

Julia Sawińska
Ewa Solarz

DIAGNOZA RYNKU PROJEKTÓW REWITALIZACYJNYCH POD KĄTEM MOŻLIWOŚCI ZASTOSOWANIA PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

Abstrakt. Celem artykułu była analiza możliwości wykorzystania PPP w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych, zrealizowanych w ramach ZPORR w województwie mazowieckim. Wybierając projekty, kierowano się ich kompleksowością, wartością oraz szczegółowością analiz przedprojektowych.

Przeanalizowano projekt „Kamienica artystyczna – rewitalizacja kamienicy położonej w Radomiu przy ulicy Rwańskiej 7 (zaprojektuj i wybuduj)” oraz projekt „Rewaloryzacja Parku im. K. A. Dittricha w Żyrardowie”.

W realizacji obu projektów nie zastosowano formuły PPP. W obu przypadkach zarówno po stronie partnera publicznego, jak i prywatnego powinny pojawić się wyraźne korzyści. W analizowanych projektach nie wykazano wystarczających korzyści dla partnera prywatnego. Doświadczenia zagraniczne pokazują, że przy odnowie budynków mieszkalnych partner prywatny zyskuje przy większych inwestycjach. Współpraca publiczno-prywatna przy rewaloryzacji parków jest najczęściej dodatkowym elementem większej inwestycji deweloperskiej zlokalizowanej w sąsiedztwie.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), rewitalizacja, ZPORR

Artykuł jest skróconą wersją raportu z projektu badawczego „Diagnoza rynku projektów rewitalizacyjnych w ZPORR w województwie mazowieckim pod kątem możliwości zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego”. Jest efektem pracy grupy studentek ze Studenckiego Koła Naukowego Inwestycji i Nieruchomości SGH, w którego skład wchodziły: Julia Sawińska, Ewa Solarz i Karolina Żelazek. Przedmiotem analizy były największe i najbardziej skomplikowane pod względem zakresu przedsięwzięcia rewitalizacyjne zrealizowane w woj. mazowieckim w ZPORR.

Pomimo niewielkiego budżetu (w stosunku do klasycznych projektów w partnerstwie publiczno-prywatnym) oraz z góry założonego braku dochodowości analizowanych projektów, podjęto próbę wskazania typów projektów rewitalizacyjnych, które ze względu na swoje cechy mogły być realizowane w formie PPP. Następnie, na podstawie szczegółowej analizy wybranych przedsięwzięć oraz dopasowanych do nich doświadczeń zagranicznych przedstawiono dyskusję możliwości wykorzystania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego w podobnych projektach z zakresu rewitalizacji miast. Głównym celem raportu była promocja formuły PPP jako alternatywy dla tradycyjnej metody finansowania¹ i organizowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

¹ Metoda tradycyjna polega na tym, że całość finansowania i odpowiedzialności za projekt leży po stronie podmiotu publicznego i oparte jest na Ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759.

Najważniejszymi celami rewitalizacji są:

- remont i modernizacja budynków, infrastruktury i sfery przestrzeni publicznej,
- zmiany w strukturze społecznej,
- ożywienie gospodarcze dzielnicy,
- zachowanie dziedzictwa kulturowego i nadanie dzielnicy charakteru promocyjnego².

Zaplanowane w programie rewitalizacji³ przedsięwzięcia to w skali pojedynczego polskiego miasta nakłady średnio 158,5 mln zł⁴. Obecnie w większości działania te finansowane są ze środków unijnych. Jak pokazują badania Instytutu Rozwoju Miast, jedynie 15% projektów zakwalifikowanych w LPR do ubiegania się o dofinansowanie w ramach regionalnych programów operacyjnych będzie mogło na nie liczyć⁵. Miasta, dysponując niewielkimi w stosunku do potrzeb rewitalizacyjnych środkami własnymi oraz mając na uwadze ograniczanie długu publicznego, powinny zwrócić uwagę na PPP jako alternatywną formę finansowania rewitalizacji miast. Ponadto dzięki wprowadzeniu zwrotnego instrumentu finansowego wsparcia projektów rewitalizacyjnych (inicjatywa JESSICA), część środków z dotacji została przesunięta w RPO na wspieranie projektów z dodatnią stopą zwrotu, w tym przedsięwzięć PPP.

Tabela 1. Główne cechy metody tradycyjnej i PPP

Rodzaj czynności	Metoda tradycyjna	Partnerstwo publiczno-privatne
Zarządzanie	Podmiot publiczny	Podział kompetencji odpowiedni do wiedzy i doświadczenia partnerów
Finansowanie inwestycji	Podmiot publiczny	Partner prywatny (w całości lub części)
Obciążenie finansowe partnera publicznego w fazie eksploatacji	Stałe	Zależnie od poziomu wydajności i realizowanego przedsięwzięcia
Podział ryzyka	W całości po stronie podmiotu publicznego	W zależności od zapisów umowy podzielone między partnera publicznego i prywatnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Gospodarki i Pracy, *Partnerstwo publiczno-privatne jako metoda realizacji zadań publicznych*, 2005, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa

Partnerstwo publiczno-privatne jest powszechnie stosowanym w Europie i na świecie mechanizmem finansowania rozwoju i rewitalizacji miast [2]. Tabela 1 pokazuje główne cechy PPP i metody tradycyjnej w odniesieniu do zarządzania przedsięwzięciem, jego finansowania, eksploatacji oraz podziału ryzyka.

Do rozstrzygnięcia o wyborze formuły prowadzenia przedsięwzięcia między PPP a metodą tradycyjną w praktyce biznesowej stosuje się komparatory, czyli narzędzia ułatwiające sporządzenie rachunku korzyści i strat przy zastosowaniu obu metod.

² Załącznik do Uchwały Nr 535/ 2004 Rady Miejskiej w Radomiu... [7], s. 4.

³ W Polsce w lokalnym programie rewitalizacji.

⁴ Jarczewski W., Kuryło M. [3], s. 255.

⁵ Tamże, s. 256.

Zazwyczaj spotkać się można z 3 typami komparatorów:

- skanowanie publiczno-prywatne (*public-private scan*, PPS), za pomocą którego wstępnie analizujemy, czy w danym przypadku warto zastosować formułę PPP czy metodę tradycyjną,
- komparator publiczno-prywatny (*public-private comparator*, PPC), za pomocą którego dokonujemy rozeznania, który model partnerstwa publiczno-prywatnego jest odpowiedni do danego projektu⁶,
- komparator sektora publicznego (*public sector comparator*, PSC), który stosuje się do oszacowania kosztu partnerstwa w zestawieniu z metodą tradycyjną [5].

Prowadząc badanie, zastosowano analizę zbliżoną do PPS. W woj. mazowieckim zrealizowano w latach 2004-2009 33 projekty rewitalizacji obszarów miejskich w ramach poddziałania 3.3.1. Rewitalizacja obszarów miejskich (tab. 2.).

Tabela 2. Projekty rewitalizacyjne w woj. mazowieckim w działaniu 3.3.1. ZPORR

Lp.	Rodzaj projektu	Liczba projektów
1.	Poprawa bezpieczeństwa (monitoring wizyjny)	2
2.	Termomodernizacje i remonty budynków	8
3.	Przebudowa ulic	7
4.	Renowacja lub modernizacja budynków ze zmianą sposobu użytkowania lub wprowadzeniem nowych funkcji	5
5.	Obiekty sportowe i rekreacyjne	4
6.	Organizacja przestrzeni publicznej z obiektami dziedzictwa narodowego	7

Źródło: Sawińska J., Solarz E., Żelazek K., 2010, *Diagnoza rynku projektów rewitalizacyjnych w ZPORR w województwie mazowieckim pod kątem możliwości zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego*, materiał niepublikowany, SGH, Warszawa

Do szczegółowej analizy wybrane zostały dwa projekty według następujących kryteriów:

- analizy przedprojektowe pozwalające na ocenę przewag i słabości wykorzystania PPP w porównaniu z metodą tradycyjną, a więc choć uproszczone zastosowanie komparatora PPS,
- kompleksowość projektu (jednoczesne prowadzenie dużej liczby złożonych prac),
- względnie wysoka wartość projektu w porównaniu z innymi projektami rewitalizacyjnymi.

Pierwszym szczegółowo analizowanym projektem była „Kamienica artystyczna – rewitalizacja kamienicy położonej w Radomiu przy ul. Rwańskiej 7”. Renowacja i zmiana funkcji kamienicy była częścią Lokalnego programu rewitalizacji Miasta Kazimierzowskiego – zabytkowej części Radomia (układ urbanistyczny tej dzielnicy oraz większość obiektów wpisana jest do rejestru zabytków). Z uwagi na pogłębiającą się degradację techniczną i społeczną Miasta Kazimierzowskiego LPR zakładał przede wszystkim:

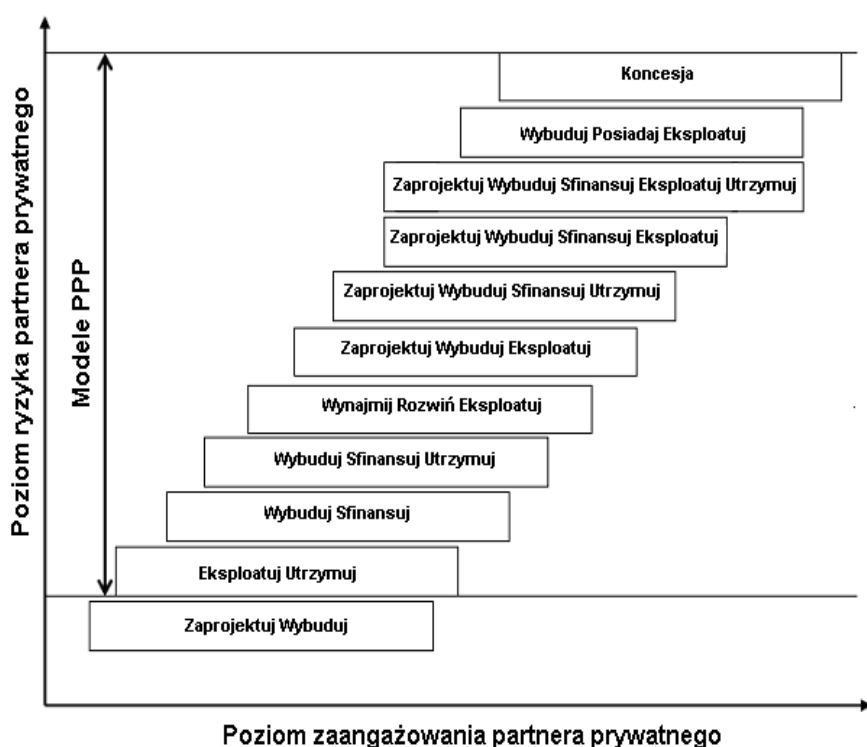
- rozwój handlu przy jednoczesnym działaniu na rzecz poprawy walorów zabytkowych i estetycznych,

⁶ Obydwa komparatory mają zastosowanie na poziomie przeglądu i przygotowania projektu.

- wprowadzenie i rozwój funkcji kulturalnych i publicznych,
- poprawę bezpieczeństwa i jakości infrastruktury,
- rozwój turystyki i poprawę wizerunku miasta ([7], s. 13).

W celu rewitalizacji Miasta Kazimierzowskiego przeprowadzono m.in. renowację i zmianę funkcji Kamienicy artystycznej przy Rwańskiej 7. Obecnie są tam zlokalizowane lokale gastronomiczne i użytkowe, klub fitness, biuro rachunkowe oraz 3 mieszkania dla stypendystów – artystów radomskich.

Projekt ten został wybrany do analizy przede wszystkim ze względu na to, że w ogłoszeniu o przetargu w Biuletynie Zamówień Publicznych [4] zakres zadań określono jako „zaprojektuj i wybuduj”. Jest to rozwiązanie uznawane w literaturze za ostatnie stadium współpracy podmiotów publicznych i prywatnych przed PPP (ryc. 1).



Ryc. 1. Skala projektów partnerstwa publiczno-prywatnego

Źródło: *Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships* 2008, s. 17

Wykonanie projektu zleciła firma Rewitalizacja Sp. z o.o., która pełni funkcję operatora rewitalizacji. Projekt o wartości 4 276 379,78 PLN otrzymał 425 940,95 PLN dofinansowania z Funduszu EFRR, 42 498 PLN pochodziło z budżetu Państwa, pozostałe 1 932 580,60 PLN ze środków własnych spółki (w 100% z kredytu).

Przetarg odbył się we wrześniu 2007 r., w specyfikacji istotnych warunków zamówienia podkreślono znaczenie doświadczenia wykonawcy i wysokiej jakości oferowanych usług, nie było to zwykłe odnowienie, ale także stworzenie załączka życia kulturalnego. Wysokiej jakości renowacja w oczywisty sposób miała zwiększyć wartość nieruchomości, co miało wpłynąć także na możliwości uzyskiwania wysokiego dochodu z najmu. Symulacje finansowe sporządzone w trakcie badania oparte na danych dotyczących struktury finansowania

projektu oraz możliwości generowania zysków przez tego typu obiekty sugerują, że przy wyborze modelu „zaprojektuj-wybuduj-eksploatuj” (*design build operate*):

- 1) nie ma możliwości, żeby nakłady inwestycyjne zwróciły się przez 5 ani nawet 20 lat,
- 2) konieczna byłaby partycypacja strony publicznej zarówno w finansowaniu samej inwestycji, jak i prawdopodobnie podczas eksploatacji, więc ryzyko w dużej części pozostałoby po stronie podmiotu publicznego.

Doświadczenia zagraniczne wskazują jednak, że projekty tego typu mogą być i są realizowane w PPP, lecz obejmują całe osiedla mieszkaniowe, nie zaś pojedyncze budynki. Podobne rozwiązanie można również sugerować w przypadku polskich przedsięwzięć rewitalizacyjnych, zwłaszcza że dzięki stosowaniu reguł zawierania kontraktów FIDIC [6] podmioty publiczne doskonale radzą sobie z włączaniem do umowy zapisów, które powinna zawierać umowa o PPP, m.in. zakres obowiązków obu stron, podział kosztów i ryzyka, odpowiedzialności oraz innych kwestii związanych z wykonaniem projektu.

Kolejny analizowany projekt „Rewaloryzacja Parku im. K. A. Dittricha w Żyrardowie” był wpisany do Lokalnego programu rewitalizacji Żyrardowa. Celami bezpośrednimi wynikającymi ze strategii rozwoju miasta Żyrardowa były przede wszystkim: poprawa estetyki i funkcjonalności przestrzeni publicznej, rozwój infrastruktury kulturalno-rekreacyjnej oraz zwiększenie bezpieczeństwa mieszkańców [7]. Te wszystkie cele miały być osiągnięte poprzez tworzenie warunków rozwoju kultury, sportu i turystyki. Biorąc pod uwagę ten punkt strategii, przewidziano w ramach ZPORR renowację elewacji Muzeum Mazowsza Zachodniego znajdującego się na terenie parku. Ponadto rewaloryzacja polegała na zagospodarowaniu prawie 6 ha parku, wzbogaceniu o różnorodne elementy małej architektury i architektury krajobrazu. Cała inwestycja była przeprowadzona w latach 2004-2007 i składała się z 3 etapów o łącznym koszcie ok. 9 mln zł [1]. Niezależnie od prowadzonych działań rewitalizacyjnych na przylegających terenach prowadzone były dwie duże luksusowe inwestycje deweloperskie: Stara Przędzalnia i Lofty de Girarda. Zazwyczaj projekty rewaloryzacji parków nie są łączone z PPP, tymczasem są takie projekty na świecie, które zasłynęły z tego właśnie, że są realizowane tą metodą. Najczęściej jest tak wtedy, gdy park sąsiaduje z podupadającym osiedlem mieszkaniowym, kompleksem sportowo-rekreacyjnym potrzebującym modernizacji lub szpitalem [2].

Na podstawie doświadczeń zagranicznych bardziej polecane w przypadku rewaloryzacji Parku im. K. A. Dittricha byłoby partnerstwo samorządu lokalnego z deweloperami prowadzącymi inwestycje w bezpośrednim sąsiedztwie parku. Ze względu na luksusowy charakter loftów powstających w okolicy parku i duże możliwości marketingowe partnerstwo to mogłoby być korzystne dla deweloperów. Ponieważ jednak współpraca deweloperów z samorządami lokalnymi rzadko dochodzi do skutku, a inne rodzaje działalności gospodarczej, z której partner prywatny mógłby czerpać zyski nie zapewniają inwestycji wystarczającej rentowności, PPP w tym przypadku mogłoby być trudne do osiągnięcia. Nie powinno to jednak zniechęcać do wykorzystania pomysłu zaangażowania deweloperów jako potencjalnych partnerów prywatnych w podobnych projektach rewitalizacyjnych.

W Polsce wciąż rzadko wykorzystuje się PPP w projektach rewitalizacyjnych z uwagi na to, że jak dotąd nie było na nie dużego zapotrzebowania, gdyż większość projektów

rewitalizacyjnych dofinansowywano z funduszy europejskich. PPP jest otwartą formułą, pozwalającą na dopasowanie struktury dofinansowania i podział ryzyka pomiędzy samorząd lokalny a partnerów prywatnych. Dlatego w realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych warto oprócz środków unijnych brać pod uwagę potencjalną współpracę z podmiotem prywatnym. Często środki dotacyjne nie są w stanie zaspokoić wszystkich potrzeb rewitalizacyjnych. Z danych historycznych wynika, że środki takie starczą na zrealizowanie zaledwie 15% wszystkich projektów rewitalizacyjnych w lokalnych LPR-ach. Zalety PPP, które mogą wynikać z realizacji projektów w tej formule, to przede wszystkim podział ryzyka oraz możliwość pozabilansowego finansowania dla samorządu lokalnego. Z powyższego można wnioskować, że kiedy samorządom powiększa się dług przy możliwym braku dotacji unijnych w kolejnych perspektywach finansowych, zwrócenie się w stronę PPP jest rozwiązaniem wartym polecenia.

Na podstawie przeprowadzonego badania można stwierdzić, że każdy projekt powinien być analizowany indywidualnie. Nie ma jednej standardowej reguły pomagającej we wstępnej fazie pracy nad projektem zakwalifikować go bezbłędnie do PPP lub metody tradycyjnej. Pierwszym etapem, który może pomóc w wyborze najlepszej metody realizacji projektu, jest przyjęcie określonych kryteriów klasyfikacji projektu, takich jak wielkość projektu, stopień skomplikowania robót budowlanych oraz dostępność dokładnych informacji do analiz przedprojektowych, w tym materiałów o podobnych projektach realizowanych w kraju i zagranicą. Wyniki analizy porównawczej pomogą odpowiedzieć na pytanie, czy zastosowanie PPP w projekcie rewitalizacyjnym przyniesie więcej korzyści niż metoda tradycyjna.

Literatura

1. Corters Consulting, *Studium wykonalności „Rewaloryzacja Parku im. K.A. Dittricha II i III etap”*, s. 43.
2. DLA Piper, EPEC, *European PPP Report 2009*, grudzień 2009.
3. Jarczewski W., Kuryło M., 2010, *Rewitalizacja w liczbach*, [w:] Ziobrowski Z., Jarczewski W., 2010, *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, red. Z. Ziobrowski, W. Jarczewski, t. 8, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
4. Ogłoszenie nr 176103 – 2007 o zamówieniu na roboty budowlane z dnia 25.09.2007 r., *Radom: Zaprojektowanie i remont wraz ze zmianą sposobu użytkowania – Kamienicy artystycznej położonej przy ul. Rwańskiej 7 w Radomiu (nr sprawy 2/2007/ZP)*, http://www.przetargi.egospodarka.pl/176103_ZAPROJEKTOWANIE-I-REMONT-WRAZ-ZE-ZMIANA-SPOSOBU-ZYTKOWANIA-KAMIENICY-ARTYSTYCZNEJ-POLOZONEJ-PRZY-UL-RWANSKIEJ-7-W-RADOMIU-NR-SPRAWY-2-2007-ZP_2007_2.html
5. *Partnerships Victoria. Guidance Material. Public Sector Comparator Technical Note*, <http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/0/E4C501A76F826D77CA2570C0001B45EA?OpenDocument>, kwiecień 2010
6. *Sposoby zarządzania projektami realizowanymi ze środków UE przy wykorzystaniu warunków FIDIC*, http://www.centrum-ppp.pl/forum/download/poznan/sposoby_zarzadzania_projektami_realizowanymi_ze_srodkow_ue.pdf, kwiecień 2010
7. Załącznik do Uchwały Nr 535/ 2004 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 13.12.2004 r. w sprawie uchwalenia Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Kazimierzowskiego w Radomiu.

8. Załącznik do Uchwały Nr XIX/165/04 Rady Miejskiej Żyrardowa z dnia 25.03.2004 r. w sprawie uchwalenia Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Żyrardowa, rozdział VI, dział A.

DIAGNOSIS OF THE REVITALIZATION PROJECT MARKET IN RESPECT OF THE POSSIBILITIES OF APPLYING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Abstract: The purpose of this paper is to analyse the possibilities of applying PPP in the revitalization projects conducted under the Integrated Regional Development Operating Programme (ZPORR) in the Mazowieckie Region. The criteria of the project selection included complexity, value and detailed introductory analysis.

The projects called the "Artistic Tenement Building: Revitalization of the Building Located at ul. Rwańska 7 in Radom (Design and Build)" and the "Renewal of the K.A. Dittrich Park in Żyrardów."

The PPP formula was not applied in those projects. Clear benefits could have been gained on the sides of both partners, public and private. The project subjected to our analysis failed to offer adequate benefits for a private partner. Foreign experiences demonstrate that a private partner is more successful in case of regeneration of large residential houses. Public-private co-operation in park regeneration is mostly an additional element of a larger development project conducted nearby.

Key words: public-private partnership (PPP), revitalization, ZPORR

Julia Sawińska
Ewa Solarz
Studenckie Koło Naukowe Inwestycji i Nieruchomości
Szkoła Główna Handlowa
Warszawa