

Instrumenty finansowe procesu rewitalizacji miast

Maciej Turata

Rewitalizacja to proces zmierzający przede wszystkim do odbudowy zniszczonych i zdekapitalizowanych obszarów. Głównym celem rewitalizacji, determinującym wszystkie związane z nią działania, jest zmiana ekonomicznych podstaw funkcjonowania obszaru. Tak rozumiana rewitalizacja jest procesem długotrwałym, złożonym oraz bardzo kosztownym. Dlatego też kluczową kwestią jest strona finansowa opracowywanego programu rewitalizacji. Niniejszy artykuł identyfikuje oraz poddaje analizie dostępne władzom samorządowym instrumenty finansowe procesu rewitalizacji.

1. Wprowadzenie

Rewitalizacja to proces zmierzający przede wszystkim do odbudowy zniszczonych i zdekapitalizowanych obszarów. W ostatnich latach można zaobserwować zwiększone zainteresowanie problematyką rewitalizacji miast, przejawiające się m.in. próbami stworzenia ustawy o rewitalizacji miast. Dzieje się tak zapewne dlatego, że w miastach dochodzi najczęściej do skumulowania różnorodnych negatywnych efektów, którym rewitalizacja ma przeciwdziałać. Dlatego też niniejszy artykuł ujmuje zagadnienie rewitalizacji przez pryzmat miasta. Należy jednak podkreślić, że procesy rewitalizacyjne nie są bynajmniej ograniczone do obszarów miejskich i mogą, a nierzadko wręcz powinny być przeprowadzane także na obszarach wiejskich.

Rewitalizacja rozumiana jako przywrócenie życia zdewastowanej części miasta ma zapewnić jego harmonijny rozwój poprzez przystosowanie starych zasobów oraz nieprzydatnych funkcji do nowych potrzeb. Rewitalizacja nie jest procesem jednopłaszczyznowym. Nie polega ona wyłącznie na rekonstrukcji zabudowy. Może i powinna być ona ujmowana w trzech wymiarach: **społecznym, ekonomicznym i kulturowym**. Dotyczy zatem wielu podmiotów, a jej celem jest rozwój społeczny, gospodarczy i przestrzenny miasta.

Rewitalizacja jest procesem sekwencyjnych działań, które mają na celu tworzenie gospodarczej i społecznej 'prosperity' określonego obszaru. Zadaniem rewitalizacji jest przede wszystkim odwrócenie negatywnych trendów, takich jak degradacja przestrzeni, występowanie patologii społecznych, zanik funkcji obszaru czy brak dostosowania tych funkcji do potrzeb mieszkających na tym obszarze ludzi lub znajdujących się tam jednostek gospodarczych. Rewitalizacja jest więc procesem naprawczym, który zawiera w sobie szereg działań, takich jak modernizacja istniejącego zagospodarowania, adaptacja nowych funkcji do

istniejących w danym obszarze potrzeb, działania związane z rozwojem handlu, usług oraz przywrócenie równowagi życia społecznego (Sikora, Turała 2005).

Rewitalizacja w ujęciu ekonomicznym oznacza działania, które mają doprowadzić do ponownego zainwestowania na określonej przestrzeni oraz do odzyskania utraconej przestrzeni, przez co wzrasta konkurencyjność miasta. Marginalizacja terenów, które wymagają „odnowy”, dotyczy coraz częściej obszarów centralnych miasta.

Społeczny aspekt rewitalizacji wynika z faktu, iż proces ten jest elementem rozwoju społecznego miasta. W tym kontekście działania rewitalizacyjne związane są z potrzebą odnowy dużej części zasobów mieszkaniowych w miastach oraz podjęciem szeregu czynności zmierzających do włączenia w te działania mieszkańców, chociażby poprzez wdrożenie programu wspierania przedsiębiorczości, skierowanego do rewitalizowanego obszaru i jego mieszkańców. Następuje tutaj wyraźne przenikanie się poszczególnych płaszczyzn rewitalizacji.

Rewitalizacja w płaszczyźnie kulturowej ma tworzyć odpowiedni wizerunek miasta, podkreślać wartość istniejącego w nim bogactwa kulturowego oraz jego tożsamość. Ochrona dziedzictwa kulturowego, a także środowiska to ważne elementy dla wzmocnienia identyfikacji miasta, integracji społecznej, a tym samym dla wzrostu atrakcyjności miasta w zakresie lokalizacji przedsiębiorstw.

Głównym celem rewitalizacji, determinującym wszystkie działania, jest – jak zauważa S. Kaczmarek – zmiana ekonomicznych podstaw funkcjonowania obszaru (Kaczmarek 2001: 16). Te ekonomiczne podstawy to inaczej funkcje obszaru, a ich zmiana wpływa również na układ architektoniczno-przestrzenny. Wraz ze zmianą funkcji obszaru następuje zmiana roli, jaką pełni on na terenie miasta. Nowe zagospodarowanie przestrzenne musi więc odpowiadać nowym funkcjom obszaru oraz wiązać go z miastem w spójną całość. Zmiana struktury funkcjonalnej wpływa również na aktywność gospodarczą obszaru. Nowa działalność gospodarcza, istniejąca w innych warunkach przestrzennych ma przede wszystkim przynosić wysoki dochód i tworzyć miejsca pracy.

Program rewitalizacji jest odpowiedzią na degradację starych dzielnic, a jego podstawową determinantą są przyczyny ekonomiczne. Rewitalizacja ma przynieść pozytywne efekty w procesie odnowy miasta. Do najważniejszych z nich zaliczyć więc można:

- stymulację rozwoju gospodarczego miasta,
- adaptację starych funkcji obszaru do nowych potrzeb,
- wprowadzenie do obszaru nowych funkcji,
- zapobieganie marginalizacji terenów,
- tworzenie nowych miejsc pracy,
- zmianę wizerunku obszaru,
- podniesienie poziomu jakości życia na danym terenie,
- odnowę architektoniczną,
- odnowę zasobów mieszkaniowych,
- integrację obszaru z resztą miasta.

Tak rozumiana rewitalizacja jest procesem długotrwałym, złożonym oraz bardzo kosztownym. Dlatego też kluczową kwestią jest strona finansowa opracowywanego programu. Umiejętne wykorzystanie dostępnych źródeł finansowania poszczególnych działań podejmowanych w ramach programu rewitalizacji jest bowiem warunkiem koniecznym, który musi zostać spełniony, aby działania rewitalizacyjne miały szansę odnieść sukces. Jednakże umiejętne wykorzystanie źródeł finansowania wymaga uprzedniego ich zdefiniowania i zidentyfikowania oraz określenia warunków, w których korzystne i wskazane jest sięganie po poszczególne z nich.

Niniejszy artykuł identyfikuje dostępne instrumenty finansowe procesu rewitalizacji. Ponadto, autor podejmuje próbę określenia potencjalnej roli, jaką mogą odegrać poszczególne instrumenty finansowe procesu rewitalizacji we wdrażaniu projektów rewitalizacyjnych, oraz możliwości i ograniczeń w stosowaniu poszczególnych instrumentów przez koordynatora/zarządcę projektu rewitalizacji.

2. Ogólna charakterystyka instrumentów finansowych procesu rewitalizacji

Instrumenty finansowe procesu rewitalizacji mogą zostać podzielone na trzy kategorie:

- **instrumenty finansowe o charakterze publicznym – lokalne**; są to instrumenty finansowe kreowane przez władze lokalne w sposób charakterystyczny dla danego obszaru, które mogą być wykorzystywane przez koordynatora/zarządcę projektu rewitalizacji; przykładami tego typu instrumentów są podatki lokalne, czynsze, pożyczki, kredyty, obligacje itp.
- **instrumenty finansowe o charakterze publicznym – zewnętrzne**; do tej grupy instrumentów należeć będą zarówno środki pochodzenia krajowego, jak i zagranicznego, w szczególności chodzi tutaj jednak o możliwości stosowania montażu finansowego celem wykorzystania do współfinansowania projektów rewitalizacyjnych środków pochodzących z Unii Europejskiej.
- **instrumenty finansowe o charakterze prywatnym**; w tej grupie mieszczą się instrumenty służące pozyskiwaniu kapitału prywatnego poprzez tworzenie odpowiedniego klimatu do inwestowania w sposób zgodny z założeniami projektu rewitalizacji.

Instrumenty finansowe procesu rewitalizacji spełniają różnorodne funkcje. Z jednej strony należy je traktować jako sposoby pozyskiwania środków na przeprowadzanie działań przewidzianych w programie rewitalizacji. Z drugiej strony należy je traktować także jako sposób na uruchomienie samoczynnych procesów rewitalizacji oraz pobudzenie mieszkańców i gospodarki rewitalizowanego obszaru do podejmowania samodzielnych, oddolnych działań służących zaspokajaniu ich indywidualnych interesów i przyczyniających się do osiągnięcia celów rewitalizacji we wszystkich jej płaszczyznach i wymiarach.

3. Lokalne instrumenty finansowe o charakterze publicznym

Instrumenty finansowe oraz fiskalne należące do tej grupy mają zasadnicze znaczenie dla powodzenia projektów rewitalizacji. Są to bowiem instrumenty, które mogą być swobodnie kształtowane i wykorzystywane zarówno przez władze lokalne, jak również przez koordynatora/zarządcę procesu rewitalizacji.

Instrumenty te są ściśle związane z budżetem miasta i jako takie mogą mieć dwojaki charakter:

- instrumenty polegające na udzielaniu ulg i zwolnień z danin publicznych (zmniejszenie wpływów do budżetu);
- instrumenty polegające na udzielaniu gwarancji, poręczeń czy wreszcie dotacji z budżetu (wydatki z budżetu).

Lista dostępnych w tej grupie instrumentów przedstawia się następująco:

- utworzenie Funduszu Rewitalizacyjnego, na który przekazywane mogą być środki z budżetu miasta (gminy) pochodzące z podatków i opłat wnoszonych przez firmy i mieszkańców rewitalizowanego obszaru;
- obligacje rewitalizacyjne;
- szersze stosowanie opłat adiacenckich jako źródła finansowania procesów rewitalizacji;
- udzielanie gwarancji i poręczeń dla nowopowstających firm w rewitalizowanym obszarze;
- stworzenie funduszu *venture capital*, służącego finansowaniu przedsięwzięć biznesowych w rewitalizowanych obszarach;
- zmniejszenie wybranych opłat lokalnych w rewitalizowanym obszarze, np. za zajęcie pasa jezdni, opłat za wodę, wywóz śmieci;
- instrumentem finansowo-fiskalnym mogą być także ulgi podatkowe dla firm funkcjonujących w rewitalizowanym obszarze, np. ulgi w podatku od nieruchomości, stopniowanie tychże ulg w zależności o okresu funkcjonowania firmy.

3.1. Fundusz Rewitalizacyjny

Fundusz Rewitalizacyjny jest instrumentem pozwalającym na gromadzenie środków z przeznaczeniem do wykorzystania na prace rewitalizacyjne. Stworzenie takiego instrumentu umożliwi dokonanie wyraźnego i nie budzącego wątpliwości przetransferowania części środków pozostających w dyspozycji miasta na cele rewitalizacji. Jest to zatem instrument służący zarządzaniu środkami przekazanymi na cele rewitalizacji z budżetu miasta.

Wpływy do Funduszu Rewitalizacji powinny obejmować m.in.:

- należną miastu część dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych oraz podatku dochodowego od osób fizycznych, opłacanych przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie rewitalizowanego obszaru, jak również od mieszkańców obszar ten zamieszkujących;

- dochody z tytułu podatku od nieruchomości uiszczanego przez właścicieli i użytkowników nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym projektem rewitalizacji;
- dochody z tytułu opłat adiacenckich uiszczanych przez właścicieli oraz użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na obszarze objętym rewitalizacją;
- dochody z majątku będącego własnością miasta, który znajduje się w objętym rewitalizacją obszarze;
- przychody z tytułu emisji Obligacji Rewitalizacyjnych emitowanych przez miasto.

Stworzenie Funduszu i skoncentrowanie w nim środków, jakie miasto zamierza przeznaczyć na program rewitalizacji, pozwala na bardziej efektywne ich wykorzystanie.

3.2. Obligacje Rewitalizacyjne

Obligacje Rewitalizacyjne są kolejnym instrumentem finansowym pozwalającym na pozyskanie niezbędnych na rewitalizację środków. Obligacje takie mogą zostać skierowane na przykład do Otwartych Funduszy Emerytalnych, celem zaangażowania posiadanego przez nie kapitału na cele rewitalizacji. Inną grupą odbiorców takich obligacji mogą być przedsiębiorcy lub mieszkańcy rewitalizowanego obszaru.

Należy tutaj wspomnieć o możliwości integrowania oddziaływania dwóch lub większej liczby instrumentów. Kupno Obligacji Rewitalizacyjnych mogłoby zatem umożliwić ich nabywcom korzystanie z innych dostępnych instrumentów wsparcia ich działalności. Zakup obligacji mógłby zostać określony jako warunek możliwości korzystania z innych instrumentów przewidzianych w programie rewitalizacji (np. w programie pobudzania przedsiębiorczości na rewitalizowanym obszarze), takich jak np. ulgi podatkowe lub czynszowe, ułatwienia w dostępie do lokali itp.

Emisja Obligacji Rewitalizacyjnych może pozwolić na pozyskanie stosunkowo znacznych środków, które następnie mogą stanowić podstawę do finansowania podejmowanych działań przez miasto lub też do ubiegania się o współfinansowanie ze środków krajowych oraz ze środków Unii Europejskiej.

3.3. Opłaty adiacenckie

Szerszy niż obecnie zakres stosowania opłat adiacenckich jest absolutnie niezbędny. Dzięki ich stosowaniu część korzyści odnoszonych przez właścicieli nieruchomości na rewitalizowanym obszarze w wyniku wdrażania programu rewitalizacji będzie zasilala Fundusz Rewitalizacyjny.

Stosowanie opłat adiacenckich jest możliwe dzięki zapisom ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 roku. W artykułach 143-148 wspomniana ustawa określa, że w przypadku budowy urządzeń infrastruktury technicznej przy udziale środków Skarbu Państwa lub jednostki samorządu tery-

torialnego wójt, burmistrz albo prezydent miasta może taką opłatę ustalić w drodze decyzji. Stawkę opłaty adiacenckiej ustala rada gminy (miasta) za pomocą uchwały, z tym że wysokość tej opłaty nie może przekroczyć 50% wzrostu wartości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej.

Zastosowanie opłat adiacenckich można przyrównać do koła zamachowego – raz uruchomiony program rewitalizacji będzie w stanie, przynajmniej w pewnym zakresie, generować dodatkowe środki służące realizacji kolejnych zadań.

Powyższe instrumenty rewitalizacji mają na celu gromadzenie środków, które następnie będą mogły służyć finansowaniu przedsięwzięć związanych z rewitalizacją. Kilka poniższych instrumentów finansowych rewitalizacji pełni zgoła odmienną funkcję. Są one jednakże równie istotne jak te wspomniane powyżej, jako że związane są z pobudzaniem przedsiębiorczości na rewitalizowanym obszarze, co ma bezpośrednie przełożenie na realizację celów ekonomicznych i społecznych procesu rewitalizacji.

3.4. Gwarancje i poręczenia dla firm

Nowopowstające w rewitalizowanym obszarze firmy, w szczególności zaś te, których działalność będzie spójna z celami programu rewitalizacji (np. związana będzie z przeprowadzaniem prac remontowych), powinny mieć możliwość zwrócenia się do koordynatora procesu rewitalizacji z prośbą o udzielenie gwarancji kredytów, jakie będą one zaciągać na rozwój swojej działalności. Warunkiem skorzystania z tej oferty powinna być zbieżność kierunków planowanej działalności z celami procesu rewitalizacji oraz, ewentualnie, wykupienie określonej liczby obligacji rewitalizacyjnych.

Tego typu rozwiązanie umożliwi mieszkańcom rewitalizowanego obszaru podejmowanie aktywnej partycypacji w realizacji celów programu rewitalizacji, czy to poprzez zakładanie firm, czy chociażby poprzez znalezienie w tych firmach zatrudnienia. Co więcej, zapewnienie sprzyjających warunków rozwoju przedsiębiorczości sprawi, że proces rewitalizacji będzie przebiegał coraz energiczniej i będzie w coraz większym stopniu samonapędzającym się mechanizmem.

3.5. Fundusz venture capital

Idea funduszu venture capital jest co do istoty zbieżna z ideą gwarancji czy poręczeń udzielanych firmom. Jednakże przyjmując ten instrument, koordynator procesu rewitalizacji bierze bezpośrednio na siebie ciężar finansowania nowopowstających firm oraz ryzyko związane z ich przetrwaniem lub upadkiem. Niemniej jednak instrument w postaci funduszu venture capital ma także swoje zalety. Chodzi mianowicie o możliwość wywierania bezpośredniego wpływu na kształtowanie się przynajmniej części sfery gospodarczej na rewitalizowanym obszarze, tak aby podejmowane działalności zmierzały w tym samym kierunku co cele rewitalizacji.

Oczywiście, nie oznacza to, że instrument ten ma służyć ręcznemu sterowaniu gospodarki na rewitalizowanym obszarze. Chodzi raczej o udzielenie wsparcia

tym rodzajom aktywności gospodarczej, które z punktu widzenia celów rewitalizacji są konieczne, a które bez takiego wsparcia nie mogłyby powstać, chociażby ze względu na trudności w uzyskaniu kredytów.

3.6. Ulgi w opłatach lokalnych w rewitalizowanym obszarze

Pod tym tytułem rozumieć należy cały pakiet instrumentów finansowych, związanych z opłatami lokalnymi. Możliwość skorzystania z ulg powinny mieć zarówno firmy, jak i mieszkańcy obszaru pod warunkiem wykupienia obligacji rewitalizacyjnych.

3.7. Ulgi podatkowe dla firm

Najbardziej znaczącym spośród podatków lokalnych jest podatek od nieruchomości. Dlatego też zasadne jest wykorzystanie możliwości, jakie oferują przepisy regulujące ten podatek, do stworzenia instrumentu wspierającego program rewitalizacji.

Zgodnie z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych (art. 5. ust. 2., 3. oraz 4.) rada gminy (miasta) może różnicować stawki tego podatku uwzględniając w szczególności:

- lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie i sposób wykorzystywania gruntu;
- lokalizację, sposób wykorzystywania, rodzaj zabudowy, stan techniczny oraz wiek budynków;
- rodzaj prowadzonej działalności (w przypadku budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budowlą).

Art. 7 ust. 3 mówi z kolei, że rada gminy może wprowadzać dodatkowe zwolnienia przedmiotowe z podatku od nieruchomości.

Za pomocą różnicowania stawek i dodatkowych zwolnień z podatku od nieruchomości można tworzyć sprzyjające warunki dla rozwoju tych działalności biznesowych, które mają kluczowe znaczenie dla programu rewitalizacji.

4. Zewnętrzne instrumenty finansowe o charakterze publicznym

Poza wymienionymi powyżej instrumentami, których zastosowanie zależy od decyzji władz miasta bądź współpracującego z nimi koordynatora-zarządcy programu rewitalizacji, istnieją także instrumenty dostępne powszechnie, na podstawie postanowień polskiego rządu, przyjętych strategii, umów międzynarodowych lub programów operacyjnych. Do podstawowych dokumentów szczebla krajowego, które mogłyby zostać wykorzystane w działaniach rewitalizacyjnych, należy zaliczyć:

- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego,
- Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego,
- Narodowy Plan Rozwoju.

W niniejszym artykule rozważania zostaną ograniczone do prezentacji i opisu wybranych instrumentów wskazanych w NPR oraz w NSRR, jak również innych, które mogą okazać się pomocne przy wdrażaniu programów rewitalizacyjnych miast (gmin), bez zagłębiania się w treść tychże dokumentów, na co brak miejsca w tym opracowaniu.

Tu należy podkreślić możliwość wykorzystania w programach rewitalizacyjnych szeregu już obecnie dostępnych instrumentów leżących w gestii Banku Gospodarstwa Krajowego, który jest dysponentem szeregu funduszy celowych, a jednocześnie wykonawcą szeregu programów rządowych. Z punktu widzenia programów rewitalizacji znaczenie mogą mieć następujące spośród nich:

- **Krajowy Fundusz Mieszkania**¹, który realizuje zadania wynikające z polityki państwa w zakresie rozwoju budownictwa mieszkaniowego. KFM ma za zadanie ułatwiać dostęp do mieszkań osobom o dochodach niewystarczających na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych na zasadach rynkowych. KFM realizuje powyższy cel poprzez udzielanie preferencyjnych kredytów Towarzystwom Budownictwa Społecznego, jak również spółdzielniom mieszkaniowym na budowę i adaptację mieszkań na wynajem lub mieszkań oddawanych do użytkowania na zasadach spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu (tylko w przypadku spółdzielni mieszkaniowych). Z kredytów KFM korzystać mogą również gminy, o ile środki te przeznaczone będą na tworzenie infrastruktury technicznej wspierającej budownictwo mieszkaniowe;
- **Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych**. Szczególną uwagę w przypadku tego Funduszu należy zwrócić na możliwość ubiegania się o poręczenie lub gwarancję zobowiązań wynikających z emisji obligacji przez jednostki samorządu terytorialnego (instrument możliwy do wykorzystania np. w przypadku podjęcia decyzji o emisji Obligacji Rewitalizacyjnych);
- **Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych**². Z tego Funduszu udzielane są kredyty dla gmin przeznaczone na finansowanie inwestycji komunalnych przewidzianych do współfinansowania z funduszy Unii Europejskiej. Kwota kredytu nie może przekroczyć pół miliona złotych (na jeden projekt). Kredyt ten może stanowić do 80% wartości inwestycji. W ramach tego Funduszu wsparte mogą zostać:
 - projekty polegające na budowie lub modernizacji dróg o znaczeniu lokalnym oraz obiektów mostowych i towarzyszącej infrastruktury drogowej,
 - projekty związane z infrastrukturą transportu publicznego,
 - projekty związane z infrastrukturą ochrony środowiska (gospodarką wodną, gospodarką odpadami, poprawą jakości powietrza, wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii),
 - projekty związane z rozwojem turystyki i kultury,
 - projekty związane z tworzeniem infrastruktury społeczeństwa informacyjnego,
 - projekty związane z tworzeniem kompleksowego uzbrojenia terenu pod inwestycje,

- projekty związane z lokalną infrastrukturą edukacyjną i sportową
- oraz cały szereg innych projektów związanych z rewitalizacją³.
- **Prefinansowanie działań współfinansowanych z Funduszy Strukturalnych UE**⁴. Możliwość otrzymania środków na prefinansowanie jest zarezerwowana wyłącznie dla jednostek należących do sektora finansów publicznych. Prefinansowanie jest formą pożyczki pomostowej, która udzielana jest jednostkom realizującym działania współfinansowane z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej w związku z koniecznością przejściowego sfinansowania całości lub większej części wydatków związanych z realizacją projektu, zanim nastąpi ich refundacja ze środków UE. Kwota pożyczki udzielanej przez BGK nie może przekraczać kwoty wkładu z funduszu strukturalnego UE;
- **Fundusz Termomodernizacji**⁵. Środki tego Funduszu przeznaczone są na wypłaty „premií termomodernizacyjnych”, stanowiących źródła spłaty 25% kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Z premii tej korzystać mogą zarówno gminy, wspólnoty mieszkaniowe, jak i właściciele prywatni;
- **Kredyty dla jednostek samorządu terytorialnego ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego na finansowanie rozwoju regionalnego**. Wnioski o udzielanie tego kredytu mogą być składane do BGK do końca czerwca 2008 roku. Finansowaniu podlegają inwestycje z zakresu:
 - infrastruktury wodnej i wodno-kanalizacyjnej;
 - infrastruktury transportowej (ulice, drogi, poprawa i rozwój transportu publicznego włączając tabor komunikacyjny, centra spedycyjne, urządzenia parkingowe, itp.);
 - infrastruktury sektora produkcyjnego;
 - ochrony środowiska naturalnego (włączając rekultywacje gruntów, parki narodowe i krajobrazowe, itp.);
 - remontów w zakresie zasobów miejskich;
 - innych nietypowych projektów infrastrukturalnych.
- **Fundusz Poręczeń Unijnych**⁶. Ma on za zadanie wspierać polskie samorządy, jak również inne podmioty w absorpcji środków z UE. Ze środków Funduszu udzielane gwarancje lub poręczenia umożliwiające pozyskanie środków z kredytów bankowych lub emisji obligacji na realizację projektów współfinansowanych ze środków UE. Gwarancja lub poręczenie z Funduszu może obejmować do 80% kwoty kredytu (lub wartości nominalnej obligacji) przeznaczonych na nakłady refinansowane ze środków UE lub do 60% kwoty kredytu (lub wartości nominalnej obligacji) przeznaczonych na nakłady finansowane z wkładu własnego;
- **Krajowy Fundusz Drogowy**⁷, który rozpoczął funkcjonowanie 1 stycznia 2004 roku. W założeniach ustawodawcy Fundusz ten ma stanowić elastyczne narzędzie realizacji Programu Budowy Dróg i Autostrad w Polsce. Ma on stanowić źródło dodatkowych środków na współfinansowanie i prefinansowanie

projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej w zakresie budowy, przebudowy, modernizacji, remontów i utrzymania dróg krajowych i autostrad. Z punktu widzenia programów rewitalizacji środki tego Funduszu będą mogły być wykorzystane jedynie w ograniczonym zakresie, jako że są one związane przede wszystkim z autostradami, drogami ekspresowymi i krajowymi.

Poza wymienionymi powyżej instrumentami, którymi zarządza Bank Gospodarstwa Krajowego, należy wspomnieć także o innych instrumentach, wskazanych przez NPR. Są to:

- **instrumenty promocji zatrudnienia finansowane ze środków Funduszu Pracy** (jak również budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego). Szczególnie ciekawa wydaje się możliwość uzyskania dofinansowania na wyposażenie miejsca pracy lub podjęcia działalności gospodarczej, jak również kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa. Jest to instrument doskonale uzupełniający działania na rzecz wspierania przedsiębiorczości, o których wadze wspomniano wcześniej;
- **Kontrakty Wojewódzkie**, służące wspieraniu rozwoju regionalnego. Co istotne, postuluje się przy okazji kontraktów wojewódzkich szerszy zakres stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego oraz konieczność przebudowy systemu finansów publicznych, tak aby zarówno rząd, jak i samorządy wojewódzkie dysponowały środkami odpowiednimi do potrzeb związanych z prowadzeniem polityki regionalnej w województwach;
- **lokalne i regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe**, zapewniające ułatwiony dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania.

Narodowy Plan Rozwoju przewiduje ponadto wdrożenie systemu **kontraktów socjalnych** jako narzędzia aktywizacji klientów pomocy społecznej. Co więcej, przewiduje się stworzenie spółdzielni socjalnych, służących aktywizacji i ułatwieniu powrotu na rynek pracy bezrobotnym i bezdomnym.

4.1. Instrument Finansowy EOG i Norweski Mechanizm Finansowy

Wydaje się, że godne uwagi są również: instrument finansowy EOG oraz norweski mechanizm finansowy. Rząd Polski w październiku 2004 r. podpisał dwie umowy, które umożliwiają korzystanie z dodatkowych, obok funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej, źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Darczyńcami są 3 kraje EFTA (Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu): Norwegia, Islandia i Lichtenstein.

Pomoc zostanie udzielona w ramach dwóch instrumentów finansowych:

- Norweskiego Mechanizmu Finansowego;
- Instrumentu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).

Przyznana Polsce kwota w wysokości 533,51 mln euro będzie wykorzystywana w latach 2004-2009. Środki będą dostępne na realizację projektów w ramach kilku obszarów tematycznych obejmujących m.in.:

- ochronę środowiska, w tym środowiska ludzkiego, poprzez między innymi redukcję zanieczyszczeń i promowanie odnawialnych źródeł energii;
- promowanie zrównoważonego rozwoju poprzez lepsze wykorzystanie i zarządzanie zasobami;
- ochronę kulturowego dziedzictwa europejskiego, w tym transport publiczny i odnowę miast;
- rozwój zasobów ludzkich poprzez m.in. promowanie wykształcenia i szkoleń, wzmacnianie w samorządzie i jego instytucjach potencjału z zakresu administracji lub służby publicznej, a także wspierających go procesów demokratycznych;
- ochronę środowiska, z uwzględnieniem administracyjnych zdolności wprowadzania w życie odpowiednich przepisów UE istotnych dla realizacji projektów inwestycyjnych;-
- politykę regionalną i działania transgraniczne.

O środki finansowe w ramach instrumentów EOG mogą ubiegać się wszystkie sektorowe instytucje publiczne i prywatne, jak również organizacje pozarządowe, stanowiące osoby prawne w Polsce i działające w interesie społecznym – np. władze krajowe, regionalne lub lokalne, instytucje naukowe/badawcze, instytucje środowiskowe, organizacje społeczne i organizacje społecznego partnerstwa publiczno-prywatnego.

Projekty mogą liczyć na dofinansowanie w wysokości do 60% dla podmiotów prywatnych oraz do 85% dla projektów współfinansowanych z budżetu centralnego lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

4. 2. Ustawa o rewitalizacji

Jak widać zarówno w ZPORR, w NSRR oraz w NPR kwestie związane z rewitalizacją pojawiają się, są one jednak jedynie jednym z elementów składowych. Kompleksowo kwestie związane z rewitalizacją miała regulować ustawa o rewitalizacji. Jej projekt jest przygotowywany przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Należy mieć nadzieję, że prace nad tą ustawą zostaną możliwie szybko ukończone oraz że ustawa ta uporządkuje kwestie pomocy z państwowych środków publicznych na rzecz programów rewitalizacji.

5. Instrumenty finansowe o charakterze prywatnym

Podstawową zasadą finansowania programu rewitalizacji powinna być partycypacja właścicieli oraz najemców (lokatorów) w kosztach związanych z pracami budowlano-remontowymi, przeprowadzanymi w ramach programu rewitalizacji. Jeśli chodzi o najemców mieszkań, to wyróżnić można dwa zakresy, w których mogą oni uczestniczyć w finansowaniu rewitalizacji (UMiRM, GTZ: 65):

- remonty i ulepszenia w wynajmowanych mieszkaniach, będące inwestycją najemców we własny komfort zamieszkiwania,

- współfinansowanie remontu i/lub modernizacji budynku na zasadach uzgodnionych w programie rewitalizacji.

Angażowanie właścicieli jak również lokatorów w finansowanie programu rewitalizacji jest uzasadnione przez fakt, że jest to grupa, która z programu rewitalizacji odnosić będzie bezpośrednie korzyści w postaci podniesienia komfortu mieszkań (lokatorzy) oraz wzrostu ich wartości (właściciele). Korzyści nie będą jednak ograniczone wyłącznie do tych dwóch grup – odnosić je będą także pozostali członkowie społeczności lokalnych dzięki transformacji obszaru kryzysowego w przestrzeń zdecydowanie bardziej przyjazną dla mieszkańców obszaru. Zaangażowanie pozostałych mieszkańców rewitalizowanego obszaru w finansowanie programu rewitalizacji powinno jednak mieć charakter pośredni – winno się to odbywać za pośrednictwem budżetu miasta i np. Funduszu Rewitalizacyjnego, do którego trafiać powinna przynajmniej część podatków płaconych przez wszystkich mieszkańców obszaru poddawanego procesowi rewitalizacji.

Mając na uwadze powyższe należy jednak stwierdzić, że szczególną rolę w przeprowadzeniu programu rewitalizacji należy przypisać właścicielom nieruchomości oraz firmom, które będą chciały się do niego włączyć. Stworzenie odpowiednich ram dla tworzenia współpracy na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego służyć będzie włączaniu kapitału prywatnego w realizację zadań publicznych przy jednoczesnej poprawie efektywności i jakości świadczonych usług. Aby zachęcić prywatnych inwestorów do podejmowania działań zmierzających do realizacji celów programu rewitalizacji, operator programu rewitalizacji musi mieć możliwość stosowania względem nich odpowiednich motywatorów (instrumentów zachęcających). Można do tego celu wykorzystać szereg instrumentów wymienionych w pierwszej części niniejszego opracowania lub z ich kombinacji.

Poza wymienionymi wcześniej instrumentami postulować należy także urealnienie czynszów. Wprawdzie nie jest to rozwiązanie, którego wprowadzenie leży w gestii władz miasta lub operatora rewitalizacji, jednakże bez niego nie będzie możliwe zaangażowanie prywatnego kapitału na rzecz działań rewitalizacyjnych. Inwestorzy prywatni, którzy decydują się finansować przedsięwzięcie rewitalizacyjne ze środków własnych, zmierzać będą w naturalny sposób do uzyskania zwrotu poniesionej inwestycji (a docelowo także zysku). Możliwe to będzie jedynie w przypadku urealnienia czynszów.

Należy tu jednak zaznaczyć, że uwolnienie czynszów nie musi oznaczać dramatycznego wzrostu obciążeń dla lokatorów. Podniesienie standardu mieszkań, szczególnie w zakresie wprowadzania rozwiązań pozwalających na oszczędzanie energii, pozwoli na zmniejszenie wysokich kosztów związanych z eksploatacją. Ponadto, koszty ponoszone przez prywatnych inwestorów mogą być refundowane częściowo przez czynsz opłacany przez lokatorów, a częściowo przez środki publiczne (w postaci subwencji lub dodatków mieszkaniowych).

Jak już wspomniano, subwencje mogą stanowić istotny instrument wspierania działań rewitalizacyjnych. Subwencje pochodzą ze środków publicznych. Mogą być przyznawane jedynie na działania, które służą interesowi publicznemu. Sto-

sowanie subwencji jako instrumentu wspierającego podejmowanie działań przez prywatnych inwestorów może okazać się bardzo skuteczne, szczególnie jeśli subwencje stosowane będą do (UMiRM, GTZ: 67):

- obniżania wysokości czynszu dla osób o ograniczonych dochodach;
- finansowania niektórych części budynków, np.: fasad, dachów, elementów zabytkowych, posiadających znaczenie historyczne lub wpływających na zachowanie estetyki przestrzeni publicznej i obszaru miasta;
- działań ekologicznych, sprzyjających ochronie środowiska, zasobów naturalnych i oszczędności energii.

Oczywiście finansowanie prywatnych inwestycji ze środków publicznych musi przebiegać w zgodzie z zasadami partnerstwa i współfinansowania, a więc niedopuszczalne jest pokrywanie całości kosztów inwestycji ze środków publicznych.

6. Podsumowanie

Wszystkie instrumenty finansowe procesu rewitalizacji, zarówno te służące gromadzeniu i pozyskiwaniu środków ze źródeł lokalnych, krajowych oraz unijnych, jak również te dotyczące rozwoju przedsiębiorczości oraz aktywizacji społecznej, jakie mogłyby zostać wykorzystane w procesach rewitalizacyjnych, muszą być ze sobą zintegrowane.

Dla efektywnego ich wykorzystania istotne jest, aby stosowane były w „pakietach”, po kilka jednocześnie. Efektywność tych narzędzi będzie również zależna od informacji posiadanych przez centrum zarządzające obszarem oraz odpowiedniej koordynacji działań. Dlatego kluczowym zagadnieniem jest kwestia przyznania odpowiednio szerokich kompetencji instytucji pełniącej funkcję pełnomocnika ds. rewitalizacji, tak aby mogła ona w sposób skuteczny wykorzystywać dostępne jej instrumenty dla jak najpełniejszej realizacji celów programu rewitalizacji.

Informacje o autorze

Mgr Maciej Turała – Katedra Zarządzania Miastem i Regionem Wydział Zarządzania UŁ. E-mail: mturala@uni.lodz.pl.

Przypisy

¹ Podstawy prawne:

- Ustawa z dnia 26 października 1995 roku o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 z późniejszymi zmianami);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2000 roku w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków KFM oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków (Dz. U. Nr 116, poz. 1234 z późniejszymi zmianami).

² Podstawy prawne:

- Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 roku o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (Dz. U. Nr 223, poz. 2218);
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 lutego 2004 roku do ustawy o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych w sprawie warunków i trybu udzielania preferencyjnych kredytów ze środków Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (Dz.U. Nr 32 , poz. 278).

³ Szczegółowe informacje nt. wspieranych rodzajów projektów można znaleźć w opracowaniu pt. „Przykładowe projekty w ramach zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego, których przygotowanie może być wspierane przez fundusz rozwoju inwestycji komunalnych”, które można znaleźć na stronie internetowej BGK (http://www.bgk.com.pl/druki/projekty_frik1.pdf).

⁴ Podstawy prawne:

- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o *finansach publicznych* (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późniejszymi zmianami);
- *Ustawa budżetowa na rok 2005 z dnia 22 grudnia 2004 r.* (Dz. U. Nr 278, poz. 2755);
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 września 2004 roku w *sprawie przekazywania i zwrotu środków na prefinansowanie ZPORR* (Dz. U. Nr 208, poz. 2123);
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 6 września 2004 roku w *sprawie przekazywania i zwrotu środków na prefinansowanie SPO WKP* (Dz. U. Nr 202, poz. 2070).

⁵ Podstawa prawna: Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 roku o *wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych* (Dz. U. Nr 162).

⁶ Podstawa prawna: Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o *Funduszu Poreczeń Unijnych* (Dz. U. Nr 121, poz. 1262).

⁷ Podstawa prawna: Ustawa z dnia 27 października 1994 roku o *autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 110 poz. 1192 z późniejszymi zmianami).

Bibliografia

- Kaczmarek, S. 2001. *Rewitalizacja terenów po-przemysłowych. Nowy wymiar w rozwoju miast*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 6 września 2004 roku w *sprawie przekazywania i zwrotu środków na prefinansowanie SPO WKP* (Dz. U. Nr 202, poz. 2070).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 września 2004 roku w *sprawie przekazywania i zwrotu środków na prefinansowanie ZPORR* (Dz. U. Nr 208, poz. 2123).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 lutego 2004 roku do ustawy o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych w *sprawie warunków i trybu udzielania preferencyjnych kredytów ze środków Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych* (Dz.U. Nr 32 , poz. 278).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2000 roku w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków KFM oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków (Dz. U. Nr 116, poz. 1234 z późniejszymi zmianami).
- Sikora, D. i M. Turała. 2005. *Rewitalizacja jako instrument determinujący funkcje przestrzeni publicznej w miastach po-przemysłowych – przykład Łodzi*. w: Wilmańska-Sosnowska, St. (red.) *Rola nauk o zarządzaniu w kreowaniu społeczeństwa opartego na wiedzy*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego (publikacja oddana do druku).
- Skalski, K. 2003. *Rewitalizacja a aktywizacja regionu. Urbanista*, nr 3/03, s. 24-25.
- Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. 2003. *Podręcznik rewitalizacji – zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji*. Warszawa: Mefisto Editions.
- Ustawa z dnia 26 października 1995 roku o *niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego* (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 roku o *Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych* (Dz. U. Nr 223, poz. 2218).
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o *finansach publicznych* (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa budżetowa na rok 2005 z dnia 22 grudnia 2004 r.* (Dz. U. Nr 278, poz. 2755).
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 roku o *wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych* (Dz. U. Nr 162).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o *Funduszu Poreczeń Unijnych* (Dz. U. Nr 121, poz. 1262).
- Ustawa z dnia 27 października 1994 roku o *autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 110 poz. 1192 z późniejszymi zmianami).