



Partnerstwo Publiczno- Prywatne w rozwoju przestrzeni miejskiej

Polska praktyka na tle regulacji unijnych



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM *ERNST & YOUNG*

Tuna Tasan-Kok
Magdalena Załączna



Partnerstwo Publiczno- Prywatne w rozwoju przestrzeni miejskiej

Polska praktyka na tle regulacji unijnych



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM *ERNST & YOUNG*

Tuna Tasan-Kok
Magdalena Załączna

Warszawa 2010

Recenzenci:

Prof. Mark Hallerberg

Prof. dr hab. Hubert Izdebski

Projekt graficzny:

Kotbury

Zastrzeżenia prawne

Niniejszy raport został przygotowany przez pracowników naukowych i ma na celu dostarczenie czytelnikom ogólnych informacji na tematy, które mogą ich interesować.

Informacje zawarte w niniejszym raporcie nie stanowią w żadnym wypadku świadczenia usług.

Mimo iż dołożono należytych starań w celu zapewnienia rzetelności prezentowanych w raporcie informacji przez autorów, istnieje ryzyko pojawienia się nieścisłości. Ernst & Young Polska spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp. k. ("EY") nie ponosi jakiegokolwiek odpowiedzialności ani nie gwarantuje poprawności i kompletności informacji prezentowanych w raporcie. Raport może ponadto zawierać odnośniki do określonych ustaw i przepisów, które podlegają nowelizacji i stąd powinny być interpretowane wyłącznie w konkretnych okolicznościach, w których są cytowane.

Informacje zamieszczane są bez uwzględniania jakichkolwiek zmian i EY nie zapewnia ich kompletności, poprawności i aktualności, oraz nie udziela w tym zakresie żadnych gwarancji wyraźnych ani dorozumianych.

Ponadto w najszerszym dopuszczonym przez prawo zakresie EY wyłącza jakiegokolwiek gwarancje, wyraźne lub dorozumiane, w tym między innymi dorozumiane gwarancje sprzedaży i przydatności do określonego celu. W żadnym wypadku EY, powiązane z EY spółki ani też partnerzy, agenci lub pracownicy EY lub spółek powiązanych z EY nie ponoszą jakiegokolwiek odpowiedzialności wobec czytelnika lub innych osób z tytułu jakiegokolwiek decyzji lub działania podjętego na podstawie informacji znajdujących się w niniejszym raporcie ani też z tytułu jakichkolwiek pośrednich, szczególnych lub ubocznych strat, nawet w przypadku otrzymania informacji o możliwości ich wystąpienia.

© Copyright by Ernst & Young Polska Sp. z o.o. sp. k., Polska

W braku odmiennego zastrzeżenia, prawa autorskie do treści niniejszego raportu posiada Ernst & Young Polska Sp. z o.o. sp. k. Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadne materiały znajdujące się w niniejszym raporcie, w tym tekst i grafika, nie mogą być reprodukowane lub przesyłane w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób bez pisemnego zezwolenia EY.



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST&YOUNG

Rondo ONZ 1
00-124 Warszawa
tel. +48(22) 557 70 00
fax +48(22) 557 70 01
www.sprawnepanstwo.pl



Rok 2009 był już czwartym rokiem z rządu w którym Ernst & Young zdobył tytuł lidera rankingu renomowanego pisma Project Finance International w zakresie doradztwa w transakcjach project finance, obejmujących w większości przypadków struktury partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). W ostatnich sześciu latach w Polsce zostały uchwalone trzy ustawy regulujące

problematykę współpracy międzysektorowej w modelu szeroko rozumianego partnerstwa publiczno-prywatnego. Dopiero nowa ustawa regulująca partnerstwo publiczno-prywatne w ujęciu ścisłym oraz ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi zaczynają znajdować zastosowanie w praktyce. Z pewnością należy upatrywać w tym szansy na zwiększenie znaczenia projektów PPP w realizacji nowych inwestycji samorządowych i świadczeniu usług o charakterze publicznym. Do zwiększenia liczby realizowanych projektów PPP powinno także dojść ze względu na niekwestionowany wzrost kompetencji sektora publicznego w zakresie przygotowania inwestycji infrastrukturalnych w ostatnich latach, a także stopniowe wchodzenie większości projektów współfinansowanych ze środków UE w fazę ich realizacji oraz malejące dochody samorządów, wymuszające potrzebę poszukiwania pozabilansowych źródeł finansowania.

Niniejszy autorski raport zespołu, wyłonionego w konkursie programu Ernst & Young Sprawne Państwo, jest próbą opisanie bieżącego stanu zagadnień warunkujących szersze wdrożenie PPP w Polsce. Autorki podjęły także próbę zdefiniowania rekomendacji, służących rozwiązywaniu istniejących problemów oraz rozprzestrzenianiu dobrych praktyk. Ufamy, że raport przyczyni się do poprawy jakości realizacji projektów PPP w Polsce i podniesienia rangi PPP jako narzędzia skutecznie rozwiązującego problemy samorządów w służbie ich mieszkańcom.

Marcin Borek
Doradztwo Transakcyjne, Infrastruktura

Marcin.Borek@pl.ey.com

Spis treści

Podziękowania	7
1. Wprowadzenie	8
1.1. Omówienie zagadnienia PPP	8
1.2. Definicja problemu	9
1.2. Znaczenie europejskich regulacji rynku jednolitego	10
1.3. Cele i obszar badania	12
1.4. Proces badawczy: dane, ich pozyskiwanie, metodologia	12
1.5. Struktura opracowania	16
2. Wpływ regulacji jednolitego rynku na skuteczne wykorzystywanie PPP w rozwoju przestrzeni miejskiej	18
2.1. Traktat Europejski i prawo konkurencji, a perspektywy PPP w rozwoju przestrzeni miejskiej	18
2.2. Partnerstwo publiczno-prywatne w regulacjach europejskich	21
2.3. PPP a rozwój przestrzeni miejskiej: Kryteria skutecznego wdrażania projektów	23
2.4. Doświadczenia miast europejskich z pomocą publiczną i zamówieniami publicznymi: ryzyka i obszary potencjalnych zagrożeń	27
2.4.1. Pomoc publiczna	27
2.4.2. Zamówienia publiczne	30
2.4.3. Czynniki zewnętrzne	33
3. Obecna praktyka i możliwości wykorzystania PPP w dużych projektach rozwoju przestrzeni miejskiej w Polsce	34
3.1. Dotychczasowe wykorzystanie PPP w projektach rozwoju przestrzeni miejskiej w Polsce	34
3.2. Podstawy prawne PPP w Polsce	36
3.3. Wskaźniki sukcesu/powodzenia PPP w polskich miastach (czynniki twarde, miękkie i zewnętrzne)	37
3.4. Ocena polskich miast pod kątem czynników miękkich (doświadczenie, świadomość, zainteresowanie, chęci)	37
3.4.1. Doświadczenie	37
3.4.2. Świadomość	40
3.4.3. Zainteresowanie	43
3.4.4. Chęci	44
3.5. Ocena polskich miast pod kątem czynników twardych (efektywność administracyjna i możliwości instytucjonalne) ..	45
3.5.1. Efektywność administracyjna	45
3.5.2. Możliwości instytucjonalne	46

3.6.	Ocena polskich miast pod kątem czynników zewnętrznych (opinia publiczna, warunki/możliwości rynkowe, stopień przygotowania krajowego prawa)	47
3.6.1.	Opinia publiczna	47
3.6.2.	Warunki/możliwości rynkowe	48
3.6.3.	Stopień przygotowania krajowego prawa	48
3.7.	Ogólna ocena polskich aglomeracji miejskich pod względem możliwości sukcesu i potencjalnych ryzyk związanych z wdrażaniem PPP	50
4.	Ocena ryzyka, ewaluacja obecnego stanu prawnego PPP w Polsce. Rekomendacje	53
4.1.	Ocena ryzyka niedostosowania do regulacji unijnych w polskich miastach	53
4.2.	Ewaluacja przestrzegania regulacji odnośnie pomocy publicznej przy wdrażaniu projektów PPP w miastach: potencjalne problemy i ryzyka	55
4.2.1.	Doświadczenia i świadomość pomocy państwa w badanych miastach	59
4.3.	Ewaluacja przestrzegania zasad zamówień publicznych przy wdrażaniu projektów PPP w polskich miastach: potencjalne problemy i ryzyka	60
4.3.1.	Doświadczenia i świadomość zasad zamówień publicznych w badanych miastach	62
4.4.	Rekomendacje odnośnie rozwiązywania potencjalnych problemów	63
4.5.	Rekomendacje dotyczące wdrażania projektów PPP w miastach, na podstawie doświadczeń z innych krajów członkowskich	65
	Bibliografia	68
	Załącznik 1	72
	Przypisy	76
	Nasze raporty	78

Spis tabel

Tabela 1. Wskaźniki sukcesu w projektach PPP dotyczących rozwoju przestrzeni miejskiej	25
Tabela 2. Lista typowych błędów dotyczących naruszenia zasad pomocy publicznej, które mogą narażać powodzenie projektu PPP (według wybranych kryteriów znaczących dla projektów rozwoju przestrzeni miejskiej)	29
Tabela 3. Lista typowych błędów, które mogą narażać powodzenie projektu PPP na naruszenie zasad zamówień publicznych (według wybranych kryteriów znaczących dla rozwoju przestrzeni miejskiej)	32

Spis rycin

Rycina 1. Hierarchia struktur prawnych w projektach PPP	8
Rycina 2. Kryteria sukcesu w implementacji projektów rozwoju przestrzeni miejskiej na bazie PPP	25
Rycina 3. Ryzyka i obszary problematyczne we wdrażaniu PPP w aglomeracjach miejskich.....	28
Rycina 4. Fundusze UE na dofinansowanie zadań publicznych w dochodach budżetów miast (2006-2007). PLN na mieszkańca.	39
Rycina 5. Liczba firm z kapitałem zagranicznym na 10 000 mieszkańców w 2008	39

Podziękowania

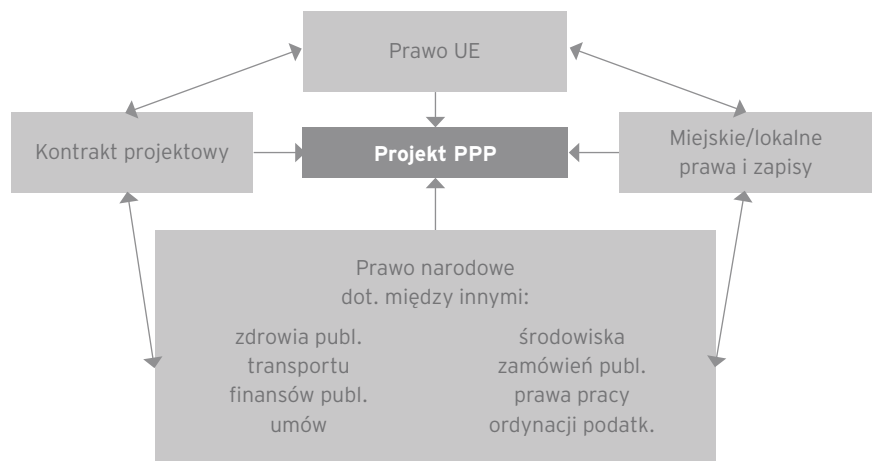
Autorki pragną podziękować programowi Ernst & Young Sprawne Państwo za sfinansowanie badań, naszym rozmówcom z metropolii polskich, którzy zorganizowali spotkania. Panu Bartłomiejowi Osiece, pani Aleksandrze Walentynowicz i dr Radosławowi Zubkowi za ich pomoc w trakcie badań i przy publikacji tego raportu, profesorowi Hubertowi Izdebskiemu i profesorowi Markowi Hallerbergowi za ich nieoceniony wkład i uwagi, a także Instytutowi Geografii i Organizacji Przestrzennej PAN za współpracę przy tym projekcie. Przedstawione w niniejszym raporcie opinie oraz odpowiedzialność za jego kształt spoczywa, oczywiście, całkowicie na nas samych.

1. Wprowadzenie

1.1. Omówienie zagadnienia PPP

Najlepszą definicją partnerstwa publiczno - prywatnego (PPP) w procesie rozwoju przestrzeni miejskiej jest partnerska relacja pomiędzy osobami reprezentującymi sektor publiczny a prywatnymi deweloperami, których „ambicje odnośnie rozwoju miasta nie mogłyby zostać zrealizowane w pojedynkę” (Sagalyn, 2007, s. 8). W ten sposób sektor publiczny (miasto) i sektor prywatny (prywatne firmy budowlane, deweloperskie, banki, firmy inwestycyjne itp.) współpracują przy realizacji zadań publicznych lub projektów, poprzez współfinansowanie lub inną formę współpracy partnerskiej, w której ryzyko finansowe ponoszone przez sektor publiczny jest w znacznym stopniu ograniczone. Czynnikiem aktywizującym do wykorzystania PPP są najczęściej ograniczone środki publiczne na pokrycie potrzeb inwestycyjnych, a z drugiej strony konieczność podnoszenia jakości i efektywności usług publicznych (EC, 2003). Na inwestycje PPP ma wpływ hierarchia ustrojów prawnych, co pokazuje Ryc.1

Rycina 1. Hierarchia struktur prawnych w projektach PPP



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Guidelines for Successful PPPs (EU, 2003).

Istnienie PPP jest warunkowane strukturą instytucjonalną zezwalającą sektorowi publicznemu na przejście od roli usługodawcy do roli zewnętrznego regulatora, zarządcy, monitorującego i promującego projekt (EU, 2003). Według podstawowej zasady ryzyka, które mogą być różnie określane w zależności od kontekstu instytucjonalnego, powinny być zarządzane przez tę stronę, która najlepiej będzie umiała

wywiązać się z tego zadania. Ryzyko tutaj oznacza każdy czynnik, zdarzenie czy wpływ mogący zagrozić powodzeniu i ukończeniu projektu na czas, jego jakości i kosztom (EU, 2003). Ogólnie przyjmuje się, że sektor publiczny chce, by w PPP przynajmniej część ryzyka finansowego ponosił sektor prywatny. Jednak, jak pokazują dotychczasowe badania, nadal to sektor publiczny częściej ponosi znaczne ryzyko finansowe i większe ryzyko przekroczenia kosztów niż oczekiwano (Flyvbjerg et al., 2003). Skala i typ ponoszonego przez sektory prywatny i publiczny ryzyka w każdym przypadku jest inna. W tym opracowaniu skupiono się przede wszystkim na ryzykach związanych z wdrażaniem projektów dotyczących rozwoju przestrzeni miejskiej o szerokim zasięgu, realizowanych dla sektora publicznego, a odnoszących się do konieczności dostosowania się do przepisów prawa unijnego, co opisano poniżej.

1.2. Definicja problemu

Projekty PPP to nie tylko jeden z najbardziej popularnych wśród europejskich rządów sposób finansowania na szeroką skalę projektów związanych z infrastrukturą bądź usługami publicznymi, ale także powszechnie stosowana forma finansowania znaczących projektów rozwoju przestrzeni miejskiej. Najczęściej projekty te dotyczą regeneracji miast, ale także tworzenia całkowicie nowych projektów, co przyczynia się do wzrostu zatrudnienia i inwestycji na obszarach miejskich o niskim stopniu rozwoju. Jednakże, ze względu na niejasność definicji tego typu współpracy w prawie UE, często pojawiają się problemy z wdrażaniem PPP w procesie rozwoju aglomeracji miejskich. Z definicji bowiem, projekty PPP zakładające współpracę pomiędzy czynnikami publicznymi a sektorem prywatnym na podstawie umów i innych uregulowań prawnych, a także ze względu na uruchamianą w tym przypadku procedurę przetargową, podlegają regulacjom UE dotyczącym wolnego, sprawiedliwego i przejrzystego obrotu gospodarczego. Ze względu na specyficzne wymagania pojawiające się w związku ze złożonością procesów rozwoju tkanki miejskiej, projekty te natrafiają na problemy w fazie wdrażania. Wynikają one z zasady jednolitego rynku europejskiego, która reguluje zarówno zakres pomocy publicznej, jak i procedury zamówień publicznych w sposób, który ma umożliwić wolność i przejrzystość zasad obrotu gospodarczego w całej Europie (Taan-Kok & Korthals Altes, 2008a). Dlatego do Komisji składane są skargi na łamanie przepisów odnośnie koncesji publicznych, pomocy publicznej czy zamówień publicznych.

W Polsce, która jest nowym krajem członkowskim, różne formy PPP stosowane są od lat dziewięćdziesiątych. Początkowo projekty te dotyczyły miejskich usług i budowy lub poprawy technicznej infrastruktury, z założenia były to więc niewielkie projekty realizowane

przez władze lokalne. W latach 90-tych nie istniały uregulowania odnoszące się wprost do PPP w narodowym systemie prawa. Wiele z realizowanych wtedy projektów można postrzegać jako PPP, ze względu na ich charakter, sposób organizacji i cele, mimo tego iż w sensie prawnym nie były to partnerstwa publiczno-prywatne. Władze lokalne są żywo zainteresowane stosowaniem tego typu rozwiązań, ale obecnie jest więcej ograniczeń i przeszkód utrudniających wdrażanie projektów typu PPP. Dzisiejszy poziom rozwoju infrastruktury i możliwość skorzystania ze środków unijnych mogą zachęcać duże miasta do skorzystania z PPP, zwłaszcza w projektach regeneracji i rozwoju przestrzeni miejskiej. W październiku 2005 roku określono jasno zasady partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Nowe prawo określało charakter i legalność PPP (Brzozowska, 2006). Jednakże, w praktyce nie korzystano z jego zapisów, co powoduje, że nie można uznać go za sukces (Gonet, 2008a). 6 stycznia 2009 Prezydent RP podpisał nowe prawo dotyczące PPP, które weszło w życie 27 lutego 2009 roku. Jest ono obietnicą nowych możliwości w korzystaniu z PPP, zarówno przez publiczne, jak i prywatne jednostki. Na razie jednak nie wiadomo, jaki będzie wpływ nowego prawa na powodzenie wdrażania projektów PPP na obszarach miejskich. Wynika to po części z tego, że prawo jest nowe, a władze miejskie nie mają doświadczeń w stosowaniu PPP w sensie formalnym. Jednak dodatkowym czynnikiem w projektach rozwoju aglomeracji miejskich jest stosowanie się do zasad pomocy publicznej i zamówień publicznych, które - jak pokazują cytowane przez nas przykłady projektów z innych krajów europejskich - stanowią przeszkodę w stosowaniu PPP.

1.3. Znaczenie europejskich regulacji rynku jednolitego

Traktat Europejski ustanawia zasady i regulacje (w tym dotyczące pomocy publicznej i zamówień publicznych), mające na celu wspieranie sprawiedliwego obrotu gospodarczego i przejrzystych zasad konkurencji, które mogą wpływać na programy rozwojowe na poziomie kraju. Co do zasady, pomoc publiczna nie jest dozwolona, a Komisja Europejska ma prawo kwestionować jej udzielanie. Jeśli chodzi o zamówienia publiczne, w przypadku gdy wykonywane roboty wynikają z konieczności planowania (tzn. w przypadku gdy deweloper rozbudowuje sieć infrastrukturalną na terenie realizacji własnej inwestycji, którą następnie odstępuje władzom lokalnym), nie podlegają one prawu o zamówieniach publicznych i nie wymagają procedury przetargowej według zasad unijnych. Jednakże, w prowadzeniu projektów partnerstwa publiczno-prywatnego Komisja nakłada obowiązek przetargów jawnych. Ma to wpływ na kształt PPP w Europie Zachodniej, gdzie projekty takie są instrumentem powszechnie stosowanym przez władze lokalne, służącym do rozwijania przestrzeni

miejskiej w ramach dużych projektów. Władze lokalne negatywnie postrzegają unijne procedury, jako podnoszące koszty transakcji, przedłużające procesy rozwojowe i wywołujące nieporozumienia pomiędzy lokalną administracją publiczną a deweloperami. Doświadczenia pozostałych krajów europejskich z wdrażaniem tego typu projektów mogą pomóc zrozumieć regulacje i praktyki PPP w Polsce, gdzie, ze względu na istniejące w tej chwili ograniczenia prawne i formalne problemy, mamy do czynienia raczej z projektami quasi PPP.

W Polsce dotychczasowe doświadczenia z PPP dotyczyły głównie dużych projektów infrastrukturalnych (drogi, wodociągi, kanalizacja, porty). Pojawiały się także w dużych miastach przypadki współpracy prywatno-publicznej przy pojedynczych projektach, dotyczących rewitalizacji fragmentów dzielnic lub terenów poprzemysłowych, na których budowano obiekty sportowo-rekreacyjne (na przykład Aquaparki). Wśród tej niewielkiej ilości miejskich projektów strona publiczna (miasto), jako właściciel gruntów, zawierała umowę z prywatnym przedsiębiorstwem na budowę lub rozbudowę danego terenu czy budynków, najczęściej w centrach miast i pod zastosowania komercyjne. W większości przypadków miasto lub strona publiczna pozostawały partnerem pasywnym, oferując grunty w zamian za udział w zyskach z przedsięwzięcia. Polskie miasta rozwinęły własne instrumenty (planowanie, określanie stref, pozwolenia, regulacje itp.) służące do wdrażania projektów na dużą skalę, ale przeważnie nie są one częścią większych planów o wymiarze społecznym, ani też w sensie prawnym do PPP.

Od czasu członkostwa w Unii Europejskiej, w warunkach gospodarki rynkowej i przy nowych regulacjach, miasta coraz wyraźniej zdają sobie sprawę z możliwości, jakie niesie wdrażanie projektów PPP dla planowego rozwoju aglomeracji miejskich, poprzez zagospodarowanie terenów poprzemysłowych i rewitalizację podupadłych dzielnic. Jednakże pełna implementacja regulacji jednolitego rynku nakłada na miasta pewne sztywne oczekiwania. Czy są one świadome zarówno możliwości, jak i zagrożeń (ryzyka) w zakresie planowania rozwoju miasta, jakie niosą ze sobą regulacje unijne? W jakim stopniu są one gotowe i mają możliwości dostosowania się do regulacyjnych ram, przy ograniczeniach nakładanych na nie w projektach rozwoju miejskiego realizowanych jako PPP? Chcąc poznać odpowiedź na te pytania skupimy się na dogłębnej analizie przypadków wybranych miast, poznając nie tylko świadomość zagadnień i gotowość do przeprowadzania projektów PPP w polskich miastach w ramach regeneracji tkanki miejskiej, ale także opracowując zestaw kryteriów umożliwiających odniesienie sukcesu w warunkach jednolitego rynku.

1.4. Cele i obszar badania

Podstawowym celem tego badania jest przede wszystkim zrozumienie, w jakim stopniu polskie miasta są gotowe i chętne do korzystania z PPP w projektach rozwoju przestrzeni miejskiej i w jakim stopniu mają świadomość praw unijnych dotyczących konkurencyjności, które mogą ograniczać powodzenie wdrażania planowanych projektów. Badanie skonstruowano w taki sposób, aby umożliwiło wskazanie zagrożeń i możliwości dla zwińczonego sukcesem wdrożenia PPP w rozwoju aglomeracji. Uzyskane przez nas wyniki jednoznacznie wskazują, że im lepiej miasta są przygotowane i im bardziej świadome możliwości wykorzystania PPP, a jednocześnie ograniczeń, jakie nakładają regulacje unijne w zakresie jednolitego rynku, tym mniej prawdopodobne, że napotkają poważne problemy lub ryzyko w procesie wdrażania. Jednocześnie, w momencie podsumowywania wyników (połowa 2009 roku) było zbyt wcześnie, aby zebrać w Polsce przykłady problemów z dostosowaniem do prawa unijnego, także dlatego, że do lata tego roku nie prowadzono żadnego projektu, który podlegałby definicji PPP według polskiego prawa. Dlatego obszar badania ogranicza się do argumentów dostarczonych przez zebrane dane w odniesieniu do początkowo stawianych tez.

1.5. Proces badawczy: dane, ich pozyskiwanie, metodologia

Badanie zostało zbudowane na trzech głównych tezach:

- 1) Wdrażanie projektów rozwoju przestrzeni miejskiej o dużej skali lub regenerujących tkankę miejską wygląda inaczej w każdym otoczeniu instytucjonalnym, ponieważ wszędzie istnieją różnorodne lokalne/typowe rodzaje relacji pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, rozmaite sposoby zawierania umów, nieformalne aspekty kontraktów (umowy ustne, relacje pośrednie itp.), a także inne lokalne uwarunkowania tworzące tło i kontekst konkretnych przypadków.
- 2) Przepisy dotyczące konkurencji obowiązujące w Unii Europejskiej bezpośrednio (czasem pośrednio) wpływają negatywnie na dotychczas stosowane lokalnie procesy wdrażania polityki rozwoju miast.
- 3) Władze lokalne nie są w pełni świadome konsekwencji uregulowań prawnych odnośnie jednolitego rynku obowiązujących w UE (zwłaszcza pomocy publicznej i zamówień publicznych), które dotyczą wykorzystywania partnerstw publiczno-prywatnych w projektach rozwoju miast.

Na podstawie tych przesłanek i przygotowania do bezpośredniej pracy badawczej określono następujące cele badania:

- 1) określenie czynników powodzenia projektów PPP w rozwoju aglomeracji miejskich na podstawie doświadczeń europejskich
- 2) zrozumienie doświadczeń polskich miast z PPP w rozwoju aglomeracji oraz ocena potencjalnych zagrożeń i obszarów problematycznych mogących utrudniać wdrażanie projektów
- 3) ewaluacja czynników powodzenia i ryzyka związanego z udziałem polskich miast w projektach PPP odnoszących się do rozwoju przestrzeni miejskiej w świetle europejskich regulacji.

Badanie było badaniem jakościowym, opartym na wywiadach, przeglądzie międzynarodowych przypadków oraz Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej. Przyjęto postawę hermeneutyczną, polegającą na wzajemnym procesie interakcji pomiędzy treścią badania a pozyskiwanymi danymi (Smith, 1998). Jest to metodologia niezwykle przydatna w badaniu tych obszarów społecznych, w których zachodzą częste zmiany lub które podlegają transformacji.

Podejście hermeneutyczne pozwoliło na poprawianie i dostosowywanie badania w miarę jego rozwoju, kiedy okazało się, że z dwóch powodów ocena obecnego wpływu regulacji unijnych na wdrażanie PPP nie będzie możliwa. Po pierwsze - okazało się, że prawo polskie w zakresie PPP jest nowe (uchwalone 19 grudnia 2008, podpisane przez Prezydenta 6 stycznia, opublikowane 5 lutego, weszło w życie 27 lutego 2009) a więc wpływ reguł pomocy publicznej i zamówień publicznych można tylko przewidywać. Póki co nie odnotowano jeszcze przypadku konfliktu. Po drugie, członkowie lokalnych władz, z którymi przeprowadzono rozmowy, mieli tylko ogólne pojęcie o zasadach tych regulacji, zwłaszcza pod kątem oceniania konkretnych czynników ryzyka, takich jak korzystanie ze specjalnych agencji czy konieczność rekompensaty zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych. Wyraźnie widać, że brakuje konkretnych doświadczeń i wiedzy. Można więc stwierdzić, że do lipca 2009 roku nie było w Polsce przypadków ryzyka w zdefiniowanych przez nas obszarach. Jednakże, na podstawie posiadanej wiedzy eksperckiej z zakresu rozwoju i planowania przestrzennego, możemy ustalić ocenę ryzyka dla każdego z obszarów. Co więcej, kryteria ryzyka określają ramy rekomendacji dotyczących przyszłości, a ocena obecnych ryzyk skupia się na problemie "świadomości" regulacji jako podstawowym czynnikiem powodzenia. Badanie przeprowadzono w trzech etapach:

- 1) Określenie międzynarodowych kryteriów powodzenia i ryzyka
- 2) Dobór polskich miast
- 3) Ewaluacja

Faza pierwsza: Określenie kryteriów powodzenia i ryzyka

Określono dwa zestawy kryteriów na podstawie analizy doświadczeń miast europejskich w zakresie urbanizacyjnych projektów PPP:

- 1) Ogólne kryteria powodzenia PPP w rozwoju przestrzeni miejskiej
- 2) Kryteria ryzyka i potencjalnych problemów związanych z niedostosowaniem do regulacji unijnych.

Kryteria te pozwoliły nam przyjrzeć się szczegółowo doświadczeniom z poszczególnych krajów. Ramy instytucjonalne oraz tradycja prowadzenia projektów rozwoju przestrzeni miejskiej, a także potencjalne ryzyka, czy obszary problematyczne związane z regułami jednolitego rynku, są odmienne dla każdego kraju. Ocena dotychczasowych doświadczeń krajów członkowskich z projektami PPP w rozwoju przestrzeni miejskiej i wskazanie konkretnych regulacji unijnych, które wpływały na ich przebieg, miała na celu:

- 1) stworzenie bazy danych projektów PPP w krajach Unii z uwzględnieniem wskaźników ryzyka i powodzenia we wdrażaniu projektów w ramach regulacji jednolitego rynku
- 2) opracowanie kwestionariusza określającego szczegółowe pytania, które pozwolą ocenić potencjalne problemy polskich miast w ramach regulacji UE

Faza druga: Dobór polskich miast i praca badawcza

Chciałyśmy zrozumieć dotychczasowe doświadczenia i oczekiwania na przyszłość, jakie mają polskie miasta odnośnie projektów PPP, ponieważ niektóre z nich tylko w ograniczonym stopniu realizowały podobne projekty. Dobór polegał na trzystopniowej ocenie każdego przypadku, w której brano pod uwagę:

- 1) zainteresowanie i potencjał dla wdrażania projektów
- 2) doświadczenia we współpracy publiczno-prywatnej (w dowolnej formie)
- 3) wielkość miasta (pod względem populacji)

W wyniku wybrano 13 miast jako miasta fokusowe: 3 duże miasta (Warszawa, Łódź, Kraków), 5 średnich (Wrocław, Gdańsk, Szczecin, Katowice, Toruń) i 5 małych miast (Zabrze, Bytom, Słupsk, Opole, Tychy). Rozmiar miał znaczenie ze względu na założenie, że większe miasta powinny teoretycznie przyciągnąć więcej inwestorów prywatnych. Faktycznie we wczesnych latach transformacji większość zagranicznych inwestycji skupiała się w dużych miastach, jak Warszawa

czy Kraków. Nie tylko podniosło to ilość posiadanych doświadczeń z sektorem prywatnym w dużych miastach, ale decydowało o zainteresowaniu (a później konkurencji) ze strony mniejszych miast. Badanie terenowe polegało na przeprowadzeniu wywiadu z konkretnymi przedstawicielami władz miejskich. Przeprowadzono rozmowy z przedstawicielami biur Rozwoju, Inwestycji, Strategii, Planowania i Finansów w 11 miastach - spośród wybranych 13tu 10 miast zgodziło się na spotkania; dodatkowym miastem był Sopot, zaklasyfikowany jako miasto małe. Pomimo iż pierwotnie nie znalazł się na liście fokusowej, władze miasta okazały duże zainteresowanie badaniem. Dodatkowo, wybrano jedno małe miasto do próby kontrolnej (Konstantynów Łódzki). W trzech przypadkach (Opole, Tychy, Konstantynów Łódzki) przedstawiciele władz stwierdzali, że miasto nie brało, nie bierze i nie będzie brało udziału w projektach PPP. Jest to tym bardziej zastanawiające, że w dwóch z nich (Opole i Tychy) oficjalnie podaje się informację o zainteresowaniu udziałem w PPP. W trzecim mieście stwierdzono, że dofinansowanie ze środków unijnych jest wystarczające, a miasto nie byłoby w stanie przygotowywać nowych projektów ze względu na skromny budżet, gdyż groziłoby to naruszeniem zasad budżetowych. Wskazuje to na ogromny brak świadomości istoty PPP we władzach niektórych miast. Natomiast we Wrocławiu, mieście z niebagatelnym doświadczeniem w zakresie projektów quasi - PPP, pomimo trwających 3 miesiące ustaleń, nie udało się zorganizować spotkania z właściwymi urzędnikami.

Próba badawcza

Dlatego ostatecznie badania objęły 11 miast, w których przeprowadzono pogłębione wywiady. Miasta podzielić można na trzy grupy:

- 1) *Grupa I* (duże miasta o dużym stopniu zainteresowania i doświadczenia): Warszawa, Łódź i Kraków
- 2) *Grupa II* (średnie miasta, średnie zainteresowanie oraz doświadczenie): Gdańsk, Szczecin, Katowice, Toruń
- 3) *Grupa III* (małe miasta, średni lub niski poziom zainteresowania tematyką PPP i niewielkie doświadczenie): Zabrze, Bytom, Słupsk, Sopot

Po ostatecznym wyborze miast przystąpiono do przeprowadzenia wywiadów kwestionariuszowych z przedstawicielami władz. Celem wywiadów było ustalenie następujących kwestii:

- 1) Ogólne ramy PPP w UE:
 - świadomość i znajomość regulacji unijnych odnośnie rynku jednolitego, a zwłaszcza w zakresie zamówień publicznych i pomocy publicznej

- znajomość polskich zasad PPP
- ogólne zainteresowanie, doświadczenia i chęć korzystania z PPP
- chęć skorzystania z PPP w rozwoju miasta

2) Ryzyko lub czynniki powodzenia:

- możliwe kryteria ryzyka (na podstawie badań międzynarodowych przykładów)
- istniejące instrumenty mogące być czynnikami ryzyka
- przyzwyczajenia lub tradycyjne sposoby rozwoju i planowania miejskiego, które mogą stać się źródłem zagrożeń
- wizja lub pomysły na wykorzystanie PPP w rozwoju miasta w przyszłości

Faza trzecia: Ewaluacja szans powodzenia i rozpoznawanie ryzyka

Porównano Polskie miasta należące do różnych kategorii, aby sprawdzić:

- *Jakie jest ryzyko, że miasta zainteresowane PPP, mające potencjał i doświadczenie, mogą mieć problemy w realizacji projektów.*
- *W jakim stopniu świadomość unijnych regulacji pokrywa się z doświadczeniem oraz jakie ma to znaczenie dla wdrażania PPP.*
- *Jak wysokie może być ryzyko niedostosowania się do norm w miastach dużych i małych.*
- *Jakiego typu ryzyka związane z niedostosowaniem do norm istnieją w polskich miastach.*

1.6. Struktura opracowania

Raport składa się z czterech podstawowych części:

- **W części pierwszej** wprowadzono główne zagadnienia niniejszego raportu, a także podstawowe zagadnienia związane ze znaczeniem regulacji dotyczących jednolitego rynku europejskiego. Określono w niej założenia i ramy przeprowadzonego badania, przedstawiając metodologię i dane.
- **W części drugiej** określono kryteria powodzenia lub ryzyka dla wdrażania projektów PPP w rozwoju aglomeracji miejskich, na podstawie aktualnych przykładów, w których wystąpiły problemy dotyczące zasad udzielania pomocy publicznej i zamówień publicznych. Pomimo dobrej znajomości tematyki zamówień i pomocy publicznej w krajach "starej" Unii Europejskiej, problemy

z naruszeniem zasad zdarzają się nawet w najbardziej doświadczonych metropoliach.

- **Część trzecia** dotyczy rozpoznania obecnej praktyki i możliwości powodzenia projektów PPP w Polsce, zwłaszcza projektów rewitalizacji lub rozwoju obszarów miejskich, w oparciu o przeprowadzone badanie. Ponieważ zarówno regulacje UE, jak i prawo dotyczące PPP w Polsce są relatywnie nowe, skupiono się przede wszystkim na ocenie potencjalnego powodzenia polskich miast w realizowaniu takich projektów, na podstawie aktualnych praktyk i tendencji do stosowania tego typu narzędzi rozwoju.
- **Część czwarta niniejszego raportu** ma na celu określenie ryzyka niedostosowania do prawa UE we wdrażaniu projektów PPP w polskich miastach, ewaluację obecnego stanu uregulowania PPP w Polsce w odniesieniu do regulacji UE oraz przedstawienie rekomendacji dla miast, mogących doprowadzić do bezproblemowego przeprowadzania projektów PPP w ramach regulacji unijnych.

2. Wpływ regulacji jednolitego rynku na skuteczne wykorzystanie PPP w rozwoju przestrzeni miejskiej

2.1. Traktat Europejski i prawo konkurencji, a perspektywy PPP w rozwoju przestrzeni miejskiej

Wprowadzanie Jednolitego Rynku w obrębie Wspólnoty Europejskiej (1993) oraz w Europejskim Obszarze Gospodarczym (2002) to proces, który w praktyce nadal się toczy (Korthals Altes, 2006). Ma wpływ na legislację władz lokalnych i regionalnych, chociażby na planowanie, edukację zawodową, transport lokalny, ochronę środowiska czy zasady handlu (John, 2000; Bishop i in., 2000). Europejskie regulacje znacząco wpływają na krajowe praktyki zagospodarowania przestrzennego (ze względu na zasady udzielania pomocy publicznej), a także na uwarunkowania planowania (co wiąże się z ograniczeniami wynikającymi z zasady zamówień publicznych - Tasan-Kok i Korthals Altes, w opracowaniu).

Zasady dotyczące pomocy publicznej ustalone są przez Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Traktat WE), który jest aktem nadrzędnym w stosunku do prawa narodowego i ogranicza możliwości interwencji przez rządy krajów członkowskich. Jego celem jest zapewnienie konkurencyjności w ramach jednolitego rynku. Artykuł 81 (1,2) Traktatu WE stwierdza, że wprowadzenie sytuacji, w której pewne podmioty mogą znaleźć się w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej, w wyniku działań innych podmiotów powodujących zakłócenia zasad konkurencji na wspólnym rynku, takich jak na przykład specjalne porozumienia czy przywileje, jest niedozwolone. Artykuł 87 (1) Traktatu stwierdza również, że wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem (Elsinga, Haffner i van der Heijden 2008). Polityka konkurencyjności w unijnym rozumieniu oznacza ekonomię rynkową jako najlepszą gwarancję poprawy jakości życia obywateli. Jednak, w interesującym nas obszarze, zasady UE powodują różne skutki w poszczególnych krajach ze względu na lokalne różnice w zasadach określania planów rozwoju, zagospodarowania przestrzennego i ze względu na instrumenty stosowane przez ich instytucje. Przejrzystość i sprawiedliwość ogólnych zasad konkurencji gwarantuje Traktat WE (Artykuł 92 i dalsze). Konkretnie regulacje dotyczące rozwoju miast są

skutkiem zasad dotyczących pomocy publicznej i zamówień publicznych. Podstawowa jest jednak ta, że pomoc publiczna jest niedozwolona, a jej nieuzasadnione udzielenie prowadzi do konieczności zwrotu otrzymanych pieniędzy (Tasan-Kok i Korthals Altes, w oprac.).

Jeśli chodzi o zasady zamówień publicznych, to praktyka wskazuje, że prace publiczne realizowane przez podmioty prywatne, ze względu na konieczność wynikającą z planu zagospodarowania (kiedy np. deweloper przygotowuje jakąś część infrastruktury miejskiej na obszarze, który przygotowuje do własnych celów, a którą następnie odstępuje lokalnej administracji), nie podlegają procedurom określonym w Europejskich regulacjach zamówień publicznych.

Jednak Komisja oczekuje, że w ramach projektów PPP realizowane będą jawne przetargi, gwarantujące przejrzystość i równe szanse konkurencyjne. Ten sposób nie zawsze jest preferowany przez władze lokalne, ponieważ podnosi koszty transakcji, przedłuża proces deweloperski, a także niejednokrotnie wywołuje nieporozumienia pomiędzy władzami lokalnymi a deweloperami, którzy biorą udział w tym procesie (Tasan-Kok i Korthals Altes, 2008b).

W świetle orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości jest jasne, że większość z projektów dotyczących rozwoju miast, zwłaszcza w ścisłych centrach miast, będzie podlegała wspomnianym zasadom i wymagało przeprowadzenia przetargów konkurencyjnych, aczkolwiek nie bez znaczenia będą określone warunki dotyczące poszczególnych przypadków (CBRE, 2008). Pośredni i bezpośredni wpływ regulacji na zasady i samo wdrażanie projektów rozwoju aglomeracji miejskich (rewitalizacji terenów poprzemysłowych, nieużytków, czy też projektów mieszkaniowych, przemysłowych lub komercyjnych) widoczny jest w wielu przykładach innych krajów Unii Europejskiej, choć konsekwencje tego stanu nie są szerzej znane ani kręgom naukowym ani też decydentom (Tasan-Kok i Korthals Altes, 2008a). Ograniczona ilość opracowań dotyczących tego tematu, czy fragmentaryczność dostępnych informacji, może być uznana za symptomatyczny przejaw, ale i efekt takiej sytuacji. Opisane w literaturze przedmiotu przypadki dotyczą bardzo szerokiego spektrum od ingerowania w procedury przetargowe projektów realizowanych jako PPP, po regulacje odnośnie planowania zagospodarowania przestrzennego. Celem wprowadzenia zasad związanych z pomocą publiczną w UE było przeciwdziałanie prywatnemu wzbogaceniu się poprzez wykorzystanie środków publicznych z poszkodowaniem interesu publicznego, a zasady zamówień publicznych określone w Traktacie, a także zawarte w Dyrektywach dotyczących zamówień z sektora publicznego, mają na celu zagwarantowanie przejrzystej konkurencji.

Artykuł 87 Traktatu WE stanowi, że „wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”. Definicja zasobów państwowych jest szeroka, a w pewnych szczególnych przypadkach odnosi się także do ulg podatkowych (artykuł 92), co powoduje że są one uznawane za formę pomocy publicznej, a jako takie nie mogą być stosowane bez uprzedniej zgody Komisji Europejskiej. Zasady zamówień publicznych wprowadzono w Unii Europejskiej już w roku 1971 i stały się modelem, na którym wzorowane są zasady umów międzynarodowych, jak na przykład Porozumienie w sprawie zamówień rządowych w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO) (Gordon, Rimmer, i Arrowsmith 1998). Dyrektywy dotyczące zamówień publicznych są podstawą regulacji i zabezpieczenia europejskiego jednolitego rynku. Według zasad zamówień publicznych, każdy projekt, którego wartość przekracza próg europejski (określony na styczeń 2004 na 5 923 624 €, a za usługi i wdrożenia na 236 945 €) powinien podlegać ogólnoeuropejskiej procedurze przetargowej.

Rzeczywisty i bezpośredni wpływ regulacji dotyczących jednolitego nie jest jednak w pełni widoczny dla decydentów, a wiele naruszeń prawa nie zostaje obłożonych sankcjami (Tasan-Kok i Korthals Altes, 2008a). Komisja Europejska nie posiada narzędzi, które pozwoliłyby na śledzenie zgodności każdego projektu w każdym z większych miast europejskich z zasadami konkurencyjności w ramach jednolitego rynku. Jeśli władze danego miasta postanowią wybrać wykonawcę na podstawie własnych zasad dotyczących procesu przetargowego, a nikt nie zgłosi zastrzeżeń, istnieją nikłe szanse, że zostanie to dostrzeżone przez Komisję. Wystarczy jednak czasem jedynie list do Komisji Europejskiej, aby pobudzić gwałtowną wymianę zapytań i odpowiedzi pomiędzy Komisją a rządem danego kraju.

Podejście do PPP jest w UE raczej techniczne (wsparcie dla infrastruktury i usług), a ustanowione ramy prawne opierające się na zasadach zamówień, kontraktach i koncesjach stanowią poważną barierę dla pełnego wykorzystania PPP w tworzeniu projektów rozwoju miast. PPP byłyby dla sektora publicznego interesujące jako sposób na poprawienie sytuacji ekonomiczno-społecznej, w ramach przebudowy tkanki miejskiej (Tasan-Kok i Załączna, 2009). Takie projekty, inicjowane z założenia przez jednostki publiczne, najczęściej stanowią wizję rewitalizacji środowiska miejskiego na znaczną skalę, co jest złożonym i kosztownym procesem odnowy, chociażby na terenach

post-industrialnych, gdzie wymaga się często oczyszczenia terenu zarówno ze szkodliwych pozostałości, jak i zniszczonej zabudowy. Celem władz miejskich jest z jednej strony poprawa jakości, rewitalizacja czy też odnowa danego obszaru czy dzielnicy, ale także takie przeprowadzenie tego procesu, aby zrestrukturyzowany obszar przyciągnął prywatne inwestycje i poprawił warunki społeczne także reszty miasta. Dlatego inicjujące działania jednostki samorządowe poszukują partnerów w sektorze prywatnym chcąc pozyskać większy kapitał (Tasan-Kok, 2009). Jednak już we wczesnych latach dwutysięcznych, w całej niemal Europie, zauważono problemy, jakie wynikają z wykorzystania PPP w tworzeniu projektów rozwoju aglomeracji miejskich (Korthals Altes, 2006), co wskazano w częściach 1.4 i 1.5 tego raportu.

2.2. Partnerstwo publiczno-prywatne w regulacjach europejskich

Jak już wcześniej wyjaśniono, PPP jest metodą finansowania lub przeprowadzenia przez organizacje sektora publicznego zadań lub projektów z udziałem partnerów prywatnych. Pomimo że w UE brak jest regulacji, czy nawet prawnej definicji PPP, jest ono przedstawiane jako typowy przykład formy współpracy pomiędzy władzami a sektorem prywatnym, zapewniający finansowanie, tworzenie, rewitalizację, zarządzanie lub konserwację infrastruktury bądź dostarczanie usług¹. Jest określane jako długofalowa i złożona forma zamówienia publicznego o wysokiej wartości (Burnett, 2007). Najczęściej PPP stosowane było i jest w UE po to, by sfinansować infrastrukturę wodno-kanalizacyjną, oczyszczalnie ścieków, zarządzanie odpadami, a także infrastrukturę transportową czy też działania w obszarach zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, edukacji, itp. Dotyczy to zarówno Krajów Członkowskich, jak i krajów akcesyjnych, a czasem kandydujących.

Zaangażowanie sektora prywatnego postrzegane jest jako sposób na ograniczenie ryzyka i wprowadzenie dodatkowego zaplecza na etapach opracowania, tworzenia, wdrażania czy finansowania projektów. Od początku lat dwutysięcznych trwają prace w Komisji nad stworzeniem jednolitych ram dla rozmaitych form PPP pojawiających się w Europie, jednak na poziomie europejskim nie wypracowano jednego wzorca (Tasan-Kok i Załączna, 2009). W UE przeprowadzono szereg inicjatyw, które można by określić jako nakierowane na PPP (patrz Załącznik 1), ale najczęściej odbywało się to na poziomie rekomendacji, komunikatów, czy częściowych dyrektyw (np. odnośnie koncesji czy kontraktów), które mają wpływ na kształt PPP. Inicjatywy UE dotyczące PPP można podzielić na trzy grupy:

- 1) dokumenty określające przyznawanie kontraktów i koncesji na wykonywanie zadań publicznych (głównie związane z procedurami zakupowymi czy regulacją projektów infrastrukturalnych lub usługowych)
- 2) dokumenty dotyczące polityki konkurencyjności (głównie odnośnie regulacji pomocy publicznej)
- 3) dokumenty odnoszące się bezpośrednio do PPP.

Komisja wyróżnia PPP w obrębie wspólnotowego prawa dotyczącego kontraktów i koncesji [COM (2004) 327] i określa jako podstawowe zasady relacji Komisja - PPP, jako odbywające się w ramach zasad gospodarki rynkowej z poszanowaniem zasad zamówień publicznych, pomocy publicznej, ochrony interesu publicznego i właściwego wykorzystania grantów (EC, 2003, p. 66). PPP rozumiane jest jako rodzaj umowy lub kontraktu na podstawie dokumentów Komisji dotyczących tych zagadnień (Burnett, 2005). W ostatnio wydanym komunikacie Komisja wskazuje, że jeżeli osoby trzecie zaangażowane są poprzez władze publiczne w projekt, w ramach wymiany ekonomicznej, która zakłada kontrakt publiczny lub koncesję, to spełnione muszą być uzgodnione przez Komisję zasady zamówień publicznych i koncesji [C(2007)661, 2008 str. 2]. Zapewnienie otwartego dostępu do rynku, a także konkurencji oraz ustalenie kompatybilności pomiędzy PPP a zasadami pomocy publicznej uznawane są za najważniejsze wyzwania odnośnie PPP. Inne ważne zagadnienia to zabezpieczenie interesu publicznego, określenie właściwych wymiarów dofinansowania ze środków publicznych, określenie czynników sukcesu i czynników ograniczających itp. (EC, 2003, str. 9).

Początkowo PPP uważane było za rodzaj zamówienia publicznego i zostało ujęte w Dyrektywie w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych (2004/18/EC). Jednakże Zielona Księga w sprawie partnerstwa publiczno-prywatnego i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji (COM(2004) 327) przyznaje, że transakcje odbywające się w zgodzie z dyrektywą mogą być złożone i problematyczne, ze względu na trudność określenia czy dana transakcja spełnia kryteria kontraktu lub koncesji (Burnett, 2005). Dlatego dyrektywa (2004/18/EC) wprowadza pojęcie "dialogu konkurencyjnego", które potwierdza regulacja systemu zamówień publicznych (SI 2006/5) wprowadzona w życie 31 stycznia 2006. Jest to specyficzna procedura dla kontraktów o wysokim poziomie skomplikowania, pozwalająca jednostce zamawiającej na omówienie wszelkich aspektów przedłożonego zamówienia i proponowanego kontraktu ze wszystkimi kandydatami (OGC, 2006). W 2005 opublikowano Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu

Regionów w sprawie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji (COM(2005) 569), którego celem było wytyczenie prawnych zasad dla popularnych form PPP. Od tego czasu pogląd Komisji na PPP zdaje się być coraz jaśniejszy, co widać zarówno w przypadku publikacji Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji (2006/2043(INI)), a także Komunikatu Wyjaśniającego Komisji w sprawie stosowania prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanego partnerstwa publiczno-prywatnego (ZPPP) (C(2007) 6661). W Zielonej Księdze Komisja rozróżnia kontraktowe i zinstytucjonalizowane formy PPP. PPP kontraktowe określone jest jako partnerstwo w oparciu o umowę (kontrakt), które może podlegać zasadom Dyrektywy o zamówieniach publicznych.

PPP zinstytucjonalizowane jest określane jako wspólne przedsięwzięcia jednostek sektora publicznego i prywatnego, polegające na stworzeniu wyodrębnionych jednostek w oparciu o kapitał mieszany, których celem jest świadczenie usług publicznych, poprzez wypełnianie kontraktów i koncesji publicznych. Mogą także być tworzone w celu ustanowienia zarządu prywatnego operatora nad jednostką publiczną (COM(2004)327; IP/08/252).

2.3. PPP a rozwój przestrzeni miejskiej: Kryteria skutecznego wdrażania projektów

Przygotowując *Wytyczne dotyczące udanego Partnerstwa Publiczno-Prywatnego* Dyrektoriat Generalny Polityki Regionalnej uruchomił szeroki proces konsultacji społecznych zarówno wewnątrz komisji, jak i z udziałem EBI, EBOR, jednostek zajmujących się PPP, a także specjalnych przedstawicieli państw członkowskich i kandydujących. Na podstawie szczegółowej analizy określono ogólny zestaw kryteriów mających znaczenie dla powodzenia projektów PPP dotyczących infrastruktury bądź usług publicznych. Wśród nich, oprócz podstawowych kryteriów dotyczących wdrażania PPP, takich jak: ochrona interesu publicznego czy wybór właściwej formy PPP, terminowość, zgodność z celem i właściwe wykorzystanie środków UE lub zabezpieczenie przyszłych wymagań, znajdują się cztery kryteria związane z pomocą publiczną i zamówieniami publicznymi:

- 1) zapewnienie otwartości w dostępie do rynku i konkurencji,
- 2) zapewnienie spójności zasad danego PPP z regulacjami odnośnie pomocy publicznej,
- 3) określenie właściwej wysokości udziału finansowego,
- 4) czynniki powodzenia i czynniki je ograniczające, związane z przejrzystością reguł stanowiących o sposobie doboru partnerów

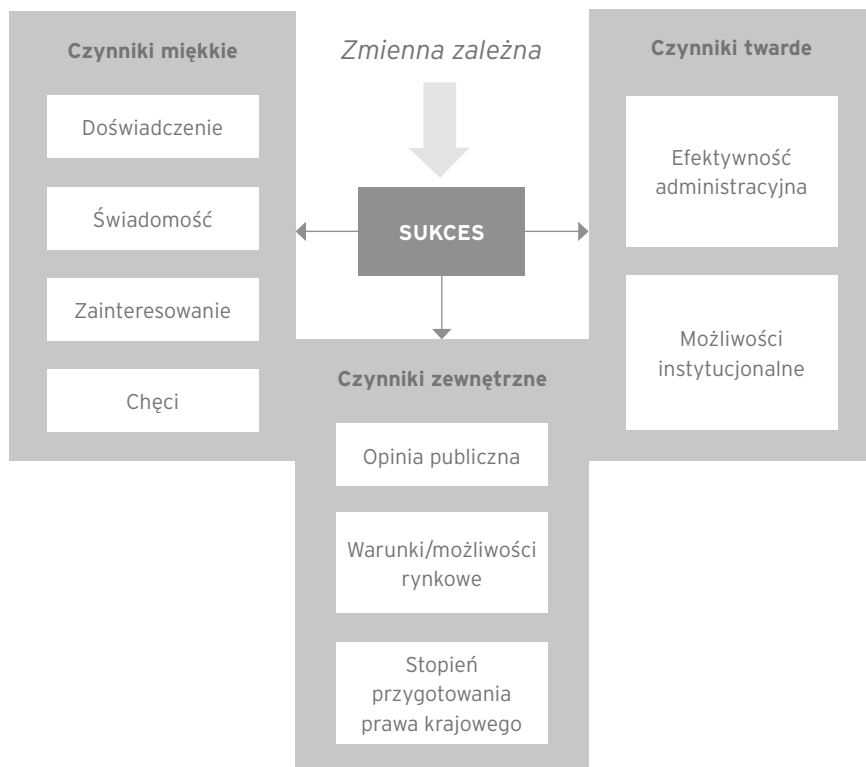
prywatnych, finansowania, spodziewanych korzyści z projektu dla stron itp.

Pomimo iż państwa członkowskie są co do zasady świadome obowiązywania tych reguł, praktyka wskazuje, że przy wdrażaniu projektów PPP w rozwoju miast powtarza się kilka typowych błędów.

PPP jest szeroko stosowane w całej Europie jako metoda finansowania zakrojonych na szeroką skalę projektów miejskich, związanych z rewitalizacją, odnawianiem czy konserwacją. Projekty te niejednokrotnie dotyczą całych miast i poszczególnych dzielnic, planów związanych ze społecznościami i mieszkańcami, prac konserwatorskich, tworzenia i odnawiania przestrzeni publicznej, tworzenia, dostarczania i poprawy infrastruktury (społecznej i technicznej) związanej z regeneracją konkretnych dzielnic, rozwoju obszarów przemysłowych czy też strategicznych z punktu widzenia odnowy tkanki miejskiej inwestycji (w tym transportowych).

Pomimo tak ogromnej popularności, konsekwencje ram prawnych stworzonych przez Traktaty Europejskie nie są zbyt często dyskutowane. Niektóre miasta stworzyły co prawda sieci wymiany informacji mające upowszechniać wiedzę na temat PPP w aglomeracjach miejskich - jak chociażby Partners 4 Action (Trache and Green, 2006) - jednak odniesienia do skutków przepisów wynikających z Traktatów dla tego konkretnie obszaru zainteresowań władz publicznych są rzadko omawiane. Dlatego w opisach czynników powodzenia dla projektów ujętych w literaturze przedmiotu nie spotyka się raczej pozycji 'znaczenie regulacji UE'. Tymczasem nasze badanie wykazało, że świadomość regulacji unijnych jest jednym z czynników sukcesu. Na rycinie poniżej przedstawiono zestawienie kryteriów wpływających na powodzenie projektu PPP, zebrane na podstawie przeglądu studiów przypadków z całej Europy (ryc.2).

Rycina 2. Kryteria sukcesu w implementacji projektów rozwoju przestrzeni miejskiej na bazie PPP



Źródło: Opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu .

Związki pomiędzy tymi kryteriami, a także wyjaśnienie ich znaczenia (oraz sposób mierzenia danego czynnika w Polsce) przedstawia Tabela 1.

Tabela 1. Wskaźniki sukcesu w projektach PPP dotyczących rozwoju przestrzeni miejskiej

	Wskaźnik	Rozumienie	Źródła danych dla pomiaru czynnika w Polsce
czynniki miękkie	Doświadczenie - ogólne z PPP - z PPP w dużych projektach rozwoju miast - we współpracy z sektorem prywatnym - z wydatkowaniem funduszy UE - z kapitałem zagranicznym	Większe doświadczenie oznacza świadomość wąskich gardeł, znajomość prawideł rynku, a także posiadanie większego zasoby instrumentów/ metod radzenia sobie z wyzwaniami	- Ilość przetargów w bazie TED - Media i internet - Wywiady z burmistrzami, prezydentami miast, planistami i prawnikami

Wpływ regulacji jednolitego rynku na skuteczne wykorzystanie PPP w rozwoju przestrzeni miejskiej

Wskaźniki sukcesu PPP

czynniki miękkie	Świadomość - zagadnień związanych z PPP - istniejących możliwości - regulacji UE	Jeśli świadomość jest wysoka, zwiększają się szanse powodzenia, głównie ze względu na znajomość przez władze lokalne obszarów potencjalnie problemowych	- Wywiady z burmistrzami, prezydentami miast, planistami i prawnikami
	Zainteresowanie - w korzystaniu z prywatnych środków w inwestowaniu w usługi publiczne	Jeśli lokalne władze wykazują zainteresowanie przygotowaniem i opracowywaniem przetargów związanych z PPP, oznacza to, że są bardziej świadome i chętne do korzystania z kapitału prywatnego w rozwoju miasta	- Wywiady z burmistrzami, prezydentami miast, planistami i prawnikami
	Chęci - do korzystania z PPP	Jeśli chęci są wysokie, to większe są również szanse powodzenia, albowiem władze lokalne są bardziej zmotywowane do korzystania z instrumentów PPP	- Wywiady z burmistrzami, prezydentami miast, planistami i prawnikami
czynniki twarde	Efektywność administracyjna - w planowaniu i działaniach administracyjnych - elastyczność struktur administracyjnych	Jeśli miasto jest efektywniejsze pod względem administracyjnym to lepiej sobie poradzi w razie niespodziewanych problemów wynikających ze współpracy z partnerem prywatnym	- Literatura i wyniki prac innych badaczy - Wywiady z burmistrzami, prezydentami miast, planistami i prawnikami
	Możliwości instytucjonalne - w planowaniu i działaniach administracyjnych - możliwości struktur administracji w radzeniu sobie z sektorem prywatnym	Możliwości instytucjonalne miasta decydują o sposobie, w jaki poradzi sobie z zagadnieniami prawnymi i nietypowymi sytuacjami wynikającymi ze współpracy z partnerem prywatnym	- Literatura i wyniki innych badaczy - Wywiady z burmistrzami, prezydentami miast, planistami i prawnikami
czynniki zewnętrzne	Opinia publiczna - na temat współpracy publiczno-prywatnej - na temat władz lokalnych, pod względem zaufania	Opinia publiczna na temat władz/administracji miasta ma znaczenie przy podpisywaniu kontraktów z inwestorami prywatnymi i przy wdrażaniu projektów, co przekłada się na przewidywanie sukcesu	- Wiadomości z prasy - Wiadomości internetowe - Inne źródła - Wywiady z burmistrzami, prezydentami miast, planistami i prawnikami
	Możliwości/warunki rynkowe - czynniki socjoekonomiczne kształtujące m.in. rynek nieruchomości, popyt i podaż	Dobre warunki na rynku nieruchomości, gotowość na przyjęcie dużych projektów zwiększają szanse powodzenia	- GUS - Wiadomości z prasy - Wiadomości internetowe - Inne źródła
	Stan przygotowania prawa krajowego odnośnie PPP	Gotowe i łatwe do wprowadzenia prawo podnosi szanse powodzenia w stosunku do okresu przejściowego, w którym ramy prawne są niejasne	- Prawo regulujące PPP oraz komentarze do aktów prawnych

Źródło: Zestawienie własne.

Części 2.4., 2.5. oraz 2.6 są poświęcone ewaluacji wskaźników sukcesu w analizowanych przypadkach z Polski.

2.4. Doświadczenia miast europejskich z pomocą publiczną i zamówieniami publicznymi: ryzyka i obszary potencjalnych zagrożeń

Jak już wspomniano, głównym celem tego raportu jest przedstawienie zagrożeń dla planowanych projektów PPP związanych z niedostosowaniem ich do regulacji europejskich. Często opisuje się bariery utrudniające włączenie się sektora prywatnego w projekty związane z rozwojem miast, jednakże informacje na temat ryzyka wynikającego z niedostosowania się do przepisów unijnych związanych z zasadami pomocy publicznej i zamówień publicznych we wdrażaniu projektów PPP w aglomeracjach miejskich ograniczone są do kilku zaledwie publikacji (por. Korthals Altes, 2006; Korthals Altes, w oprac.: Korthals Altes i Tasan-Kok; 2009; Tasan-Kok i Korthals Altes, 2008a i 2008b; Benett, 2006; Helsinga i in., 2008). Na podstawie przeprowadzonego przeglądu literatury ryzyka można podzielić je na trzy główne grupy (zob. Ryc. 3):

- 1) ryzyka związane z pomocą publiczną
- 2) ryzyka związane z zamówieniami publicznymi
- 3) ryzyka wynikające z czynników zewnętrznych

Ze względu jednak na przedstawione w części opisującej metodologię zastrzeżenia, trudno jest bezpośrednio odnosić te kryteria do przykładów polskich, nie można też zmierzyć stopnia, w jakim ryzyka mają rzeczywisty wpływ na projekty PPP realizowane w Polsce. Należy raczej traktować

je jako wskazówkę dla polskich miast odnośnie czynników, które należałoby w przyszłości wziąć pod uwagę.

2.4.1. Pomoc publiczna

Jedną z głównych zasad określających, zdaniem Komisji, szanse powodzenia projektów PPP jest "zapewnienie otwartego dostępu do rynku i uczciwej konkurencji", w zgodzie z regułami określającymi pomoc państwa (DG Regio, Wytoczne...2003). Artykuł 87 (1) Traktatu WE określa kryteria, które powodują zaklasyfikowanie jako pomocy publicznej pewnych działań sektora publicznego w kontraktach publicznych. Reguły te mają znaczenie dla projektów rozwojowych/rewitalizacji przeprowadzanych jako PPP, co pokazują przykłady z wielu krajów, gdzie - jak się okazuje - przy konieczności szybkiej transformacji jakiegoś obszaru pojawia się w pewnej formie pomoc publiczna.

Rycina 3. Ryzyka i obszary problematyczne we wdrażaniu PPP w aglomeracjach miejskich



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z doświadczeń międzynarodowych i literatury przedmiotu.

W projektach PPP (zwłaszcza dotyczących odnawiania miast) KE zwraca szczególnie uwagę na to, czy nie zwrócono z nadwyżką kosztów poniesionych przez partnera prywatnego, dotrzymano wszystkich wymogów prawa o zamówieniach publicznych odnośnie przetargów (jeśli jakkolwiek z wymogów zostanie pominięty prowadzi to do postępowania sprawdzającego czy nie przeplacono za usługi), a także czy umowy zawarte pomiędzy stronami pozostają w zgodności z unijnymi przepisami antymonopolowymi (KE 1.03.2006). Dlatego tak ważna jest struktura współpracy już na etapie opracowywania projektu (Tasan-Kok i Korthals Altes 2008a).

Na podstawie przeglądu przypadków, które powodowały problemy w innych krajach europejskich, możemy podzielić ryzyka z punktu widzenia naruszenia przepisów dotyczących pomocy publicznej na 2 podstawowe obszary:

- 1) Wynagrodzenia
 - a. wynagrodzenie a świadczenie usług publicznych
 - b. wynagrodzenie a ceny niższe niż rynkowe
 - c. wynagrodzenie a transakcje gruntami w ramach PPP
- 2) Przygotowanie/opracowanie przez prywatne podmioty, które prowadzi do niesprawiedliwej konkurencji
 - a. pokrywanie luki pomiędzy kosztami a korzyściami z projektu regeneracji tkanki miejskiej
 - b. udział podmiotów prywatnych w lokalnych przedsiębiorstwach publicznych

Na podstawie komunikatów prasowych KE możemy wymienić kilka europejskich przykładów PPP w rozwoju aglomeracji miejskich, które napotkały na bariery wynikające z przepisów odnośnie pomocy publicznej (Tabela 2):

Tabela 2. Lista typowych błędów dotyczących naruszenia zasad pomocy publicznej, które mogą narażać powodzenie projektu PPP (według wybranych kryteriów znaczących dla projektów rozwoju przestrzeni miejskiej)

Instrument	Błąd	Przypadek	Projekt
1. Wynagrodzenie Wynagrodzenie lub rekompensata kosztów poprzez udzielenie przywilejów stronie prywatnej	a. Rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych	Haaksbergen, Holandia	Regeneracja centrum miasta
	b. Rekompensata poprzez zastosowanie cen niższych od rynkowych	Rotterdam, Holandia	Renowacja i rozwój kompleksu Ahoy
	c. Rekompensata w ramach transakcji własności gruntów	Alkmaar, Holandia	Budowa nowego stadionu
2. Przygotowywanie/opracowanie przez prywatne podmioty	a. Pokrywanie luki pomiędzy kosztami a korzyściami z programów rozwoju/rewitalizacji miast	Wielka Brytania	Program pokrywania luki finansowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie oficjalnych komunikatów UE.

Jak widać na podstawie tabeli, typowe błędy mogą stanowić ryzyko dla pojedynczych programów typowej rewitalizacji przestrzeni miejskiej (przypadek Haaksbergen) czy nawet większych projektów kompleksów, które miasto buduje lub zamierza odnowić (Rotterdam i Alkmaar), ale też narodowych programów, jak brytyjska inicjatywa pokrywania luki finansowej.

2.4.2. Zamówienia publiczne

Każdy akt lub propozycja, czy będzie to kontrakt czy też jednostronna deklaracja, na mocy której jednostka publiczna powierza zewnętrznemu wykonawcy dostarczenie usługi lub wykonanie pracy na jej rzecz, musi być zgodny z zasadami określonymi w Traktacie, zwłaszcza dotyczącymi swobody świadczenia usług i swobodnego przepływu osób (COM(2004)327). Dyrektywa o zamówieniach publicznych wymaga, aby wszystkie zamówienia przekraczające pewien określony próg (około 5 000 000 €) publikowane były w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, a kontrakt udzielany był oferentowi składającemu najkorzystniejszą ofertę. Wybór powinien być przejrzysty czyli kryteria i ich waga powinny być upowszechnione wraz z ogłoszeniem przetargu, a informacje udzielane wszystkim w równym stopniu. Dodatkowo, przetargu nie mogą regulować zasady, które powodowałyby pogwałcenie regulacji jednolitego rynku - zabronione na przykład jest rezerwowanie części prac publicznych dla wykonawców regionalnych (Bovis, 2002, zob. także ECJ, 1988). Zasady te, jak pokazują doświadczenia krajów członkowskich mają zastosowanie także to projektów PPP związanych z rozwojem miast, w których władze lokalne (miejskie) poszukują kontrahentów prywatnych. Dotychczasowe sposoby działania i nawiązywania współpracy przez władze miasta z sektorem prywatnym musiały więc ulec zmianie, ale w związku z tym zdarzyło się też wiele przypadków niedostosowania się do zasad zamówień publicznych, głównie związanych z instrumentami planistycznymi lub rejonizacją przy złożonych projektach PPP.

Według obecnie obowiązującej dyrektywy, zamówienia publiczne oznaczają umowy o charakterze odpłatnym zawierane na piśmie pomiędzy jedną lub więcej instytucjami zamawiającymi a jednym lub więcej wykonawcami, których przedmiotem jest wykonanie robót, dostawa produktów lub świadczenie usług (2004/18/EC Art. 1 punkt 2.a). Kontrakty publiczne w tym rozumieniu to nie tylko zamówienia rządu centralnego. Definicja obejmuje jako „jednostkę zamawiającą” władze lokalne, regionalne, a także instytucje pracujące dla dobra publicznego, w których państwo posiada znaczące udziały lub których jest właścicielem (Korthals Altes i Tasan-Kok, 2009). Oprócz zamówień publicznych wyróżnia się także koncesje na wykonanie zadań (robót) publicznych, z tą różnicą, że „wynagrodzenie za roboty budowlane, które mają być wykonane, stanowi albo wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego albo takie prawo wraz z płatnością” (2004/18/EC Art. 1 p 3). Możliwość udzielania takich właśnie koncesji ma szansę wpłynąć w znacznym stopniu na planowanie w tym sensie, że w pewnych warunkach sprzedaż gruntów lub praw do zabudowy może być uznana za formę koncesji na roboty publiczne (Korthals Altes, w oprac.).

Zawieranie kontraktów publicznych na podstawie przetargów jest więc jednym z podstawowych wymogów wynikających z Traktatu WE. Jednakże wdrażanie tej zasady w zakrojonych na szeroką skalę projektach rozwoju przestrzeni miejskiej ma kilka słabych punktów. Po pierwsze KE nie dysponuje instrumentami pozwalającymi na monitorowanie projektów PPP w każdym większym mieście. Pomimo iż może to być ryzykowne, władze mogą zdecydować się na współpracę z lokalną firmą na podstawie własnych zasad przetargowych. Jeśli nikt nie złoży w tej sprawie zażalenia, szanse że nie zostanie to dostrzeżone przez KE są spore. Potencjalne ryzyka dla sektora publicznego w zakresie zamówień publicznych w projektach rozwoju miast możemy podzielić na dwie grupy:

1) Zawieranie kontraktów

- a. kontrakt bez przetargu
- b. niewystarczająca konkurencja
- c. szczególne zasady w odniesieniu do budownictwa społecznego
- d. dzielenie usług, aby uniknąć przekroczenia progu
- e. procedury zawierania kontraktu

2) Nadanie specjalnych przywilejów lub zezwoleń w związku z pracami publicznymi

- a. umowy określające plan zabudowy lub rozwój danego obszaru
- b. specjalne jednostki wdrażające.

Na podstawie komunikatów prasowych KE możemy wymienić kilka europejskich przykładów PPP w rozwoju aglomeracji miejskich, które napotkały na bariery wynikające z przepisów związanych z zamówieniami publicznymi (Tabela 3):

Naruszenie zasad:
zamówienia publiczne

Tabela 3. Lista typowych błędów, które mogą narażać powodzenie projektu PPP na naruszenie zasad zamówień publicznych (według wybranych kryteriów znaczących dla rozwoju przestrzeni miejskiej)

Instrument	Błąd	Przypadek	Projekt
1. Zawieranie kontraktu Realizowanie prac publicznych bez przeprowadzenia procedury przetargowej zgodnej z unijnymi uregulowaniami zamówień publicznych, nawet dla części realizowanych prac, związanych z infrastrukturą	a. Kontrakt bez przetargu	Amersfoort, Holandia	Nowy projekt miejski w formie PPP pomiędzy gminą Amersfoort i konsorcjum deweloperów prywatnych
		Limburg i Quedlinburg, Niemcy	Kontrakt na planowanie i rozwój obszarów miejskich
		York, Wielka Brytania	Osiedle mieszkaniowe na terenach publicznych - 'Osbalwick'
	b. Nie-wystarczająca konkurencja	Reggio Emilia, Włochy	Bieżące utrzymanie i budowa budynków komunalnych
		Hoogezand-Sappemeer, Holandia	Renowacja centrum miasta
	c. Kontrakty publiczne na budownictwo społeczne	Val-de-Marne i Paryż, Francja	Zarządzanie i budowa nisko-czynszowych kamienic (Logirel Corporation)
		Wielka Brytania	Registered Social Landlords
	d. Dzielenie usług, aby uniknąć przekroczenia progu	Genua, Włochy	Rozbudowa budynków szkolnych
	e. Procedury zawierania kontraktu	Francja	Procedura na kontrakty definiujące zakres prac
		Roanne, Francja	Kontrakt łączony na rozbudowę kompleksu wypoczynkowo-sportowego
		Bruksela, Belgia	Międzynarodowy konkurs architektoniczny na budowę budynków instytucji UE
		Bruksela, Belgia	Budowa mieszkaniowa (Societe de developpement regional de Brussels)
		Holyrood, Szkocja	Projekt i budowa nowego budynku Parlamentu Szkockiego

Wpływ regulacji jednolitego rynku na skuteczne wykorzystanie PPP
w rozwoju przestrzeni miejskiej

2. Nadanie specjalnych przywilejów Zawieranie umów z prywatnymi wykonawcami na wykonanie infrastruktury publicznej w ramach projektu, w zamian za specjalne przywileje dla tychże wykonawców	a. Planowanie zabudowy lub projekty urbanistyczne wpisane w plan zagospodarowania	Scala, Włochy	Renowacja Teatro alla Scala, a także przekształcenia budynków miejskich i budowa teatru w Bicocca
	b. Specjalne jednostki wdrażające	Francja	Lokalne założenia rozwoju -jednostki ZAC (Zone d'Aménagement Concerté)
		Hiszpania	LUV - Ley Urbanistica Valenciana (Prawo Budowlane Autonomicznej Wspólnoty Walencji)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie oficjalnych komunikatów UE.

Najczęstszą konsekwencją naruszenia zasad zamówień publicznych jest zastosowanie przez KE "korekty finansowej", co otwiera rozpatrywanie sprawy i może prowadzić do unieważnienia kontraktu. Naraża to zarówno stronę publiczną, jak i prywatną na straty czasu i zasobów.

2.4.3. Czynniki zewnętrzne

Otoczenie instytucjonalne dla PPP w rozwoju aglomeracji miejskich jest najczęściej związane z lokalną specyfiką, a warunki lokalne określają instytucje i rynek nieruchomości danego kraju i regionu. Pomimo różnic można pokazać kilka potencjalnie ryzykownych dla sektora publicznego obszarów, mogących pojawić się w projektach rozwoju aglomeracji miejskich. Dzielą się one na trzy zagadnienia:

- 1) ryzyko wynikające z rynku nieruchomości (spekulacje i wykorzystywanie okazji)
- 2) ryzyko wynikające ze złożonego systemu podejmowania decyzji o założeniach planistycznych (procedury, niejasne regulacje lub prawo, zaszczości, itp.)
- 3) pozostałe przeszkody prawne i instytucjonalne

Czynniki zewnętrzne
z PPP

3. Obecna praktyka i możliwości PPP w dużych projektach rozwoju przestrzeni miejskiej w Polsce

3.1. Dotychczasowe wykorzystanie PPP w projektach rozwoju przestrzeni miejskiej w Polsce

W czasach gospodarki socjalistycznej nie przykładano zbyt wielkiej wagi do racjonalnego planowania przestrzennego czy urbanistyki, przez co w obrębie miast, a często nawet w pobliżu centrum miasta, znajdowały się obiekty przemysłowe. Wraz z rozwojem gospodarki rynkowej od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku wiele z mieszczących się tam przedsiębiorstw okazało się nierentownych. Spore działki w miastach, znajdujące się na nich budynki i zanieczyszczona okolica okazywały się być ciężarem zarówno dla przedsiębiorstw, jak i lokalnych władz. Rozwój terenów i zarządzanie nimi okazały się wyzwaniem – nowi właściciele, głównie agencje mienia publicznego, lokalne władze samorządowe lub wojewódzkie, czy też syndycy szukali nowych możliwości wykorzystania nieruchomości i inwestorów mogących zainteresować się takimi projektami. Poprzemysłowe działki okazały się najbardziej popularnymi lokalizacjami dla dużych projektów miejskich, aż do lat dwutysięcznych, kiedy rynek nieruchomości zaczął dojrzewać. Jednakże zaangażowanie i zainteresowanie lokalnych władz projektami PPP w tym okresie jest trudne do określenia, chociażby ze względu na niejasności ram prawnych.

W pierwszych latach transformacji nietrudno było dostrzec konflikty pomiędzy zainteresowanymi stronami z sektora publicznego – zwłaszcza pomiędzy władzami miejskimi a organizacjami zajmującymi się planowaniem czy urbanistyką na wyższym szczeblu – głównie ze względu na zmieniające się regulacje prawne, odpowiedzialność organizacyjną, prywatyzację czy zmiany w strukturach finansów publicznych (Tasan-Kok, 2004). Na przykład w Warszawie najwięcej problemów nastroczała współpraca pomiędzy miastem a dzielnicami, z których każda otrzymała niezależność i przez co chętniej promowała interesy własne niż reszty miasta. Proces decyzyjny stał się skomplikowany i przy każdej decyzji odnośnie większego projektu pojawiały się problemy (Buczek, 2001), zwłaszcza związane z wysokością wkładu poszczególnych dzielnic do projektów miejskich zatwierdzonych przez Radę Miasta. Utrudniło to w znacznym stopniu modernizację i zmiany w przypadku kilku wyjątkowo wartościowych

działek poprzemysłowych w centrum. Nowe pomysły zresztą najczęściej były projektami komercyjnymi, o małej wartości społecznej.

Jednocześnie, ze względu na prawne niedookreślenie PPP w Polsce, współpracy pomiędzy jednostkami publicznymi a firmami prywatnymi nie określano mianem PPP, nawet jeśli jej formuła przypominała zwyczajny projekt publiczno-prywatny. Takie nomenklaturowe problemy pogłębiły się jeszcze wraz z wprowadzeniem w 2005 roku pierwszej ustawy regulującej PPP, według której nazwa ta określała jedynie projekty stworzone na podstawie tej ustawy. Dlatego wszystkie wcześniejsze projekty współpracy publiczno-prywatnej określano mianem quasi-PPP. Nie tylko konflikty pomiędzy organami administracyjnymi były utrudnieniem w realizacji projektów współpracy - także prawne kwestie ochrony zabytków albo ochrony środowiska. Powodowały one opóźnienia największych projektów i dodatkowe koszty spowodowane oczekiwaniem na zezwolenia. Niewielkie doświadczenie czy brak zrozumienia mechanizmów PPP wśród lokalnych społeczności często rodziły niechęć, a nawet sprzeciw, stwarzając dodatkowe bariery. Blokady przed wchodzeniem w takie projekty dotyczyły zarówno strony prywatnej (niskie możliwości zysku, zbyt długie terminy realizacji podnoszące ryzyko, brak jasnej wykładni przepisów), jak i jednostek publicznych (głównie z obawy przed oskarżeniami o korupcję, ale także z powodu słabej znajomości PPP).

Innym problemem była i jest struktura własności gruntów w polskich miastach. W ramach post-socjalistycznej transformacji zaangażowano się w przenoszenie własności z rąk publicznych do właścicieli prywatnych, w procesie prywatyzacji i zwrotu mienia. W Polsce jednak nadal brak prawa, które regulowałoby ogólne zasady reprivatyzacji - odzyskania tego co dawni właściciele utracili lub wypłacenia rekompensaty. Dlatego nieuregulowanie stosunków własności do gruntów dodatkowo naraża potencjalnego inwestora, tak na straty czasu, jak i całkowite zablokowanie inwestycji, jeśli wniesiony zostanie w tej sprawie pozew.² Wiele podobnych przypadków miało miejsce w Łodzi, Warszawie czy Krakowie. Na straty narażony jest także Skarb Państwa w przypadku wygranej powoda któremu należy wypłacić odszkodowanie. Podobnie lokalne władze, a więc i społeczności, mogą zostać obciążone kosztami w przypadku wygranej prawowitych właścicieli. Ponadto działki wytyczone w centrach miast były niewielkie, co wprowadzało znaczne utrudnienia dla dużych projektów (Tasan-Kok, 2004). Dodatkowo występują problemy z rejestracją praw do nieruchomości w systemie wieczysto-księgowym, pomimo informatyzacji.

Większość dużych projektów z okresu transformacji kreowana była przez międzynarodowe firmy, które na podstawie negocjacji z władzami starały się rozwijać pewnego rodzaju współpracę prywatno-publiczną. Na wczesnym etapie, ze względów administracyjnych i finansowych, miasta najczęściej sprzedawały grunty, ograniczając jedynie możliwości zabudowy lub określając specjalne przeznaczenie działek.

3.2. Podstawy prawne PPP w Polsce

Pierwsze projekty pojawiły się w Polsce w latach dziewięćdziesiątych, jako wczesne formy PPP (lub też, jak chce legislacja, quasi-PPP). Najczęściej były to prace związane z budową lub naprawą infrastruktury technicznej miast, w oparciu o niewielkie inwestycje ze strony miast (Moszoro 2000). Autostrada A2 Konin - Nowy Tomyśl ukończona w 2004 przez przedsiębiorstwo Autostrada Wielkopolska SA to jeden z czołowych przykładów PPP w Polsce. W tym czasie nie istniały podstawy instytucjonalne PPP w systemie prawnym, nie było także aktu prawnego normującego czy też określającego PPP, a jednak tego typu współpraca istniała i była coraz chętniej podejmowana.³

W Polsce nie można było wykorzystać pełnego potencjału, jaki dają partnerstwa publiczno-prywatne, ze względu na zbyt wysokie (z punktu widzenia sektora publicznego) ryzyko prawne wynikające z braku gotowych rozwiązań prawnych (Izdebski 2008). Przedstawiciele władz miejskich stawali przed problemem interpretacji istniejących przepisów i próbowali korzystać z Kodeksu Cywilnego, przepisów Prawa Gospodarczego czy też innych aktów prawnych, pomimo że nie opisywały one wprost współpracy publiczno-prywatnej. W pewnych projektach konieczna było na przykład zamiana gruntów w ramach realizowanego projektu, jednak władze często obawiały się takiego kroku, nawet jeśli była to jedyna możliwość współdziałania z sektorem prywatnym. W niektórych przypadkach, po zmianie władz lokalnych, nowo wybrane samorządy składały pozew przeciwko swoim poprzednikom, właśnie ze względu na niejasności we wcześniej opracowanych projektach publiczno-prywatnych. Zakładano, że wprowadzenie nowej ustawy wraz z rozporządzeniami rozwiąże te problemy (Jacyszyn, Kalinowski, 2006)⁴. W październiku 2005 określono wreszcie zasady PPP w Polsce. Nowe prawo rozstrzygało kwestie własności i legalności PPP (Brzozowska, 2006), nie było ono jednak stosowane w praktyce, dlatego jego wprowadzenie trudno nazwać sukcesem (Gonet, 2008a). 27 lutego 2009 weszło w życie nowe prawo regulujące PPP⁵. Szczegółowa analiza regulacji PPP znajduje się w rozdziale 2.6.3.

3.3. Wskaźniki sukcesu/powodzenia PPP w polskich miastach (czynniki twarde, miękkie i zewnętrzne)

Wdrażanie zakrojonych na dużą skalę projektów miejskich różni się w zależności od otoczenia instytucjonalnego, ze względu na różnice w lokalnych, tradycyjnych relacjach pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym, sposobach zawierania kontraktów, elementach nieformalnych (umowy ustne, relacje niebezpośrednie, itp.), a także innych elementach tworzących kontekst każdego przypadku.

Przeprowadzone wywiady z władzami lokalnymi pozwoliły nam zebrać opinie, pomysły i poglądy z różnych regionów Polski. Celem było znalezienie podobieństw i rozbieżności. Do badania wybrano trzy grupy miast (więcej o kategoriach i metodzie wyboru powiedziano już we wstępie do niniejszego raportu). Badane miasta należały do różnych kategorii pod względem zamożności, które nie odpowiadają jednak ich wielkości. I tak na przykład Słupsk, należący do grupy III pod względem wielkości, szczyty się wyższym wydatkowaniem miejskim na obywatela - 3 802,04 PLN niż nieporównywalnie większa od niego Łódź (należąca do grupy I), której wydatki wynoszą 3198,37 PLN (źródło: GUS). Różnice wynikają z historycznie innych warunków rozwoju, głównych gałęzi przemysłu, ale także z tradycji współpracy lokalnej w obrębie miasta. Jak wyjaśniono wcześniej, aby ocenić szanse pozytywnej realizacji projektu PPP w mieście określono czynniki twarde, miękkie i zewnętrzne, mogące mieć wpływ na sprawność miasta w jego realizacji. Poniżej przedstawiamy ocenę wybranych polskich miast pod kątem każdego z wybranych czynników (zestawienie w oparciu o wywiady).

3.4. Ocena polskich miast pod kątem czynników miękkich (doświadczenie, świadomość, zainteresowanie, chęci)

3.4.1. Doświadczenie

Wcześniejsze doświadczenia z PPP pozwalają przygotować się na momenty, które mogą powodować problemy, dają także pewną znajomość zachowań partnerów z rynku, a często są równoznaczne z przygotowaniem (formalnych bądź nieformalnych) instrumentów pozwalających na radzenie sobie z wyzwaniami. Doświadczenia polskich miast z PPP sprowadzają się do:

- 1) quasi - PPP (szeroki wachlarz działalności)
- 2) koncesji
- 3) spółek celowych
- 4) zamówień publicznych
- 5) umów długoterminowej dzierżawy gruntów

Wielkość miasta a PPP

Należy jednak podkreślić, że miasta nie mogły traktować dotychczasowej współpracy publiczno-prywatnej jako legalnej formy PPP, ponieważ nie odpowiadała ona wymogom ustawy. W niektórych miastach doświadczenie opiera się na reurbanizacji oraz rewitalizacji obszarów w centrach miast, jednak nie wszystkie z tych doświadczeń były pozytywne.

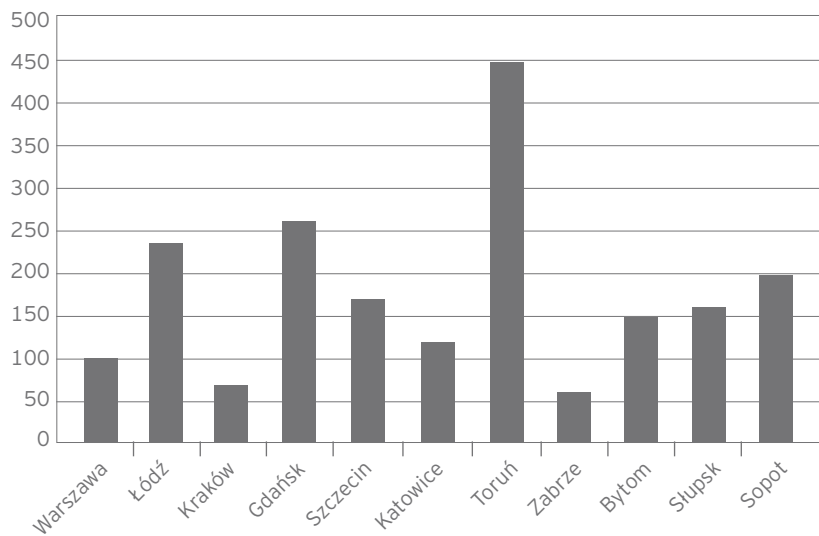
Pomiędzy wielkością miasta a jego doświadczeniami z PPP może zachodzić korelacja: im większe miasto tym szersze doświadczenia. Zgodnie z oczekiwaniami, większe miasta mają więcej doświadczenia z PPP, ale pod różnymi postaciami. Wywiady z przedstawicielami 3 największych miast wykazały ich zaangażowanie w różnego rodzaju projekty, ale żaden z nich nie odpowiadał pełnemu PPP. Jednocześnie największe miasta otwierają najwięcej możliwości dla inwestorów, w tym inwestorów zagranicznych. Muszą jednak rozwiązywać problemy za pomocą niewielkich środków, co oznacza, że bywają zmuszone do opracowywania planów współpracy z partnerami prywatnymi. PPP stwarza więc wiele możliwości. Jak potwierdzają wywiady, więcej problemów z PPP doświadczają miasta średniej wielkości niż duże - za wyjątkiem Gdańska. Główną przyczyną jest to, że inwestorzy są mniej zainteresowani miastami średniej wielkości. Jednak na tle miast z tej grupy Gdańsk, który jest znacznie większy i bardziej otwarty na świat, wydaje się być wyjątkiem.

Po nieudanych próbach współpracy prywatno-publicznej władze lokalne podchodzą do tematu PPP o wiele ostrożniej i z większym wahaniem. Jednocześnie, niektóre mniejsze miasta wskazywały na pozytywne doświadczenia z PPP - na przykład Słupsk i Sopot. W przypadku Sopotu zdaje się o tym decydować umiejętność i doświadczenie miasta w dysponowaniu funduszami pozyskanymi z UE oraz kapitałem zagranicznym (patrz Ryc. 4 i 5). Może to potwierdzać naszą tezę o znaczeniu doświadczenia władz miasta w administrowaniu dofinansowaniem z UE i związanymi z tym wymaganiami biurokratycznymi, jako jednego z kryteriów powodzenia PPP, chociażby ze względu na umiejętność unikania wynikających z unijnych regulacji problemów. Zabytkowe dzielnice Sopotu przyciągają prywatnych inwestorów i zachęcają do współpracy prywatno-publicznej.

Jedną z głównych zalet PPP wymienianych przez miejskich urzędników była możliwość korzystania ze środków prywatnych w projektach, w których miasto inwestowało środki z UE. W przypadku Torunia, który w ostatnich latach stosunkowo najwięcej korzystał ze środków unijnych (ryc.4), doświadczenia z PPP są stosunkowo niewielkie (ryc.5). Fundusze zostały wykorzystane nie tylko na projekty infrastrukturalne, ale także na problemy integracji społecznej. W czasie wywiadu podkreślano jednak, że miasto

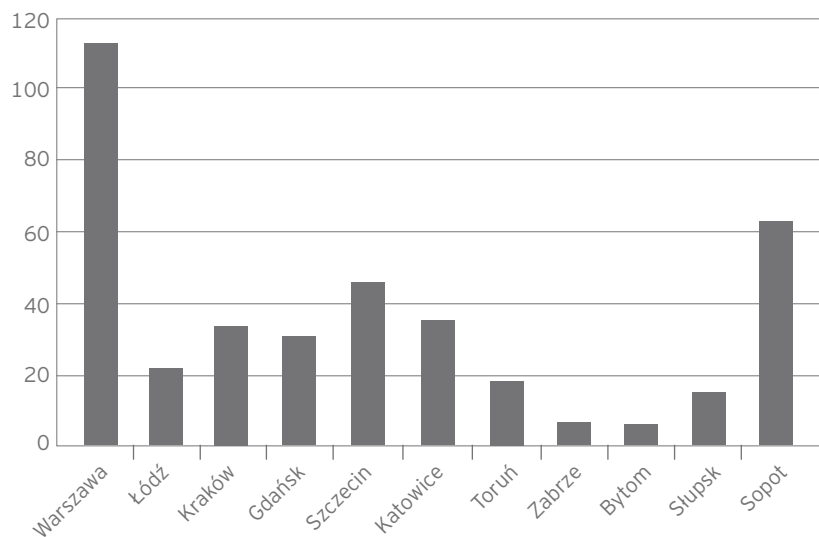
będzie musiało sięgnąć po środki prywatne w przyszłości, chociażby ze względu na dopuszczalny poziom długu publicznego.

Rycina 4. Fundusze UE na dofinansowanie zadań publicznych w dochodach budżetów miast (2006-2007) PLN na mieszkańca.



Źródło: Główny Urząd Statystyczny.

Rycina 5. Liczba firm z kapitałem zagranicznym na 10 000 mieszkańców w 2008



Źródło: Główny Urząd Statystyczny.

3.4.2. Świadomość

Świadomość nie oznacza jedynie znajomości zalet wynikających z korzystania z PPP w rozwoju miejskim, ale także problemów dotyczących komplikacji prawnych. W takim układzie wzrastają szanse powodzenia wdrożenia PPP, ponieważ można oczekiwać, że władze lokalne będą umiały poradzić sobie z potencjalnymi "wąskimi gardłami". Ogólnie wydaje się, że miasta są świadome zalet i wad zarówno poprzedniego, jak i nowego prawa odnośnie PPP. Większość urzędników miała szkolenia z tego zakresu, a niektórzy brali nawet udział w przygotowywaniu konkretnych projektów. Wszelką wiedzę na temat podejmowanych starań (niekiedy zakończonych negatywnymi wynikami) przekazywano dalej. Dzięki temu udało się stworzyć listę faktycznych problemów związanych z poprzednią ustawą o PPP (jak na przykład: brak formularza zamówień publicznych, problemy ze znalezieniem firmy mogącej podjąć się profesjonalnej analizy itp.). W tej chwili urzędnicy analizują nową ustawę. Mają świadomość możliwości, jakie niesie PPP. Poprzednią ustawę krytykowali za to, że nie była zbyt praktyczna, obecną ponieważ jest zbyt ogólnikowa i pozwala na mnogość interpretacji.

Doświadczenie z projektami PPP i świadomość otaczających je regulacji idą w parze. W przeszłości większość miast korzystała z Kodeksu Cywilnego, przepisów Prawa Gospodarczego czy też innych aktów prawnych, także tych wydawanych przez władze lokalne, aby załatać prawną dziurę i przeprowadzać PPP. Prawie wszystkie mają znaczną wiedzę na temat niedociągnięć poprzedniej ustawy i korzystały z innych instrumentów prawnych, aby przezwyciężyć stworzone przez nią problemy. Wymienione powyżej metody były najbardziej rozpowszechnione m.in. w Warszawie, Łodzi i Krakowie. Wszystkie miasta z I grupy pozyskały zewnętrzne wsparcie prawne, aby lepiej radzić sobie z problemami i są lepiej przygotowane do ich rozwiązywania. Obecnie nawet miasta z grupy III są świadome ograniczeń wynikających z ustawy. Jeżeli chodzi o regulacje unijne, zakres wiedzy różni się w poszczególnych miastach. Wiedzą, że wymagana jest zgodność z prawem unijnym (zwłaszcza w zakresie zamówień publicznych), ale ich zdaniem obecna ustawa nie precyzuje jasno zagadnień wynikających z Traktatu WE. W niektórych miastach wskazywano także na zmianę postawy w stosunku do inwestorów prywatnych i odchodzenie od sprzedaży gruntów na rzecz współodpowiedzialności za rozwój danego obszaru. Pokazuje to, że miasta mają świadomość obecnych warunków rynkowych i zalet PPP.

Badane miasta wymieniały poniższe aspekty jako ważne w PPP:

1) Świadomość uwarunkowań prawnych:

- i. nowa ustawa o PPP i wcześniejsze akty regulujące PPP
 - ii. niejasności wynikające z nowego prawa i obawy sektora publicznego
 - iii. korzystanie z konsultantów zewnętrznych przy ocenie ryzyka i problemach prawnych
- 2) Świadomość potencjalnych problemów/negatywnych stron:
- i. długotrwałe procedury, możliwość naruszenia prawa zamówień publicznych i nieporozumienia z sektorem prywatnym
 - ii. różnice celów sektora publicznego i prywatnego
 - iii. niejasny status własności gruntów, długotrwałe procedury pozwoleń odnośnie zabudowy i wdrożenia projektów
 - iv. konieczność samodzielnego radzenia z problemami powstałymi w razie wycofania się partnera prywatnego
 - v. sektor prywatny zależny od wsparcia ze strony banków i innych instytucji inwestujących w krajową gospodarkę
 - vi. brak poparcia społecznego
 - vii. nierówne ryzyko dla sektora publicznego i prywatnego
 - viii. dzielenie ryzyka z innymi miastami
- 3) Świadomość znaczenia PPP w rozwoju aglomeracji:
- i. warunki i konsekwencje korzystania z pieniędzy sektora prywatnego
 - ii. trudności w określeniu najlepszych dla PPP warunków
 - iii. wybór pomiędzy sprzedażą gruntów a PPP – sprzedaż mniej ryzykowna i skomplikowana, aczkolwiek równoznaczna z utratą kontroli
- 4) Świadomość innych aspektów:
- i. konieczność stworzenia projektów atrakcyjnych komercyjnie
 - ii. konieczność oszczędnego gospodarowania funduszami publicznymi
 - iii. konieczność wyboru pomiędzy zamówieniem publicznym a koncesją, zanim zacznie się prace nad projektem

Świadomość prawnych aspektów związanych z PPP jest ważna dla powodzenia wdrożenia poszczególnych projektów. Brak zrozumienia prawnych aspektów – jak miało to miejsce z zamówieniami publicznymi dla PPP, na co wskazywali nasi rozmówcy – prowadził do zaniechania. Wymagania były drobiazgowo, a ważność analizy (rok) wyjątkowo krótka jak na potrzeby szukania partnera prywatnego. Prowadzi to do postrzegania konkretnego prawa – w tym przypadku poprzedniej ustawy o PPP – jako przeszkody oraz do poszukiwania alternatywnych, prawnie skutecznych i właściwych metod. Z drugiej strony, nowa ustawa postrzegana jest jako bardziej elastyczna, ale także jako zbyt

ogólnikowa. Urzędnicy byli zgodni co do tego, że w jej ramach współpraca staje się zbyt dowolna, co może powodować problem z oceną w trakcie kontroli. Przy kontroli zewnętrznej wyniki mogłyby być różne, w zależności od instytucji sprawdzającej. Zbyt wielka dowolność może oznaczać kłopoty, albowiem mogą pojawić się oskarżenia o korupcję. Miasto nadal obowiązane jest przygotowywać analizy, nie ma jednak wskazań co do ich zawartości. Problem ten wiąże się także z koniecznością zatrudniania konsultantów zewnętrznych, którzy ocenią zagrożenia prawne i inne ryzyka. Pod tym względem Warszawa jest najbardziej zaawansowana - miasto wybrało 4 międzynarodowe firmy mające znaczne doświadczenia z PPP na swoich doradców strategicznych w projektach. Przy opracowywaniu projektu urzędnicy miejscy mogą wybrać najbardziej odpowiednią dla danego projektu firmę do współpracy jako doradcę, co zdejmuje z nich część ciężaru przygotowania projektu. Co bardzo ważne, miasto planuje przekazywać wiedzę mniejszym i mniej zamożnym miastom. Miałyby to być bank informacji na temat projektów, z możliwością wymiany informacji, doświadczeń i pomysłów.

Jeśli chodzi o świadomość potencjalnych wad/problemów nasi rozmówcy potwierdzają, że wśród wielu innych, najważniejsze są długie procedury odwołania w procesach zamówień publicznych, problemy z tworzeniem dobrego kontraktu o długoterminowym charakterze, a także rozbieżność celów pomiędzy partnerami publicznymi i prywatnymi. Miejscy eksperci zdają sobie sprawę z nastawienia partnerów prywatnych na zysk, podczas gdy dla sektora publicznego kluczowe jest spełnienie zadań publicznych. Problemy z korzystaniem z PPP w rzeczywistości są połączone z zapewnieniem wystarczającej rentowności z punktu widzenia prywatnych partnerów oraz wsparcia finansowego (banki nie są chętne udzielać kredytów partnerom prywatnym, a miasto nie jest w stanie wystawiać gwarancji), niejasnym statusem prawnym nieruchomości (żądania zwrotu własności), długim czasem trwania projektów i świadomością, że jeśli coś pójdzie nie tak miasto musi radzić sobie z tym samo po przejściu projektu. Urzędnicy miejscy zgodzili się, że mentalność jest również problemem we współpracy partnerów publicznych i prywatnych. Są przekonani, że popularna opinia o współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi często wskazuje na korupcję.

Jeśli chodzi o świadomość PPP w rozwoju obszarów miejskich, większość rozmówców podkreśla, że najprostszym sposobem na uzyskanie funduszy jest dla miasta sprzedaż gruntu lub sprzedaż praw wieczystego użytkowania. Zauważają również, że użycie PPP daje przewagę w kontroli - gdy miasto sprzedaje grunt nie ma takiej możliwości. W przypadku dużych projektów miejskich często wspomina

się na przykład o rewitalizacji starych stacji kolejowych i innych zniszczonych części miasta. Istnieją takie podmioty prywatne, które są chętne do inwestowania na terenach publicznych, jednak negocjacje warunków odpowiednich dla obu partnerów wydają się trudne dla sektora publicznego. Miejscy urzędnicy widzą wiele pozytywnych aspektów współpracy z prywatnymi podmiotami: dzielenie obowiązku i oszczędność pieniędzy, wykorzystanie know-how oraz doświadczeń partnerów prywatnych. Jednak, gdy policzono ogólne koszty, w niektórych przypadkach koszty PPP były wyższe niż koszty realizacji wyłącznie przez sektor publiczny i nie było sensu tworzenia PPP. Rozmówcy poddają również w wątpliwość, w jakim zakresie możliwe byłoby dla sektora publicznego ocenianie zdolności podmiotu prywatnego do realizacji zamówienia.

Jeśli chodzi o inne aspekty, problemy współpracy publiczno-prywatnej mają swoje korzenie w rozbieżności celów: partner prywatny chce jak największych zysków, partner publiczny musi spełniać swoje zadania publiczne. Według miejskich urzędników bardzo silną barierą są zbyt niskie zyski dla inwestorów prywatnych, istnieje wtedy potrzeba poszukiwania dodatkowej rekompensaty dla inwestora prywatnego. Tylko nieliczne projekty są wyjątkowo atrakcyjne komercyjnie. Według miejskich urzędników kryzys zmienił także plany niektórych inwestorów prywatnych, którzy potencjalnie mogliby współpracować z partnerami publicznymi, wiedząc, że oznacza to mniejsze ryzyko i pewniejszy dochód. Z punktu widzenia władz lokalnych najważniejszym zadaniem jest przygotowanie odpowiedniej dokumentacji na początku i podjęcie decyzji, którą procedurę należy zastosować - zamówień publicznych czy koncesji.

3.4.3. Zainteresowanie

Można się spodziewać, że gdy samorząd wyraża zainteresowanie przygotowaniem ofert, to znaczy, że jest bardziej świadomy możliwości PPP i gotowy do korzystania z prywatnych inwestycji w rozwoju miasta. Jednakże wskazanie dużego zainteresowania nie oznacza realnych działań mających na celu przygotowanie PPP. Ogólnie rzecz biorąc, miasta chcą przyciągać prywatne inwestycje, niektóre wręcz twierdzą, że jest to jedyny sposób, aby się rozwijać. Tylko w jednym przypadku (Kraków) urzędnicy stwierdzili, że istnieje ogromne zainteresowanie ze strony inwestorów. Miejscy urzędnicy rozumieją także, że inwestorzy koncentrują się na zysku, choć w wielu przypadkach inicjatywy inwestorów nie zostały przyjęte ze względu na ograniczenia prawne. W niektórych miastach urzędnicy podkreślali konieczność zrozumienia przez polityków i mieszkańców, że PPP nie przenosi całego ryzyka i odpowiedzialności z sektora publicznego na prywatnych inwestorów.

Współpraca ze
świadomym partnerem

Zainteresowanie PPP

Kilka powodów dla których miasta zainteresowane są PPP to:

- sprawniejsze i lepsze zarządzanie przez firmy prywatne
- projekty można tworzyć bez powiększania długu publicznego i przy oszczędności środków publicznych
- przy realizacji projektu partner prywatny przekazuje także swoją wiedzę

Kilka typowych obszarów wykorzystania PPP, jakimi zainteresowane są miasta to:

- budowa centrów sportowych i obiektów rekreacyjnych oraz parkingów
- odnawianie/budowa mieszkań komunalnych
- budowa miejsc rozrywki, na przykład Aquaparków
- rewitalizacja okolic stacji kolejowych
- rewitalizacja centrów miast
- budowa dużych i prestiżowych obiektów
- projekty infrastrukturalne
- budowa przystani
- budowa szpitali

3.4.4. Chęci

Chęć wykorzystania formuły PPP

Można pokusić się o stwierdzenie, że gdy chęć wykorzystania PPP w rozwoju obszarów miejskich jest wysoka, rosną też szanse powodzenia. Samorządy są bardziej skłonne do stosowania odpowiednich instrumentów. Jednak między teorią a praktyką, istnieje ogromna rozbieżność. I tak, „chęci używania PPP” nie idą w parze z „przygotowaniem do wykorzystywania PPP”. Niektóre miasta chcą i są przygotowane do realizacji projektów PPP, ale niezbyt chętnie podejmują inicjatywę. Postawy „poczekać i zobaczyć co się dzieje” i „pierwsze oskarżenia i postępowania sądowe pokażą, jak jest naprawdę” przewijały się w trakcie rozmów.

Obserwacje można streścić następująco:

- Lęk przed porażką i niepewność uwarunkowań prawnych ograniczają gotowość polskich miast do wykorzystania PPP. Ze względu na niepewność rozwiązań prawnych wszystko sprowadza się jedynie do zainteresowania, ale nie idzie za tym inicjowanie projektów, aby zapobiec ewentualnym zarzutom o korupcję lub naruszenie przepisów.
- Brak modelu umów PPP blokuje chęci miasta i powoduje narastanie wątpliwości.
- Miasta uważają, że z powodu kryzysu gospodarczego sektor prywatny będzie mniej skłonny do współpracy.

- Lęk przed finansowymi załamaniem (lub upadłością) prywatnej strony obniża gotowość miasta do takiej formy współpracy.

3.5. Ocena polskich miast pod kątem czynników twardych (efektywność administracyjna i możliwości instytucjonalne)

3.5.1. Efektywność administracyjna

Można założyć, że jeśli miasto ma skuteczny system zarządzania, jest w stanie poradzić sobie z nieprzewidywalnymi problemami w ramach współpracy z sektorem prywatnym. W przypadku PPP dobrze zorganizowany system administracji daje silną pozycję organom władzy publicznej w negocjowaniu warunków projektu i radzenia sobie z nieprzewidywanymi problemami powodowanymi przez zaangażowanie sektora prywatnego. Generalnie nie ma jednolitej struktury administracyjnej dla współpracy w formule PPP. Miasta zwykle używają dwóch podstawowych modeli mając do czynienia z PPP:

- 1) oddzielny dział współpracy w ramach PPP z zespołem wyznaczonych, miejskich urzędników (prawnik, ekonomiści itp.)
- 2) przekazywanie pewnych tymczasowych obowiązków osobom w różnych działach, a czasem dodatkowo jedna osoba odpowiedzialna za nadzorowanie całości projektu

Mimo że pierwsze rozwiązanie wydaje się być skuteczniejsze, nie jest ono powszechną praktyką.

Rozmówcy często podkreślali, że struktura organizacyjna przygotowania projektów PPP nie jest dobrze rozwinięta, ponieważ:

- liczba urzędników miejskich jest zbyt mała
- nie ma współpracy między działami
- pojawia się wiele błędów proceduralnych

Fakt, że urzędnicy, którzy brali udział w badaniu pracują w bardzo różnych działach jest dodatkowo interesującą wskazówką odnośnie tego, jak trudno jest umiejscowić PPP w strukturze administracyjnej. Nasi rozmówcy pracują głównie dla Działów Obsługi Inwestora, Wydziałów Strategii i Rozwoju Miasta, Promocji i Rozwoju Miasta, Rewitalizacji czy Wydziału Gospodarki Nieruchomościami oraz Mieniem Komunalnym.

W pierwszych latach transformacji podmioty publiczne i prywatne nie były świadome, jak długotrwały i czasochłonny może być proces planowania przestrzennego. Po kilku zmianach w otoczeniu prawnym pojawiły się pewne rozwiązania, jednak w dużych miastach proces ten

Efektywność administracyjna

jest nadal problemem, co czasami zniechęca inwestorów. Według zasad planowania przestrzennego w Polsce obowiązują dwa dokumenty: studium, dokument strategiczny, który jest obowiązkowy i plan zagospodarowania przestrzennego, nieobowiązkowy. Plany zagospodarowania przestrzennego są prawnie wiążące, powinny być przygotowane na podstawie lokalnych studiów. Jeśli nie ma planu, a potrzeby deweloperów są inne niż sugeruje studium, projekt nadal może być przeprowadzony. Dzięki temu system planowania jest wystarczająco elastyczny, aby dopasować się do potrzeb podmiotów prywatnych. Jednak z punktu widzenia planowania strategii miasta zasada ta powoduje negatywne skutki. Ponadto plany zagospodarowania przestrzennego obejmują jedynie część miasta i są długo tworzone w wyniku negocjacji, konsultacji i procedur, a liczba odwołań przedłuża jeszcze rozpoczęcie wdrażania. Jeśli nie ma planu, przedsiębiorstwo prywatne może mieć większe szanse wpłynięcia na podejmowane decyzje odnośnie planowania i lokalizacji. Procedury planowania projektu są też wtedy łatwiejsze. Jeśli natomiast strona prywatna chce, aby wdrożono nowy pomysł w stosunku do planu istniejącego to musi wiedzieć, iż jest to czasochłonne i problematyczne, gdyż wymaga zmiany planu. W niektórych przypadkach inwestycja dopiero wtedy jest pewna, jeśli plan zgodny z jej funkcjami jest gotowy. Więcej poważnych problemów z planowaniem odczuwają duże miasta, ale i mniejsze, głównie z powodu komplikacji związanych z procedurą, jej czasem trwania i kosztami przygotowania planu.

3.5.2. Możliwości instytucjonalne

Kiedy możliwości instytucjonalne miasta są na wysokim poziomie (przepisy są gotowe, struktura organizacyjna jest jasna, role podmiotów i pracowników sektora publicznego są wyraźnie określone, itp.), oznacza to, że jest ono w stanie poradzić sobie z nieprawidłowościami w rozwiązywaniu problemów związanych ze współpracą z sektorem prywatnym. Wszyscy eksperci, z którymi przeprowadzono wywiady, zgodzili się, że polscy urzędnicy miejscy mają niski poziom przygotowania do negocjacji z podmiotami sektora prywatnego. W wielu przypadkach rozwiązaniem jest zatrudnianie ekspertów zewnętrznych. Nasi rozmówcy podkreślali, że negocjator strony publicznej powinien być lepiej przygotowany, zwłaszcza że często zewnętrzni doradcy nie wiedzą zbyt wiele na temat lokalnych uwarunkowań. Innym dostrzeganym problemem jest niemożność kontrolowania prywatnego podmiotu w tak długim okresie współpracy - firma może mieć problemy finansowe, może nawet dojść do jej bankructwa. Co więcej, może on zmienić swoje priorytety, które mogą stać się na sprzeczne z priorytetami publicznymi. W niektórych przypadkach okazało się, że gmina musi ponieść ciężar niepowodzenia quasi - PPP, dlatego

Możliwości
instytucjonalne

bardzo ważny jest rozwój zdolności instytucjonalnych w zakresie radzenia sobie z nieprzewidywanymi zdarzeniami.

3.6. Ocena polskich miast pod kątem czynników zewnętrznych (opinia publiczna, warunki/ możliwości rynkowe, stopień przygotowania krajowego prawa)

3.6.1. Opinia publiczna

Stosunek społeczności lokalnej do współpracy publiczno-prywatnej i administracji lokalnej odgrywa ważną rolę w powodzeniu przy negocjowaniu umów z sektorem prywatnym i w realizacji projektów. Szczególnie w przypadku Polski jest to ważne, ze względu na historyczne obawy o korupcję lub inne nieprawidłowości. W związku z tym miasta boją się podejmowania ryzyka, gdy współpraca z prywatnymi podmiotami nie jest dobrze postrzegana przez mieszkańców.

W wyniku doświadczeń socjalizmu ludzie w Polsce z reguły mają niskie zaufanie do państwa lub samorządów i tradycyjnie postrzegają je jako poszukujące własnego zysku i przywilejów, między innymi wynikających z kontaktów z prywatnymi przedsiębiorstwami. Według European Social Survey 2002-03 na temat legitymizacji systemów rządowych, przeprowadzonego wśród 21 krajów, Polska otrzymała mniej niż 10 punktów, co stawia ją na ostatnim miejscu w rankingu. Postawa ta jest przede wszystkim wynikiem starego podziału „my-oni” z czasów PRL. Taka postawa komplikuje sytuację urzędników bardziej niż w innych krajach. Zazwyczaj ludzie nie wiedzą i nie rozumieją, że zaangażowanie kapitału prywatnego może być wykorzystane dla interesu publicznego. Ponadto, w polskich mediach tradycyjnie takie umowy uważa się za podejrzane. W Polsce pozytywna opinia publiczna jest bardzo ważna dla samorządów, ponieważ definiuje wsparcie, jakie otrzymają w najbliższych wyborach. W niektórych miastach, jak Gdańsk, nawet wśród lokalnych polityków PPP jest błędnie interpretowane. W Szczecinie, Katowicach, Toruniu można faktycznie zaobserwować mentalne bariery wobec PPP także wśród urzędników miejskich. Wszyscy rozmówcy jednogłośnie podkreślali potrzebę zmiany sposobu myślenia o PPP. We wszystkich wywiadach zgodzono się, że powszechnym problemem społecznym jest postawa homo sovieticus - nikt nie powinien czerpać zysków jeśli korzysta ze środków publicznych. Oznacza to, że ludzie stają się podejrzliwi, gdy prywatna firma odnosi korzyści. Taka postawa była podkreślana wielokrotnie przez większość rozmówców. Rozmówcy zwracali też uwagę, że istotną barierą są braki w wykształceniu odnośnie ekonomicznej oceny działań publicznych, w tym nieumiejętność porównania kosztów. Dlatego publiczne poparcie

Opinia publiczna
a PPP

dla tego rodzaju współpracy jest niskie, a lokalni politycy są skłonni do wykorzystywania niektórych zarzutów jako sposobu prowadzenia walki politycznej.

3.6.2. Warunki/możliwości rynkowe

Jak już stwierdzono, kiedy rynek nieruchomości rozwija się i istnieją warunki dla dużej skali projektów miejskich, szanse powodzenia realizacji tych projektów rosną. W każdym mieście oczywiście warunki rynkowe są różne, ale - z wyjątkiem miast w grupie I - na razie nie są najlepsze do przyciągania firm sektora prywatnego w ramach PPP. Warszawa, jako stolica kraju, jest największym miastem w Polsce, z największą liczbą inwestycji ze względu na atrakcyjność gospodarczą i kulturalną. Jednym z problemów, które utrudniają rozwój miasta są nierozstrzygnięte roszczenia dotyczące własności gruntów. Warszawa była pierwszym miastem, które przyciągnęło inwestorów zagranicznych i deweloperów w latach dziewięćdziesiątych. Łódź, dawniej miasto przemysłu tekstylnego, została mocno dotknięta procesami post-socjalistycznej transformacji. Dziedzictwo przemysłowe pozostawało w rękach syndyków po upadłości przedsiębiorstw (głównie włókienniczych). Budynki i grunty zostały sprzedane inwestorom, którzy chcą przeprowadzić kilka projektów. Miasto ma potencjał dla rewitalizacji terenów poprzemysłowych, ale nie ma do tego silnych podstaw ekonomicznych. Kraków jest znany na rynku jako najbardziej zaawansowany w wielu udanych projektach, a także ze względu na wartości historyczne i turystyczne. Jest nie tylko atrakcyjny dla inwestorów zagranicznych, także postawa mieszkańców wobec cudzoziemców jest przyjaźniejsza. W problematycznych dzielnicach, jak Nowa Huta, zbudowana w czasach socjalizmu, są wyraźne możliwości przebudowy. Choć Gdańsk ma wiele cech podobnych do Krakowa, ze względu na swoje walory historyczne i geograficzne, to nie wzbudził tyle zainteresowania inwestorów.⁶

Ze względu na tradycje przemysłowe, w wielu miastach Śląska problemem są skażenia gruntów, stare budynki, stare infrastruktury kopalni i szkody wyrządzone przez kopalnie. Jednak te tereny poprzemysłowe mogą być szansą rozwoju w przyszłości, gdy będą lepsze warunki rynkowe.

3.6.3. Stopień przygotowania krajowego prawa

Z rozmów jasno wynika, że sprawnie stosowane prawo to lepsze szanse na pozytywne wdrożenia niż, jak to było w czasach transformacji, gdy regulacje nie istniały lub nie były klarowne. Nowa ustawa o PPP⁷ obowiązuje od lutego 2009. Generalnie uważa się, że podstawową wadą

poprzedniej ustawy była nadmierna i restrykcyjna regulacja, a największą przeszkodą, szczególnie w przypadku mniejszych projektów, był obowiązek sporządzania analizy rentowności. Zgodnie z ówczesnymi przepisami wyniki analizy wielu potencjalnych sposobów realizacji projektu należało ze sobą porównać, a PPP mogło być stosowane tylko w przypadku, gdy przynosiłoby największe korzyści dla interesu publicznego (Kulesza, Bitner, Kozłowska, 2006). Poprzednia ustawa podkreślała subsydiarny charakter PPP - partnerstwo może być stosowane tylko ,gdy ten sposób realizacji projektu byłby korzystniejszy dla interesu publicznego.⁸ Trudne do zdefiniowania było także pojęcie „korzyści przeważającej”, a w szczególności pomiary ilościowe uzasadniające wybór PPP w danej sytuacji. Ponadto, ogólne podejście do innych rodzajów realizacji projektu tylko zwiększało niejasności, ponieważ istniały liczne możliwości sposobu realizacji zadań publicznych (Gonet 2008b). Niezależnie od problemów prawnych, głównymi przeszkodami w rozwoju PPP były bariery psychologiczne i brak instytucji wspierających (Cenkier 2008).

Obecna ustawa, opracowana przez Ministerstwo Gospodarki, zapowiada nowy kierunek w stosowaniu PPP, w tym sensie, że podjęcie decyzji o partnerstwie jest uzależnione od sposobu, w jaki podmiot prywatny jest wynagradzany i w jaki sposób ryzyko jest dzielone między podmiotami prywatnym i publicznym. Oznacza to, że gdy prywatny podmiot będzie działał i pobierał opłaty, powinny być stosowane zasady dotyczące koncesji, a w innych przypadkach należy stosować przepisy dotyczące zamówień publicznych, aby wybrać prywatny podmiot. Ustawa znosi obowiązek przygotowania wstępnych analiz, które, jak wskazano, były kiedyś jednym z głównych powodów rezygnacji z wykorzystywania regulacji prawnych dotyczących PPP. Jednak nadal konieczne będzie wykazanie korzyści wynikających z partnerstwa publiczno-prywatnego.

Partnerzy prywatni powinni, zgodnie z literą ustawy, być wybierani na podstawie prostych kryteriów. Jeśli wynagrodzenie w pełni pokrywa podmiot publiczny, obowiązuje Ustawa o zamówieniach publicznych, w tym przede wszystkim przepisy dotyczące dialogu konkurencyjnego. Natomiast jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego ma pochodzić z zysków wynikających z partnerstwa, wówczas kluczową staje się Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi.⁹ W nowej ustawie o PPP strony mają możliwość tworzenia elastycznych ram partnerstwa w odniesieniu do obowiązującego systemu prawnego w Polsce, a także do najlepszych praktyk i zachowań, bez nakładania ustawowych zobowiązań. Należy zauważyć, że ustawa nie ogranicza dziedzin, w których może być stosowane PPP. Jeśli strony postanowią, że

wynagrodzenie zależy od wyników pracy partnera prywatnego dzielą między sobą ryzyka - akceptowalna jest szeroka gama rozwiązań.

Celem nowego prawa było wyeliminowanie niepotrzebnych obowiązków administracyjnych i zmniejszenie ograniczeń, także w odniesieniu do przedmiotu i treści umów. Obecne przepisy opierają się na pięciu podstawowych zasadach:

- 1) zapewnienie podmiotom uczestniczącym możliwie największej swobody w kształtowaniu partnerstwa
- 2) ochronę najważniejszych interesów publicznych
- 3) ochronę uzasadnionych interesów partnerów prywatnych
- 4) przestrzeganie zasad dotyczących długu publicznego
- 5) zgodności z prawem Unii Europejskiej

Należy podkreślić, że ustawa wyraźnie odnosi się do już istniejącego prawa, a w szczególności prawa cywilnego, zamiast tworzyć nowe instytucje, korzysta z już istniejących. Dzięki temu proponowane przepisy są łatwe do zrozumienia i zastosowania. W dodatku jest dosyć elastyczna - przyjmuje za obowiązujące ogólne klauzule stosowane w prawie cywilnym i handlowym.

Opinie na temat aktualnej ustawy wśród urzędników miejskich objętych badaniem były różne. Wszyscy podkreślali, że zmiany w regulacji to krok w dobrym kierunku, ale niektórzy z badanych wyrażali swoje niezadowolenie. Według nich rozluźnienie regulacji jest nadmierne i pozostawia za wiele miejsca na interpretacje.

3.7. Ogólna ocena polskich aglomeracji miejskich pod względem możliwości sukcesu i potencjalnych ryzyk związanych z wdrażaniem PPP

Jako ostatni etap ewaluacji przedstawiamy ocenę ogólną, podsumowującą postawione na początku cele (patrz rozdział 1.4):

Czy miasta mają problemy we wdrażaniu PPP?

Miasta przedstawione w raporcie zostały wybrane ze względu na zgłoszone zainteresowania projektami PPP, jednak w trakcie bezpośrednich kontaktów z miejskimi urzędnikami, którzy są odpowiedzialni za organizowanie projektów w formie PPP, okazało się, że często zainteresowanie i chęć to ważny element sukcesu, ale w teorii. Z jednej strony powszechna jest znajomość korzyści z wykorzystania formuły PPP, z drugiej jednak istnieje wiele czynników zawieszających, odraczających lub nawet całkowicie zniechęcających do wdrażania PPP. W miastach mających zamiar wprowadzenia projektów PPP nie

zakończono jeszcze prac, ze względu na przeszkody i trudności związane z różnicami w interpretacji przepisów. Miasta, które rzeczywiście miały wolę skorzystania z PPP, uzależniały ostateczne decyzje od opinii zewnętrznych ekspertów. Równocześnie panuje przekonanie, że eksperci zewnętrzni nie zawsze są w stanie doradzać miastu, udzielać jasnych odpowiedzi i poddawać rozwiązania, nawet jeśli mają międzynarodowe doświadczenie, jako że w Polsce nie są jeszcze wypracowane najlepsze praktyki. Rozmówcy byli zgodni co do faktu, że nie wszystkie problemy i przeszkody można przewidzieć z góry. Jednak ich zdaniem istnieje możliwość zmniejszenia ryzyka poprzez uczenie się na europejskich przypadkach, zdobywając tym samym wiedzę na temat potencjalnych problemów.

W jakim stopniu świadomość regulacji UE idzie w parze z doświadczeniem i na ile jest ważna w realizacji PPP?

Wyniki badania potwierdzają, że doświadczenie, wyniesione z poprzednich prób wdrożenia PPP, pomaga zrozumieć pojawiające się problemy. Miasta chcące zastosować PPP nie były jednak w pełni świadome skali problemów związanych z przepisami UE, jak pomoc publiczna i zamówienia publiczne. We wszystkich badanych miastach urzędnicy doświadczyli lub byli w stanie przewidzieć trudności w znalezieniu prywatnych partnerów do współpracy w ramach PPP. W bardzo atrakcyjnych miastach (Warszawa, Kraków) wspomniano także o zainteresowaniu inwestorów, którzy wcześniej (przed kryzysem) nie chcieli brać udziału w PPP.

Tylko urzędnicy mający wcześniejsze doświadczenie wymieniali przepisy UE jako element ram prawnych PPP. W Krakowie - jednym z miast najlepiej przygotowanych do PPP - urzędnicy stwierdzili, że ustawa o PPP będzie powodować problemy z zasadami pomocy publicznej. Dla pewności wybrali więc model koncesji sądząc, że jest on bezpieczniejszy (choć może to nie wystarczyć). Znajomość przepisów UE wydaje się być istotnym czynnikiem w realizacji PPP w Polsce. Brak standardów i praktyki powoduje, że projekty te są bardziej narażone na łamanie przepisów. Istnieje niebezpieczeństwo, że pierwsze przypadki łamania prawa unijnego mogą utrudnić pełne wdrożenie PPP w Polsce. Ogólnie rzecz biorąc, bardziej doświadczone miasta mają wyższy poziom świadomości, ale nadal widoczne są luki w wiedzy miejskich urzędników.

Czy ryzyko braku zgodności jest wyższe w miastach małych czy dużych?

Ryzyko braku zgodności z przepisami UE pojawia się zarówno w małych, jak i dużych miastach, aczkolwiek przyczyny mogą być różne. W dużych

Ryzyko i zagrożenia dla PPP

miastach, które mają większe możliwości instytucjonalne, można stworzyć stały zespół, przygotowany i wyszkolony w zakresie PPP. Podkreślali to nasi rozmówcy, niezależnie od swego wykształcenia, poziomu wiedzy i umiejętności. Ze względu na wysoki poziom złożoności projektów, wysokie koszty, negatywny stosunek opinii publicznej itp., ryzyko niezgodności z regulacjami UE może być większe właśnie w dużych miastach. W małych miastach z kolei problemem jest brak doświadczenia i wiedzy pracowników lokalnych, brak pieniędzy na szkolenia i analizy zewnętrzne. Inicjatywa Warszawy dotycząca transferu wiedzy do mniejszych jednostek wydaje się być bardzo obiecującą.

Jakie są potencjalne zagrożenia dla polskich miast związane z nieprzestrzeganiem przepisów?

Potencjalne zagrożenia wynikające z niezgodności z przepisami UE wynikają ze złożoności i wielowymiarowości PPP, zwłaszcza w przypadku dużych projektów miejskich. Ogólna znajomość aspektów prawnych nie chroni miasta przed możliwymi naruszeniami przepisów, ponieważ każdy projekt i kontekst instytucjonalny jest inny. Oprócz problemów z łamaniem zasad pomocy publicznej i przepisów dotyczących zamówień publicznych ze względu na brak świadomości konieczności ich używania w kontekście PPP, istnieją pewne dodatkowe aspekty związane z instytucjonalnym i nieformalnym kształtem polskiego środowiska społeczno-politycznego. Polskie społeczeństwo, jak i gospodarka są nadal w trakcie zmian instytucjonalnych, wywołanych m.in. koniecznością dostosowania do już nowych przepisów, narzuconych przez zewnętrzne podmioty (Gąciarz 2004). Przeprowadzone badanie potwierdza, że prawo jest postrzegane jako narzędzie, a jego wykorzystywanie zależy od podmiotów stosujących. Różnice między badanymi miastami w postrzeganiu ryzyka i czynników sukcesu w realizacji PPP są nie tylko wynikiem różnic w wielkości samych miast, ale także wynikają z różnic środowisk kulturowych, podejścia do idei współpracy, samorządności i odpowiedzialności obywatelskiej. Postawa homo sovieticus może zepsuć każdą inicjatywę, zatem interakcje samorządu ze społecznością lokalną są kluczowe i powinny mieć na celu wyjaśnienie nowych strategii w sposób przejrzysty, zdobywając na nowo zaufanie.

4. Ocena ryzyka i ewaluacja obecnego stanu prawnego PPP w Polsce. Rekomendacje

4.1. Ocena ryzyka niedostosowania do regulacji unijnych w polskich miastach

Badanie potwierdziło, że w Polsce wiele miast przygotowuje się do PPP i poszukuje partnerów prywatnych do wspólnych projektów. Jednak ten rodzaj współpracy jest rzadko nazywany PPP ze względu na przepisy polskiego prawa. Wiele miast oczekuje, że PPP będzie sposobem na wypełnienie ich obowiązków - zadań publicznych za prywatne pieniądze - bez zwiększania wydatków publicznych. Bardzo ważnym polem, na którym PPP może być stosowane w polskich miastach, są na przykład duże projekty miejskie mające na celu przebudowę/regenerację części miasta, terenów poprzemysłowych, rewitalizację obszarów miejskich itp. Jak wspomniano na początku, są to zazwyczaj kosztowne i złożone projekty, ale o komercyjnym potencjale atrakcyjnym dla prywatnych inwestorów.

Miasta, które dopiero zaczynają organizację projektów PPP powinny brać pod uwagę przepisy dotyczące pomocy publicznej oraz zamówień publicznych. Proces tworzenia zmian w strukturze miejskiej obejmuje wiele różnych dziedzin; jest często długotrwały, złożony i skomplikowany. Wzrost liczby przypadków naruszania przepisów w związku z realizacją tego typu projektów w krajach UE świadczy o powszechności problemu. Pozostałe rodzaje ryzyka należą do zagrożeń z powodu czynników zewnętrznych. Możemy tu wymienić zagrożenia wynikające ze zmiany warunków panujących na rynku nieruchomości, ze względu na oportunistyczny i spekulacyjny charakter tego rynku (środowisko społeczno-ekonomiczne rynku nieruchomości silnie wpływa na tę cechę), zagrożenia ze względu na złożoność systemu planowania, czy wynikające z innych barier prawnych i instytucjonalnych.

Nieruchomości mają unikalne cechy, które mogą powodować problemy z ich efektywnym wykorzystaniem, wymianą czy rozwojem. Mają stałą lokalizację, są różnorodne i wysoce kapitałochłonne. Determinanty charakterystyczne dla polskiego rynku nieruchomości są nierozzerwalnie związane z historią Polski, przemianami gospodarczymi i politycznymi, jak również z kolejnymi zmianami przepisów prawnych organizującymi rynek. Lokalne rynki nieruchomości w Polsce nie są jeszcze w pełni

dojrzałe, ale stale się rozwijają. Jednostka publiczna, która ma współpracować z sektorem prywatnym przy rozwoju przestrzeni miejskiej z wykorzystaniem PPP, musi mieć wiedzę na temat rzeczywistych mechanizmów funkcjonowania rynku nieruchomości. Powinna być przygotowana na możliwość szybkich i nieprzewidzianych zmian. Nie wolno zapominać o lokalnym charakterze rynków nieruchomości - sukces w ramach jednego projektu nie musi być powtórzony w innych miejscach.

Złożoność systemu planowania przestrzennego może zwiększyć poziom ryzyka projektu dotyczącego rozwoju przestrzeni miejskiej. Rozwiązania przyjęte w sferze zagospodarowania przestrzennego w Polsce są podobne do rozwiązań stosowanych w innych krajach UE. Niektóre mechanizmy i instrumenty powtarzają się ze względu na ich uniwersalny charakter. Jednak szczegółowe analizy wskazują, że istnieją poważne niedociągnięcia w zakresie ram prawnych w Polsce. Mamy tu bowiem do czynienia z połączeniem systemu uznaniowego (niewiążące prawnie studium, bardziej rynkowe podejście w postaci wydawania decyzji o warunkach zabudowy) oraz planowania opartego na systemie zgodności z obowiązującymi, prawnie usankcjonowanymi planami (Izdebski, Nelicki and Zachariasz, 2007).

W obecnym systemie sposób podejmowania decyzji sprzyja korupcji, która przyczynia się do wyjątkowo niskiego poziomu społecznego zaufania do władz lokalnych w Polsce. Wiąże się to z jednym z głównych problemów przyjęcia PPP w Polsce - barierami społecznymi. Badania przeprowadzone w Polsce w latach osiemdziesiątych wykazały, że w relacji między obywatelami a władzą obywatele czuli się bezradni (Koralewicz, Wnuk-Lipinski 1987). Od końca lat osiemdziesiątych, ze względu na przemiany polityczne, ludzie zaczęli oczekiwać od władz, że będą się one liczyć z obywatelami. To oczekiwanie umacnia się. Jednakże, aby uczestniczyć w podejmowaniu najważniejszych decyzji zarówno władze, jak i obywatele muszą wykazać pewien poziom kompetencji. Obejmują one sprawy etyczne, społeczne, organizacyjne, techniczne i zawodowe. Brak kompetencji często prowadzi do wzajemnego niezrozumienia i rosnącej frustracji niektórych członków społeczności (mentalności 'oni-my'). W Polsce, w opinii wielu obywateli, praca dla samorządu terytorialnego oznacza bardzo dobrą pozycję do „robienia interesów”. Jest to spowodowane nieufnością w postrzeganiu centralnych i lokalnych władz (Staniszki 2006). Rola władz lokalnych nie jest postrzegana jako służba publiczna we wspólnym interesie.

Lokalna współpraca może być postrzegana jako jeden ze wskaźników poziomu kapitału społecznego. Jej brak jest szczególnie odczuwalny w zakresie zarządzania rozwojem społecznym. Według European Social

Survey 2002-03, polskie społeczeństwo jest dużo bardziej nieufne w postrzeganiu centralnych i lokalnych władz i współobywateli niż społeczeństwa innych krajów. Jednym z najważniejszych czynników odpowiedzialnych za rozkład kapitału społecznego w Polsce jest dysfunkcyjność wymiaru sprawiedliwości. Społeczne przekonanie, że tylko naiwni ludzie będą przestrzegać zasad jest to jednym z największych zagrożeń dla demokratycznego państwa (Kochanowski 2006). Rozpadu kapitału społecznego jest również konsekwencją instrumentalnego podejścia do prawa. Ten problem pojawia się nie tylko wśród ludzi stosujących się do zasad, ale także dotyczy ciał ustawodawczych (Kochanowski 2006).

Zły klimat wokół PPP powoduje sztywne podejście samorządu lokalnego do tworzenia projektów PPP. Partner publiczny boi się posądzenia o korupcję lub łamanie prawa, chociażby przez politycznych przeciwników. Urzędnicy boją się podejmowania ryzyka, bo współpraca z prywatnymi podmiotami jest postrzegana przez społeczność lokalną negatywnie, jako furtka dla korupcji. Lokalne media są podejrzliwe, a lokalni politycy są skłonni do korzystania z niektórych zarzutów do prowadzenia politycznej wojny. Instrumentalne podejście do prawa może powodować bardzo formalny i powierzchowny zakres stosowania przepisów UE, co może być przyczyną braku zgodności z regulacjami UE w szczegółowych sprawach. Jednak można zauważyć, że w niektórych miastach klimat dla PPP jest lepszy, zwłaszcza w Krakowie. Prawdopodobnie jest to wynik wyższego poziomu zaufania wobec samorządu terytorialnego, wynikającego z dotychczasowych osiągnięć miasta.

4.2. Ewaluacja przestrzegania regulacji odnośnie pomocy publicznej dotyczącej pomocy państwa przy wdrażaniu projektów PPP w miastach: potencjalne problemy i ryzyka

Zakres ryzyka przy realizacji projektów PPP, wynikający z zasad dotyczących pomocy publicznej, wydaje się być dość szeroki. Granica, przy której pomoc publiczna jest niezgodna z prawem, nie jest wyraźnie określona. Kryterium brany pod uwagę przy odpowiedzi na pytanie czy niedozwolona pomoc miała miejsce jest poziom wynagrodzenia za świadczone usługi. Jeśli nie ma żadnych ponad-rynkowych zysków i nie ma zmian w pozycji konkurencyjnej partnera prywatnego, to nie mamy do czynienia z niezgodną z prawem pomocą publiczną. Partner publiczny powinien przeprowadzać analizy, czy z ekonomicznego punktu widzenia PPP jest właściwe i czy nie okaże się, że dochodzi do naruszenia zasady pomocy publicznej, nawet jeśli ustawa o PPP wprost tego nie wymaga. Powinien również być świadomy, że takie analizy na temat możliwości zaistnienia pomocy publicznej powinny być

Stosowanie
regulacji

powtórzone w przypadku każdej zmiany umowy. Dopełnienie tego obowiązku nie zawsze chroni partnera publicznego - w przypadku, gdy warunki dla partnera prywatnego okażą się lepsze niż przewidywane (wyższe zyski lub mniejsze zadania) może pojawić się problem pomocy publicznej. Ryzyko nielegalnej pomocy publicznej wydaje się dość wysokie ze względu na zwyczajowo formalistyczne podejście polskich urzędników - „musimy mieć analizę, więc będziemy ją mieć”.

Koncesja nie wyklucza bezprawnego przyznania pomocy publicznej. Choć stosowanie procedury przetargowej powinno uwolnić projekt od tego problemu, jednak każda zmiana umowy może potencjalnie wprowadzić pewne elementy niegodnej z prawem pomocy publicznej. Istnieje również inny obszar ryzyka - w ustawie o koncesjach jest przepis stanowiący, że na roboty budowlane nie ujęte w pierwotnej umowie może być zawarta dodatkowa umowa, jeżeli są nowe i nieprzewidywalne okoliczności, a dodatkowe prace są niezbędne dla prac wynikających z koncesji. W tym przypadku mogą pojawić się problemy naruszania zasad konkurencji i niedozwolonej pomocy publicznej.

W niektórych projektach PPP udział publiczny w postaci przekazania nieruchomości (darowizny, sprzedaży, dzierżawy) wymaga normalnych, rynkowych warunków transakcji, aby nie naruszyć zasady pomocy publicznej. Pomimo możliwości przekazania praw do nieruchomości w ramach PPP z bonifikatą lub nawet bez zapłaty, pojawia się potrzeba dowiedzenia, że te świadczenia są rekompensatą za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (co należy wyliczyć we właściwy i skrupulatny sposób). Obszar ryzyka jest duży, ponieważ bonifikaty podczas publicznej sprzedaży nieruchomości mogą być oferowane w wielu przypadkach według przepisów polskich, a nie tylko wtedy, gdy usługi świadczone są w ogólnym interesie gospodarczym. Jednostka sektora publicznego powinna o tym wiedzieć wdrażając PPP. Kolejny problem jest natury praktycznej - wysokość bonifikaty powinna być liczona wraz z poziomem rekompensaty (potrzebne są szczegółowe koszty działalności PPP). To może być trudne ze względu na fakt, że według polskich zasad bonifikata powinna być podana wcześniej gdy nieruchomość jest przekazywana do spółki PPP (Dzierżanowski, Stachowiak, Cichowicz, Zasłona, 2007). Gdy w ramach PPP nieruchomość jest dzierżawiona, konieczna jest analiza, czy warunki określone w umowie spełniają zasady konkurencyjności. Partner publiczny powinien zawsze pamiętać o nadrzędności reguły, iż każdy wkład wniesiony przez niego nie może być formą ukrytej rekompensaty, która zaburza konkurencję na rynku.

Istnieje możliwość wykorzystania funduszy UE w ramach PPP, ale muszą być spełnione wymienione wcześniej warunki muszą być spełnione.

Można zastosować formułę pomocy de minimis, ale przygotowanie tych procedur wymaga wiedzy. Przygotowania tych procesów wymagają świadomości, że strona publiczna ma do rozwiązania problem związany z koniecznością przestrzegania zasad pomocy publicznej. Nie uwzględnienie tego problemu może mieć poważne konsekwencje dla finansów gminy.

Pomoc publiczna jest w Polsce regulowana Ustawą o procedurach przyznawania pomocy publicznej.¹⁰ Zarówno strona publiczna, jak i prywatna są ostrożne, rozważając współpracę w formie PPP. W zasadzie potencjalni partnerzy są świadomi, że mogą spotkać się z zarzutem łamania zasad pomocy publicznej. Ramy prawne PPP na poziomie UE nie zawierają szczegółowej procedury, której zastosowanie mogłoby zapobiec oskarżeniom wobec partnera publicznego, o korupcję. Luka ta powinna być wypełniona przez ustawodawstwo krajowe, nie zostawiające miejsca dla błędnej wykładni i zgodne z unijnymi zasadami (Dzierżanowski, Stachowiak, Cichowicz, Zasłona 2007). Ważną kwestią jest podejście do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Nie ma bowiem mowy o pomocy publicznej przy współpracy partnerów publicznych i prywatnych w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Oznacza to, że dodatkowe uprawnienia, które są przekazywane na rzecz partnera prywatnego, są tylko wynagrodzeniem za świadczone usługi i nie ma żadnych dodatkowych zysków lub zmiany otoczenia konkurencyjnego partnera prywatnego.

Polska ustawa o PPP opisuje dwie możliwości wyboru partnera prywatnego - poprzez zamówienia publiczne i koncesje. Różnica pomiędzy nimi wynika z prawa do wynagrodzenia. Jeżeli istnieje możliwość pozyskiwania zysków z opłat ze względu na przedmiot PPP lub zysków z opłat wraz z wkładem dokonany przez podmiot publiczny - należy zastosować koncesję. W pozostałych przypadkach należy stosować procedury zamówień publicznych. Wybór najlepszego partnera, zgodnie z ustawą PPP, powinien być dokonywany na podstawie wcześniej zdefiniowanych kryteriów. Potencjalni partnerzy prywatni znają potrzeby partnera publicznego i oferują swoje usługi na zasadach konkurencji rynkowej. Mimo że ogólnie obowiązuje zakaz zmiany treści umowy, istnieje wyjątek w przypadku wystąpienia nowych i nieprzewidywalnych okoliczności. Takie sformułowanie regulacji może spowodować pewne problemy w zakresie przestrzegania przepisów o zakazie pomocy publicznej. Innym zagrożeniem jest to, że w przypadku lepszych niż przewidywano warunków ekonomicznych dla partnera prywatnego (wyższe zyski lub mniej zadań), może się pojawić problem pomocy publicznej.

Regulacje prawne

Korzystanie z koncesji powinno być związane z konkurencją wśród potencjalnych partnerów prywatnych. Koncesjonariusz zarabia z tytułu prawa do korzystania z budynku lub oferowania usługi oraz przez płatności dokonywane przez organ publiczny. Zasadą jest, że wynagrodzenie płacone przez partnera publicznego nie może zrekompensować wszystkich kosztów pokrytych przez koncesjonariusza. Wartość koncesji powinna być wyliczona z wykorzystaniem szacunkowych kosztów robót budowlanych lub usług. Procedury wyboru partnera prywatnego powinny być przejrzyste, zgodne z zasadą konkurencji, równego traktowania i nie dyskryminujące nikogo. Zasady te powinny zapewnić, że nie pojawi się problem pomocy publicznej.

Innym problemem, który może pojawić się w związku z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej, jest wkład partnera publicznego. Jeśli wkład jest rodzajem dotacji (wkład pieniężny) powstaje ważne pytanie o efektywność ekonomiczną PPP bez udziału finansowego partnera publicznego. Analiza powinna wykazać, że bez finansowania ze środków publicznych danej działalności (realizacji zadania publicznego), nie jest ona możliwa do wykonania, a zasady konkurencji - określone w Traktacie WE - zostają zachowane. Jeśli wkład publiczny wnoszony jest w postaci nieruchomości (darowizny, sprzedaży, najmu) wyeliminowanie problemu pomocy publicznej wymaga normalnych, rynkowych transakcji (komunikat Komisji dotyczący pomocy państwa w sprzedaży gruntów i budynków przez władze publiczne, Dziennik Urzędowy nr C 209 z 10.07.1997). Sprzedaż nieruchomości powinna mieć formę przetargu w celu znalezienia najlepszej oferty lub, gdy nie ma przetargu, cena powinna być nie mniejsza niż wartość nieruchomości (co do zasady).

W polskich realiach ustawą opisującą warunki zbywania gruntów publicznych jest Ustawa o gospodarce nieruchomościami¹¹, która wprowadza możliwości udzielenia nabywcy bonifikaty, o ile spełnione są określone warunki. Oznacza to po raz kolejny ryzyko złamania przepisów dotyczących pomocy publicznej, dlatego konieczne jest wykazanie, że bonifikata jest rekompensatą za świadczenie usługi w ogólnym interesie gospodarczym (co powinno być rzetelnie i skrupulatnie wyliczone). Praktyczne problemy mogą się tutaj pojawić przy wyliczaniu poziomu bonifikaty razem z poziomem rekompensat. Poziom refundacji jest więc zależny od kosztów, co powinno być obliczone po szczegółowym opisie działalności PPP - a według zasad polskich wysokość bonifikaty powinna być znana zanim nieruchomość wniesiona zostanie do spółki PPP. Inny problem związany jest z celem działalności PPP - bonifikata jest uzasadniona wyłącznie jeśli przedmiotem PPP będzie świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym.

Jeśli w formule PPP nieruchomość jest dzierżawiona trzeba przeanalizować, czy warunki określone w umowie spełniają zasady normalnej konkurencyjności. Strona publiczna powinna pamiętać, o nadrzędności zasady, że wszelki wkład dokonywany przez nią do PPP musi być widoczny.

Innym problemem jest opodatkowanie PPP. Niektóre zwolnienia podatkowe mogą być potraktowane jak pomoc publiczna. Neutralność podatkowa PPP jest uzasadniona, jako rodzaj rekompensaty za realizację usług w ogólnym interesie gospodarczym. Jednak w szczegółowych przypadkach należy zbadać, czy przepisy podatkowe są zgodne ze społeczno-ekonomiczną funkcją prawa i zakresem ryzyk podatkowych partnera publicznego. Dodatkowe pytania dotyczące podziału ryzyka podatkowego odnoszą się do podatku VAT. Zasadniczo zawarcie w umowie zapisu, że partner publiczny redukuje część kosztów wynikających z podatku VAT może powodować problem pomocy publicznej. Daje się go wyeliminować w poszczególnych wypadkach poprzez analizę efektywności ekonomicznej działalności PPP. W zmienionych warunkach podatkowych taka rekompensata byłaby uzasadniona.

Do zakresu potencjalnych problemów z pomocą publiczną należy także podatek od nieruchomości. Zwolnienie od podatku lub bonifikaty przyznane PPP powinny być przeanalizowane pod tym kątem. Kiedy działalność PPP nie jest w kategorii usług w ogólnym interesie gospodarczym lub poziom uzyskanych ulg jest zbyt wysoki, może pojawić się problem pomocy publicznej. Także, jeśli po wynegocjowaniu umowy spełniającej wszystkie warunki wymienione powyżej zostaną dokonane zmiany na rzecz partnera prywatnego. Kryterium, umożliwiającym odpowiedź na pytanie o możliwość pojawienia się problemu pomocy publicznej, jest poziom zysków partnera prywatnego - gdy poziom ten jest wyższy od rynkowego, będzie to zakwalifikowane jako pomoc publiczna.

4.2.1. Doświadczenia i świadomość zagadnień pomocy publicznej w badanych miastach

Jeśli chodzi o przepisy UE, większości urzędników była świadoma przepisów dotyczących pomocy publicznej, ale tylko ogólnie i na poziomie abstrakcyjnym. Pomoc publiczna jest dla nich problemem dotyczącym tworzenia spółek komunalnych i ich działania, ale jak na razie nie w odniesieniu do PPP (brak szczególnego doświadczenia). Tylko w niektórych z 11 miast, urzędnicy wyraźnie stwierdzili, że nie zamierzają korzystać z PPP, ze względu na problemy odnoszące się do zasad pomocy publicznej. Zgadza się, że koncesje czynią sytuację

strony publicznej bardziej komfortową, ponieważ nie ma możliwości naruszenia zasad pomocy publicznej. Jednak w rzeczywistości może to być nieco bardziej skomplikowane.

W każdym konkretnym przypadku zachodzi konieczność bardzo skrupulatnej analizy PPP pod względem zasad pomocy publicznej. W miastach objętych badaniem może więc wystąpić ten problem, ze względu na brak wiedzy. Nie mają bowiem one doświadczenia w monitorowaniu PPP pod względem pozycji rynkowej, a traktując partnera prywatnego w sposób uprzywilejowany ryzykują naruszenie przepisów UE.

4.3. Ewaluacja przestrzegania zasad zamówień publicznych przy wdrażaniu projektów PPP w polskich miastach: potencjalne problemy i ryzyka

Polska ustawa o zamówieniach publicznych sięga roku 1994, kiedy przyjęto pierwszą legislację w tym zakresie. W kolejnych latach akt ten wielokrotnie poprawiano, głównie po to, by wyjaśnić pewne reguły i definicje, a także zwiększyć zakres zastosowania tego prawa oraz nadać zamówieniom publicznym bardziej przejrzysty charakter. Dostosowanie do prawa unijnego było głównym motorem zmian i powodem opracowania nowych przepisów. Ustawa Prawo Zamówień Publicznych przyjęta 29 stycznia 2004 zastąpiła ustawę z 1994 roku. W kwietniu 2006 i 2007 roku w Ustawie dokonano poprawek, aby dostosować ją do dyrektyw UE 2004/17 i 2004/18.

Obszar ryzyka w zakresie zamówień publicznych wydaje się być również bardzo szeroki ze względu na wiele możliwości złamania prawa. Zamawiający powinien działać na podstawie określonych reguł, jednak istnieje pytanie, czy miasta faktycznie wiedzą o wszystkich sytuacjach, w których zastosowanie tych reguł jest formalnie potrzebne. Europejskie przykłady pokazują, że ze względu na charakter prac lub okoliczności dodatkowe, zamówienia publiczne mogą być postrzegane przez gminy jako niepotrzebne, co nie jest zgodne z prawdą. Obok tego rodzaju problemów występują również przypadki, kiedy prawo zamówień publicznych zostaje naruszone w wyniku niewystarczającego poziomu konkurencji, dzielenia usług, aby uniknąć progów, i łamania procedur zawierania umów. O tego rodzaju naruszeniach, jako faktycznie istniejących problemach wspominali urzędnicy, i należy stwierdzić, że ogólna świadomość zasad zamówień publicznych jest wysoka.

Nadawanie specjalnych przywilejów, uprawnień w ramach przepisów dotyczących planowania przestrzennego w zakresie robót publicznych wydaje się nie mieć w Polsce miejsca. Zagospodarowanie przestrzenne

jest jednym z zadań publicznych i nie jest realizowane przez deweloperów, a problem specjalnych agencji wdrażających nie istnieje. Jednakże bardzo ważną byłaby świadomość, że tego rodzaju działalność jest uznawana za naruszenie unijnych przepisów.

Zamówienia publiczne reguluje Ustawa Prawo zamówień publicznych¹². Odzwierciedla zasady i procedury określone w prawie UE. Jak już wspomniano wcześniej, Ustawa o PPP opisuje dwie możliwości wyboru partnera prywatnego - zamówienia publiczne i koncesje. Prawo zamówień publicznych, a w szczególności procedury dialogu konkurencyjnego, powinny być stosowane bezpośrednio. Ten tryb jest tak elastyczny, że możliwe jest wykorzystanie go przy organizacji PPP. Wydaje się, iż daje największe szanse znalezienia najbardziej odpowiednich rozwiązań i najlepszego partnera prywatnego.

Ustawa o PPP zawiera pewne regulacje dodatkowe, jako *lex specialis* w stosunku do prawa zamówień publicznych. Odnoszą się one do definicji „najlepszej oferty”, wyboru partnera tymczasowego (przejściowego) i procedury zmiany kontraktu. Najlepsza oferta zgodnie z Ustawą PPP daje najkorzystniejszy wynik z punktu widzenia dochodów i innych kryteriów. Do tych kryteriów należą:

- Podział zadań i ryzyka pomiędzy partnerów PPP
- Termin i wysokość przewidywanych płatności lub innych oczekiwanych usług
- Podziału zysku wynikającego z PPP między partnerami PPP
- Stosunek wkładów partnerów publicznych i prywatnych w PPP
- Skuteczność działania PPP (efektywność w wykorzystaniu aktywów finansowych)
- Kryteria związane bezpośrednio z prowadzeniem działalności PPP: jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, poziom oferowanych technologii, kosztów utrzymania.

Niezgodność z zasadami zamówień publicznych przy przygotowywaniu PPP zasadniczo można podzielić na 2 rodzaje - pierwszy odnosi się do samej umowy, a drugi dotyczy nadawania szczególnych przywilejów w ramach specjalnych przepisów prawnych dotyczących robót publicznych. Jak wskazano w rozdziale 1, Komisja Europejska nie ma instrumentów do obserwacji wszystkich dużych projektów PPP w każdej gminie. Chociaż to ryzykowne, jeśli gmina współpracuje z wybranym przedsiębiorstwem na własnych zasadach przetargowych i nikt nie złoży skargi, szansa, że nigdy nie zostanie to zauważone przez KE, jest wysoka.

Regulacje prawne

4.3.1. Doświadczenia i świadomość zasad zamówień publicznych w badanych miastach

Procedury zamówień publicznych nie stanowiły problemu dla urzędników miejskich, jako że w większości reprezentowali oni specjalizujące się w nich działy, a jeden rozmówca odpowiedzialny był za zamówienia publiczne w dziale PPP. Miasta wykorzystywały procedury przetargowe na zasadach określonych przez prawo zamówień publicznych, które jest oparte na prawie zamówień publicznych UE. Kilka lat temu urzędnicy nie byli tak świadomi przepisów dotyczących zamówień publicznych jak obecnie, a więc pewne problemy powstawały ze względu na skomplikowane i nowe dla nich procedury. Po kilku latach stosowania pojawiła się już grupa specjalistów. Należy podkreślić, że poprzednia ustawa o PPP nie była stosowana między innymi z powodu braku właściwej formy dla ogłoszeń o przetargach publicznych, co znaczy, że już wtedy urzędnicy zwracali uwagę na zasady zamówień publicznych. Jak wszędzie, również w Polsce zdarzały się wypadki łamania prawa, ale konkretne problemy nie były wymieniane przez urzędników miejskich w trakcie badania. O ich istnieniu świadczą wyniki kontroli, realizowanych w ostatnich latach przez Najwyższą Izbę Kontroli.

W badaniu ujawniono kilka trudnych przypadków. W jednym z przytoczonych przypadków miasto poszukiwało partnera prywatnego bez procedury zamówień publicznych w celu zaangażowania w proces rewitalizacji dzielnicy miasta. Miejscy urzędnicy nie widzieli konieczności stosowania przetargu w ramach tego projektu, twierdząc, że jest to tylko wymiana gruntów, a nie zamówienia publiczne. Zdawali się nie być świadomi znaczenia przestrzegania zasady udzielania zamówień publicznych w tym konkretnym przypadku. W drugim przypadku z rozmów z urzędnikami wynikało, że miasto zwróciło pieniądze wydane przez dewelopera na infrastrukturę publiczną. Może to być postrzegane jako zgodne z zasadami zamówień publicznych, ale decydujące znaczenie miał sposób sformułowania umowy. Stąd pojawia się pytanie, czy urzędnicy gmin mają wystarczającą wiedzę, aby rozpoznać, kiedy powinni skorzystać z przepisów dotyczących zamówień publicznych? W tych przypadkach, istnienie oddzielnych wydziałów, złożonych ze specjalistów w jednej dziedzinie, wydaje się nie być najlepszym rozwiązaniem. W dwóch innych przypadkach urzędnicy miejscy wyrazili opinię, że firmy współpracujące mogą mieć lepszą pozycję w następnym przetargu (więcej punktów ze względu na fakt, że firma znana jest jako dobry i uczciwy partner), ale nikt nie powiedział, że następny przetarg jest niepotrzebny. Należy jednak podkreślić, że kryteria przetargowe powinny być znane i przejrzyste w celu uniknięcia naruszenia prawa.

4.4. Rekomendacje odnośnie rozwiązywania potencjalnych problemów

Liczba zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jest ogromna, a wielkość środków publicznych w Polsce skromna. Rozwiązaniem mogłyby być kredyty i pożyczki zaciągnięte przez samorządy, ale regulacje prawne dotyczące górnej granicy długu publicznego są sztywne. Jest to bardzo istotne w obliczu napływu środków z UE. Napływ pieniędzy stymuluje szybszy rozwój, zwłaszcza w zakresie infrastruktury. Polskie miasta i gminy mogą korzystać z funduszy, jednak muszą mieć kapitał, występując z prośbą o dodatkowe środki.

Duże projekty miejskie, często związane z rewitalizacją centralnych obszarów miast są długotrwałe i skomplikowane, co zwiększa poziom trudności i zagrożeń związanych z PPP.

Niektóre miasta coraz lepiej rozumieją PPP i traktują jako sposób na korzystanie z realnego potencjału nieruchomości w centralnych obszarach miast. Jeśli chodzi o duże projekty miejskie w Polsce to prawdopodobnie najczęściej będą nimi hale sportowe i rekreacyjne, aquaparki i częściowo miejsca komercyjne (hotele, centra handlowe), odpłatne parkingi, odnawiane stacje kolejowe, projekty rewitalizacji dzielnic miasta. Możliwe, że jest to wynikiem oceny komercyjnych możliwości projektów i ich wkładu w potrzeby społeczne przez urzędników miejskich. Starają się przewidzieć jakie projekty mogą być zachęcające dla inwestorów prywatnych. Jednak w niektórych przypadkach pojawiają się ewidentne problemy: np. popularne aquaparki nie wydają się być bardzo dochodowe.

Problemy blokujące wprowadzenie PPP mają nieformalny charakter, ponieważ istnieje problem post-socjalistycznej mentalności obywateli i lokalnych władz.

Niektórzy lokalni urzędnicy wyraźnie podkreślali, że bez środków prywatnych liczba tego typu projektów będzie bardzo ograniczona. Ze względu na złożoność finansową i organizacyjną należy podkreślić, że przedsięwzięcia PPP wymagają bardzo skrupulatnego przygotowania dokumentacji i poparcia społecznego. Obywatele nie rozumieją zasad rynku, obwiniają partnerów publicznych i prywatnych o wykorzystanie środków publicznych dla prywatnego zysku. Lokalne media są równie podejrzliwe i starają się przede wszystkim nagłaśniać przypadki korupcji urzędników miejskich, co powoduje dodatkową, nadmierną ostrożność tych ostatnich. Do tego dochodzą negatywne doświadczenia z przeszłości. Przygotowanie miejskich urzędników do negocjacji,

Rekomendacje

przekazanie im niezbędnej wiedzy – to kwestie nadal bardzo aktualne i poważne. Uwzględniając ciężar bardzo wysokiej odpowiedzialności bez łatwo przewidywalnych zysków nie zachęca to do wszczęcia procedur przygotowywania PPP. Niektóre gminy zdecydowały się na prostą sprzedaż gruntów ze względu na potencjalne problemy. Inne wolą podejście „nic nie róbmy, zobaczymy co będzie” i podążanie po dobrze wydeptanych ścieżkach. Istnieje także problem niskiego poziomu wydajności administracyjnej w niektórych przypadkach, gdy nieporozumienia i błędy wynikają ze zbyt wielu obowiązków zaprzęających uwagę miejskich urzędników oraz braku pracy zespołowej.

Brak zrozumienia niektórych przepisów, proste wdrażanie bez analizowania sensu regulacji zmniejsza szacunek obywateli dla prawa i pogarsza wyniki stosowania tego prawa.

Kolejny problem wynika z polskiego podejścia do regulacji prawnych i znajomości obowiązujących przepisów. Obywatele są zgodni, że regulacje prawne jedynie utrudniają życie i służą wyłącznie korzyściom wąskiej grupy. Ponadto, brak świadomości urzędników odnośnie skomplikowanych wymogów PPP w projektach miejskich, może wywołać sporo błędów. Ich skutki mogą zniechęcić samorządy do tej formy współpracy, ze względu na przedłużanie się sporów prawnych.

Rekomendacje odnośnie powszechnych w Polsce problemów związanych z PPP i rozwojem tej formy współpracy można streścić następująco

• Dla działań sektora publicznego:

- stworzenie specjalnego centrum wymiany informacji, w ramach którego można opracować pewne standardy umów i złożone rozwiązania prawne (proponowana przez Warszawę inicjatywa jest tu bardzo ważna),
- lokalni urzędnicy z wiedzą i doświadczeniem w PPP powinni dzielić się z innymi. Takie działanie powinno stać się modelem dla departamentów PPP w samorządach lokalnych w całym kraju,
- powinna zostać przeprowadzona kampania medialna wyjaśniająca ideę i zalety PPP polskiemu społeczeństwu.

• Należy przygotować szczegółowe opisy błędów popełnionych w procedurach w innych krajach, z odniesieniem do Polskich warunków

• Powinny zostać opracowane dobre praktyki współpracy w ramach PPP dla miast dużych i małych.

- W każdym przypadku zasadą nadrzędną powinna być przejrzystość, aby uniknąć oskarżeń o korupcję.
- Należy przetłumaczyć informacje o PPP w UE, zwłaszcza przypadki odnoszące się do łamania zasad pomocy publicznej i zamówień publicznych, a także rozpropagować je wśród urzędników miejskich.

4.5. Rekomendacje dotyczące wdrażania projektów PPP w miastach, na podstawie doświadczeń z innych krajów członkowskich

Nasz przegląd problemów w przypadkach europejskich (patrz rozdział 2) sugeruje kilka wniosków dla samorządów, aby uniknąć łamania Traktatu WE w rozwoju przestrzeni miejskiej. Na ich podstawie możemy stworzyć listę rekomendacji dla PPP w Polsce, płynących z obserwacji problemów z PPP w kilku państwach członkowskich.

Aby zapobiec ryzykom naruszenia reguł pomocy publicznej, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii wynagradzania, władze lokalne mogą:

- Upewnić się, że podmiot prywatny nie uzyska z projektu dodatkowych, ponadrynkowych zysków podczas realizacji projektów rewitalizacji, na które przeznaczone są środki publiczne (przypadek Haaksbergen)¹³
- Upewnić się, że procedury sprzedaży nieruchomości są zgodne z obowiązującymi przepisami, a cena gruntów nie jest niższa od wartości rynkowej bez ważnych, konkretnych przesłanek (przypadki Ahoy i Alkmaar)
- Upewnić się, że strona publiczna nie uzupełnia luki finansowej w projekcie rewitalizacji miast i że nie pojawią się z tego powodu żadne ryzyka finansowe związane z PPP (Gap Funding, Wielka Brytania)

Według doświadczeń z dyrektywą o zamówieniach innych państw europejskich nabywca powinien:

- Upewnić się, że nie ma osobnej umowy z członkiem konsorcjum PPP na realizację części prac (przypadek Amersfoort).
- Upewnić się, że usługi, które są zlecane przedsiębiorstwom prywatnym, nie wchodzą w zakres stosowania dyrektywy 92/50/EWG w sprawie zamówień publicznych na usługi. Jeśli podlegają przepisom dyrektywy należy przeprowadzić przetarg (Limburg)
- Upewnić się, że przetarg odbywa się zgodnie z zasadami, nawet jeśli jest to tylko umowa na zakup gruntów. Komisja uważa cel umowy za główny powód stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych, przy udzielaniu zamówienia publicznego na budowę obiektów własności publicznej (przypadek Quedlinburg).
- Upewnić się, że procedury przetargowe przeprowadzane są na podstawie dyrektywy o zamówieniach publicznych przy udzielaniu koncesji na roboty budowlane (przypadek Yorku).
- Zamówić wystarczająco dużo reklam, aby przyciągnąć konkurencyjne wobec siebie strony do udziału w otwartym postępowaniu przetargowym - nawet jeśli projekt jest poniżej progu Komisja może stwierdzić, że niski stopień konkurencji jest naruszeniem zasady niedyskryminacji i przejrzystości (Reggio Emilia i Hoogezand-Sappemeer).
- Upewnić się, że postępowanie jest zgodne z wymogami dyrektyw UE w zakresie zamówień publicznych przy udzielaniu zamówień związanych z budownictwem społecznym, mieszkań o przystępnych cenach lub nisko-czynszowych spółkom sektora publicznego
- Upewnić się, że usługi nie będą podzielone z zamiarem uniknięcia stosowania progu. Jeżeli umowa jest podzielona na części, ich wartości muszą być łączone przy obliczaniu całości wartości zamówienia (Genua).
- Upewnić się, że warunki kontaktu są zrozumiałe dla Komisji, jeśli zaangażowane są w jego realizację jednostki chociaż w części

publiczne. Przetargi są obowiązkowe w każdym przypadku (patrz przypadek Roanne).

- Upewnić się, że informacje były jasne i poprawne w dokumencie ogłaszającym przetarg czy w ofercie. Ponadto, przepisy proceduralne, jak tożsamość oferentów, waga ofert, itp. powinny być dokładnie stosowane
- Upewnić się, że kwestie finansowe są starannie sprawdzane przy określaniu zobowiązań planistycznych i rozwojowych w celu zapobieżenia łamiącym prawo postanowieniom umowy (przypadek Scala).

Bibliografia

- Adair, A., J. Berry i S. McGreal (2003) Financing property's contribution to Regeneration. *Urban Studies* 40.5-6, 1065 - 1080.
- Acosta, R. i Renard, V. (1993) *Urban Land and Property Markets in France* (Londyn, UCL Press).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. (Dz. U. Nr 261/2004, poz. 2603 ze zmianami)
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. nr 2007/223, poz. 1655 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59 poz. 404, ze zmianami)
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2009 Nr 19, poz.100)
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101.)
- Bennett, P. (2006) Competing for the Island Lifeline: European Law, State Aid and Regional Public Services, *Regional Studies*, 40, 953-966.
- Bishop, K., M. Tewdwr-Jones, i D. Wilkinson (2000) From spatial to local: The impact of the European union on local authority planning in the UK. *Journal of Environmental Planning and Management* 43.3, 309 - 334.
- Bovis, CH (2002) Recent case law relating to public procurement: a beacon for the integration of public markets, *Common Market Law Review* 39, 1025-56.
- Brzozowska, K. (2006), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa.
- Buczek, G. (1997), *The Atrium Business Centre: The example of good practice*. Komunikat prasowy.
- Buczek, G. (2001), *Urban strategy and governance: The strategic and physical planning of Warsaw*. WBI-ULI-Urban and City Management Course. Czerwiec 2001, Budapeszt.
- Burnett, M. (2005) Beyond the New Public Procurement Directive - the Future for Public Private Partnerships (PPP), *EIPASCOPE* 2005/3
- Burnett, M. (2007) *Public Private Partnerships (PPP)-A Decision Maker's Guide*. Maastricht: European Institute for Public Administration ECJ (1988) Gebroeders
- Beentjes BV przeciwko Holandii, Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, C-31/87, 20/09/1988.
- CBRE (2008) *EU Public Procurement Regulations: The Impact on Joint Venture Proposals*, January 2008, CB Richard Ellis
- Cenkier, A. (2008) *Partnerstwo publiczno-prywatne: Raport o sytuacji w Polsce*, *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, SGH, vol. 86.
- C(2008)68, *Procedures relating to the implementation of the competition policy, State Aid C 4/08-Investment of the municipality of Rotterdam in the Ahoy complex, invitation to submit comments pursuant to Article 88(2) of the EU Treaty*
- C(2007)661, *Commission Interpretative Communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to Institutionalized Public-Private Partnerships (IPPP)*, Brussels, 05.02.2008

- C (2001) 173/06, Judgement of the Court (fifth Chamber) of 1 February 2001 in case C-237/99: Commission of European Communities v French Republic, supported by United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland
- CEC (2004a) Public procurement: Commission acts to enforce European law in France and Italy, IP/04/162, Brussels. Available at <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference¼IP/04/162> (accessed 16 March 2006).
- CEC (2004b) Green Paper in Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Brussels, 30.4.2004 COM (2004) 327 final. Available at http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/gpr/2004/com2004_0327en01.pdf
- COM (2004) 327 Green paper on public-private partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Brussels, 30.04.2004
- COM (2005) 569 Communication from the Commission to the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions
- Cushman & Wakefield (2007) EU Procurement - The Roanne Case: Latest EU procurement case and it's effect on Development Agreements, C&W Client Briefing
- Czapinski, J. (2006) Polska państwo bez społeczeństwa, Nauka 1, 7-25.
- Czapiński, J., Panek, T. (2006) (red..) Diagnoza społeczna 2005, Warszawa: Vizja Press<.
- Directive 92/50/EEC (1992) Council Directive 92/50/EEC of 18 June 1992 relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts
- Dzierżanowski, W., Stachowiak, M., Cichowicz, M., Zasłona, M., Partnerstwo Publiczno-Prywatne, a pomoc publiczna, UKIE, Warszawa 2007
- EC (European Commission (2005) Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, EC Directorate General, Regional Policy, March 2003
- ECJ (2001) Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 12 July 2001. Ordine degli Architetti delle province di Milano e Lodi, Piero De Amicis, Consiglio Nazionale degli Architetti and Leopoldo Freyrie v Comune di Milano, and Pirelli SpA, Milano Centrale Servizi SpA and Fondazione Teatro alla Scala, Case C 399/98, (Reports of Cases before the Court of Justice and the Court of First Instance. 2001, p.I-5409) Letzebuerg: Court of Justice of the European Communities. Available at <http://curia.eu.int/en/content/juris/index.htm>, retrieved on 3 march 2009.
- Elsinga, M., M. Haffner, and H. van der Heijden. 2008. Threats to the Dutch Unitary rental market. *European Journal of Housing Policy* 8 (1): s. 21-37.
- EP and CEU (2004) Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, Official Journal of the European Union L134, 114-233.
- European-Commission. 1.03.2006. State aid control and regeneration of deprived urban areas. In Commission staff working document. Brussels: European Commission DG Competition
- Flyvbjerg, B., Holm, M., Skamris, K and Buhl, S.L. (2003). How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects?. *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*, 23 (1), 71-88.
- Gasco, C. & Munoz Gielen, D. (2004) Conclusions Seminar Peniscola 19-20 April 2004, nipublikowany materiał dostępny od: d.munozgielen@otb.tudelft.nl
- Gaciarz, B. (2004) Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty. Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Gerechtshof-'s-Gravenhage (2001) Arrest projectbouw Zeeland tegen gemeente Middelburg, LJN-nr. AB0451: dostępne na: www.rechtspraak.nl pobrane: 22 lutego 2009

Bibliografia

- Gonet W. (2008a), Partnerstwo publiczno-prywatne - kierunki zmian, Przegląd Legislacyjny 3, 80-89.
- Gonet W. (2008b), Partnerstwo publiczno-prywatne w jednostkach samorządu terytorialnego - zakres przedmiotowy i podmiotowy, Finanse Komunalne 5, 20-23.
- Helsinga, M., Haffner, M., and van der Heijden, H., 2008. Threats to the Dutch Unitary rental market, European Journal of Housing Policy, 8,1, 21-37.
- IP/09/437 EUROPE Press Releases, Public procurement: infringement proceedings against Germany concerning award of public works contract for construction of tax office building in Quedlinburg, Marzec 2009
- IP/09/1000 EUROPE Press Releases, Public procurement: Commission sends formal request to United Kingdom over award of contract for development of land in city of York, June 2009
- IP/07/922 EUROPA Press Releases, Public Procurement: Infringement proceedings against France, June 2007
- IP/07/914 EUROPA Press Releases, Public Procurement: the Commission shelves infringement proceedings against France relating to certain provisions of the town planning code, June 2007
- IP/06/1376 EUROPA Press Releases, Public procurement: Commission closes infringement cases against Austria, Czech Republic, Denmark and United Kingdom, October 2006
- IP/06/443 EUROPA Press Releases, Public procurement: Commission takes action against Spain to correct breaches of EU Law, March 2006
- IP/05/1598 EUROPA Press Releases, Public procurement: Infringement procedures against Spain, Italy and Sweden, December 2005
- IP/05/44 EUROPA Press Releases, Public procurement: Commission acts to enforce EU Law in Germany, Greece, Spain, Italy, Austria, Portugal and Finland, January 2005
- IP/03/1763 EUROPA Press Releases, Public Procurement: Commission acts to ensure six Member States to apply EU rules, December 2003
- IP/02/1581 EUROPA Press Releases, Public procurement: Commission requests Germany, Italy and Sweden to rectify breaches of EU law in awarding contracts, October 2002
- IP/01/1152 EUROPA Press Releases, Public procurement: Commission pursues infringement proceedings against Spain, France, Germany, Italy and Austria, July 2001
- IP/01/299 EUROPA Press Releases, Public procurement: Commission pursues infringement cases against UK, Germany, Belgium, Spain and Ireland, March 2001
- Izdebski, H., Nelicki, A., Zachariasz, I. (2007) Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego, Ernst & Young
- Izdebski, H. (2008) Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, LexisNexis, Warszawa.
- Jacyszyn J., Kalinowski T. (2006) Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, LexisNexis, Warszawa.
- John, P. (2000) The Europeanisation of supra-national governance. Urban Studies 37.5-6, 877 - 894.
- Kastelnik. M. (2004) Pojęcie „interes publiczny” w orzecznictwie sądu antymonopolowego, Glosa, No. 10.
- Kochanowski, J. (2006) Znaczenie kapitału społecznego, W: A. Mieszalska, A. Piotrowski (red.). Obszary ładu i anomii - Konsekwencje i kierunki polskich przemian, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Koralewicz, J., Wnuk-Lipinski, E. (1987) Wizje społeczeństwa, zróżnicowań i nierówności w świadomości zbiorowej, Studia Socjologiczne 2.

- Korbus, B., Strawinski, M. (2006) Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadan publicznych, Warszawa.
- Korthals Altes, W. (2006) The Single European Market and Land Development, *Planning Theory & Practice*, Vol. 7, No. 3, 247-266
- Korthals Altes, W. (w druku) Europeanisation as Discontinuous Adjustment.: The Interpretation of a Düsseldorf Court and its Impact
- Korthals Altes, W. and Tasan-Kok, T. (2009) The juridification of public/private development by European Law and the relational assets of regions: the case of public procurement. Wystąpienie zaprezentowane podczas konferencji w Liverpoolu AESOP, Lipiec 2009
- Kulesza M., Bitner M., Kozłowska A. (2006) Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Moszoro, M. (ed.), (2000) Partnerstwo publiczno-prywatne w dziedzinie usług komunalnych. Przegląd doświadczeń polskich, Warszawa.
- Munoz Gielen, D., Bouwer, P. and Winsemius, J. (2004) De Valenciaanse ontwikkelingsplanologie, *Nieuw Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 2004/3, s. 17-21.
- Munoz Gielen, D. and Korthals Altes, W.K. (2007) Lessons from Valencia: separating infrastructure provision from land ownership, *Town Planning Review*, 78, 1, s. 61-80.
- OGC (2006) OGC (Office of Government Commerce) Guidance on the Competitive Dialogue Procedure in the New Procurement Regulations, www.ogc.gov.uk, styczeń 2006
- Renard, V. (2003) Infrastructure provision, the negotiating process and property market cycles, w: F. Ennis (red.) *Infrastructure Provision and the Negotiating Process*, s. 75-94, Aldershot, Ashgate
- Roca Cladera, J. and Burns, M.C. (2000) The liberalization of the land market in Spain: the 1998 reform of urban planning legislation, *European Planning Studies*, 8, s. 547-564.
- Sagalyn, L.B. (2007), "Public/private development: lessons from history, research, and practice", *Journal of the American Planning Association*, Vol. 73 No. 1, s. 7-22.
- Staniszki, J. (2006) O władzy i bezsilności, Wydawnictwo Literackie, Kraków.
- Tasan-Kok, T. i Zaleczna, M. (2009) Potential issues for public private partnerships in large-scale urban projects in Poland within the framework of European Single Market regulations. Zaprezentowano podczas konferencji *Planning & Law*, Aalborg, Luty 2009.
- Tasan-Kok, T., and Korthals Altes, W. (2008a). European competition policy and third way urban development: Contradictions and constraints. Zaprezentowane podczas Annual Meeting of the American Association of Geographers, 15-19 kwietnia 2008 Boston, Massachusetts, Sesja "Third way urban policy: Land and property markets, instruments and regulation"
- Tasan-Kok, T., and Korthals Altes, W. (2008b). "Local urban policies and single European Market regulations: Dutch land policy in focus." W ramach Drugiego Sympozjum International Academic Group on Planning, Law and Property Rights
- Tasan-Kok, T. and Korthals Altes, W. (w druku) "Rescaling or fragmentation of scales? Effects of Single European Market regulations on localized networks of governance in land development." Opracowane dla: *International Journal of Urban and Regional Research*
- Trache, H. and Green, H. (2006) Partners 4 Action: Public Private Partnership in Urban Regeneration, A base-line study of the Partners 4 Action network's participating cities, Raport URBACT, Luty 2006

Załącznik: Inicjatywy UE związane z PPP

(ze względu na chronologię i wynikającą z niej dostępność tłumaczeń nazwy projektów i przepisów podane w języku angielskim)

Rok	Inicjatywy związane z zamówieniami, kontraktami i koncesjami	Inicjatywy związane z polityką konkurencyjności	Inicjatywy bezpośrednio odnoszące się do PPP
1992	Council Directive 92/50/EEC of 18 June 1992 relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts-OJ L 209, 24.7.1992		
1993	Council Directive 93/36/EEC of 14 June 1993 coordinating procedures for the award of public supply contracts-OJ L 199, 9.8.1993	White Paper on Growth, Competitiveness and Employment-COM (93) 700	
1997	European Parliament and Council Directive 97/52/EC of 13 October 1997 amending Directives 92/50/EEC, 93/36/EEC and 93/37/EEC concerning the coordination of procedures for the award of public service contracts, public supply contracts and public works contracts respectively-OJ L 328, 28.11.1997		High Level Group on PPP Financing on TEN-T Projects (Kinnock report) -COM (97) 453
1998	Directive 98/4/EC of the European Parliament and of the Council of 16 February 1998 amending Directive 93/38/EEC coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors-OJ L 101, 1.4.1998		
1999			Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty-OJ L 83, 27.3.1999
2000	Commission's interpretative Communication on Concessions under Community Law (OJEC (2000/c 121/02))		
	Public Procurement: Commission Proposes to Simplify and Modernize the legal framework-IP/00/461		

Rok	Inicjatywy związane z zamówieniami, kontraktami i koncesjami	Inicjatywy związane z polityką konkurencyjności	Inicjatywy bezpośrednio odnoszące się do PPP
	Proposal for a Regulation of the Council and Parliament concerning the Granting of Aid for the Coordination of the Transport by Rail, Road and Inland Waterways-COM (2000) 5		
2001	White Paper on European Transport Policy for 2010: Time to decide-COM (2001) 370		
	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 2236/95 laying down general rules for the granting of Community financial aid in the field of trans-European networks-COM(2001) 545		
2002		Treaty establishing the European Community, Article 87, 88 and 89 (Part Three: Community policies - Title VI: Common rules on competition, taxation and approximation of laws - Chapter 1: Rules on competition - Section 2: Aids granted by States) - C 325 , 24/12/2002 P. 0067 - 0067; C 340 , 10/11/1997 P. 0211 - Consolidated version; C 224 , 31/08/1992 P. 0030 - Consolidated version	Building a Valuable Approach to PPPs, working session on the draft guidelines-COM (2001) 370
2003	Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Decision No 1692/96/EC on Community guidelines for the development of the trans-European transport network-COM (2003) 564	Regulation Amending Council Regulation (EC) No 2236/95 laying down General Rules for the Granting of Community Financial Aid in the Field of TENT - OJEC COM (2003) 561	Guidelines for successful Public-Private Partnerships - DG Regio and dissemination at a series of international conferences -DG Regional Policy

Rok	Inicjatywy związane z zamówieniami, kontraktami i koncesjami	Inicjatywy związane z polityką konkurencyjności	Inicjatywy bezpośrednio odnoszące się do PPP
2004	New Procurement Directives-Including Introduction of Competitive Dialogue -2004/18/EC	Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions-Internal Market Strategy Priorities 2003-2006 -COM (2003) 238 Green Paper on Services of General Interest (COM (2003) 270) Commission Regulation (EC) No 794/2004 of 21 April 2004 implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty -OJ L 140, 30.4.2004	
	Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors -OJ L 134, 30.4.2004		Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions -COM (2004) 327
	Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts -OJ L 134, 30.4.2004		
2005	Commission Regulation (EC) No 1564/2005 of 7 September 2005 establishing standard forms for the publication of notices in the framework of public procurement procedures pursuant to Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council -OJ L 257, 1.10.2005; OJ L 287M, 18.10.2006		Communication from the Commission to the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions-COM(2005) 569

Rok	Inicjatywy związane z zamówieniami, kontraktami i koncesjami	Inicjatywy związane z polityką konkurencyjności	Inicjatywy bezpośrednio odnoszące się do PPP
2006	The Public Contracts Regulations 2006 -SI/2006/5	Commission Regulation (EC) No 1627/2006 of 24 October 2006 amending Regulation (EC) No 794/2004 as regards the standard forms for notification of aid -OJ L 302, 1.1.1.2006	Report on the public consultation on the public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions -SEC (2005) 629 Public-Private Partnerships; How to make them work?" (speech of Danuta Hübner, Member of the European Commission responsible for Regional Policy) -PA_TA-PROV (2006) 0462; 2006/2043 (INI) European Parliament resolution on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions -2006/2043 (INI)
2008	An exchange of views on Public Procurement BSA (Business Services Association) -SPEECH/08/699		Public procurement: Commission issues guidance on setting up Institutionalised Public-Private Partnerships -IP/08/252 Commission interpretative Communication on the Application of Community Law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised Public-Private Partnerships (IPPP) - C (2007) 6661

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <http://eur-lex.europa.eu/>

Przypisy

- 1 za: COM(2004)327, wersja polska niedostępna w bazach EurLex
- 2 Problem dotyczy przede wszystkim Warszawy, która objęta była Dekretem o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy z dnia 26 października 1946 r. (tzw. „dekret Bieruta”) - przyp. red.
- 3 Opis sytuacji istniejącej przy opracowywaniu nowelizacji ustawy o PPP wskazuje wyraźnie, że ma ona na celu “usunięcie przeszkód, które w obecnym systemie prawnym powodują, że przedsięwzięcia PPP obarczone są dużym ryzykiem dla obydwu stron”.
- 4 Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. Nr. 169, poz. 1420); Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno-prawnym (Dz. U. Nr. 125, poz. 867); Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz. U. Nr. 125, poz. 868); Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz. U. z dnia 13 lipca 2006 Nr. 125, poz. 866).
- 5 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2009 Nr 19, poz.100).
- 6 W Krakowie nowe projekty opracowywane są obecnie na podstawie nowego prawa koncesji. Najbardziej zaawansowanymi są hale sportowe i rekreacyjne. Kraków ma jeden gotowy projekt w formule PPP – parking podziemny „Na Groblach”. Hiszpańska firma Ascan Empresa Constructora y de Gestion wybudowała parking za 62,7 mln zł. Będzie ona działać i pobierać zyski z parkingu przez najbliższe 70 lat. Inne projekty - w formule quasi-PPP - to: Krakowskie Centrum Komunikacyjne (Przesiadkowe), częściowo na gruntach miasta, Lokalne Inicjatywy Inwestycyjne (współpraca pomiędzy miastem i mieszkańcami w celu zapewnienia infrastruktury; udział podmiotów prywatnych to 20-30%), Lokalna Inicjatywa Mieszkaniowa (współpraca z deweloperami - infrastruktura dla budownictwa mieszkaniowego).
- 7 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2009 Nr 19, poz.100).
- 8 Interes publiczny jako pojęcie pojawia się w Konstytucji i innych aktach prawnych, w Ustawie o gospodarce nieruchomościami pojawia się jedynie w obrębie listy pojęć. Samo pojęcie jest żywo dyskutowane w literaturze prawnej, zob.: M. Kastelnik: „Pojęcie 'interes publiczny' w orzecznictwie sądu antymonopolowego”, Glosa 2004, Nr 10.
- 9 Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101.)

- 10 Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59 poz. 404, ze zmianami)
- 11 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. (Dz. U. Nr 261/2004, poz. 2603 ze zmianami)
- 12 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. nr 2007/223, poz. 1655 ze zmianami).
- 13 Przypadki opisane wcześniej - patrz także Tabele 2 i 3. Pełne opisy przypadków w Komunikatach Komisji Europejskiej:
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=pl>

Nasze raporty

Innowacyjność sektora MSP w Polsce. Rządowe programy wsparcia a luka finansowa.

Darek Klonowski, Brandon University, Kanada

Biurokracja na bank. Koszty obowiązków biurokratycznych polskich regulacji bankowych.

Janusz Paczocha, Narodowy Bank Polski

Wojciech Rogowski, Narodowy Bank Polski, Szkoła Główna Handlowa

Paweł Kłosiewicz, Narodowy Bank Polski, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

Wojciech Kozłowski, Narodowy Bank Polski

Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce.

Martin Ferry, University of Strathclyde

Karol Olejniczak, EUROREG Uniwersytet Warszawski

Wpływ Trybunału Konstytucyjnego na polski porządek prawny.

Tomasz Stawecki, Uniwersytet Warszawski

Wiesław Staśkiewicz, Uniwersytet Warszawski

Jan Winczorek, Uniwersytet Warszawski

Występowanie sfer korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową.

Paul Heywood, Uniwersytet w Nottingham

Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Uniwersytet w Nottingham

Efektywność zarządzania długiem w samorządach.

Michał Bitner, Uniwersytet Warszawski

Krzysztof S. Cichocki, Instytut Badań Systemowych w Polskiej Akademii Nauk

Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego.

Hubert Ireneusz Izdebski, Uniwersytet Warszawski

Aleksander Nelicki, Unia Metropolii Polskich

Igor Zachariasz, Unia Metropolii Polskich

Organizacja procesu budżetowego w Polsce. Reguły budżetowe a stabilność fiskalna i gospodarcza.

Jürgen von Hagen, Centrum Studiów Integracji Europejskiej, Uniwersytet w Bonn, Niemcy

Mark Hallerberg, Wydział Nauk Politycznych, Uniwersytet Emory w Atlancie, Stany Zjednoczone

Strategie orzekania sądowego. O wykonywaniu władzy dyskrecyjnej przez sędziów sądów administracyjnych w sprawach gospodarczych i podatkowych.

Denis Galligan, The Centre for Socio-Legal Studies, Oxford University
Marcin Matczak, Polska Akademia Nauk, Kancelaria Domański Zakrzewski i Palinka

Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa.

Klaus H. Goetz, London School of Economics and Political Science
Radosław Zubek, London School of Economics and Political Science Raporty

LSE Obserwatorium Środkowoeuropejskie

Barometr legislacyjny.

Radosław Zubek, Instytut Europejski w London School of Economics and Political Science
Marcin Matczak, Uniwersytet Oksfordzki
Agnieszka Cieleń, Uniwersytet Warszawski
Tomasz Zalasieński, Domański Zakrzewski Palinka Sp.k.

Sprawny Parlament. Wpływ partii i reguł na przewidywalność legislacyjną.

Radosław Zubek, London School of Economics and Political Science
Klaus H. Goetz, London School of Economics and Political Science
Christian Stecker, Uniwersytet w Poczdamie

Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej.

Radosław Zubek, European Department, London School of Economics and Political Science
Klaus Goetz, German and European Governance, Potsdam Universität
Martin Lodge, Government Department, London School of Economics and Political Science

Wszystkie raporty dostępne do pobrania ze strony www.sprawnepanstwo.pl



Autorzy

Tuna Tasan-Kok

Tuna Tasan-Kok jest pracownikiem naukowym Delft University of Technology, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies. Jest doktorem geografii miejskiej (Utrecht University, The Netherlands) i magistrem planowania regionalnego (Middle East Technical University, Turkey). Jej zainteresowania badawcze to przede wszystkim transformacje instytucjonalne i przestrzenne w warunkach globalizacji i neoliberalizmu; rozwój miast w oparciu o stosunki własności, zarządzanie ładem przestrzennym, regeneracja miast, a także wpływ rynku jednolitego na rozwój miast. Jest autorką książki *Budapest, Istanbul, and Warsaw: Institutional and Spatial Change* (Eburon, 2004).

[m.t.tasan-kok@tudelft.nl]

Magdalena Załączna

Magdalena Załączna jest magistrem prawa i doktorem ekonomii, pracuje w katedrze Inwestycji i Nieruchomości na Uniwersytecie Łódzkim. Jej główne zainteresowania to zależności i powiązania pomiędzy prawem, ekonomią i kulturą w kształtowaniu uwarunkowań instytucjonalnych rynku nieruchomości. W ostatnim czasie w pracy badawczej skupia się na dwóch zagadnieniach: zmianach uwarunkowań instytucjonalnych inwestycji na rynku nieruchomości oraz zmianach, zwłaszcza prawnych, dotyczących rozwoju miejskiego.

[mzaleczna@uni.lodz.pl]



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

Rondo ONZ 1
00-124 Warszawa
tel. +48 (22) 557 70 00
fax +48 (22) 557 70 01
www.sprawnepanstwo.pl