprzez uwzględnienie w cenie tej usługi wszystkich kosztów, w tym kosztów amortyzacji eksploatowanej infrastruktury wodno-ściekowej,
2. przyjęcie polityki taryfowej zgodnej z polskim prawodawstwem w tym zakresie:
 - a) Ustawą z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. (Dz. U. z dnia 13 lipca 2001 r.),
 - b) Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. (Dz. U. z dnia 25 marca 2002 r.),
3. zapewnienie udziałów finansowych na realizację planowanej inwestycji, w tym obsługę zaciągniętych pożyczek/kredytów, co gwarantuje finansową i techniczną wykonalność oraz trwałość przedsięwzięcia w założonym okresie, zgodnie z przedstawionymi prognozami finansowymi,
4. zapewnienie środków na eksploatację przedsięwzięcia,
5. przejrzystą i jednoznaczną odpowiedzialność Beneficjenta za dotrzymanie zobowiązań wskazanych w Aplikacji do KE w zakresie taryf, efektów rzeczowych i ekologicznych, w okresie 5 lat od zakończenia przedsięwzięcia.

Zaproponowana struktura instytucjonalna gwarantuje, iż na etapie eksploatacji, wszystkie operacje związane z polityką cenową będą wynikać z danych dostępnych w jednym przedsiębiorstwie, będą w sposób przejrzysty formułowane w oparciu o wyniki analizy finansowej.

Spójność systemu zostanie zachowana dzięki pełnej odpowiedzialności PGK „Dolina Baryczy” sp. z o.o. za przygotowanie, realizację, eksploatację i monitoring przedsięwzięcia oraz odpowiedzialności za świadczenie usług wodno-ściekowych i pobieranie opłat za dostarczane usługi.

Strukturę organizacyjną PGK "Dolina Baryczy" sp. z o.o. przedstawiono szczegółowo w Rozdziałach 8, 12 i 14.