

Aleksandra Jadach-Sepioło

Refinansowanie kredytów wspierających działania inwestycyjne w programach rewitalizacji

Problemy Rozwoju Miast 11/4, 5-10

2014

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.

Refinansowanie kredytów wspierających działania inwestycyjne w programach rewitalizacji

Dr Aleksandra Jadach-Sepioto

Instytut Rozwoju Miast w Krakowie, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Streszczenie. *Od ponad dwudziestu lat obecna jest w Polsce dyskusja na temat źródeł finansowania procesów rewitalizacji miast. W jej trakcie wielokrotnie postulowano utworzenie funduszy celowych. Dopiero w 2004 r. pojawiła się namiastka systemowego podejścia do finansowania rewitalizacji dzięki środkom unijnym. Politykę rewitalizacyjną zastąpiły wytyczne i metodyki opracowania lokalnych programów rewitalizacji i szybko okazało się, że to sprawność przygotowania wniosków o dofinansowanie determinowała sukces w pozyskaniu środków na rewitalizację. Sytuacja może się zmienić w związku z powstającą Krajową Polityką Miejską, która – wraz z Narodowym Planem Rewitalizacji – ma wprowadzić systemowe rozwiązania w tym zakresie. W tych okolicznościach warto wrócić do pytania, czy polska rewitalizacja może być prowadzona w sposób systemowy bez funduszu celowego na potrzeby rewitalizacji. Celem artykułu jest dyskusja dotychczasowych pomysłów na finansowanie rewitalizacji na poziomie centralnym, a także założeń funduszy rozwoju obszarów miejskich, które funkcjonują w ramach Inicjatywy JESSICA. Jako tłem historycznym posłużono się przedwojennym funduszem rozbudowy miast.*

Słowa kluczowe: *rewitalizacja miast, refinansowanie inwestycji rewitalizacyjnych, kredyty długoterminowe, listy zastawne, instrumenty zwrotne*

Wprowadzenie

Dyskusja na temat źródeł finansowania procesów rewitalizacji miast trwa od ponad dwudziestu lat. W latach 90. XX w. problem sanacji obszarów kryzysowych w miastach był traktowany marginalnie, chociaż dla kilku miast (np. Szczecin, Bielsko-Biała, Dzierżoniów, Płock) odnowa substancji mieszkaniowej była podstawowym warunkiem dalszego rozwoju i jako pierwsze podejmowały one działania rewitalizacyjne. Stopniowo badania pokazywały, że problem degradacji technicznej połączonej z depryzacją społeczną i niską aktywnością ekonomiczną dotyczy większej liczby miast. Analizując potrzebę systemowego wsparcia rewitalizacji postulowano więc utworzenie różnego rodzaju funduszy celowych, zarówno na poziomie lokalnym, jak i wojewódzkim i centralnym, jednak żadna z propozycji nie została zrealizowana, a obecny ustrój finansów publicznych uniemożliwia już realizację części z nich (zakaz tworzenia samorządowych funduszy celowych) bez nowych regulacji ustawowych.

Stopniowo propozycje te stały się jedynie tłem dyskusji o finansowaniu rewitalizacji miast i zaczęły mieć wymiar coraz bardziej teoretyczny. Zwłaszcza że w 2004 r. pojawiła się namiastka systemowego podejścia do finansowania rewitalizacji dzięki środkom unijnym. Politykę rewitalizacyjną zastąpiły jednak wytyczne i metodyki opracowania lokalnych programów rewitalizacji i szybko okazało się, że dość często nie potrzeby, a sprawność przygotowania wniosków o dofinansowanie determinuje sukces w pozyskaniu środków na rewitalizację. Tymczasem pojęcie rewitalizacji zaczęło „puchnąć” i mimo różnorodnych definicji kategoria „rewitalizacja” okazała się pojemną kopertą na finansowanie działań, które

można było dopasować do któregoś z zadań z szerokiego, „wieloaspektowego” katalogu. Prawie wcale nie powstawały projekty kompleksowe, a sposób przyznawania środków nie stymulował tego. Obecnie wydaje się, że sytuacja może się zmienić w związku z powstającą Krajową Polityką Miejską, która powinna zdefiniować priorytety w działaniach rewitalizacyjnych i wyznaczyć kierunek wsparcia procesów rewitalizacyjnych z poziomu krajowego, oraz Narodowym Programem Rewitalizacji, który ma zoperacjonalizować polityczne założenia i wprowadzić systemowe rozwiązania. W tych okolicznościach należy zapytać, czy polska rewitalizacja może być prowadzona w sposób systemowy bez funduszu celowego na jej potrzeby.

Celem artykułu jest dyskusja dotychczasowych pomysłów na fundusz rewitalizacji na poziomie centralnym, a także funduszy rozwoju obszarów miejskich, które funkcjonują w ramach Inicjatywy JESSICA w 5 polskich województwach. Podstawowe analizowane kategorie to pochodzenie środków w kontekście możliwości systemowego wspierania rewitalizacji oraz zasady refinansowania środków wspierających działania inwestycyjne w ramach funduszy. Jako kontekst historyczny zostanie przywołany przedwojenny fundusz rozbudowy miast.

Pierwsza część artykułu przedstawia zasady zasilania dotychczas projektowanych funduszy rewitalizacyjnych, których utworzenia postulowali autorzy założeń i projektów ustaw dotyczących rewitalizacji miast oraz charakterystykę zmian, które na rynku finansowania projektów rewitalizacyjnych wprowadziła Inicjatywa JESSICA. Druga część poświęcona jest kontekstowi historycznemu i przedstawia funkcjonujący przy pomocy Funduszu Rozbudowy Miast mechanizm refi-

nansowania kredytów krótkoterminowych wspierających budownictwo mieszkaniowe w międzywojennej Polsce. Ostatnia część zawiera rekomendacje dotyczące możliwości zwiększenia akcji kredytowej na realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych przy wykorzystaniu mechanizmu refinansowania.

Źródła finansowania funduszy rewitalizacyjnych

Na początku przemian ustrojowych po 1989 r., mimo znacznej luki remontowej, odnowa dzielnic śródmiejskich nie była pierwszoplanowym zagadnieniem na poziomie krajowym. Problemem tym zajmowały się władze niektórych miast (np. Lublin, Szczecin, Bielsko-Biała), gdzie warunki mieszkaniowe były katastrofalne, zwłaszcza w historycznym centrum miasta, co uniemożliwiało odnowę społeczno-ekonomiczną tych obszarów. Władze lokalne, zwłaszcza w dużych miastach silnie odczuwających problemy degradacji śródmieść, poszukiując sposobów wydobycia tych obszarów z kryzysu, próbowały skłonić władze na szczeblu centralnym do finansowego wsparcia rewitalizacji tych dzielnic. W związku z zainteresowaniem Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa tymi inicjatywami, spodziewano się szybkiego wprowadzenia regulacji ustawowych

i przeznaczenia na cele rewitalizacji osobnych środków budżetowych. Współpraca resortu z miastami ograniczyła się początkowo tylko do patronatu nad pilotażowymi programami zrealizowanymi przez kilka miast, mającymi na celu identyfikację trudności we wdrażaniu kompleksowych rozwiązań rewitalizacyjnych w polskich miastach. Po zakończeniu pilotażu, w 1995 r. opracowano w Ministerstwie założenia do projektu ustawy o rewitalizacji zabudowy miejskiej i w kolejnym roku na ich podstawie projekt ustawy. Prace nie zostały jednak zamknięte w związku z zakończeniem kadencji Sejmu. Kolejne propozycje ustawowe dotyczące renowacji i rewitalizacji miast zakładały utworzenie państwowego funduszu celowego, dedykowanego finansowaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych. W części projektów zakładano stworzenie obok funduszu krajowego także wojewódzkich i gminnych funduszy przeznaczonych na finansowanie różnego rodzaju działań rewitalizacyjnych i renowacyjnych. W tabeli 1 zestawiono propozycje twórców projektów.

Przedstawione projekty ustaw zakładały w dużej mierze dotacyjne finansowanie rewitalizacji (tab. 2), chociaż pojawiły się także pomysły na kredyty sanacyjne (w 2000 r.) o podobnej konstrukcji do długoterminowych kredytów oferowanych towarzystwom budownictwa społecznego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Domino-

Tabela 1. Fundusze celowe dla rewitalizacji w kolejnych propozycjach ustawowych

Rok powstania założeń/ projektu ustawy	Nazwa	Państwowe fundusze celowe a główne propozycje ustawowe
1993	Ustawa o rehabilitacji istniejących zasobów mieszkaniowych w ramach programowych operacji rewitalizacji enklaw śródmiejskich	Zakładane powiązanie z Narodowym Funduszem Mieszkaniowym – premia za poprawę standardu własnego mieszkania miała pochodzić ze środków Funduszu (brak odrębnego funduszu rewitalizacyjnego)
1995	Założenia do Ustawy o renowacji i modernizacji zabudowy miejskiej	Zakładano powołanie Krajowego Funduszu Renowacji w celu finansowej stymulacji procesów renowacji i modernizacji zasobów mieszkaniowych. Zakładano, że do pobudzenia działań rewitalizacyjnych potrzebne jest subwencjonowanie w wysokości 20–50% normatywnych kosztów prac renowacyjnych. O subwencję mogliby starać się właściciele budynków i gminy. Zakładano również, że programowane operacje uzyskabyby preferencje w dostępie do środków państwowych funduszy specjalnych, o ile realizowałyby cele tych funduszy
1997	Ustawa o renowacji i modernizacji obszarów zabudowanych – projekt	Szczegółowo opisany Fundusz Renowacji i Modernizacji Zasobów Mieszkaniowych, służący wspieraniu zadań finansowych wynikających z realizacji programu operacji renowacyjnej oraz inicjatyw indywidualnych wspólnot mieszkaniowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości podejmowanych w zakresie renowacji i modernizacji własnych nieruchomości poza programem operacji renowacyjnej
2000	Założenia do projektu ustawy o rewitalizacji	Krajowy Fundusz Rewitalizacji, na zasadach podobnych do systemu kredytu ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, z przeznaczeniem na inwestycje mieszkaniowo-usługowe polegające na budowie, rozbudowie, remoncie lub modernizacji budynków, prowadzących do poprawy warunków zamieszkiwania i rozwoju działalności gospodarczej w danym obiekcie oraz działania niezbędne do realizacji zamierzonego przedsięwzięcia (np. prace projektowe, zakup nieruchomości). System kredytu sanacyjnego miał zostać uruchomiony najwcześniej od roku 2004
2002	Projekt ustawy o programach rewitalizacji	Brak funduszu celowego na poziomie krajowym – gminny i wojewódzki fundusz oraz kredyt sanacyjny, który mógłby być udzielany przez banki komercyjne na mocy porozumienia z BGK o wysokości dopłat
2006	Projekt ustawy o rewitalizacji oraz wspieraniu remontów i niektórych inwestycji budowlanych	Zakładano powołanie nowego Funduszu Remontowego administrowanego przez BGK, który wspierałby określone w projekcie rodzaje remontów w ramach preferencyjnego kredytu remontowego. Istotniejszy był lokalny – gminny fundusz rewitalizacji

Tabela 2. Źródła zasilenia funduszy rewitalizacyjnych w projektach ustaw rewitalizacyjnych 1995–2006

Projektowany fundusz rewitalizacyjny	Zakładane źródła zasilenia
1995 – Krajowy Fundusz Renowacji	<ul style="list-style-type: none"> – 50% – coroczne wpłaty gmin proporcjonalne do wielkości zasobów mieszkaniowych, wnoszone z części podatku od nieruchomości w wyznaczonej ustawowo stawce w zł/m² powierzchni budynku lub lokalu, – 50% – dotacja z budżetu państwa
1997 – Fundusz Renowacji i Modernizacji Zasobów Mieszkaniowych	<ul style="list-style-type: none"> – środki budżetowe określone corocznie w ustawie budżetowej, – coroczne składki gmin, wnoszone z części podatku od nieruchomości określonej jednolitą stawką w zł/m² powierzchni budynku lub lokalu, – odsetki od lokat środków FRiMZM w bankach, – wpłaty z lokat środków FRiMZM w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski, gminy i związki gmin lub inne papiery wartościowe pod warunkiem, że byłyby one gwarantowane przez Skarb Państwa, – darowizny i zapisy, – inne wpływy
2000 – Krajowy Fundusz Rewitalizacji	<ul style="list-style-type: none"> – środki budżetowe określone w ustawie budżetowej, – odsetki od lokat środków KFR w bankach, – wpływy z inwestycji środków KFR w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa bądź gwarantowane przez Skarb Państwa, – darowizny i zapisy, – inne wpływy
2006 – Fundusz Remontowy*	<ul style="list-style-type: none"> – środki przekazywane z budżetu państwa – w wysokości określonej w ustawie budżetowej, – opłaty prowizyjne od udzielonych gwarancji lub poręczeń, – odsetki od lokat środków Funduszu w bankach, – wpływy z inwestycji środków Funduszu w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa albo Narodowy Bank Polski, a także gwarantowane lub poręczone przez Skarb Państwa, – kwoty odzyskane w drodze dochodzenia należności powstałych w związku z udzielonymi przez BGK gwarancjami lub poręczeniami ze środków Funduszu, – wpływy z emisji przez BGK obligacji na zasilenie Funduszu na podstawie upoważnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych i Prezesa Narodowego Banku Polskiego, – środki z pożyczek zagranicznych przekazane BGK przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, – środki z pożyczek oraz kredytów krajowych i zagranicznych zaciąganych na zasilenie Funduszu przez BGK – środki z emisji przez Bank Gospodarstwa Krajowego wspólnie z bankami kredytującymi obligacji zabezpieczonych hipotecznymi kredytami remontowymi, – darowizny i zapisy, – inne wpływy

* Ostatecznie powstał Fundusz Termomodernizacji i Remontów, na który składają się: środki z budżetu państwa, odsetki od lokat FTiR, wpływy z inwestycji w papiery wartościowe emitowane przez SP, darowizny i zapisy i inne. Ze środków funduszu wypłacane są premie termomodernizacyjne, remontowe i kompensacyjne.

wało jednak podejście dotacyjne, które wiązało się z koniecznością systematycznych zasileń projektowanych funduszy rewitalizacyjnych. W związku z tym warto przeanalizować, jaki sposób zasilenia funduszy przewidywali projektodawcy.

Przedstawione zestawienie pokazuje, że wszystkie projektowane fundusze miały być zasilane ze środków budżetowych, uzupełnianych stopniowo o wpływy z inwestycji funduszu. W przypadku kredytu sanacyjnego, projektowanego w 2000 r., nie sugerowano rozwiązań dopuszczających refinansowanie wypłaconych kredytów. Taką możliwość dopuszczono w projekcie z 2006 r. w postaci zasilenia Funduszu Remontowego środkami pochodzącymi z emisji przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) wspólnie z bankami kredytującymi obligacji zabezpieczonych hipotecznymi kredytami remontowymi. Nie opisano jednak zasad tej emisji, traktując takie rozwiązanie jako fakultatywne.

Fundusz celowy dedykowany rewitalizacji postulowany był także w projekcie „Rewitalizacja miast polskich jako

sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju”. Podobnie jak w przypadku opisanych projektów ustaw, założenia polityki rewitalizacji na poziomie krajowym postulowały w tym przypadku powołanie funduszu celowego (Krajowego Funduszu Rewitalizacji Miast). Zakładano, że głównym źródłem zasilenia funduszu będzie budżet centralny, a kolejnym – spłaty grantów zwrotnych (o terminie spłaty od 5 do 20 lat, z wyraźną preferencją dla kredytów 10-letnich). Jako dodatkowe źródła finansowania wskazano, oprócz wymienionych w tabeli, środki unijne (Bryx 2010).

Podsumowując powyższą analizę należy zauważyć, że ponieważ środki budżetu państwa traktowane były jako podstawowe źródło zasilenia projektowanych funduszy rewitalizacyjnych, żadna z przedstawionych propozycji nie uzyskała akceptacji ministerstwa finansów. Dodatkowo, w związku z dominującym dotacyjnym charakterem wsparcia oraz, w przypadku kredytów, długim horyzontem spłaty,

uruchomienie funduszu wiązałyby się nie tylko z jednorazowym zasileniem, ale odnawialną linią budżetową.

Warto także wspomnieć krótko o przeznaczeniu środków z projektowanych funduszy. Ze względu na pogłębiającą się lukę remontową zakładano przede wszystkim wspieranie projektów remontowych. Mimo podkreślania konieczności wiązania działań remontowych z odnową społeczną i ekonomiczną obszarów rewitalizowanych, projektowane fundusze celowe były „ślepe” pod tym względem, co w znaczący sposób przyczyniło się do skopiowania takiego podejścia w programowaniu wsparcia przedsięwzięć rewitalizacyjnych ze środków unijnych, zwłaszcza w latach 2004–2006.

Szansą na zmianę podejścia było przystąpienie przez Polskę do wdrażania Inicjatywy JESSICA, w ramach której fundusze rozwoju obszarów miejskich (FROM) udzielają pożyczek przeznaczonych na projekty, m.in. z zakresu rewitalizacji miast. Dotychczas wdrożono inicjatywę w 5 polskich województwach (wielkopolskie, zachodniopomorskie, śląskie, pomorskie, mazowieckie). We wszystkich przypadkach funkcję FROM pełnią banki (BGK, BOŚ S.A., BZ WBK S.A.). Istotą wsparcia w przypadku JESSICI jest uzależnienie preferencyjnego charakteru oprocentowania od oddziaływania projektu na sferę społeczną na obszarze rewitalizowanym. Założono, że część projektów rewitalizowanych może znaleźć finansowanie na rynku komercyjnym, ale część – mimo potencjału dochodowego – nie znajdzie komercyjnego finansowania, ponieważ dochody, które można z nich uzyskać z powodu obciążenia wynikającego z istotnego znaczenia społecznego, nie pozwolą na domknięcie finansowe projektu i w konsekwencji na sfinansowanie jego realizacji. Tym drugim jest dedykowana Inicjatywa JESSICA.

Źródłem zasilenia FROM w każdym przypadku były środki pochodzące z działań poświęconych rewitalizacji w regionalnych programach operacyjnych. Istotą inicjatywy jest przygotowanie rynku do korzystania z instrumentów zwrotnych w finansowaniu rewitalizacji. Zakłada się bowiem, że inaczej niż w przypadku dotacji, wykorzystane środki będą stopniowo wracały do FROM i będą mogły być ponownie wykorzystane zgodnie z potrzebami rewitalizacyjnymi regionu. Zgodnie z założeniami maksymalny okres spłaty pożyczek to 15 lat, jednak FROM-y tworząc portfel należności kredytowych powinny dywersyfikować projekty, umożliwiając szybszą cyrkulację części środków. Ze względu na pochodzenie środków zasilających FROM nie przewidywano mechanizmów refinansowania pożyczek udzielanych w ramach Inicjatywy JESSICA.

Podsumowując należy podkreślić, że uruchomienie inicjatywy JESSICA jest w polskich warunkach istotnym i potrzebnym przełamaniem impasu związanego z brakiem finansowania zwrotnego dla projektów rewitalizacyjnych. Ponieważ dotychczas udzielono już pożyczek na 56 projektów, powstaje stopniowo rynek projektów polegających na adaptacji nieużytkowanych budynków na potrzeby lokalnych społeczności, rozwoju gospodarczego, kulturalnego czy poprawy bezpieczeństwa i budowania tożsamości mieszkańców rewitalizowanych obszarów. Najważniejszą korzyścią wdrożenia inicjatywy z punktu widzenia tworzenia systemu rewitalizacji w Polsce jest kreowanie rynku półkomercyjnych projektów rewitalizacyjnych, oddziałujących na sferę społeczną finansowanych na zasadach zwrotnych w miejsce dotychczasowych

dotacji. Najistotniejszym mankamentem jest pozostawienie rewitalizacji w sferze finansowania publicznego przez jednoznaczne zasilenie FROM środkami pochodzącymi z UE. Warte podkreślenia w związku z tym jest powiązanie przez banki pełniące funkcję FROM środków przeznaczonych na wdrażanie JESSICA z RPO ze środkami przeznaczonymi na kredyty komercyjne na finansowanie nieobjętych wsparciem elementów projektów (Jadach-Sepiolo 2013).

Kontekst historyczny – mechanizm refinansowania kredytów na cele mieszkaniowe w Polsce międzywojnia (Fundusz Rozbudowy Miast)

Jako kontekst powyższych rozważań warto przytoczyć rozwiązanie zastosowane w Polsce w okresie międzywojennym w celu pobudzenia ruchu inwestycyjnego na rynku mieszkaniowym. Zostało ono wprowadzone ustawą z dnia 29 kwietnia 1925 r. o rozbudowie miast. Punktem wyjścia do powołania funduszu celowego, podobnie jak w przypadku działań rewitalizacyjnych obecnie, była paląca potrzeba ożywienia na rynku mieszkaniowym w miastach w związku z luką mieszkaniową po zaborach oraz I wojnie światowej. Zdecydowano o uruchomieniu funduszu, jednak z góry założono, że będzie on udzielał jedynie kredytów (nie przewidywano dotacji), a chociaż środki finansowe pochodziły z budżetu państwa, były zamrożone tylko w okresie krótkoterminowego kredytowania (1,5 roku). Po tym okresie, jeśli kredyt nie został spłacony, musiał być przekształcony w długoterminowy, co wiązało się z koniecznością refinansowania go obligacjami bądź listami zastawnymi.

Uprawnione podmioty, mając poparcie magistratów, ubiegały się o kredyt krótkoterminowy na realizację inwestycji mieszkaniowych ze środków Państwowego Funduszu Gospodarczego, który został utworzony ze środków pochodzących z pożyczki zagranicznej. Po okresie 1,5 roku od zaciągnięcia kredytu należało go spłacić lub wystąpić o konwersję na kredyt długoterminowy – uruchamiany był mechanizm refinansowania kredytów. W tym celu organizowano emisję listów zastawnych (do 50% wartości nieruchomości będących zabezpieczeniem kredytu) oraz obligacji (po odliczeniu 50% wartości zabezpieczenia w związku z emisją listów zastawnych, do 80% wartości nieruchomości). Środki pochodzące z emisji zasilają ponownie system, natomiast pojawiły się różnice i tylko one miały być finansowane ze środków Funduszu Rozbudowy Miast, zasilanego ze środków budżetu państwa. Obejmowały one:

- różnicę między udzielonym kredytem a sumą wynikającą ze zorganizowanych emisji,
- część oprocentowania listów zastawnych i obligacji,
- część oprocentowania kredytów budowlanych obu typów (w przypadku preferencyjnego oprocentowania).

Przedstawiony mechanizm refinansowania uruchamiał szeroką akcję kredytową na cele zgodne z polityką rządową przy zastosowaniu instrumentów, które pozwalały na szybkie odzyskiwanie środków (czas krótkoterminowego kredytowania i okres organizacji emisji) i niewielkie obciążenie budżetu państwa.

Rekomendacje

Przedstawiony powyżej przykład Funduszu Rozbudowy Miast pokazuje, że mechanizm refinansowania środków przeznaczonych na kredytowanie działań istotnych z punktu widzenia polityki państwa, pozwala na znacznie mniejsze obciążenie budżetu i bardziej efektywne gospodarowanie środkami. Projekt Krajowej Polityki Miejskiej oraz Założenia Narodowego Planu Rewitalizacji pokazują, że rewitalizacja miast znalazła się w grupie najważniejszych celów strategicznych polskiego rządu. Warto więc wrócić do pytania o fundusz rewitalizacji, zwłaszcza że podsumowanie dotychczasowych prób stworzenia go nie wypada pomyślnie.

Na podstawie przytoczonego przykładu warto rekomendować, aby wprowadzenie funduszu rewitalizacyjnego było powiązane z mechanizmem refinansowania.

Analiza rynku bankowego wskazuje jednak, że rekomendowanie funduszu celowego może okazać się niemożliwe ze

względem na uwarunkowania prawne – obwarowania wynikające z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Wobec tego warto rozważyć stymulację zwiększenia akcji kredytowej poprzez regulacje finansowe dotyczące wspierania ze środków publicznych kredytów na cele rewitalizacyjne, oferowanych przez banki komercyjne. W związku ze zwiększeniem limitów ostrożnościowych banków wynikających z pakietu CRD IV, banki powinny do 2020 r. zmniejszyć strukturalne niedopasowanie terminów finansowania (depozyty są obecnie podstawowym źródłem finansowania kredytów długoterminowych). Banki uniwersalne powinny zwiększyć emisję obligacji zabezpieczonych hipotecznie, a banki hipoteczne – emisję listów zastawnych (Projekt założeń... 2014). Warto więc powiązać konieczność dostosowań w systemie bankowym z potrzebą zwiększenia akcji kredytowej na cele rewitalizacyjne i uruchomić wsparcie publiczne w niewielkim zakresie, stymulujące dochodzenie do refinansowania kredytów na cele rewitalizacyjne.

Literatura

- Bryx M., 2010, *Model grantów na finansowanie programów i przedsięwzięć rewitalizacyjnych miast w Polsce*, [w:] Ziobrowski Z. (red.), *Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*, Rewitalizacja miast polskich, tom IX, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Jadach-Sepiolo A., 2013, *Finansowanie ppp w Polsce i na świecie z wykorzystaniem JESSICA i innych instrumentów*, Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego, 6, s. 24–30.
- Projekt Ustawy o programach rewitalizacyjnych z dnia 27 marca 2002 r., Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Warszawa.
- Projekt Ustawy o rehabilitacji istniejących zasobów mieszkaniowych w ramach programowych operacji rewitalizacji enklaw śródmiejskich, 1993, Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Warszawa.
- Projekt Ustawy o renowacji i modernizacji obszarów zabudowanych, 1997, Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Warszawa.
- Projekt Ustawy o rewitalizacji oraz wspieraniu remontów i niektórych inwestycji budowlanych, 2006, Stowarzyszenie „Forum Rewitalizacji”, Kraków.
- Projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych oraz niektórych innych ustaw, 2014, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 1925 r. o rozbudowie miast, Dz. U. 1925, nr 51, poz. 346.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240.
- Uzasadnienie do projektu Ustawy o programach rewitalizacji z dnia 27 marca 2002 r., Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Warszawa.
- Założenia do ustawy o renowacji i modernizacji zabudowy miejskiej, 1995, Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Warszawa.

Refinancing of loans supporting investments in regeneration programmes

Dr Aleksandra Jadach-Sepiolo

Instytut Rozwoju Miast w Krakowie, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Abstract

The discussion on the funds for urban regeneration processes has continued in Poland for over twenty years. The most typical approach to support the regeneration, reflected in the subsequent draft of legal acts on the revitalisation, was the creation of special-purpose fund dedicated to cities. None of the proposals was implemented before 2004. However, thanks to the EU funds, the substitute appeared. The guidelines and methodologies concerning eligible costs and measures replaced regeneration policy and, quickly, the beneficiaries found out

that quite often the efficiency of the preparation of grant applications determined success in obtaining funds for revitalisation. The situation may change due to the emerging National Urban Policy, which together with the National Regeneration Plan are to introduce a system solution to tackle the problems with urban regeneration in Poland. In these circumstances, it is worth to come back to the question whether Polish regeneration can be carried out in a systematic manner without the special-purpose fund for it.

The aim of this paper is to discuss current ideas on revitalisation fund at the central level, as well as assumptions of urban development funds, which operate under the JESSICA initiative. The basic categories analysed are the origin of the sources to support the revitalisation and the rules of their refinancing. For the sake of the historical context the fund for cities' expansion will be recalled, which operated in a pre-war period in Poland.

Keywords

urban regeneration, refinancing of regeneration investment, long-term loans, mortgage bonds, financial instruments