

Adam RYSZKO
Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania

ANALIZA MOŻLIWOŚCI FINANSOWANIA REWITALIZACJI TERENÓW PRZEKSZTAŁCONYCH ANTROPOGENICZNIE NA OBSZARACH GMIN GÓRNICZYCH

Streszczenie. W artykule scharakteryzowano wybrane instrumenty i źródła finansowania, które mogą znaleźć zastosowanie w działaniach rewitalizacyjnych dotyczących terenów przekształconych antropogenicznie na obszarach gmin górniczych. Skupiono się na analizie możliwości ich wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego, jak również prywatnych właścicieli i potencjalnych inwestorów zainteresowanych rewitalizacją tego typu terenów.

ANALYSIS OF FUNDING OPPORTUNITIES FOR REVITALIZATION OF ANTHROPOGENICALLY TRANSFORMED AREAS IN THE MINING COMMUNITIES

Summary. The article presents characteristics of selected instruments and sources of financing that can be used in activities concerning revitalization of anthropogenically transformed areas in the mining communities. An analysis was focused on the assessment of their usefulness for local governments, as well as private owners and potential investors interested in revitalization of such areas.

Wprowadzenie

W Polsce, na obszarze 4 województw: dolnośląskiego, lubelskiego, małopolskiego i śląskiego, zlokalizowane są 73 gminy górnicze¹. Na ich terenie jest lub była prowadzona

¹ Definicję gminy górniczej określa art. 2, pkt 4 Ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008 – 2015 (Dz.U. z 2007 r., nr 192 poz. 1379 z późn. zm.), natomiast wykaz takich gmin zawiera obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie wykazu gmin górniczych (M.P. z 2008 r., nr 10, poz. 115).

działalność gospodarcza objęta koncesją na wydobywanie węgla kamiennego, generująca nie tylko wymierne efekty ekonomiczne, ale również określone skutki społeczne i ekologiczne. Przekształcenia antropogeniczne omawianych obszarów, będące wynikiem tej działalności, oraz konsekwencje jej zaprzestania w wielu gminach powodują konieczność podjęcia najczęściej złożonych, wieloletnich przedsięwzięć rewitalizacyjnych, wymagających zaangażowania szerokiej grupy interesariuszy. Skala potrzeb w tym zakresie najczęściej przekracza możliwości ich sfinansowania przez zainteresowane strony, dlatego konieczne jest poszukiwanie wszelkich dostępnych źródeł wsparcia na ten cel, włączając zaangażowanie środków publicznych (unijnych i krajowych) oraz finansowania komercyjnego.

W niniejszym artykule dokonano charakterystyki wybranych instrumentów i źródeł finansowania działań rewitalizacyjnych dotyczących terenów przekształconych antropogenicznie na obszarach gmin górniczych. Przeprowadzono także analizę możliwości ich wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego oraz prywatnych właścicieli i potencjalnych inwestorów zainteresowanych rewitalizacją tego typu terenów.

1. Klasyfikacja źródeł i instrumentów finansowania rewitalizacji

W odniesieniu do finansowania działań rewitalizacyjnych ogólnie można wyróżnić źródła bezpośrednie i pośrednie. Wśród bezpośrednich źródeł finansowania rewitalizacji wyróżnia się [2]:

- źródła publiczne:
 - międzynarodowe (fundusze unijne, zagraniczne środki bezzwrotne, kredyty międzynarodowych instytucji finansowych),
 - krajowe (rządowe programy operacyjne, fundusze o zasięgu krajowym),
 - regionalne i lokalne (programy i kontrakty wojewódzkie, fundusze regionalne i lokalne, budżety gmin);
- źródła niepubliczne:
 - komercyjne (kredyty bankowe, leasing, emisja obligacji, gwarancje bankowe i dopłaty do kredytów),
 - prywatne (inwestycje sektora prywatnego, fundusze spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych, partycypacja społeczna, finansowanie działań obligatoryjnych),
- połączenie źródeł publicznych i prywatnych:
 - partnerstwo publiczno-prywatne.

W tym ujęciu do pośrednich możliwości finansowania rewitalizacji zalicza się ulgi podatkowe oraz obniżenia i zwolnienia z podatków i opłat, wynikające z polityki fiskalnej państwa i lokalnych przepisów, uchwalanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Należy jednak dodać, że możliwości te odnoszą się przede wszystkim do sfery mieszkalnictwa.

W innym podejściu, biorącym pod uwagę kryterium dopasowania instrumentów do potrzeb finansowania rewitalizacji, dotychczasowe ich zastosowanie w Polsce i perspektywy wykorzystania w najbliższych latach, wyróżnia się [20]:

- kredyty bankowe,
- obligacje komunalne,
- metodę „finansowanie projektu” (ang. *project finance*),
- partnerstwo publiczno-prywatne,
- unijne środki dotacyjne dostępne w regionalnych programach operacyjnych,
- instrumenty inżynierii finansowej udostępnione w inicjatywie JESSICA.

W nawiązaniu do przedstawionych klasyfikacji źródeł i instrumentów finansowania działań rewitalizacyjnych, a w szczególności możliwości ich zastosowania do rewitalizacji terenów przekształconych antropogenicznie na obszarach gmin górniczych, analizę w dalszej części artykułu przeprowadzono przy uwzględnieniu:

- komercyjnych źródeł finansowania,
- partnerstwa publiczno-prywatnego wraz z zastosowaniem metody finansowania projektu,
- regionalnych programów operacyjnych,
- instrumentów inżynierii finansowej udostępnionych w inicjatywie JESSICA.

2. Komercyjne źródła finansowania rewitalizacji terenów przekształconych antropogenicznie na obszarach gmin górniczych

Przedsięwzięciami w zakresie rewitalizacji terenów przekształconych antropogenicznie na obszarach gmin górniczych – zależnie od tego, kto jest ich właścicielem – powinny zajmować się jednostki samorządu terytorialnego, prywatni właściciele tych terenów lub prywatni inwestorzy. Niezależnie od tego, kto realizuje i finansuje takie działania, wymagają one podjęcia ściśle określonych, najczęściej kosztownych inwestycji.

W odniesieniu do **jednostek samorządu terytorialnego** (JST) największa część środków finansowych przeznaczanych na realizację ich zadań pochodzi z wpływów z podatków i opłat lokalnych, dochodów związanych z gospodarowaniem mieniem komunalnym, a także redystrybucji środków między budżetem państwa a JST². Środki te są najczęściej niewystarczające na zaspokojenie bieżących i inwestycyjnych potrzeb. W związku z tym, JST zmuszone są do korzystania z dostępnych na rynku finansowym sposobów

² Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego określono w art. 4 – 8 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

uzyskania kapitału. Dotyczy to przede wszystkim ubiegania się o kredyty i pożyczki, a także emisji obligacji. W 2011 r. w strukturze zobowiązań ogółem JST znacząco dominowały kredyty i pożyczki – 92,0%, a zobowiązania z tytułu obligacji wynosiły 7,6% [12]. Należy jednocześnie dodać, że organy stanowiące JST są zobowiązane do przestrzegania wskaźnika zadłużenia wynikającego z przepisów dotyczących finansów publicznych³.

Podstawowym źródłem finansowania projektów inwestycyjnych JST są *kredyty bankowe*. Wśród możliwości, jakie mają w tym zakresie JST, można wyróżnić [20]:

- **kredyty oferowane przez międzynarodowe instytucje finansowe**, takie jak: Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Bank Rozwoju Rady Europy czy Bank Światowy,
- **kredyty z banków uniwersalnych**, będące najważniejszym dotychczas komercyjnym źródłem finansowania projektów inwestycyjnych JST,
- **kredyty z banków hipotecznych**, czyli długoterminowe kredyty bankowe, dla których zabezpieczeniem jest hipoteka, a oferowane m.in. przez BRE Bank Hipoteczny SA, PEKAO Bank Hipoteczny SA oraz ING Bank Hipoteczny SA.

Drugim co do znaczenia potencjalnym źródłem pozyskania środków komercyjnych przez JST na finansowanie projektów, w tym również rewitalizacyjnych, jest emisja **obligacji komunalnych**. Umożliwiają one zaciąganie pożyczek u wielu wierzycieli jednocześnie, najczęściej na długi czas (nawet do 30 lat, ale standardem są obligacje 7-, 10-letnie, coraz częściej kilkunastoletnie), który przekracza ten, na jaki JST mogą uzyskać kredyty bankowe na inwestycje [6]. Jednostki samorządu terytorialnego mogą być również emitentem **obligacji przychodowych**, które przyznają obligatariuszowi (właścicielowi obligacji) zabezpieczenie spłaty długu w postaci całości lub części przychodów lub majątku przedsięwzięć, które zostały sfinansowane ze środków uzyskanych z emisji obligacji albo całości lub części przychodów z innych przedsięwzięć określonych przez emitenta⁴. Dla potrzeb finansowania rewitalizacji najczęściej stosuje się standardowe obligacje komunalne, znacznie rzadziej obligacje przychodowe.

W literaturze przedmiotu można spotkać również propozycje wykorzystania **obligacji rewitalizacyjnych**, których odbiorcami oprócz podmiotów instytucjonalnych mieliby być przedsiębiorcy oraz mieszkańcy rewitalizowanego obszaru. Zakup obligacji rewitalizacyjnych miałby zapewnić im np. dostęp do przewidzianych w Lokalnym Programie Rewitalizacji instrumentów pobudzania przedsiębiorczości na danym obszarze [13].

Należy dodać, że dla JST przewagą emisji obligacji w stosunku do kredytu jest brak obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych do wyboru organizatora emisji,

³ Wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego określa obecnie art. 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z art. 170 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym – ograniczenie to zachowa moc do dnia 31 grudnia 2013 r.

⁴ Art. 23a, ust. 1 Ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach.

w przeciwieństwie do wyboru banku udzielającego kredytu. Należy pamiętać też, że obligacje należą do kategorii zobowiązań niezabezpieczonych, natomiast kredyty wymagają gwarancji.

W odniesieniu do komercyjnych źródeł, które dla potrzeb rewitalizacji mogą wykorzystywać **prywatni właściciele i prywatni inwestorzy**, należy wyróżnić:

- **kapitał własny** – występujący w różnej postaci, w zależności od formy organizacyjno-prawnej podmiotu gospodarczego. Obejmuje on sumę kapitałów podstawowych, a także wypracowanych w toku prowadzenia działalności i niepodzielonych zysków. Kapitał własny podmiotów gospodarczych może być powiększany przez finansowanie wewnętrzne (np. wypracowany zysk, sprzedaż majątku) i zewnętrzne (np. przyjęcie nowych wkładów lub udziałów przez dotychczasowych właścicieli lub udziałowców, emisja akcji, przyjęcie nowych wspólników);
- **kredyty i pożyczki inwestycyjne** – udzielane przez banki komercyjne na przedsięwzięcia inwestycyjne, których celem jest zwiększenie wartości majątku trwałego. Mogą to być również zasilenia w formie linii kredytowej bez sprecyzowanych w umowie obowiązujących terminów i kwot wykorzystania transz. Istotne jest posiadanie wkładu własnego, świadczące o zamiarze partycypowania inwestora w dane przedsięwzięcie. Poręczeniem kredytu lub pożyczki inwestycyjnej bardzo często jest hipoteka lub lokata;
- **leasing** – stanowiący formę finansowania inwestycji polegającą na uzyskaniu prawa do korzystania z określonej rzeczy na pewien uzgodniony w umowie leasingu okres, w zamian za ustalone ratalne opłaty (raty leasingowe). Pozwala on podmiotom na uzyskanie dostępu do aktywów bez konieczności ponoszenia jednorazowo znaczących nakładów związanych z ich nabyciem. W praktyce gospodarczej najważniejsze znaczenie mają:
 - leasing operacyjny (eksploatacyjny) – polegający na czasowym przekazaniu w użytkowanie dobra inwestycyjnego. Czas ten jest z reguły krótszy niż okres pełnej amortyzacji leasingowanego dobra. Raty leasingowe stanowią dla leasingobiorcy koszt uzyskania przychodów, ale przedmiot leasingu nie podlega u niego amortyzacji. W umowie leasingu operacyjnego leasingobiorca może mieć zagwarantowane prawo zakupu przedmiotu leasingu po zakończeniu umowy, za określoną z góry wartość końcową powiększoną o podatek VAT,
 - leasing finansowy (kapitałowy) – polegający na oddaniu dobra w użytkowanie, w zamian za raty leasingowe. Rata leasingowa podzielona jest na części kapitałową i odsetkową – część odsetkowa stanowi koszt uzyskania przychodu u korzystającego, a część kapitałowa traktowana jest jak kapitał przy operacji kredytowej – obniża zysk po opodatkowaniu u leasingobiorcy. Umowa tego typu ma charakter długoterminowy, a okres jej obowiązywania jest zbliżony do pełnej amortyzacji wartości przedmiotu leasingu. Przedmiot leasingu jest własnością finansującego, amortyzuje go leasingobiorca, natomiast przeniesienie tytułu własności może być zagwarantowane w umowie,

- leasing zwrotny – polegający na sprzedaży wytworzonego dobra inwestycyjnego spółce leasingowej przy równoczesnym zawarciu umowy leasingu na wykorzystywanie tego dobra. Występuje on najczęściej, gdy podmiot gospodarczy posiada środki trwałe, a potrzebuje środków pieniężnych.

3. Możliwości realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych terenów przekształconych antropogenicznie na obszarach gmin górniczych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego

W związku z rosnącym deficytem środków publicznych wydaje się, że zaspokajanie rosnących potrzeb w zakresie usług publicznych coraz powszechniej będzie się odbywać w formie **partnerstwa publiczno-prywatnego** (PPP). Procesy rewitalizacyjne nie mają dotychczas w Polsce atrybutu usługi publicznej, jednak to nie oznacza, że nie mogą być realizowane w ramach PPP. Przez PPP rozumie się partnerstwo sektora publicznego i prywatnego, mające na celu realizację przedsięwzięć lub świadczenie usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny [19]. Współpraca ta opiera się na założeniu, że każda ze stron jest w stanie wywiązać się z własnych, powierzonych jej zadań sprawniej niż druga strona. Dzięki podziałowi zadań, odpowiedzialności i ryzyka, w ramach PPP osiąga się najbardziej efektywny ekonomicznie sposób tworzenia infrastruktury i dostarczania usług publicznych, a przy tym każda ze stron czerpie ze współpracy własne korzyści, proporcjonalne do swego zaangażowania [4].

Podstawą PPP w Polsce jest Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Zastąpiła ona „martwą” Ustawę o PPP z 2005 roku, na podstawie której nie zostało przeprowadzone w praktyce żadne przedsięwzięcie [3]. W odróżnieniu od szczegółowych i rygorystycznych regulacji starej Ustawy, nowa Ustawa ma charakter ramowy, dzięki czemu kształt umowy o PPP pozostaje do ustalenia pomiędzy stronami, bez narzucanych obligatoryjnych wymogów. Odstąpiono od szczegółowej kategoryzacji ryzyka oraz licznych obowiązków informacyjnych i analitycznych sektora publicznego. Zmianie uległ tryb wyboru partnera, a także dodano przepis upoważniający do dofinansowania projektów realizowanych w formie PPP w ramach programów operacyjnych realizowanych ze środków unijnych.

W ramach umowy o PPP partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego.⁵

⁵ Art. 7, ust. 1 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Ze względu na podział zadań, odpowiedzialności i ryzyka pomiędzy partnerami, wyróżnia się różnorodne modele PPP, a tym samym możliwości wykorzystania tej formy współpracy. W odniesieniu do możliwości ich zastosowania do realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych na obszarach gmin górniczych, można wśród nich wyróżnić [por. 1, 19, 20]:

- **model BOT** (ang. *Build-Operate-Transfer* – buduj, eksploatuj, przekaz) – udział partnera prywatnego jest ograniczony do budowy i eksploatacji obiektu przez określony czas, a następnie przekazania go podmiotowi publicznemu. Obiekt jest finansowany przez sektor publiczny i pozostaje własnością publiczną przez okres trwania umowy;
- **model BTO** – (ang. *Build-Transfer-Operate* – buduj, przekaz, eksploatuj) – partner prywatny buduje obiekt finansowany przez sektor publiczny, który jest jego właścicielem. Partner prywatny po zakończeniu inwestycji dzierżawi go i eksploatuje przez określony w umowie okres, przy czym podmiot publiczny zachowuje kontrolę nad standardem usług i poziomem opłat;
- **model DBFO** (ang. *Design-Build-Finance-Operate* – projektuj, buduj, finansuj, eksploatuj) – partner prywatny w trakcie realizacji przedsięwzięcia zapewnia środki finansowe do jego wykonania. Nie pobiera opłat od użytkowników, otrzymuje natomiast okresowe płatności (subwencje na pokrycie kosztów bieżącej eksploatacji) od podmiotu publicznego. Obiekt jest własnością sektora prywatnego przez okres trwania umowy, a następnie prawo własności przechodzi na sektor publiczny;
- **model BOO** (ang. *Build-Own-Operate* – buduj, posiadaj, eksploatuj) – podstawową cechą tego modelu jest konieczność pobierania opłat od użytkowników obiektu-inwestycji przez partnera prywatnego (w przedstawionych wcześniej modelach pobieranie opłat może, lecz nie musi występować). W modelu tym pobór opłat od użytkowników jest konieczny, gdyż od początku umowy to partner prywatny jest właścicielem inwestycji i musi ją utrzymać. Umowa o PPP nie przewiduje przeniesienia własności obiektu na podmiot publiczny ani w trakcie obowiązywania umowy, ani po jej zakończeniu.

Przedstawione modele wskazują jedynie potencjalne obszary PPP. O praktycznej możliwości wykorzystania określonej struktury PPP decyduje specyfika konkretnego projektu, zakładane cele i możliwości ich realizacji, podstawy prawne pozwalające na określony sposób realizacji zadań publicznych oraz sposób formalnoprawnego traktowania w danym przedsięwzięciu pomocy publicznej. Decyzja o konstrukcji modelu PPP powinna być poprzedzona analizą SWOT (w kategoriach merytoryczno-formalnych), analizą kosztów i korzyści (w kategoriach celowości ekonomicznej) oraz analizą ryzyka.

Uwzględniając obecny stan finansów publicznych oraz możliwości finansowe JST, wydaje się, że najwłaściwszymi modelami PPP dla projektów rewitalizacyjnych na obszarach gmin górniczych będą te, w których strona prywatna w przeważającej części (lub całości) zapewnia środki finansowe i przejmuje zakres odpowiedzialności. Ze względu na kwestie odbioru społecznego i akceptacji realizowanych przedsięwzięć, istotnym kryterium może być z kolei zachowanie przez sektor publiczny własności budowanych obiektów.

Finansowanie projektów realizowanych w formie PPP może odbywać się z wykorzystaniem metody finansowania projektu. Jest to metoda finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych przez podmioty wyodrębnione ze struktur inicjatorów projektu. Podstawowym źródłem spłaty zaciągniętego długu jest nadwyżka finansowa generowana przez projekt, zaś podstawowym zabezpieczeniem długu są aktywa projektu [5]. Charakterystyczną cechą jest zatem wyodrębnienie aktywów projektu z majątku jego inicjatorów i utworzenie odrębnego podmiotu, którego jedynym celem są przeprowadzenie projektu i jego obsługa. Wyróżnikiem finansowania projektu nie jest więc cel, a sposób finansowania. Jego konstrukcja powoduje, że dług zaciągany przez podmiot powołany do realizacji projektu dla inicjatorów projektu ma charakter pozabilansowy, co może pozwolić na sfinansowanie inwestycji bez wpływu na poziom długu publicznego. Pomimo wymienionych zalet, wykorzystanie tej metody wiąże się jednak z wyższym kosztem pozyskania kapitału, dodatkowymi kosztami transakcyjnymi i stosunkowo wysokimi kosztami zarządzania projektem.

4. Możliwości wsparcia rewitalizacji terenów przekształconych antropogenicznie na obszarach gmin górniczych w ramach regionalnych programów operacyjnych

Niezwykle istotne znaczenie dla działań rewitalizacyjnych mają fundusze strukturalne, w szczególności ze względu na skalę zaangażowania środków. Wsparcie na działania w tym obszarze oferują przede wszystkim regionalne programy operacyjne (RPO), realizowane na poziomie poszczególnych województw. W województwach, w których zlokalizowane są gminy górnicze – woj. dolnośląskie, lubelskie, małopolskie i śląskie – występuje duże zróżnicowanie przyjętych priorytetów i działań w obszarze rewitalizacji w ramach RPO (tab. 1).

Zróżnicowanie to wpływa także na różnorodny zestaw kategorii podmiotów znajdujących się w grupie potencjalnych ich beneficjentów. Mogą nimi być, w zależności od województwa, m.in. jednostki samorządu terytorialnego, ich jednostki organizacyjne, związki i stowarzyszenia, przedsiębiorcy, a także podmioty działające na podstawie umowy o PPP. Wymienione grupy beneficjentów mogą na realizację projektów w ramach RPO uzyskać pomoc publiczną, ale należy zaznaczyć, że musi się to odbywać m.in. w zgodzie z zasadami określonymi przez Ministra Rozwoju Regionalnego, zarówno w odniesieniu do udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej w ramach RPO [8], jak również w odniesieniu do udzielania pomocy na rewitalizację w ramach RPO [11].

Tab.1

Należy pamiętać, że dotacyjna forma wsparcia RPO, z wyjątkiem działań związanych z inicjatywą JESSICA⁶, wyklucza realizację z tych środków projektów czysto komercyjnych. Jest to spore ograniczenie dla ewentualnych działań w zakresie rewitalizacji terenów przekształconych antropogenicznie na obszarach gmin górniczych. Ponadto, inwestycje rewitalizacyjne realizowane w ramach RPO muszą bezpośrednio wynikać z zapisów Lokalnego Programu Rewitalizacji, sporządzonego dla terenu danej gminy.

5. Inicjatywa JESSICA jako potencjalne wsparcie rewitalizacji terenów przekształconych antropogenicznie na obszarach gmin górniczych

JESSICA (ang. *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) to wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji na obszarach miejskich. Inicjatywa ta jest pozadotacyjnym instrumentem inżynierii finansowej, opracowanym przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz Bank Rozwoju Rady Europy (CEB). Jako jeden z ważniejszych instrumentów wpierających inwestycje na obszarach miejskich ma wspomóc wykorzystanie funduszy strukturalnych UE, umożliwiając realizację projektów, które nie kwalifikowałyby się do finansowania ze środków pomocowych tradycyjnych dotacji. Od tradycyjnych dotacji różni się tym, że ma charakter zwrotny i charakter odnawialny, dzięki czemu raz zainwestowane środki finansowe mogą być wielokrotnie wykorzystane. Lepszemu wykorzystaniu środków funduszy UE ma towarzyszyć pozyskanie – dla realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz pobudzenia społecznego i gospodarczego miejskich terenów zdegradowanych – udziału instytucji finansowych i przedsiębiorców, w tym z wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego.

Zgodnie z założeniami inicjatywy JESSICA, projekty przeznaczone do sfinansowania w tej formule muszą łączyć element komercyjny (zapewniający rentowność projektu, generując nadwyżkę finansową na spłatę pożyczki) oraz element społeczny (ważny z punktu widzenia lokalnej społeczności, np. inwestycja poprawiająca atrakcyjność terenu, na którym jest realizowana oraz jakość życia mieszkańców). Współwystępowanie w tych projektach elementów komercyjnych z niekomercyjnymi ma umożliwić wypełnienie luki na rynku pomiędzy dotacjami a kredytami i innymi instrumentami bankowymi.

Koncepcja inicjatywy JESSICA opiera się na regulacjach unijnych umożliwiających państwom członkowskim UE wykorzystanie części finansowania dotacyjnego ze środków funduszy strukturalnych na inwestycje zawarte w Zintegrowanym Planie Zrównoważonego Rozwoju Obszarów Miejskich. Przez Zintegrowany Plan Zrównoważonego Rozwoju Obszarów Miejskich należy rozumieć wieloletni plan obejmujący zestaw powiązanych ze

⁶ Inicjatywa ta została omówiona w pkt 5 niniejszego artykułu.

sobą synergicznie działań i projektów przyczyniających się do zapewnienia rozwoju zrównoważonego lub wyprowadzenia danego miasta lub obszaru w obręb miasta z sytuacji kryzysowej, a także stworzenia warunków do jego dalszego rozwoju. Przyjmuje się, że – pod warunkiem zachowania zintegrowanego podejścia i przyjęcia spójnej wizji rozwoju – tego typu dokumentami są: Lokalny Program/Plan Rewitalizacji, Program Rozwoju Lokalnego lub Zintegrowany Plan Zrównoważonego Rozwoju Obszarów Miejskich.

Zgodnie z art. 44 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 [7], w celu realizacji programów operacyjnych państwa członkowskie UE mogą stosować instrumenty inżynierii finansowej, w tym fundusze powiernicze oraz Fundusze Rozwoju Obszarów Miejskich (FROM). Formami wsparcia z FROM mogą być wkłady kapitałowe, pożyczki na projekty inwestycyjne i gwarancje dla instytucji zapewniających finansowanie dłużne. Mogą one być łączone także z innymi dotacjami, służąc tym samym finansowaniu pomostowemu.

W Polsce inicjatywa JESSICA jest wdrażana na poziomie regionalnym w ramach RPO. Na etapie przygotowania RPO decyzja odnośnie przystąpienia do inicjatywy JESSICA należała do zarządów województw. Zdecydowana większość RPO posiada zapisy umożliwiające wdrożenie inicjatywy, jednak dotychczas decyzję taką podjęło 5 województw, w tym tylko jedno, na terenie którego zlokalizowane są gminy górnicze – województwo śląskie. Inicjatywa JESSICA jest realizowana za pośrednictwem powołanego funduszu powierniczego, którego menedżerem został Europejski Bank Inwestycyjny. Zarząd województwa przekazuje funduszowi powierniczemu środki z RPO, a następnie pieniądze te przekazywane są do FROM, który udziela wsparcia ostatecznym beneficjentom. Nabory wniosków ogłaszane przez FROM mają charakter otwarty. Wnioski beneficjentów, przygotowywane na podstawie wytycznych FROM, są przyjmowane do wyczerpania puli środków przeznaczonych na wsparcie. Wielkość zaplanowanych środków w województwie śląskim wynosi 242 mln zł, funkcję FROM pełni Bank Ochrony Środowiska SA, który rozpoczął nabór wniosków w grudniu 2011 roku. Maksymalna wysokość pożyczki nie może przekroczyć 75% całkowitych wydatków kwalifikowanych, z zastrzeżeniem, że 25% wydatków kwalifikowanych projektu stanowić będą środki własne wnioskodawcy lub zewnętrzne źródła finansowania w formie pozbawionej wsparcia ze środków publicznych. Okres pożyczki nie może przekroczyć 15 lat. Możliwa jest karencja w spłacie pożyczki do 24 miesięcy, na czas realizacji projektu. Beneficjentami wsparcia FROM mogą być zarówno jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, jak również przedsiębiorcy, a także podmioty działające na podstawie umowy o PPP. Spośród szerokiego spektrum przedsięwzięć możliwych do wsparcia przez FROM w ramach inicjatywy JESSICA, w zakresie rewitalizacji terenów przekształconych antropogenicznie na terenach gmin górniczych można wyróżnić m.in. inwestycje obejmujące przekształcanie zdegradowanych i nieużytkowanych obiektów przemysłowych, w których będą mogły mieścić się: galerie, teatry, sale koncertowe, kina, centra konferencyjne, kawiarnie, księgarnie, biblioteki multimedialne i inne obiekty tego rodzaju. Dla zwiększenia rentowności inwestycji dopuszcza

się możliwość stworzenia w odnowionych obiektach przestrzeni dla działalności komercyjnej, takiej jak np. powierzchnie biurowe lub punkty handlowo-usługowe. Innym rodzajem inwestycji, które można wspierać, jest odnowa obszarów przemysłowych w celu wykreowania tam nowych funkcji: edukacyjnych, rekreacyjnych, sportowych, kulturalnych czy gospodarczych (włącznie z kompleksowym przygotowaniem terenów pod działalność gospodarczą).

Zgodnie z założeniami inicjatywy JESSICA, najbardziej pożądanym przedmiotem finansowania z FROM są projekty uzasadnione z ekonomiczno-społeczno-ekologicznego punktu widzenia, o niewielkiej stopie zwrotu, zapewniającej zwrot zainwestowanych środków. W przypadku wyższej rentowności nie ma uzasadnienia dla wykorzystania środków pomocowych jako konkurencji dla prywatnych inwestycji, z kolei w przypadku projektów niekomercyjnych powinny być stosowane instrumenty dotacyjne. Udzielana pomoc musi być zgodna z zasadami określonymi przez Ministra Rozwoju Regionalnego, dotyczącymi zarówno udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej przez FROM w ramach RPO [9], jak i udzielania pomocy ze środków instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO [10].

Podsumowanie

Rewitalizacja terenów przekształconych antropogenicznie na obszarach gmin górniczych to wieloaspektowy i złożony proces, najczęściej związany z podjęciem kosztownych przedsięwzięć inwestycyjnych. Skala potrzeb w tym zakresie wymaga poszukiwania wszelkich dostępnych źródeł finansowania, a niezwykle ważne staje się komplementarne ich wykorzystywanie i efektywne stosowanie montażu finansowego.

W przypadku terenów należących do jednostek samorządu terytorialnego (JST), gminy mogą finansować działania z własnego budżetu oraz podejmować próby pozyskania zewnętrznych środków publicznych i prywatnych. Wiadomo jednak, że z uwagi na konieczność zaspokajania rosnących potrzeb w zakresie usług publicznych przy skromnej wielkości funduszy JST, ich możliwości są bardzo ograniczone. Dodatkowym utrudnieniem są określone prawem istniejące i planowane kolejne ograniczenia zadłużania JST, które znacząco wpływają na poziom dostępnych środków na inwestycje. Własność prywatna wydaje się jeszcze większą przeszkodą w podejmowaniu tego rodzaju projektów. Konieczność pozyskania środków występuje po stronie prywatnych właścicieli lub potencjalnych inwestorów, zwykle niechętnych do tego typu przedsięwzięć.

Szczególną rolę w tym zakresie powinno zatem odgrywać zastosowanie mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), a także inicjatywy JESSICA. Podział zadań, odpowiedzialności i ryzyka w ramach PPP, pozwala na efektywny ekonomicznie sposób tworzenia infrastruktury i dostarczania usług publicznych. Oprócz pozyskania kapitału

niezbędnego dla działań inwestycyjnych, PPP powinno ułatwiać wskazaną integrację uczestników tych działań. Rozpowszechnieniu stosowania PPP w projektach rewitalizacyjnych sprzyałoby nadanie szeroko pojętym procesom rewitalizacyjnym atrybutu usługi publicznej, jednak w Polsce wciąż brak kompleksowego podejścia do procesów rewitalizacji oraz systemowych regulacji prawnych i instytucjonalnych w tym zakresie.

Należy pamiętać, że omawiane w artykule formy wsparcia z funduszy unijnych będą dostępne do końca 2013 roku. W kolejnym okresie finansowania, obejmującym lata 2014 – 2020, planuje się zmiany w sposobie wsparcia jednostek samorządu terytorialnego czy przedsiębiorstw. Stosowane obecnie dotacje w dużym stopniu mają zostać zastąpione m.in. niskoprocentowanymi pożyczkami i poręczeniami kredytowymi.

Bibliografia

1. Belniak S.: Rewitalizacja nieruchomości w procesie odnowy miast. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2009.
2. Kopeć M.: Finansowanie projektów rewitalizacji. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
3. Korbus B. (red.): Partnerstwo publiczno-privatne. Poradnik. Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010.
4. Korbus B., Strawiński M.: Partnerstwo publiczno-privatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009.
5. Kowalczyk M.: Zarządzanie ryzykiem w project finance. Materiały i Studia NBP, nr 137, Warszawa 2002.
6. Obligacje komunalne w Polsce. Zeszyty BRE Bank – CASE, Nr 84/2006.
7. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r., ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. UE L210 z 31.7.2006).
8. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. z 2010 r., nr 239 poz. 1599).
9. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej przez fundusze rozwoju obszarów miejskich w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. z 2010 r., nr 254 poz. 1709).

10. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 października 2011 r. w sprawie udzielania pomocy ze środków instrumentów inżynierii finansowej w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. z 2011 r. nr 245, poz. 1461).
11. Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na rewitalizację w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. z 2010 r., nr 117 poz. 787).
12. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Rada Ministrów, Warszawa 2012.
13. Turała M.: Instrumenty finansowe procesu rewitalizacji. Prorevita, Łódź 2005.
14. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r., nr 80 poz. 526 z późn. zm.).
15. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100 z późn. zm.).
16. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
17. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., nr 120, poz. 1300 z późn. zm.).
18. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).
19. Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego. Komisja Europejska, Dyrektoriat Generalny ds. Polityki Regionalnej, Bruksela 2003.
20. Ziobrowski Z., Jarczewski W. (red.): Rewitalizacja miast polskich – diagnoza. Seria Rewitalizacja Miast Polskich, t. 8, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010.

Abstract

The considerations undertaken in the article were focused on issues related with selected instruments and sources of financing that can be used in activities concerning revitalization of anthropogenically transformed areas in the mining communities.

An analysis was performed to assess usefulness such possibilities of funding as commercial financing, public-private partnership including project finance method, regional operational programs and financial engineering instruments related with JESSICA initiative.

As it was demonstrated, the most important in this area should be public-private partnership (PPP) and JESSICA initiative. The distribution of tasks, responsibilities and risks within a PPP allows cost-effective way of infrastructure building and public service delivery. The PPP not only facilitates capital acquisition necessary for investment needs but also helps to integrate participants who take part in revitalization activities.

Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2010 – 2012 jako projekt badawczy nr N N115 345038