

Monopol państwa to przepis na drożyznę. Gospodarka surowcami potrzebuje rynku, a nie biurokracji



Rozmowa z Michałem Dąbrowskim, Przewodniczącym Rady Polskiej Izby Gospodarki Odpadami (PIGO), o reformie rozszerzonej odpowiedzialności producenta, niezbędnych inwestycjach w infrastrukturę przetwarzania odpadów oraz o tym, dlaczego państwowy nadzorca nie zastąpi rynkowej efektywności.

Przez lata kierował Pan stołecznym MPO, pracował w największych firmach prywatnych, prowadził własny biznes i od wielu lat przewodniczy Radzie Polskiej Izby Gospodarki Odpadami. Czy z takiej perspektywy łatwiej ocenić planowane zmiany w przepisach i kondycję rynku?

Zdecydowanie łatwiej. System gospodarki odpadami znam od podszewki zarówno z perspektywy sektora publicznego, jak i prywatnego. Dlatego mówię wprost: to, co dziś nazywa się reformą Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta (ROP), grozi cofnięciem rozwoju rynku o lata. Polski sektor odpadowy przeszedł ogromną metamorfozę właśnie dzięki mechanizmom konkurencji. To firmy prywatne inwestowały, wdrażały nowoczesne technologie i systematycznie poprawiały jakość usług. Odpad przestał być wyłącznie problemem – stał się surowcem i realnym paliwem dla gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ). Dziś próbuje się go zastąpić centralnym sterowaniem, sztywnymi instrukcjami i urzędniczą kontrolą. To nie jest modernizacja, to głęboka centralizacja.

Reforma ROP w zakresie opakowań, zapisana w projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (UC100) budzi duże emocje. Ministerstwo Klimatu i Środowiska proponuje model, w którym środki z opłat opakowaniowych wnoszonych przez producentów wprowadzających na rynek produkty w opakowaniach, trafiąby poprzez Urzędy Marszałkowskie do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), a stamtąd byłyby redystrybuowane do gmin. Jak Pan ocenia ten mechanizm?

Tu leży sedno problemu: w praktyce tworzymy w ten sposób państwowy monopol na

pieniądze i decyzje. A monopol - niezależnie od tego czy dotyczy rynku, czy strumienia finansowania - ma jedną stałą cechę: generuje wysokie koszty i zabija motywację do efektywności. Zamiast presji konkurencji dostajemy inercję urzędniczą, a wraz z nią opóźnienia, przewlekłe procedury i narastającą biurokrację. Państwo może i powinno pilnować reguł, ale nie może udawać, że zastąpi rynek w optymalizacji kosztów. Jeśli ten model wejdzie w życie, konsumenci zapłacą więcej - tylko że rachunek przyjdzie później: w cenach produktów i w opłatach za gospodarowanie odpadami.

Wiemy doskonale, jak ogromne są potrzeby inwestycyjne w tym sektorze. Zgodnie z Krajowym Planem Gospodarki Odpadami (KPGO) w najbliższej dekadzie konieczne będą wielkie nakłady na budowę nowoczesnych instalacji do przetwarzania i recyklingu. Szacuje się je na dziesiątki miliardów złotych.

Właśnie dlatego nie wolno eksperymentować z centralnym sterowaniem. Infrastruktura powstaje tam, gdzie zapewniony jest kapitał, przewidywalność i mechanizmy rynkowe. To sektor prywatny posiada kompetencje, dynamikę i know-how niezbędne, by takie inwestycje zrealizować, a następnie efektywnie nimi zarządzać. Zadaniem państwa nie jest budowa-

nie fabryk, lecz zapewnienie stabilnego prawa, sprawnych decyzji administracyjnych oraz warunków do uczciwej konkurencji.

W niedawnym wywiadzie dla DGP wiceprezes NFOŚiGW, Paweł Augustyn stwierdził jednak, że to właśnie Narodowy Fundusz będzie finansował budowę instalacji recyklingowych.

Finansować - tak, ale jako instrument wsparcia, a nie główny inwestor i „właściciel rynku”. NFOŚiGW powinien dofinansowywać, gwarantować i kredytować projekty realizowane przez podmioty rynkowe, rozliczając je z uzyskanych efektów. Jeśli państwo zacznie samodzielnie budować i zarządzać instalacjami, wrócimy do niebezpiecznej logiki, w której „urzędnik wie lepiej”. A w tak skomplikowanej branży to gotowy przepis na marnotrawstwo pieniędzy. O sukcesie powinny decydować kompetencje operacyjne, efektywne technologie i rzetelna ocena ryzyka, a nie decyzje polityczne.

Czy do sfinansowania tych potrzeb nie wystarczy nam środków unijne?

Nie wystarczy - i widać to wyraźnie w obecnym podejściu rządu do finansowania inwestycji. Minister Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz wspominała niedawno o zmniejszeniu puli pożyczek z KPO o 20 mld zł. Podkreśliła przy tym, że część tych środków dotyczyła projektów możliwych do sfinansowania komercyjnie, a mniejsza pożyczka oznacza niższe koszty obsługi i mniejszą presję na budżet. To jest dokładnie ten kierunek myślenia, który powinien obowiązywać także w gospodarce odpadami: inwestycje tam, gdzie to możliwe, powinny być finansowane rynkowo, a środki publiczne mają je jedynie uzupełniać, a nie zastępować. Dlatego zarządzanie przez NFOŚiGW całym strumieniem opłat od producentów uważam za kierunek ryzykowny. To instytucja stworzona do programów dotacyjno-pożyczkowych, o rozbudowanych procedurach i innej dynamice niż system, który musi reagować w czasie rzeczywistym. Fundusz może zbudować strumień finansowania, ale niekoniecznie taki, który będzie uruchamiany szybko i celowo tam, gdzie realnie poprawi selektywną zbiórkę oraz poziom recyklingu.

Prezes Augustyn twierdzi jednak, że opłaty od producentów będą „pieniędzmi znaczącymi”, przeznaczonymi w całości na finansowanie systemów gminnych: od selektywnego zbierania, przez transport, aż po sortowanie odpadów.

Sam fakt, że pieniądze są „znaczące”, wcale nie gwarantuje ich celowego i efektywnego wydatkowania. Znamy to z praktyki - z wydatkowania funduszy pochodzących z handlu uprawnieniami do emisji CO₂, opłat za torby foliowe czy programu „Czyste Powietrze”. Jeśli wrzucimy te środki do jednego worka i oddamy do redystrybucji rozbudowanej strukturze administracyjno-rozliczeniowej, znaczna ich część zostanie pochłonięta przez obsługę

systemu: procedury, kontrolę i sprawozdawczość.

Pilne wdrożenie ROP w gospodarce opakowaniami jest dziś absolutnym priorytetem. Równie ważne jest jednak to, jak te pieniądze zostaną wydane i jakie będzie stworzył cały system. Wbrew temu, co twierdzi prezes Augustyn istnieje alternatywa. Od dawna bowiem na urzędowych biurkach leży model nazwany „Sprawiedliwy ROP”, wypracowany przez reprezentatywne środowiska branżowe i samorządowe. Zakłada on przejrzyste zasady rozliczeń, realną kontrolę efektów i kierowanie środkami tam, gdzie faktycznie poprawiają selekcję i recykling - bez tworzenia kosztownej, scentralizowanej maszyny redystrybucji.

Poza tym miejmy też na uwadze, że sam ROP nie rozwiąże wszystkich problemów. W Unii Europejskiej systemy te działają od lat, a mimo to recykling w wielu miejscach przechodzi obecnie kryzys opłacalności, co zmusza niektóre instalacje do zamknięcia. To wyraźny sygnał, że musimy nie tylko dofinansowywać system, ale przede wszystkim uszczelniać prawo i stabilizować rynek surowców wtórnych - zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. Nie wolno udawać, że wystarczy przestawić spójną na „państwowy przelew”.

Przejdźmy do finansów lokalnych. Według danych Regionalnych Izb Obrachunkowych w 2024 r. systemy gospodarki odpadami w gminach nie bilansowały się, a samorządy musiały dopłacić do nich ok. 1,1 mld zł z własnych budżetów. W tej sytuacji wiele gmin upatruje w ROP źródła środków niezbędnych do zmniejszenia tego deficytu i ograniczenia presji na dalsze podwyżki opłat dla mieszkańców. Czy to realny kierunek?

Po pierwsze: tak, w 2024 r. system zamknął się deficytem ponad 1,1 mld zł, ale nie jest to „żelazna reguła” - jeszcze w 2022 r. odnotowano nieznaną nadwyżkę w wysokości ok. 10 mln zł. Po drugie: musimy uczciwie wskazać źródła tego deficytu. Pierwotna zasada ustawa była jasna: system ma się bilansować z opłat wnoszonych przez mieszkańców. Tymczasem w praktyce samorządy zaczęły traktować stawki opłat jako narzędzie polityczne. Ponieważ jest to kwestia wrażliwa społecznie, opłaty były często „zamrażane” pomimo realnie rosnących kosztów obsługi systemu. Po trzecie: mamy problem z elementarną ściągłością należności i uczciwością deklaracji. Z danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych wynika, że zaległości mieszkańców w opłatach za odpady w skali kraju w 2024 r. przekroczyły 943 mln zł. Do tego dochodzi zjawisko zanizania liczby mieszkańców w deklaracjach „śmieciowych” - samorządowcy przyznają, że w niektórych gminach poza systemem może się znajdować nawet do 30% mieszkańców.

W tym kontekście ROP nie może być traktowany jako „kropelówka”, która ma po prostu przykryć niską ściągłością, zanizone deklaracje i błędy zarządcze. Zadaniem ROP jest zapobieganie powstawaniu odpadów opakowaniowych i ograniczanie ich masy, a także finansowanie gospodarowania odpadami opakowaniami - a nie latanie wszystkich dziur w systemie komunalnym. Jeśli ktoś wprawia opinię publiczną, że centralizacja i redystrybucja naprawia te fundamentalne problemy, to sprzedaje złudzenie. Centralizacja nie uzdrowi systemu - ona jedynie przeniesie koszty na inny poziom, czyniąc je mniej widocznymi. Rachunek ostatecznie i tak zapłaci obywatel.

Polski sektor odpadowy przeszedł ogromną metamorfozę właśnie dzięki mechanizmom konkurencji. To firmy prywatne inwestowały, wdrażały nowoczesne technologie i systematycznie poprawiały jakość usług. Odpad przestał być wyłącznie problemem - stał się surowcem i realnym paliwem dla gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ)