

Bogusław Waclawik

Instrumenty finansowe w procesie rewitalizacji terenów poprzemysłowych w warunkach polskich

Problemy Rozwoju Miast 10/1, 87-100

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

INSTRUMENTY FINANSOWE W PROCESIE REWITALIZACJI TERENÓW POPZEMYSŁOWYCH W WARUNKACH POLSKICH

Abstrakt. Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie instrumentów finansowych możliwych do zastosowania w procesie rewitalizacji terenów przemysłowych w warunkach polskich. Przyjęto szersze znaczenie terminu instrument finansowy, jako narzędzie finansujące dane przedsięwzięcie, dlatego też oprócz zaproponowanych przez autora tradycyjnych instrumentów komercyjnych wskazano również na wykorzystanie takich instrumentów/narzędzi finansowania, jak budżet, fundusze europejskie czy też rezerwy zawiązywane na rewitalizację.

Słowa kluczowe: budżet jednostek samorządu terytorialnego, instrumenty finansowe, JESSICA, rewitalizacja terenów przemysłowych, rezerwy przedsiębiorstw, środki z funduszy europejskich, warunki ekonomiczno-prawne rewitalizacji w Polsce.

Niewątpliwie można postawić tezę, że gospodarka rynkowa jest nasycona wszystkim, tzn. obfituje we wszelkiego rodzaju dobra materialne, ale nie w pieniądź. W związku z tym myśl ta powinna przyświecać każdemu podejmowanemu działaniu, np. rewitalizacji, w warunkach rynkowego gospodarowania, tak aby można było wykorzystać dostępne środki finansowe w sposób jak najbardziej efektywny.

Bez wątplenia rewitalizacja terenów przemysłowych w polskich warunkach stanowi bardzo duże wyzwanie, zwłaszcza w kontekście znacznego zapotrzebowania na środki finansowe potrzebne do przeprowadzenia tego procesu. Sytuację tę dodatkowo komplikuje fakt, iż dodatkowo z roku na rok stopniowo powiększają się obszary kraju klasyfikowane jako tereny przemysłowe, co związane jest nierozłącznie z trwającym oraz postępującym nadal procesem transformacji polskiej gospodarki. Równie ważny problem stanowi dość często także znaczny niedobór środków własnych, zwłaszcza lokalnych samorządów, które są najbardziej zaangażowane, a niejednokrotnie to właśnie one są jedynymi interesariuszami w procesie rewitalizacji tych terenów, co jest konsekwencją nie najlepszej sytuacji finansów publicznych. Procesowi temu nie pomagają również brak kompleksowych rozwiązań systemowych, np. w postaci kompleksowych uregulowań prawnych.

Jako że jednym z najważniejszych problemów, przed którym najczęściej stają interesariusze zaangażowani w przywrócenie do życia tych terenów, jest bez wątpienia odpowiedź na pytanie, jak sfinansować to przedsięwzięcie (w domyśle, jakich instrumentów finansowych użyć). Artykuł ma na celu wskazanie niektórych możliwych do zastosowania instrumentów finansowych (finansowania). W niniejszym artykule przyjęto szersze znaczenie instrumentu finansowego, jako instrumentu/narzędzia finansującego dane przedsięwzięcie, dlatego też wskazano na możliwość wykorzystania, np. budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Przedstawiono instrumenty, z których jedno w mniejszym stopniu, inne w większym mogą zostać wykorzystane przez główne grupy interesu w procesie przywracania do życia tych terenów, a mianowicie władze lokalne, prywatnych właścicieli tych terenów oraz inwestorów prywatnych. Sektor prywatny co prawda w znacznie mniejszej skali partycypuje w rewitalizacji obszarów przemysłowych, jednak obserwuje się stopniowy wzrost jego udziału, co związane jest bez wątpienia z kurczeniem się możliwych do zagospodarowania terenów w tzw. dobrych lokalizacjach.

1. Specyfika polskich uwarunkowań procesu rewitalizacji terenów przemysłowych

W niniejszym punkcie omówione zostaną pokrótce polskie uwarunkowania, szczególnie ekonomiczno-prawne, przeprowadzania rewitalizacji obszarów przemysłowych w kontekście możliwych do wykorzystania w tym procesie instrumentów finansowych. Rozpoznanie istotnych warunków, w jakich odbywa się dane przedsięwzięcie, w naszym przypadku rewitalizacja terenów przemysłowych, ma istotne znaczenie, gdyż wiąże się z możliwością zaproponowania instrumentów finansowania, które mogą być wykorzystane na szerszą skalę, oraz takich, które mogą być stosowane doraźnie (uzupełniająco lub częściowo alternatywnie).

Można powiedzieć, że pomimo już dość znacznego upływu czasu od momentu, kiedy w Polsce zaczęły się pojawiać tereny przemysłowe (za umowną datę można przyjąć przełom 1989/1990 r. – początek transformacji gospodarczej), krajowe uwarunkowania, zwłaszcza ekonomiczno-prawne odnośnie do kwestii rewitalizacji tych terenów, nie przedstawiają się zbyt dobrze, wręcz nie sprzyjają temu procesowi. W dalszym ciągu przybywa i nadal będzie przybywać terenów przemysłowych, gdyż postępujący proces transformacji ustrojowej zmniejsza istotnie udział sektora przemysłowego w tworzeniu produktu krajowego brutto (PKB), zwłaszcza na rzecz sektora usług. W wyniku tego z roku na rok struktura sektorowa polskiej gospodarki stopniowo i coraz bardziej zaczyna się upodabniać do struktur obserwowanych obecnie w krajach najbardziej rozwiniętych gospodarczo, np. w USA, czy też w państwach Europy Zachodniej.

Z ekonomicznego punktu widzenia proces finansowania rewitalizacji, np. przez jednostki samorządu terytorialnego, na których obszarze administracyjnym znajdują się te tereny, utrudnia w głównej mierze nie najlepszy stan finansów publicznych (stan finansów publicznych ulega ciągle stopniowemu pogorszeniu z okresu na okres). Na chwilę obecną zadłużenie całego polskiego sektora finansów publicznych, według danych Ministerstwa Finansów za II kwartał 2013 r., wyniosło łącznie ok. 947 mld zł¹, co może przełożyć się niebawem na przekroczenie ustawowego progu 55%² relacji państwowego długu publicznego (PDP) do produktu krajowego brutto (PKB), a w niedalekiej przyszłości również konstytucyjnego progu 60% maksymalnego zadłużenia³. Sytuacja ta może rodzić niebezpieczeństwo wystąpienia bardzo mocnych cięć krajowych wydatków publicznych, w tym środków możliwych do przeznaczenia na rewitalizację (w tym również terenów

¹ *Zadłużenie sektora finansów publicznych II kw./2013*, Biuletyn Kwartalny Ministerstwa Finansów, Warszawa, wrzesień 2013, s. 2.

² Art. 86 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

³ Art. 216 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

poprzemysłowych). W sytuacji dość ograniczonych środków własnych oraz bardzo znacznego zadłużenia jednostek samorządów terytorialnych nie jest możliwe finansowanie tego procesu w głównej mierze ze środków własnych tych jednostek. Również sytuacja finansowa sektora prywatnego w Polsce nie jest zbyt dobra w porównaniu np. do niektórych krajów UE. Ponadto trwający kryzys finansowy (gospodarczy) również nie ułatwia podmiotom obu sektorów tego zadania.

Również krajowe regulacje prawne odnośnie do rewitalizacji obszarów przemysłowych nie przedstawiają się dobrze, a wręcz można powiedzieć, że jest ich brak. Co prawda polskie władze zauważyły problem, jaki zaczynają stwarzać te tereny, czego odzwierciedleniem jest przyjęty w kwietniu 2004 r. przez Radę Ministrów „Program rządowy dla terenów przemysłowych”⁴. Jednak znacznej części zapisów tego Programu nadal nie zamieniono w doraźne działania i w dalszym ciągu stanowią one tylko zapis na papierze. Do chwili obecnej nie uchwalono też żadnego rozporządzenia czy, co najważniejsze, aktu prawnego w randze ustawy, który regulowałby w sposób jednoznaczny oraz kompleksowy kwestię tych terenów, w tym również zawierał wykaz instrumentów finansowych (finansowania), które ustawodawca przewidywałby jako możliwe do wykorzystania np. przez jednostki samorządu terytorialnego, prywatnych właścicieli, czy też potencjalnych inwestorów, gotowych zaangażować się w proces przywracania do życia tych terenów.

Do równie ważnych utrudnień w sprawnym przeprowadzeniu procesu rewitalizacji tych terenów należy zaliczyć m.in. duże rozmiary wielu terenów przemysłowych [Domański 2009]. Występujące na tych terenach budynki, budowle, instalacje, nierzadko specjalistyczne, pochodzące z różnych okresów, powodują trudności lub niemożność przystosowania ich do innych celów, również słaba infrastruktura, częste skażenia ekologiczne, a niejednokrotnie brak wiarygodnych informacji o faktycznym stanie ekologicznym danego obszaru. Często nieuregulowany stan prawny terenów. Ich względna izolacja od otaczających terenów. Niejednokrotnie zagospodarowanie obiektów znajdujących się na tych terenach może być utrudnione w związku z ograniczeniami konserwatorskimi. Obserwuje się także dość znaczny brak popytu rynkowego na te tereny.

Można również powiedzieć, że w Polsce nie ma wystarczająco dużej świadomości społecznej w zakresie szeroko rozumianej rewitalizacji. Jak się wydaje, nie przekroczone jeszcze tzw. masy krytycznej, po której przekroczeniu dany proces przeważnie nabiera znacznej intensywności oraz przyśpieszenia. Wydaje się, że nie dostrzega się w wystarczającym stopniu faktu, że tereny nie są dobrem nieskończonym, a *ponowne wykorzystanie terenów, które przestały pełnić funkcje gospodarcze ogranicza zapotrzebowanie na nowe tereny niezbędne dla inwestycji (budowy infrastruktury, rozwoju przemysłu, usług i mieszkalnictwa)* [Ziora 2011:5]. Również w powyższym kontekście, zwłaszcza w odniesieniu do terenów przemysłowych znajdujących się na obszarach administracyjnych polskich miast można przytoczyć bez wątpienia trafne słowa B. Domańskiego [2009:131], który stwierdza, że *nie będzie przełomu w rewitalizacji terenów przemysłowych w polskich miastach, jeśli trwałym elementem polityki przestrzennej kraju nie stanie się ograniczenie*

⁴ http://194.54.21.71/images/stories/EDUKACJA/KRAJOWA/kpr_5_min_srodow.pdf

możliwości inwestowania w terenach niezainwestowanych w obrębie miast i w strefie podmiejskiej.

Niemniej jednak pomimo wskazanych nie najlepszych uwarunkowań, zwłaszcza ekonomiczno-prawnych, oraz postępującego przyrostu terenów przemysłowych w Polsce obserwuje się powolny proces przywracania do życia tych obszarów. Jako że obecnie w naszym kraju występuje rynkowy proces gospodarowania, jak trafnie wskazuje B. Domański [2009], bardzo ważna jest również klasyfikacja terenów przemysłowych z punktu widzenia prawdopodobieństwa ich zagospodarowania w wyniku procesów rynkowych. Można wyróżnić dwa główne rodzaje tych terenów [Domański 2009:126]:

- krótkookresowo niewykorzystane, tj. takie, których prawdopodobieństwo zagospodarowania przez podmioty gospodarcze w horyzoncie kilku lat jest znaczne,
- długotrwale niewykorzystane, tj. takie, które nie mają w przewidywanej przyszłości szans na przywrócenie do użytkowania bez interwencji publicznej.

W pierwszym przypadku można mówić o terenach, które nie są znacznie zdegradowane, np. przez zanieczyszczenia gleby, oraz są atrakcyjne, np. biznesowo, i możliwe jest przez poniesienie relatywnie niewielkich kosztów zagospodarowania ich pod nowy rodzaj działalności przez podmioty prywatne, czy też publiczne. Wydaje się, że w drugim przypadku, chodzi zwłaszcza o tereny bardzo mocno zdegradowane, znacznie zanieczyszczone, jak również skażone, które wymagają znacznych nakładów finansowych i bez zaangażowania władzy publicznej nie jest możliwa ich rewitalizacja przez prywatnych właścicieli, czy też potencjalnych prywatnych inwestorów.

Reasumując, można wyciągnąć m.in. następujące wnioski, dotyczące możliwości wykorzystania instrumentów finansowych w procesie przywracania do życia terenów przemysłowych:

- obecnie nie jest możliwe w warunkach polskich wykorzystywanie na bardzo szeroką skalę instrumentów finansowych o charakterze dłużnym, zwłaszcza przez sektor publiczny, przy czym sektor ten może stosować je w mniejszym stopniu,
- jednostki sektora finansów publicznych powinny w dużej mierze wykorzystywać możliwe do uzyskania środki wspólnotowe celem przeprowadzenia procesu rewitalizacji terenów przemysłowych, ale również, o ile to możliwe, w pewnym stopniu finansować rewitalizację tych terenów ze środków własnych, np. pochodzących części wpływów z podatków lokalnych czy zarządzania mieniem komunalnym,
- pewnego rodzaju zaleceniem może być zwrócenie uwagi przez podmioty zaangażowane w rewitalizację na możliwość wykorzystania w tym procesie mechanizmów inżynierii finansowej programu JESSICA, opartego na instrumentach zwrotnych.

2. Instrumenty finansowe możliwe do zastosowania w rewitalizacji terenów przemysłowych w warunkach polskich

Jednym z najważniejszych problemów, przed którym najczęściej stają interesariusze zaangażowani w przywrócenie do życia tych terenów, jest bez wątpienia udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak sfinansować to przedsięwzięcie (w domyśle, jakich instrumentów finansowych użyć). W kwestię finansowania rewitalizacji dobrze wpisują się słowa M. Kopia

[2011:36], który stwierdza, że w *finansowaniu rewitalizacji ważna jest komplementarność źródeł, choć trudne jest zazwyczaj koordynowanie montażu finansowego*. Bez wątpienia również wydatki władz lokalnych na rewitalizację powinny być planowane tak, aby stanowiły impuls, który przyczyni się do podjęcia przez sektor prywatny znaczących przedsięwzięć inwestycyjnych [Wojnarowska 2011].

Należy mieć świadomość, że obecnie w krajowych warunkach nie jest możliwe w bardzo dużym zakresie wykorzystywanie szerokiego spektrum instrumentów finansowych, których dostarcza współczesny rynek finansowy. Ograniczoność środków własnych oraz niejednokrotnie relatywnie duże zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze zlokalizowane są tereny przemysłowe, powoduje, że jednostki te, jak się wydaje, powinny zastanowić się nad wykorzystaniem do tego procesu również instrumentów finansowych o charakterze odnawialnym, np. w ramach inicjatywy JESSICA. Niemniej jednak jednostki te mogą wykorzystywać czy też wspomagać się w pewnym stopniu np. komercyjnymi instrumentami finansowymi. Jak już wspomniano, stopniowo wzrasta (choć nadal niezadowalająco) zaangażowanie w ten proces sektora prywatnego, przez co sektor ten mógłby wspomóc proces rewitalizacji środkami własnymi, jak również dostępnymi na rynku instrumentami finansowymi. Należy mieć na uwadze również to, iż bez wątpienia znacznie wzrasta możliwość zastosowania danego instrumentu w sytuacji, gdy wzrasta liczba podmiotów partycypujących w danym przedsięwzięciu (czyli, gdy jest możliwość rozłożenia ryzyka związanego z danym projektem na większą liczbę podmiotów). Podmioty zaangażowane w proces rewitalizacji powinny również mieć na uwadze i co ważniejsze, muszą być świadome, że szeroko rozumianym środkiem finansowym towarzyszy nieodłącznie ryzyko finansowe, dlatego też omówiono pokrótce wykorzystanie instrumentów pochodnych, zabezpieczających przed tym ryzykiem.

W dalszej części pracy przedstawiono następujące rodzaje instrumentów finansowych (finansowania).

- Komercyjne instrumenty finansowe:
 - kredyty i pożyczki,
 - obligacje komunalne, korporacyjne, w tym emisje akcji i wkłady kapitałowe,
 - instrumenty pochodne, które nie finansują przedsięwzięcia rewitalizacyjnego, ale mogą zabezpieczyć np. przed ryzykiem kursu walutowego czy stopy procentowej uzyskane środki finansowe, np. pochodzące z kredytu.
- Niekomercyjne instrumenty/narzędzia finansowania:
 - budżet jednostki samorządu terytorialnego jako instrument/narzędzie finansowania,
 - środki z funduszy europejskich (dotacje jako instrument/narzędzie finansowania),
 - rezerwy przedsiębiorstw, w tym na rekultywację gleby i demontaż instalacji przemysłowych w celu zmniejszenia późniejszych kosztów rewitalizacji.
- Inicjatywa JESSICA, która oferuje odnawialne instrumenty finansowe o charakterze zwrotnym (np. pożyczki, gwarancje, wkłady kapitałowe, obecnie w warunkach polskich dostępne są jedynie pożyczki). Mechanizm JESSICA pozwala niejako na wykreowanie i sfinansowanie ze zgromadzonych środków nawet kilku procesów w ramach danego działania.

3. Komercyjne instrumenty finansowe

W niniejszym punkcie zostaną pokrótce omówione ważniejsze instrumenty finansowe o charakterze komercyjnym (rynkowym), które mogą zostać wykorzystane w rewitalizacji terenów przemysłowych, zwłaszcza przez jednostki samorządu terytorialnego, które jak wspomniano, są w zdecydowanej większości głównym interesariuszem w tym procesie. Przy korzystaniu z tych instrumentów jednostki samorządu terytorialnego bezwzględnie muszą przestrzegać zapisów ustawy o finansach publicznych, która określa maksymalny możliwy pułap zadłużenia tych jednostek, wskazując jednocześnie formułę jego obliczania⁵. Kredytem czy pożyczką mogą posilkować się również podmioty sektora prywatnego. Ze względu na ograniczoną objętość artykułu wspomniano również pokrótce o możliwości emisji obligacji korporacyjnych czy emisji akcji przez prywatne przedsiębiorstwa, które mogą w ten sposób uzyskać środki na sfinansowanie działań w ramach rewitalizacji.

3.1. Kredyty i pożyczki

Z danych opublikowanych na stronie Ministerstwa Finansów wynika, że w zdecydowanej większości (blisko 90%) kredyty i pożyczki stanowią główną pozycję w strukturze zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego [*Zadłużenie jednostek...* 2010]. Można więc wyciągnąć wniosek, że obecnie stanowią one w przeważającej części główny instrument uzyskiwania środków na sfinansowanie zamierzonych przez te jednostki przedsięwzięć, np. na rewitalizację (bez wątplenia rewitalizacja stanowi jedną z form inwestycji). Również prywatni interesariusze, np. właściciele tych terenów czy też prywatni inwestorzy, zainteresowani przywróceniem do życia tych obszarów i nadaniem im nowej jakości, mogą posługiwać się tymi instrumentami. Przy czym pożyczki są raczej instrumentem, który w większej mierze może dotyczyć podmiotów mniejszych, np. małych i średnich firm, które mogą uczestniczyć w przedsięwzięciu rewitalizacyjnym.

Jednostki samorządu terytorialnego, ale również prywatni inwestorzy mogą uzyskać środki finansowe potrzebne do przeprowadzenia i sfinansowania procesu rewitalizacji terenów przemysłowych z kredytów udzielanych przez krajowe banki (w tym również banki hipoteczne). Banki hipoteczne, czy też szerzej bankowość hipoteczna, coraz bardziej rozwijają się w naszym kraju, przez co mogą one udzielić środków np. prywatnemu inwestorowi, który zamierza wybudować na terenach przemysłowych apartamentowce, ale również jednostkom samorządu terytorialnego na sfinansowanie działań rewitalizacyjnych, np. budowę obiektów kultury na terenach przemysłowych. Powoduje to, że instrumenty finansowe, których dostarcza ten sektor, mogą nabierać dużego znaczenia w finansowaniu procesów rewitalizacyjnych w Polsce. Podmioty publiczne oraz prywatne mogą również uzyskać potrzebne środki z zagranicznych instytucji finansowych o zasięgu międzynarodowym, zwłaszcza z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI).

Należy mieć jednak świadomość, że warunki kredytów zwłaszcza udzielanych przez polski sektor bankowy, nie są zachęcające (często dość wysokie oprocentowanie czy też stosunkowo krótki okres kredytowania). Należy więc bardzo dokładnie przeanalizować opłacalność wyboru tego źródła (instrumentu) finansowania. Ponadto jednym z podstawowych

⁵ Art. 242-244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

problemów przy zaciąganiu kredytu denominowanego w obcej walucie (np. euro) jest z jednej strony możliwość otrzymania niższej kwoty w dniu wypłaty środków (transz) kredytu w wyniku aprecjacji waluty krajowej, z drugiej niebezpieczeństwo deprecjacji krajowej waluty w stosunku do waluty kredytu w dniu spłaty kredytu (raty), a tym samym niebezpieczeństwo poniesienia wyższych kosztów związanych z obsługą zobowiązania. Z pomocą w takiej sytuacji przychodzą instrumenty pochodne⁶, które mają za zadanie zabezpieczyć podmiot przed niekorzystną zmianą kursu walutowego w przyszłości, czy też zmianą rynkowej stopy procentowej (przeważająca większość kredytów udzielana jest wg zmiennej stopy procentowej).

G. Główna wskazuje, że kredyt inwestycyjny dla potrzeb sfinansowania rewitalizacji powinien być szczególnym, atrakcyjnym i dostępnym produktem bankowym dla możliwie największej liczby samorządów realizujących przedsięwzięcia rewitalizacyjne oraz powinien spełniać przynajmniej trzy podstawowe warunki, tj. dużą wartość kredytu (co najmniej 80% nakładów inwestycyjnych), długi okres spłaty (10 i więcej lat), niskie oprocentowanie (nie więcej niż 5-6% w stosunku rocznym).

3.2. Obligacje komunalne (municipalne)

Drugim rodzajem komercyjnego instrumentu finansowego, którym mogą się posługiwać jednostki samorządu terytorialnego (np. gminy) w celu sfinansowania nakładów w procesie rewitalizacji, są obligacje komunalne (municipalne). Instrument ten jest swego rodzaju alternatywą w stosunku do tradycyjnego instrumentu dłużnego, jakim jest kredyt bankowy. Przy czym bank może uczestniczyć w emisji tych obligacji jako tzw. agent emisji, a same banki mogą być zainteresowane nabywaniem tych instrumentów, jako że jednostki samorządu terytorialnego postrzegane są jako wiarygodniejszy uczestnik obrotu gospodarczego. Pewnego rodzaju atutem stosowania tego instrumentu jest możliwość ominięcia obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych⁷ (np. możliwość uniknięcia organizowania przetargu). Do ważniejszych zalet tego instrumentu można też zaliczyć krótki czas uzyskania środków, karencję w spłacie kapitału (np. gmina do momentu wykupu obligacji płaci tylko półrocznie lub corocznie odsetki w zależności od warunków emisji), czy też możliwość dopasowania wielkości emisji do potrzeb kapitałowych⁸. Celem emisji może być cały projekt, może być również program, a nawet sama strategia rewitalizacji [Herbst 2009].

Obecnie w przeważającej części jednostki samorządu terytorialnego wykorzystują głównie niepubliczne emisje tych obligacji [Główna 2010: 154]. Niemniej jednak można zauważyć, że powoli występują również emisje skierowane do szerokiego kręgu inwestorów za pomocą rynku kapitałowego (giełdy). Jako przykład można podać obligacje komunalne notowane na nowym, specjalnie przeznaczonym dla tych instrumentów rynku *Catalyst*⁹. Wydaje się, że rynek giełdowy będzie stawał się, chociaż powoli docelowym miejscem plasowania emisji tych instrumentów, jako że jednostki samorządu terytorialnego coraz

⁶ Zostały one omówione w punkcie 3.3 niniejszego opracowania.

⁷ <http://www.gpwcatalyst.pl/1278>

⁸ <http://www.bgk.com.pl/Organizacja-emisji-obligacji-komunalnych-3>

⁹ http://gpwcatalyst.pl/notowania_obligacji_komunalnych

bardziej zdają sobie sprawę z faktu, że pojawienie się na rynku finansowym może przyciągnąć szeroką rzeszę potencjalnych inwestorów zainteresowanych nabywaniem tych instrumentów.

Również prywatni inwestorzy (np. przedsiębiorstwa), które chcą przywracać do życia tereny poprzemysłowe mogą emitować obligacje, przy czym chodzi w tym wypadku o emisję obligacji korporacyjnych (komercyjnych). Mogą również „prosić” swoich właścicieli/udziałowców o środki na sfinansowanie tego przedsięwzięcia w postaci nowych emisji akcji czy dopłat do kapitału. Bez wątplenia są to instrumenty, które nabierają znaczenia i mogą pomóc tym jednostkom w sfinansowaniu planu zagospodarowania terenów poprzemysłowych.

3.3. Instrumenty pochodne – zabezpieczające przed ryzykiem rynkowym

W niniejszym punkcie zostaną pokrótce omówione instrumenty pochodne, które mogą zostać użyte przez interesariuszy rewitalizacji do zabezpieczenia się przed ryzykiem finansowym, tj. np. ryzykiem kursu walutowego (w sytuacji otrzymania kredytu denominowanego w obcej walucie), czy też przed ryzykiem stopy procentowej. Jednak ze względu na ograniczoną objętość artykułu, zostaną jedynie zasygnalizowane następujące zagadnienia: w jaki sposób można wykorzystać te instrumenty (w tym wskazany mechanizm ich działania) oraz rodzaje instrumentów pochodnych możliwych do wykorzystania. W związku z tym Czytelnik musi zostać odesłany do pozycji literatury omawiających kompleksowo zagadnienie wykorzystania instrumentów pochodnych [Jajuga, Jajuga 2004; Hull 1997].

Jak już wspomniano, gospodarka rynkowa jest nasycona wszystkim, ale nie pieniędzem, a dodatkowo rynkowy proces gospodarowania charakteryzuje znaczna zmienność warunków rynkowych, np. znaczna zmienność kursów walutowych, co skutkuje występowaniem jednego z najważniejszych ryzyk, jakim jest ryzyko finansowe. Dlatego też każdy interesariusz zaangażowany np. w proces rewitalizacji powinien mieć tego świadomość i jeśli warunki na to pozwalają, stosować te instrumenty.

Może się zdarzyć, że podmiot publiczny czy też prywatny, który zamierza rewitalizować tereny poprzemysłowe, wystąpi o przyznanie mu na ten cel kredytu do instytucji międzynarodowej i otrzyma go. Zazwyczaj od momentu wydania pozytywnej decyzji do momentu uzyskania dostępu do przyznaných środków może upłynąć pewien czas. W hipotetycznej sytuacji podmiot uzyskał pozytywną decyzję o przyznaniu mu 1 mln euro na rewitalizację terenu poprzemysłowego. W dniu otrzymania decyzji, np. 1 stycznia X r. kurs walutowy EUR/PLN kształtował się na poziomie 4,50 zł za 1 euro, natomiast w dniu przekazania mu do dyspozycji środków, np. 1 lutego X r., kurs wymiany EUR/PLN wynosił już tylko 4,20 zł za 1 euro. W takiej sytuacji po przewalutowaniu kredytu podmiot będzie dysponował już tylko kwotą 4,2 mln zł zamiast 4,5. Aby uniknąć takiej sytuacji, możliwe jest zawarcie z bankiem w dniu 1 stycznia np. kontraktu *forward* na sprzedaż 1 mln euro po kursie terminowym, np. 4,50 za 1 euro za miesiąc, 1 lutego. W ten sposób podmiot będzie mógł dysponować kwotą 4,5 mln euro. Co prawda są to założenia hipotetyczne, ale w podobny sposób mechanizm ten działa w praktyce.

Do głównych rodzajów instrumentów pochodnych, które można z powodzeniem stosować, należy zaliczyć kontrakty *forward* (zawierane w obrocie pozagiełdowym), kontrakty

futures (zawierane na giełdzie – podmiot musi posiadać rachunek maklerski), kontrakty opcyjne (np. opcja sprzedaży waluty), kontrakty *swap* (jest wiele ich odmian¹⁰, przy czym sam kontrakt polega na wymianie w przyszłości określonych strumieni płatności).

4. Niekomercyjne instrumenty/narzędzia finansowania

W niniejszym punkcie zostaną pokrótce przedstawione niekomercyjne instrumenty/narzędzia finansowania, przy czym dwa z nich, tj. budżety jednostek samorządowych oraz środki wspólnotowe, są obecnie głównym źródłem finansowania szeroko rozumianej rewitalizacji. Wspomniano również o tworzeniu rezerw w przedsiębiorstwach, zwłaszcza szeroko rozumianego sektora przemysłowego, w celu zmniejszenia późniejszych kosztów rewitalizacji tych terenów, na których wygaszają lub też zamierzają wygasić swoją działalność, i co do których nie mają jeszcze sprecyzowanego planu ich wykorzystania/zagospodarowania.

4.1. Budżet jednostek samorządu terytorialnego

Jak się wydaje, budżet jednostki samorządu terytorialnego powinien być jednym z głównych źródeł (instrumentów/narzędzi) finansowania rozwoju miast, w tym działań rewitalizacyjnych. Niemniej jednak obecnie w Polsce budżety samorządów nie są i wydaje się, że jeszcze przez dłuższy czas nie będą, jednym z podstawowych instrumentów/narzędzi finansowania rewitalizacji np. terenów poprzemysłowych, co wiąże się niejednokrotnie z nie najlepszą sytuacją finansową tych podmiotów oraz faktem, że rewitalizacja jest procesem długim (stopniowym) i bardzo kapitałochłonnym. Jednak istnieje pewna możliwość finansowania tego procesu ze środków budżetu tych jednostek (w tym w połączeniu z przekazywanymi tym jednostkom środkami z budżetu państwa oraz środkami unijnymi), chociaż, jak powiedziano, w dość ograniczonym stopniu.

Środki potrzebne na rewitalizację mogą pochodzić np. z części kwot ze sprzedaży, najmu czy też dzierżawy mienia komunalnego, ale również w pewnym procencie z podatków, np. lokalnych, czy też odsetek od wkładów zgromadzonych na rachunkach bankowych, przy czym samorządy reprezentujące prawo własności tego mienia, muszą jeszcze bardziej zintensyfikować zarządzanie tymi składnikami majątku.

4.2. Fundusze europejskie jako instrument finansowania

Władze samorządowe, jak zostało powiedziane, nie dysponują obecnie i prawdopodobnie nie będą dysponować w dalszej perspektywie wystarczającymi funduszami własnymi, aby przynajmniej w dość dużym stopniu móc z tych środków finansować procesy rewitalizacji. W takiej sytuacji samorządy powinny w bardzo dużym stopniu wykorzystywać środki europejskie możliwe do zastosowania w tym procesie. Fundusze europejskie, a dokładniej dotacje pochodzące z nich, można postrzegać jako instrument/narzędzie finansowania krajowych procesów rewitalizacyjnych np. dla terenów poprzemysłowych.

W dużej mierze na sfinansowanie rewitalizacji, w tym terenów poprzemysłowych, środków mogą dostarczyć regionalne programy operacyjne korzystające z finansowania

¹⁰ <http://www.skarbiec.biz/haslo/122/>

przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). Środki finansowe pochodzące z tych programów są bezzwrotną dotacją. Co prawda powoli kończy się dostęp do nich, gdyż dobiegają końca programy na lata 2007-2013, jednak bez wątplenia zaczną się kolejne programy na lata następne. Dodatkowo programy te powinny mieć na jeszcze większą skalę zaimplementowane jako jedną z tzw. osi priorytetowych dla każdego województwa szeroko rozumianą rewitalizację, w tym terenów poprzemysłowych, a zwłaszcza wyższy poziom środków przeznaczonych na rewitalizację tych obszarów.

Dla przykładu, w regionalnym programie operacyjnym województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2007-2013 w działaniu 7.2 „Adaptacja do nowych funkcji społeczno-gospodarczych terenów poprzemysłowych i powojaskowych” przeznaczono na ten cel łączną kwotę blisko 18,8 mln euro (15,2 mln euro – środki europejskie, 2,6 mln euro – środki publiczne, około 1 mln euro środki prywatne). Za część tych środków przeznaczonych na przywracanie do życia terenów poprzemysłowych możliwe jest przeprowadzenie na tych terenach następujących działań rewitalizacyjnych: przebudowa i remont obiektów poprzemysłowych łącznie z adaptacją na cele gospodarcze, edukacyjne, turystyczne, rekreacyjne, społeczne i kulturalne wraz z zagospodarowaniem przyległego otoczenia, co przyczyni się do likwidacji istotnych problemów gospodarczych lub społecznych na obszarze poprzemysłowym [Regionalny program... 2013].

Odpowiednie wykorzystanie środków jest bardzo ważne, gdyż bez dobrego planu działania, w tym stworzenia dobrego planu rewitalizacji, nie da się w pełni wykorzystać możliwości tego instrumentu/narzędzia finansowania.

4.3. Rezerwy przedsiębiorstw

Jak już wspomniano na początku niniejszej pracy, w Polsce w dalszym ciągu z roku na rok przybywa oraz będzie jeszcze przez dłuższy czas przybywać terenów poprzemysłowych. Tym samym obserwuje się proces stopniowego wygaszania produkcji przemysłowej, zwłaszcza przemysłu ciężkiego. Dlatego też w niniejszym punkcie omówiony zostanie instrument/narzędzie finansowania dość istotny z punktu widzenia przyrostu obszarów uznawanych za poprzemysłowe, a mianowicie tworzenie przez przedsiębiorstwa rezerwy na rekultywację obszarów poprzemysłowych, w tym na koszty rozbiórki i likwidacji wyłączonych z użytkowania instalacji. Jest to bez wątplenia bardzo ważny instrument, który może ograniczyć zwłaszcza późniejsze koszty nadania tym terenom nowej funkcji ekonomicznej czy również np. społeczno-kulturowej.

Przedsiębiorstwa, zwłaszcza krajowego sektora przemysłowego, tworzą i bez wątplenia muszą tworzyć jeszcze więcej tego rodzaju rezerw, aby po zakończeniu działalności czy też wygaszeniu produkcji w niektórych miejscach, móc usunąć z tych terenów instalacje techniczne, wyłączone z użycia po zakończeniu ich eksploatacji (niejednokrotnie specjalistyczne, które mogą się nie nadawać do późniejszego ponownego wykorzystania) oraz móc zrehabilitować tereny ziemne. Można w tym miejscu podać przykład, jak bardzo ważne jest tworzenie rezerw np. przez sektor górniczy. Ustawa Prawo geologiczne i górnicze nakazuje, aby w razie likwidacji zakładu górniczego w całości lub części przedsiębiorca przedsięwziął niezbędne środki w celu ochrony środowiska oraz

rekultywacji gruntów po działalności górniczej¹¹. Środki z zawiązanymi rezerwami (w postaci funduszu) muszą pokryć działania wskazane przez ustawodawcę. Bardzo często na tych terenach gromadzą się również różnego rodzaju zanieczyszczenia, dlatego też, aby uniknąć późniejszych relatywnie większych kosztów na ich usunięcie, przedsiębiorstwo powinno je szybko neutralizować.

5. Inicjatywa JESSICA jako nowy rodzaj finansowania oparty na mechanizmach inżynierii finansowej

Bez wątplenia na uwagę zasługuje nowa inicjatywa Komisji Europejskiej (KE) oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), jaką jest JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*), w tłumaczeniu – wspólne europejskie przedsięwzięcie na rzecz trwałych inwestycji na obszarach miejskich. Inicjatywa ta jest opracowana przez KE, EBI oraz Bank Rozwoju Rady Europy (BRRE). Jest to co prawda nowy instrument na krajowym rynku, niemniej jednak powinno się rozważyć i co ważniejsze móc skorzystać ze środków tej inicjatywy, np. w związku z rewitalizacją terenów przemysłowych znajdujących się na obszarach miejskich.

Wydaje się, że w najbliższych latach, zwłaszcza w Polsce, istotną rolę w finansowaniu programów rewitalizacyjnych mogą odegrać Fundusze Rozwoju Obszarów Miejskich (FROM), zakładane w związku z inicjatywą JESSICA. Głównym jej celem jest, jak już wspomniano, wspieranie zintegrowanych projektów rozwoju na obszarach miejskich z wykorzystaniem szerokiego instrumentarium inżynierii finansowej, opartego głównie na instrumentach zwrotnych [Jadach-Sepiolo 2010:219].

JESSICA co prawda nie stanowi sama w sobie źródła finansowania, ale zawiera nowoczesne podejście zarówno do wspierania angażowania środków niepublicznych w finansowanie rewitalizacji, jak i do zwiększenia efektywności wykorzystania środków jednostek samorządu terytorialnego pochodzących z dofinansowań funduszy rozwoju obszarów miejskich z regionalnych programów operacyjnych (RPO). Stosowanie instrumentów zwrotnych i wspieranie partnerstwa publiczno-prywatnego w ramach inicjatywy JESSICA może spowodować bardziej efektywne wykorzystanie dostępnych środków na finansowanie rewitalizacji niż przy stosowanych dotychczas metodach montażu finansowego [Jadach-Sepiolo 2010:177].

Według nowych regulacji, kraje członkowskie Unii Europejskiej mają możliwość wykorzystania części finansowania dotacyjnego ze środków strukturalnych na inwestycje zawarte w zintegrowanych planach rozwoju obszarów miejskich. Finansowanie to może przybierać formę wkładów kapitałowych, pożyczek i/lub gwarancji, pochodzących z funduszy rozwoju obszarów miejskich (FROM), ponadto JESSICA ma pozwolić na wielokrotne wykorzystanie raz przekazanych do FROM funduszy [Modzelewska 2010]. To wielokrotne wykorzystanie raz wniesionych środków można poniekąd traktować jako wkład pierwotny (co ma miejsce w bankach), który może wykreować nawet kilka procesów rewitalizacyjnych, w tym część środków tego wkładu może również zostać użyta do przywracaniu do życia terenów przemysłowych. Ponadto w finansowaniu tych przedsięwzięć mogą zaangażować

¹¹ Art. 129 ust. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze.

się np. prywatni inwestorzy. W Polsce działają już takie fundusze. Bank Gospodarstwa Krajowego¹² np. w ramach inicjatywy JESSICA pełni rolę Funduszu Rozwoju Obszarów Miejskich (FROM) dla woj. wielkopolskiego oraz miast na prawach powiatu woj. pomorskiego, Bank Zachodni WBK SA¹³ został wybrany do pełnienia funkcji FROM-u dla szczecińskiego obszaru metropolitalnego.

Do uzyskania wsparcia w ramach tej inicjatywy wymagane jest uwzględnienie zintegrowanego projektu obszarów miejskich (ZPROM) w lokalnym programie rewitalizacji z jednoczesnym uwzględnieniem sposobu finansowania oraz potencjalnych partnerów zaangażowanych w jego realizację. Realizowane projekty powinny odpowiadać wielostronnym celom rewitalizacji, a przede wszystkim zapewniać efekt synergii i przyczyniać się do wyjścia całego obszaru z kryzysu [Jadach-Sepiolo 2010:220].

Reasumując, można powiedzieć, że jest to instrument wart przyjrzenia się, jak również wykorzystania w procesie rewitalizacyjnym, gdyż jak wspomniano, mechanizm działania tego programu ma na celu głównie obsłużenie z wniesionych raz środków (przy czym nie wyklucza się kolejnych wkładów kapitałowych) jak największej liczby przedsięwzięć rewitalizacyjnych, co bez wątpienia jest bardzo wielką zaletą JESSICA. Jednak nie należy zapominać o pewnych wadach, do których można zaliczyć m.in. występowanie kosztów obsługi funduszu (w skali roku 2-4% przekazywanych na ten cel środków z RPO) czy też skomplikowaną strukturę przepływu środków finansowych [Polko 2008].

Podsumowanie

Celem niniejszego artykułu było wskazanie niektórych instrumentów finansowych możliwych do wykorzystania w rewitalizacji terenów przemysłowych w polskich warunkach. W artykule przyjęto szersze znaczenie terminu instrument finansowy, jako narzędzie finansujące dane przedsięwzięcie, dlatego też oprócz zaproponowanych przez autora tradycyjnych instrumentów komercyjnych, jak kredyty, pożyczki, obligacje komunalne i korporacyjne, akcje (dopłaty do kapitału), wskazano również takie instrumenty/narzędzia finansowania, jak budżet, fundusze europejskie (dotacje ze środków unijnych) czy też rezerwy zawiązywane przez przedsiębiorstwa (z punktu widzenia ograniczania późniejszych nakładów na rewitalizację terenów, na których występuje wygaszanie szeroko rozumianej produkcji przemysłowej).

Jak zostało wykazane, krajowe warunki przeprowadzenia rewitalizacji terenów przemysłowych, zwłaszcza ekonomiczno-prawne, nie przedstawiają się zbyt dobrze. Wydaje się również, że nie jest możliwe wskazanie głównego instrumentu finansowania tego procesu. Dlatego też podmioty biorące w nim udział powinny w jak najszerszym stopniu próbować łączyć wskazane instrumenty finansujące, tak aby możliwe było uzyskanie jak największych środków, oczywiście w warunkach, w jakich działają te podmioty.

¹² <http://www.bgk.com.pl/jessica/inicjatywa-jessica>

¹³ <http://jessica.bzwbk.pl/>

Literatura

- Domański B., 2009, *Rewitalizacja terenów przemysłowych – specyfika wyzwań i instrumentów*, w: red. W. Jarczewski, *Przestrzenne aspekty rewitalizacji – śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, seria *Rewitalizacja miast polskich*, t. 4, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Główka G., 2010, *Komercyjne instrumenty finansowania projektów rewitalizacyjnych*, w: praca zbiorowa red. Z. Ziobrowski i W. Jarczewskiego, *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, seria: *Rewitalizacja miast polskich*, t. 8, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Herbst I., 2009, *Warunki finansowania procesów rewitalizacji w gospodarce rynkowej*, w: M. Bryx, *Finansowanie i gospodarka nieruchomościami w procesach rewitalizacji*, seria: *Rewitalizacja miast polskich*, t. 7, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Hull J., 1997, *Kontrakty terminowe i opcje. Wprowadzenie*. WIG PRESS, Warszawa.
- Jadach-Sepiolo A., 2010, *Źródła i metody finansowania projektów rewitalizacyjnych w Polsce*, w: red. Z. Ziobrowski i W. Jarczewski, *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, seria: *Rewitalizacja miast polskich*, t. 8, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Jadach-Sepiolo A., 2010, *Inicjatywa JESSICA, Finansowanie rewitalizacji miast oparte na mechanizmach inżynierii finansowej*, w: red. Z. Ziobrowski, *Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*, seria *Rewitalizacja miast polskich*, t. 9, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Jajuga K., Jajuga T., 2004, *Inwestycje. Instrumenty finansowe. Ryzyko finansowe. Inżynieria finansowa*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kopec M., 2011, *Finansowanie projektów rewitalizacji – Opracowanie programu rewitalizacji krok po kroku. Źródła finansowania procesów rewitalizacji*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa.
- Modzelewska M., 2010, *Inicjatywa JESSICA. Nowy sposób wykorzystania środków UE w celu wspierania trwałych inwestycji i wzrostu na obszarach miejskich*, w: *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, red. Z. Ziobrowski i W. Jarczewski, seria: *Rewitalizacja miast polskich*, t. 8, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Polko A., 2008, *Finansowanie i realizacja rewitalizacji na terenach przemysłowych*, Wspólnota nr 14.
- Program rządowy dla terenów przemysłowych, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2004 r.*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
- Regionalny program operacyjny województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2007-2013*, Biuletyn Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Toruń, wrzesień 2013.
- Wojnarowska A., *Model programu rewitalizacji na poziomie lokalnym*, 2011, w: S. Kozłowski, A. Wojnarowska, *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Zagadnienia teoretyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Ziora J., 2010, *Budowa elementów systemu rewitalizacji terenów przemysłowych w województwie śląskim*, Biuletyn Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, Katowice.

Ustawy

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*, Dz. U. z 2009 r. nr 19, poz. 177 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, Dz. U. z 2011 r. nr 163, poz. 981.

FINANCIAL INSTRUMENTS IN THE PROCESS OF REGENERATION OF POST- INDUSTRIAL AREAS UNDER CONDITIONS OF POLAND

Abstract. The aim of this article is to present the possible application of financial instruments in the process of revitalization of post-industrial areas under conditions of Poland. In this article assumes a broader meaning of the term of the financial instrument as an instrument that financing the project, and therefore proposed by the author in addition to traditional commercial instruments also points to the use of such instruments/tools for financing such as budget, EU funds or reserves tied for revitalization.

Key words: budgets of local government units, economic and legal conditions for the revitalization in Poland, European funds, financial instruments, Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (JESSICA), reserve of companies for revitalization, revitalization of post-industrial areas.

Mgr Bogusław Waclawik
Doktorant na Wydziale Finansów
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
Kraków