

Katarzyna Olbińska

Uniwersytet Łódzki

ZAANGAŻOWANIE SEKTORA PRYWATNEGO W PROJEKTY REWITALIZACYJNE

Wprowadzenie

Rewitalizacja to kompleksowy proces obejmujący wiele zintegrowanych działań, na które – obok inwestycji w obiekty budowlane i infrastrukturę – składają się również działania podejmowane na obszarach gospodarczym i społecznym. Proces ten ukierunkowany jest na trwałe usunięcie problemów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych, wobec których nawarstwiania się zawodzi mechanizm rynkowy.

Celem artykułu jest ukazanie roli podmiotów prywatnych w procesie rewitalizacji, identyfikacja czynników wpływających na postrzeganie przez nich tego procesu i zaangażowanie się w niego, a także prezentacja rozwiązań sprzyjających przyciąganiu inwestycji prywatnych. Osiągnięcie korzyści w złożonym procesie, jakim jest rewitalizacja, wymaga zaangażowania ze strony uczestników oraz zarządzania strategicznego ze strony władz lokalnych, będących koordynatorem tego przedsięwzięcia. Kluczowym zadaniem stojącym przed władzami lokalnymi jest pozyskiwanie prywatnych partnerów rewitalizacji, którzy mogą w tym procesie dostarczać nie tylko środków finansowych, ale także wiedzy oraz innych zasobów.

1. Uczestnicy procesu rewitalizacji

Rewitalizacja jest procesem angażującym wiele podmiotów dążących do realizacji zróżnicowanych celów. Wśród potencjalnych grup interesariuszy/beneficjentów w procesie rewitalizacji znaleźć można władze lokalne, właściciele nie-

ruchomości, inwestorów, deweloperów, kredytodawców, społeczność lokalną i organizacje pozarządowe.

Głównym inicjatorem, organizatorem i koordynatorem procesu rewitalizacji są władze lokalne. Podstawowymi przesłankami ich przystąpienia do tego procesu jest realizacja polityki rozwoju lokalnego, a także dążenie do usunięcia negatywnych oddziaływań obszaru zdegradowanego na obszary sąsiednie oraz na społeczność lokalną¹.

Proces rewitalizacji przekształca fragment przestrzeni miejskiej poprzez transformację jej składników. Podlegają mu²: struktura funkcjonalna, układ urbanistyczny (zagospodarowanie terenu), zabudowa, system komunikacyjny, użytkownicy przestrzeni, społeczność lokalna żyjąca na obszarze, a także rola, znaczenie i wizerunek obszaru w mieście.

Proces rewitalizacji obejmuje swoim zasięgiem wydzielone, zdegradowane fragmenty jednostki terytorialnej, silnie oddziałujące na całość jej terytorium poprzez ogniskowanie problemów społecznych, obniżanie poczucia bezpieczeństwa, a także kształtowanie negatywnego wizerunku w świadomości turystów i mieszkańców. Rewitalizacja stanowi rozwiązanie dwóch rodzajów problemów, z jakimi borykają się społeczności lokalne, z jednej strony kwestii związanych z degradacją obszaru, z drugiej strony problemu niedostatku terenów miejskich o odpowiednim standardzie zlokalizowanych w pobliżu centrum. Rewitalizacja umożliwia ponowne zagospodarowanie tych terenów, stanowiących często dziedzictwo przemysłowe, dzięki temu stwarzane są warunki do inwestowania w obrębie obszaru zurbanizowanego i ograniczania zjawiska „rozlewania się” miast³.

Właściciele nieruchomości oraz inwestorzy, deweloperzy i kredytodawcy stanowią, obok władz lokalnych, główną grupę zapewniającą finansowanie procesu rewitalizacji.

Podstawowym celem właścicieli nieruchomości w procesie rewitalizacji jest osiągnięcie wzrostu wartości nieruchomości. Jednak mogą oni realizować także inne dążenia, jak np.: wzrost dochodów, poprawa wizerunku, prestiż, zmiana struktury najemców, wykorzystanie zewnętrznego, preferencyjnego finansowania, uzyskanie ulg podatkowych.

Dużą rolę w procesie rewitalizacji mogą odgrywać deweloperzy jako podmioty skupiające się na inwestycjach obarczonych często wyższym ryzykiem, obejmujących zmiany funkcji nieruchomości, które mogą przynieść potencjalnie

¹ K. Małecka: Rewitalizacja obszarów zdegradowanych jako czynnik rozwoju lokalnego. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, Olsztyn 2012.

² S. Kaczmarek: Rewitalizacja terenów przemysłowych: nowy wymiar w rozwoju miast. Łódź 2001.

³ K. Małecka: Op. cit.

wysoki zwrot z inwestycji⁴. Deweloperzy będą także przyciągać na obszar rewitalizacji inwestorów zainteresowanych podjęciem wyższego ryzyka i uzyskaniem potencjalnie wyższych stóp zwrotu.

Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja przesłanek, którymi kierują się inwestorzy przy podejmowaniu decyzji dotyczących zaangażowania się w proces rewitalizacji, a także barier, które napotykają oraz narzędzi i zachęt do nich skierowanych.

2. Argumenty przemawiające za zaangażowaniem podmiotów prywatnych w proces rewitalizacji

Z punktu widzenia gospodarki miasta koncentrują na swoich terenach większość europejskiego kapitału ludzkiego, społecznego, kulturalnego i gospodarczego⁵. Obszary miejskie, na których mieszka 73% populacji Europy, wytwarzają około 80% PKB UE oraz dzięki m.in. obecności MŚP są głównymi ośrodkami innowacji, wiedzy i kultury, a w związku z tym istotnie przyczyniają się do wzrostu gospodarczego Europy⁶.

W ujęciu tradycyjnym rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich jest zadaniem stojącym przed władzami lokalnymi⁷. Jednak coraz częściej pojawiają się głosy podnoszące konieczność zwiększania zaangażowania sektora prywatnego w opisywany proces. Przede wszystkim wynika to z faktu, że sektor publiczny nie jest w stanie sam udźwignąć, zwłaszcza pod względem finansowym, tak złożonego procesu. Argumenty te pojawiły się również w dokumentach wspólnotowych. Dokument referencyjny z Toledo⁸ prezentuje stanowisko

⁴ J. Jensen, J.N. Larsen: Public-private collaboration in area-based urban regeneration: less contract – more contact. Paper for Cities without limits. International Conference of the European Urban Research Association (EURA), Copenhagen 2011.

⁵ Dokument referencyjny z Toledo w sprawie zintegrowanej rewitalizacji obszarów miejskich i jej strategicznego potencjału w zakresie inteligentniejszego i bardziej zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich sprzyjającego włączeniu społecznemu w Europie 2010.

⁶ Europejski program rozwoju miast i jego przyszłość w ramach polityki spójności. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 czerwca 2011 r. w sprawie europejskiej agendy miejskiej i jej przyszłości w polityce spójności (2010/2158(INI)). Dz.U. UE z dnia 18.12.2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:390E:0010:0018:PL:PDF>, dostęp: 10.02.2012.

⁷ S. Ngwabi: Urban Regeneration & Private Sector Investment: Exploring Private Sector Perception of Urban Regeneration Initiatives in the Johannesburg Inner City. Ph.D. South Africa, University of Pretoria 2009.

⁸ Dokument referencyjny..., op. cit.

wspólnoty w tej sprawie: „Finansowanie publiczne w ramach rewitalizacji obszarów miejskich jest uznawane za klucz do osiągnięcia celów społecznych i środowiskowych w perspektywie średnio- i długookresowej, ale w obecnej sytuacji, kiedy środki publiczne są ograniczone, może występować konieczność połączenia różnych rodzajów finansowania publicznego (europejskich funduszy strukturalnych, funduszy krajowych, regionalnych i lokalnych itp.) z innymi formułami i nowymi środkami finansowania (kredytami, funduszami obrotowymi, programem JESSICA itp.), jak również z nowymi zachętami finansowymi i podatkowymi dla przedsiębiorstw prywatnych, dążących do zwiększania udziału własności prywatnej, podmiotów finansowych i innych podmiotów miejskich w rewitalizacji obszarów miejskich”.

Zszacunki potrzeb inwestycyjnych (tylko) dla dwunastu największych miast Polski na lata 2011-2035 przeprowadzone przez PricewaterhouseCoopers⁹ opiewają na około 1,13 bln PLN. Jest to kwota porównywalna z całym PKB wytworzonym w Polsce w roku 2011 (1,52 bln PLN) oraz niemal równa czterokrotności całkowitych inwestycji dokonanych w całej polskiej gospodarce w roku 2011 (309 mld PLN).

W obliczu obecnej sytuacji gospodarczej, a także obserwowanych tendencji zmian w polityce unijnej dotyczącej finansowania inicjatyw rozwojowych, należy spodziewać się rosnących trudności w realizacji inwestycji wyłącznie za pośrednictwem środków publicznych. Wynikać to może z następujących przesłanek¹⁰:

1. Z dość ograniczonych źródeł dochodów polskich miast i braku perspektyw znacznego wzrostu wpływów podatkowych, co oznacza, że budżety miejskie dysponować będą prawdopodobnie tylko umiarkowanymi środkami inwestycyjnymi, a zadania inwestycyjne będą musiały konkurować z wydatkami o charakterze bieżącym.
2. Ze stosunkowo wysokiego poziomu zadłużenia największych polskich miast oraz obowiązujących limitów zadłużania się, które przekładają się na ograniczone możliwości finansowania niezbędnych inwestycji za pomocą instrumentów dłużnych i kredytów.
3. Należy się również liczyć z tym, że kryzys finansowy wymusi ograniczenie funduszy unijnych dostępnych na finansowanie inwestycji w rozwój infrastruktury miejskiej. Co więcej, część z dostępnych funduszy straci charakter bezzwrotnego subsydium, a dostęp do nich może być również ograniczony z powodu konieczności znacznego współfinansowania. Spadek dostępności

⁹ PwC: Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski – perspektywa 2035. PricewaterhouseCoopers 2012.

¹⁰ Szerzej: ibid.

funduszy może także wynikać z faktu, że kolejne regiony Polski będą przekraczać próg 75% unijnego PKB.

Włączenie sektora prywatnego w proces rewitalizacji służy nie tylko pozyskiwaniu źródeł finansowania, ale przyczynia się także do bardziej korzystnego podziału ryzyk i odpowiedzialności między sektorem publicznym i prywatnym. Sprzyja to zachowaniu równowagi między zaangażowaniem obu stron w proces rozwoju miast, na którym również obie strony korzystają.

Podmioty sektora prywatnego funkcjonujące na obszarze poddawanych rewitalizacji, a także te, które pojawią się na tym obszarze w trakcie i po dokonaniu przemian, staną się beneficjentami tego procesu, w związku z tym powinny również uczestniczyć w jego współfinansowaniu oraz planowaniu i realizacji. Według ankiety przeprowadzonej wśród 27 krajów członkowskich UE, krajów kandydujących oraz Norwegii i Szwajcarii, 55% respondentów wskazało, że podmioty prywatne zawsze (7%) lub często (48%) czerpią korzyści ekonomiczne z procesu rewitalizacji¹¹.

Udział sektora prywatnego w procesie rewitalizacji pozwala na zwiększenie skali inwestycji, a także osiągnięcie efektu synergii związanego z większą skalą procesu.

Wielu autorów wyraża przekonanie, że zaangażowanie partnerów prywatnych w proces rewitalizacji sprzyjać będzie zwiększeniu efektywności tych przedsięwzięć. Sektor prywatny uznawany jest za najbardziej produktywny, innowacyjny i efektywny. Może on wnieść do procesu rewitalizacji doświadczenie w zarządzaniu projektami, umiejętności z zakresu księgowości i finansów, racjonalność oraz lepsze dostosowanie programów do potrzeb rynku pracy i całej gospodarki¹².

Inwestycje sektora prywatnego są postrzegane jako stymulanty rozwoju gospodarczego i element przyciągający zwiększoną aktywność inwestycyjną.

Kolejnym z argumentów przemawiających za zaangażowaniem sektora prywatnego jest jego korzystny wpływ na prestiż czy wizerunek. Pozyskanie dużych inwestorów prywatnych pomaga w zmianie wizerunku dotychczas zaniedbanej części miasta¹³.

Z perspektywy sektora publicznego zaangażowanie podmiotów prywatnych w projekty rewitalizacyjne może przynieść wiele korzyści. Warto także przyjrzeć się korzyściom i motywacjom do uczestnictwa w tym procesie ze strony inwestorów prywatnych.

¹¹ Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid: Integrated Urban Regeneration in Europe Summary Document 2010.

¹² E. Simpson: The impacts of attempts to stimulate private sector involvement and investment in the urban regeneration process: the case of the city of Glasgow 1999.

¹³ S. Ngwabi: Op. cit.

3. Motywy podmiotów prywatnych do uczestnictwa w procesie rewitalizacji i korzyści z tego płynące

Wśród motywów, którymi kierują się podmioty prywatne przy podejmowaniu decyzji o zaangażowaniu się w inwestycje na obszarach objętych procesem rewitalizacji, znaleźć można następujące elementy:

1. Oczekiwany łączny zwrot z inwestycji (oczekiwanie ponadprzeciętnych zakumulowanych nadwyżek);
2. Bezpieczeństwo inwestycji/podział ryzyka;
3. Dywersyfikacja;
4. Nowe możliwości rozwojowe;
5. Społeczna odpowiedzialność biznesu;
6. Zobowiązania, związek ze społecznością lokalną.

Podmioty prywatne inwestujące w rewitalizację angażują się w nią głównie w oczekiwaniu ponadprzeciętnych nadwyżek finansowych. Mogą także postrzegać projekty rewitalizacyjne w kontekście dywersyfikacji, chociaż największe znaczenie przypisywane jest poziomowi zwrotu z inwestycji¹⁴.

Obszary poddawane rewitalizacji stanowią niedoceniany wycinek rynku nieruchomości. Raport z europejskich rynków nieruchomości przygotowany przez PwC i Urban Land Institute w 2011 roku wskazuje, że w średnim i długim okresie procesy rewitalizacji miast mogą oferować nowe możliwości inwestycyjne. Wychodząc z założenia, że jakość miasta jest efektem jakości nieruchomości miejskich, należy pamiętać, że niektóre z przekształcanych obszarów stanowią ściśle centra miast lub ich najbliższe sąsiedztwo. Autorzy raportu wskazują, że dobrym rozwiązaniem jest przy tym wielofunkcyjność. Najbardziej obiecujące rynki pod tym względem to, według autorów raportu, Niemcy (Berlin, Frankfurt) oraz Londyn. Rynki, które warto obserwować, to Portugalia i Włochy.

Inwestorzy prywatni angażują się w projekty rewitalizacyjne także motywowani społeczną odpowiedzialnością biznesu lub zobowiązaniami wobec społeczności lokalnej. Mimo że te czynniki nie przekładają się bezpośrednio na korzyści ekonomiczne, mogą przyczynić się do polepszenia sytuacji rynkowej przedsiębiorstwa, przykładowo poprzez zwiększenie kwalifikacji zawodowych mieszkańców (i ich mobilności na rynku pracy) czy szkolenia. Poprzez rozwój kwalifikacji społeczności lokalnej przedsiębiorstwo zapewnia sobie stabilny dopływ wykwalifikowanych pracowników oraz kształtuje swój pozytywny wizerunek i reputację.

¹⁴ A. Adair, J. Berry, S. McGreal, J. Poon, N. Hutchison, C. Watkins, K. Gibb: Investment performance within urban regeneration locations. „Journal of Property Investment and Finance” 2005, No. 23/1, s. 7-21.

W momentach osłabienia koniunktury można spodziewać się zwiększonego zainteresowania inwestorów projektami rewitalizacyjnymi w związku z ich acyklicznymi właściwościami¹⁵. Badania prowadzone przez Homes and Communities Agency¹⁶ dowodzą, że inwestycje rewitalizacyjne są zaskakująco wytrzymałe w obliczu kryzysu. Największy potencjał w zakresie generowania ponadprzeciętnych stóp zwrotu wykazują projekty mniejszej skali, powstające na obszarach wielofunkcyjnych. W tych przypadkach wzrost wartości nieruchomości mieszkaniowych na obszarach rewitalizowanych może stanowić silny impuls wzrostowy. Dążenie do wykorzystania tego trendu w dłuższej perspektywie może być silną zachętą dla inwestorów i potencjalnym źródłem kapitału. W długim okresie poddane procesowi rewitalizacji nieruchomości mieszkaniowe generują wyższe stopy zwrotu niż notowane na obszarach sąsiednich, niepoddanych temu procesowi.

4. Postrzeganie rewitalizacji przez podmioty prywatne i bariery ich zaangażowania

Miejskie projekty rewitalizacyjne stanowią podstawę do realizacji celów procesu rewitalizacji, takich jak poprawa ekonomicznych, fizycznych, społecznych i ekologicznych warunków funkcjonowania obszaru poddanego zmianie. W związku z tym charakterystyka projektów rewitalizacyjnych będzie różniła się znacznie od charakterystyki innych projektów budowlanych, zwłaszcza pod względem stopnia złożoności i niepewności.

Nadrzędnym celem opisywanego procesu, a także poszczególnych projektów rewitalizacyjnych jest zrównoważony rozwój miasta i określonego, wydzielonego w nim obszaru poprzez transformację przestrzenną, ekonomiczną, społeczną, ekologiczną i kulturową. Projekty rewitalizacyjne obarczone są większym ryzykiem i złożonością niż inne projekty budowlane¹⁷.

Przekształcanie terenów przemysłowych może być postrzegane jako mniej ekonomicznie opłacalne niż inwestycje na terenach nie zainwestowanych. Stąd potrzeba publicznej interwencji i zachęt dla inwestorów, tym bardziej że inwestowanie na tego typu terenach wiąże się często z niepewnością dotyczącą loka-

¹⁵ A. Adair, J. Berry, S. McGreal, B. Deddis, S. Hirst: Evaluation of Investor Behaviour in Urban Regeneration. „Urban Studies” 1999, No. 36 (12), s. 2031-2045.

¹⁶ Homes and Communities Agency: IPD Regeneration Index, London 2009.

¹⁷ J.-H. Yu, H.-R. Kwon: Critical success factors for urban regeneration projects in Korea. „International Journal of Project Management” 2011, No. 29, s. 889-899.

lizacji, zaniedbanej infrastruktury, kosztów usuwania zanieczyszczeń, wysokich kosztów rehabilitacji i obniżonej wartości nieruchomości¹⁸.

Na terenach objętych procesami rewitalizacji problemy stwarza często skomplikowana struktura własnościowa. Tereny przemysłowe stanowią mozaikę obszarów niefunkcjonujących i obszarów ciągle wykorzystywanych przez działające przedsiębiorstwa. Rozpoczęcie procesu przemian na takim obszarze jest większym wyzwaniem niż w przypadku terenu, gdzie wszystkie przedsiębiorstwa zostały zamknięte, zwłaszcza, jeżeli w toku procesu rewitalizacji dążyć będziemy do gruntownej zmiany funkcji obszaru¹⁹. Ze skomplikowaną, a także w warunkach polskich często nieuregulowaną strukturą własnościową wiąże się ryzyko podejmowane przez inwestorów w procesie rewitalizacji.

Z ekonomicznego punktu widzenia obszary poddawane procesowi rewitalizacji reprezentują ułomność rynku związaną z negatywnymi efektami zewnętrznymi kryzysu i degradacji. Z perspektywy podmiotów prywatnych ryzyko inwestowania na takich obszarach jest oceniane jako wyższe niż w przypadku najlepszych lokalizacji²⁰.

Inwestowanie w projekty rewitalizacyjne z perspektywy podmiotów prywatnych bywa często postrzegane jako nieróżniące się istotnie od decyzji gospodarczych podejmowanych przez te podmioty na podstawie rachunku ekonomicznego. W tym przypadku również kierują się one przesłankami związanymi z relacją ryzyka i potencjalnych korzyści. Ostrożność w angażowaniu się sektora prywatnego w projekty rewitalizacyjne wynika z czterech kwestii²¹, a mianowicie:

1. Generalnego odbioru projektów rewitalizacyjnych jako ograniczonych pod względem potencjalnych poziomów zwrotu, dochodu i wzrostu (zwłaszcza przez podmioty niezaangażowane do tej pory w tego rodzaju projekty).
2. Postrzegania procesu rewitalizacji jako zadania stojącego głównie przed sektorem publicznym.
3. Percepcji terenów poddanych temu procesowi jako obszarów zastoju społecznego i ekonomicznego, często zanieczyszczonych czy skażonych, opanowanych przez przestępczość i zaniedbanych.

¹⁸ G. Thornton, M. Franz, D. Edwards, G. Pahlen, P. Nathanail: The challenge of sustainability: incentives for brownfield regeneration in Europe. „Environmental Science & Policy” 2007, No. 10, s. 116-134.

¹⁹ C. Aunsborg, M.T. Sorensen: Public-Private Partnerships in Urban Regeneration Areas in Denmark. Paper for Shaping the Change XXIII FIG Congress, Munich 2006.

²⁰ A. Adair, J. Berry, S. McGreal, J. Poon, N. Hutchison, C. Watkins, K. Gibb: Op. cit.

²¹ S. Ngwabi: Op. cit.

4. Postrzegania terenów poddanych temu procesowi jako obszarów o zwiększonym ryzyku inwestowania, w związku z niepewnością co do przyszłości terenu, kosztów jego przystosowania i brakiem informacji rynkowych.

Do inwestowania w projekty rewitalizacyjne zniechęcać mogą również biurokracja w zakresie przydzielania środków bezzwrotnych czy opóźnienia w otrzymywaniu decyzji wydawanych przez instytucje sektora publicznego.

Podmioty prywatne mogą przy inwestowaniu w projekty rewitalizacyjne napotkać wiele barier. Ich zaangażowanie w proces rewitalizacji będzie więc wymagało różnego rodzaju inicjatyw ze strony sektora publicznego.

5. Narzędzia i zachęty skierowane na włączenie w proces rewitalizacji podmiotów prywatnych

Rolą sektora publicznego w procesie rewitalizacji jest budowanie zaufania i korzystnego wizerunku obszaru poddawanego temu procesowi, a także działania nastawione na zmniejszanie niepewności i ryzyka inwestowania. Podmioty publiczne, wśród których główną rolę w omawianym procesie pełnią władze lokalne, muszą aktywnie działać na rzecz pozyskania inwestorów i partnerów prywatnych.

Analiza literatury przedmiotu wskazuje, że planowanie odgrywa kluczową rolę w zachęcaniu podmiotów prywatnych do inwestowania w rewitalizację oraz promowaniu rozwoju ekonomicznego poprzez dostarczanie terenów inwestycyjnych. Zwiększona elastyczność planowania i konsekwencja w realizacji procesu jest bardzo istotna. Planowanie może wspomagać proces rewitalizacji poprzez kierowanie możliwości rozwojowych i inwestycyjnych na obszary przekształcane²².

W sektorze przedsiębiorstw rynek nieruchomości dostarcza przestrzeni produkcyjnej i usługowej. Przedsiębiorstwa podejmują decyzje lokalizacyjne na podstawie cen na rynku nieruchomości (ceny na rynku własności i stawki czynszu na rynku najmu), a także na podstawie cech nieruchomości (lokalizacyjnych i wewnętrznych). Będą brać pod uwagę także dostępność pracowników oraz ich możliwości w zakresie dojazdów do pracy i zachęty inwestycyjne ze strony sektora publicznego. Przyciąganie i utrzymywanie inwestorów wymaga od jednostek te-

²² A. Adair, J. Berry, S. McGreal, A. Quinn: Factors Affecting the Level and Form of Private Investment in Regeneration. Report to the Office of the Deputy Prime Minister. Centre for Research on Property and Planning, School of the Built Environment, University of Ulster 2002.

rytorialnych dostosowywania przestrzeni do ich potrzeb. Podmioty sektora prywatnego stają się obecnie coraz bardziej mobilne. Łatwiej i szybciej zmieniają lokalizację w poszukiwaniu niskich kosztów i elastyczności produkcji. Ich potrzeby są coraz bardziej zróżnicowane, co przekłada się na pogłębienie segmentacji rynku nieruchomości. Strategie rozwoju lokalnego muszą w związku z tym przewidywać rozwiązania dwóch kwestii: poszukiwania nowych inwestorów i łagodzenia skutków znikania przedsiębiorstw, zarówno na skutek ich przenoszenia się do innych obszarów, jak i likwidacji. Mamy też często do czynienia z przenoszeniem przedsiębiorstw w obręb miasta, na tereny objęte preferencjami dla inwestorów, co powoduje pojawianie się pustostanów na innych obszarach miasta²³.

J. Cook²⁴ prezentuje pięć najczęściej stosowanych strategii angażowania sektora prywatnego:

- kontraktowanie zewnętrzne niektórych usług publicznych,
- prywatyzacja niektórych dóbr i usług publicznych,
- finansowanie przez sektor prywatny usług i inwestycji publicznych i publiczno-prywatnych,
- sięganie po prywatnych audytorów, doradców i konsultantów,
- rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego.

Władze lokalne mogą także stosować różnego rodzaju narzędzia i inicjatywy w celu przyciągnięcia inwestorów prywatnych na obszar rewitalizacji²⁵:

- ulgi podatkowe, zachęty finansowe (strefy ekonomiczne, granty, dotacje, subsydia),
- przejrzystość procedur i procesów,
- ukierunkowanie na inicjatywy zgodne z priorytetami sektora prywatnego,
- uproszczenie procedur planistycznych,
- inwestycje w infrastrukturę i przestrzenie publiczne (gwarantowany minimalny standard infrastruktury technicznej,
- sprzedaż nieruchomości na preferencyjnych warunkach,
- zakup nieruchomości, a następnie ich odsprzedaż – by zmniejszyć ryzyko złożonej struktury własnościowej obszaru,
- przekazywanie nieruchomości w formie partnerstwa,
- usuwanie skażeń, degradacji,
- zwalczanie przestępczości, by polepszyć wizerunek obszaru,

²³ P. Healey: The institutional challenge for sustainable urban regeneration. „Cities” 1995, No. 12 (4), s. 221-230.

²⁴ I.R. Cook: Private sector involvement in urban governance: The case of Business Improvement Districts and Town Centre Management partnerships in England. „Geoforum” 2009, No. 40, s. 930-940.

²⁵ A. Adair, J. Berry, S. McGreal, B. Deddis, S. Hirst: Evaluation of Investor Behaviour..., op. cit.

- monitoring obszaru,
- zmiany instytucjonalne (tworzenie agencji rozwoju czy operatorów rewitalizacji dla współpracy z inwestorami),
- ograniczenia, utrudnienia, zwiększone opodatkowanie inwestycji na terenach wcześniej niezagospodarowanych oraz obrzeżach miast.

W celu przyciągnięcia sektora prywatnego niezbędna jest jasna, precyzyjna wizja kierunku przekształceń, celów i środków. Ważne jest także prezentacja danych ilościowych i jakościowych, niezbędnych do podjęcia decyzji o inwestowaniu. Zachętą może być także propagowanie wizerunku obszaru jako rynku wymagającego obsługi, nie do końca zaspokojonego, istotne będzie również wsparcie organizacyjne i informacyjne.

W kontekście czynników, które oddziałują na napływ inwestycji prywatnych na obszary rewitalizowane, niektórzy autorzy podkreślają istotność instrumentów niefinansowych. Za najważniejsze w tej grupie uznawane są: minimalny standard infrastruktury, ukierunkowanie na inicjatywy zgodne z priorytetami sektora prywatnego, uproszczenie planowania, dostarczanie nieruchomości i usuwanie skażeń²⁶.

Sektor prywatny kładzie także duży nacisk na względy bezpieczeństwa i przestępczości, a także czystości. Czynniki te silnie wpływają na wizerunek i postrzeganie obszaru poddawanego rewitalizacji²⁷. Jakość otoczenia jest istotna dla przyciągania, zwłaszcza inwestorów instytucjonalnych.

Sektor prywatny bywa niechętny do samodzielnego inwestowania na terenach rewitalizowanych, często jest bardziej skłonny do zaangażowania się w partnerstwo z podmiotami publicznymi, co sprzyja dzieleniu ryzyka i zwiększaniu prawdopodobieństwa osiągnięcia zwrotu z inwestycji²⁸. Inicjacja przemian obszaru kryzysowego w sytuacji, gdy inwestorzy prywatni powstrzymują się od zaangażowania z powodu niepewności co do zyskowności przedsięwzięcia, może wymagać od podmiotów publicznych większego zaangażowania i pełnienia roli aktywnej w procesie rewitalizacji poprzez uczestniczenie we wstępnej fazie oraz podejmowanie inwestycji przygotowawczych²⁹. Inwestycje przyciągają się wzajemnie. Inwestycje sektora publicznego są dla podmiotów prywatnych jasnym sy-

²⁶ A. Adair, J. Berry, S. McGreal, B. Deddis, S. Hirst: Accessing private sector finance in urban regeneration: investor and non-investor perspectives. „Journal of Property Research” 2000, No. 17(2), s. 109-131.

²⁷ A. Adair, J. Berry, S. McGreal, A. Quinn: Factors Affecting..., op. cit.

²⁸ P. Sloan: Private Sector Involvement in Regeneration: Review of UK Evidence 2011, <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/94257/0113239.pdf>, dostęp: 7.02.2013.

²⁹ Aunsborg C., Sorensen M.T.: Planning and Implementation of Urban Regeneration – The Adequacy of the Statutory Toolbox Available to Practice. Paper for Integrating the Generations, FIG Working Week, Stockholm 2008.

gnałem, świadczącym o zaangażowaniu i konsekwencji w prowadzeniu przemian oraz dążeniu do sukcesu w procesie rewitalizacji. Inwestycje podmiotów prywatnych z kolei przyciągają następnych inwestorów. Badania prowadzone w Danii wykazują, że 1 DKK zainwestowana w proces rewitalizacji przez sektor publiczny może przynieść przeciętnie 5 DKK inwestycji prywatnych³⁰. Niemiecki Instytut Badań Gospodarczych szacuje, że „każde 1 euro bezpośrednich inwestycji publicznych w rewitalizację w latach 1996-2006 przyciągnęło inwestycje prywatne na obszarach objętych rewitalizacją w wysokości około 6,5-9,0 euro”. Wskaźniki stosunku wydatków publicznych do indukowanych inwestycji prywatnych miały różną wartość w różnych okresach w latach 1970-2001, ale zawsze wskazywały na przewagę wydatków prywatnych³¹.

W procesie rewitalizacji warto także poszukiwać nowych rozwiązań i czerpać z doświadczeń innych. Wśród nowych instrumentów dostępnych w zakresie współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym w procesie rewitalizacji znaleźć można formułę LABV (Local Asset-Backed Vehicle) czy inicjatywę JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas).

LABV jest specyficzną formą partnerstwa publiczno-prywatnego, w ramach którego partner publiczny wnosi nieruchomości, a prywatny wnosi kapitał. Przy czym wartość kapitału jest równa co do wartości wkładowi partnera publicznego. Oprócz finansowania, partner prywatny dostarcza także doświadczenia, znajomości rynku i pomysłów. Celem inwestycji publiczno-prywatnej jest podniesienie wartości nieruchomości. LABV mogą stanowić dźwignię dla realizacji dużych długoterminowych projektów inwestycyjnych³².

Inicjatywa JESSICA to instrument Unii Europejskiej skierowany na finansowanie inwestycji na obszarach miejskich. Instrument ten odzwierciedla nowe tendencje w podejściu do finansowania inwestycji przez instytucje unijne, polegające na preferowaniu instrumentów zwrotnych, w przeciwieństwie do bezzwrotnych grantów. Wynika to z przekonania o większej efektywności środków zwrotnych, zgodnie z założeniem, że konieczność zwrotu otrzymanych środków przełoży się na większą dbałość beneficjentów o racjonalność i gospodarność wydatkowania. Inicjatywa JESSICA przewiduje możliwość przekształcenia środków dostępnych w ramach RPO w zwrotny, odnawialny instrument finansowy, poprzez utworzenie „Funduszu Rozwoju Miejskiego”, który zarządzałby posiadanymi środkami i udzielał wsparcia. Dzięki zwrotnemu charakterowi instrumentu fundusz ten ma

³⁰ J. Jensen, J.N. Larsen: Op. cit.

³¹ M. Bryx, A. Jadach-Sepiolo: Rewitalizacja miast w Niemczech. Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009.

³² B. Harrison, A. Marshall: City Solutions: Delivering Local Growth. Local Asset-Backed Vehicles, PricewaterhouseCoopers, London 2007.

odnawialny charakter, przynosząc efekt dźwigni w związku z tym, że odzyskane środki przeznaczone są na kolejne inwestycje.

Podsumowanie

W kontekście złożoności procesu rewitalizacji, a także obserwowanych tendencji w zakresie możliwości finansowych i organizacyjnych sektora publicznego, należy stwierdzić, że kluczowym czynnikiem decydującym o powodzeniu tego procesu oraz zapewniającym trwałość wprowadzanych zmian jest współdziałanie trzech sektorów: publicznego, prywatnego i społecznego (obywatelskiego).

Podmioty prywatne angażują się w proces rewitalizacji, kierując się wieloma przesłankami. Podstawowe motywy zaangażowania są jednak podobne, jak w przypadku innych rodzajów inwestycji – oczekiwany łączny zwrot z inwestycji czy poziom ryzyka. Inwestycje rewitalizacyjne stanowią często element dywersyfikacji portfela i poszukiwania nowych możliwości rozwojowych.

Jednak złożoność procesu rewitalizacji oraz wyższe ryzyko ponoszone przez inwestorów w tym procesie może przekładać się na zwiększoną ostrożność inwestorów prywatnych na tym rynku. W związku z ryzykiem specyficznym projektów rewitalizacyjnych, wynikającym ze skomplikowanej struktury własnościowej, niepewności co do przyszłości obszaru, wartości nieruchomości czy kosztów przygotowania terenu, konieczne są działania ze strony sektora publicznego, mające na celu zmniejszenie potencjalnych negatywnych efektów zewnętrznych i ograniczenie ryzyka inwestowania na tym rynku.

W przyszłości spodziewać się możemy transformacji roli sektora publicznego w procesie rewitalizacji z głównego wykonawcy w kierunku organizatora i koordynatora przemian. Transformacja ta będzie wymagała zmiany sposobu myślenia, zarówno po stronie podmiotów publicznych, jak i prywatnych. Sektor publiczny dysponuje wieloma instrumentami, których zastosowanie sprzyjać może przyciąganiu inwestorów prywatnych na obszary poddawane rewitalizacji.

Jednak pamiętać należy, że nie ma uniwersalnych programów rewitalizacji ani uniwersalnego zestawu rozwiązań, który dałoby się z powodzeniem zastosować na każdym obszarze zdegradowanym. Programowanie rewitalizacji każdorazowo musi przebiegać indywidualnie i powinno być dostosowywane do lokalnych warunków oraz problemów.

Należy także pamiętać, że miasta są organizmami dynamicznymi. Wraz z przemianami zachodzącymi w miastach zmieniać się także muszą programy ich

odnowy. Przekłada się to na złożoność procesów rewitalizacji i wymaga ciągłej aktywności ze strony władz lokalnych oraz ich partnerów.

Literatura

- Adair A., Berry J., McGreal S., Poon J., Hutchison N., Watkins C., Gibb K.: Investment performance within urban regeneration locations. „Journal of Property Investment and Finance” 2005, No. 23/1.
- Adair A., Berry J., McGreal S., Quinn A.: Factors Affecting the Level and Form of Private Investment in Regeneration. Report to the Office of the Deputy Prime Minister. Centre for Research on Property and Planning, School of the Built Environment, University of Ulster 2002.
- Adair A., Berry J., McGreal S., Deddis B., Hirst S.: Accessing private sector finance in urban regeneration: investor and non-investor perspectives. „Journal of Property Research” 2000, No. 17(2).
- Adair A., Berry J., McGreal S., Deddis B., Hirst S.: Evaluation of Investor Behaviour in Urban Regeneration. „Urban Studies” 1999, No. 36 (12).
- Aunsborg C., Sorensen M.T.: Planning and Implementation of Urban Regeneration – The Adequacy of the Statutory Toolbox Available to Practice. Paper for Integrating the Generations, FIG Working Week, Stockholm 2008.
- Aunsborg C., Sorensen M.T.: Public-Private Partnerships in Urban Regeneration Areas in Denmark. Paper for Shaping the Change XXIII FIG Congress, Munich 2006.
- Bryx M., Jadach-Sepiolo A.: Rewitalizacja miast w Niemczech. Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009.
- Cook I.R.: Private sector involvement in urban governance: The case of Business Improvement Districts and Town Centre Management partnerships in England. „Geoforum” 2009, No. 40.
- Dokument referencyjny z Toledo w sprawie zintegrowanej rewitalizacji obszarów miejskich i jej strategicznego potencjału w zakresie inteligentniejszego i bardziej zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich sprzyjającego włączeniu społecznemu w Europie 2010.
- Europejski program rozwoju miast i jego przyszłość w ramach polityki spójności. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 czerwca 2011 r. w sprawie europejskiej agendy miejskiej i jej przyszłości w polityce spójności (2010/2158(INI)). Dz.U. UE z dnia 18.12.2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:390E:0010:0018:PL:PDF>, dostęp: 10.02.2012.

- Harrison B., Marshall A.: *City Solutions: Delivering Local Growth. Local Asset-Backed Vehicles*, PricewaterhouseCoopers, London 2007.
- Healey P.: The institutional challenge for sustainable urban regeneration. „*Cities*” 1995, No. 12 (4).
- Homes and Communities Agency: *IPD Regeneration Index*, London 2009.
- Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid: *Integrated Urban Regeneration in Europe Summary Document* 2010.
- Jensen J., Larsen J.N.: *Public-private collaboration in area-based urban regeneration: less contract – more contact*. Paper for *Cities without limits*. International Conference of the European Urban Research Association (EURA), Copenhagen 2011.
- Kaczmarek S.: *Rewitalizacja terenów przemysłowych: nowy wymiar w rozwoju miast*. Łódź 2001.
- Małecka K.: *Rewitalizacja obszarów zdegradowanych jako czynnik rozwoju lokalnego*. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, Olsztyn 2012.
- Ngwabi S.: *Urban Regeneration & Private Sector Investment: Exploring Private Sector Perception of Urban Regeneration Initiatives in the Johannesburg Inner City*. Ph.D. South Africa, University of Pretoria 2009.
- PwC: *Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski – perspektywa 2035*. PricewaterhouseCoopers 2012.
- Simpson E.: *The impacts of attempts to stimulate private sector involvement and investment in the urban regeneration process: the case of the city of Glasgow* 1999.
- Sloan P.: *Private Sector Involvement in Regeneration: Review of UK Evidence* 2011, <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/94257/0113239.pdf>, dostep: 7.02.2013.
- Thornton G., Franz M., Edwards D., Pahlen G., Nathanail P.: *The challenge of sustainability: incentives for brownfield regeneration in Europe*. „*Environmental Science & Policy*” 2007, No. 10.
- Yu J.-H., Kwon H.-R.: *Critical success factors for urban regeneration projects in Korea*. „*International Journal of Project Management*” 2011, No. 29.

PRIVATE SECTOR INVOLVEMENT IN REGENERATION PROJECTS

Summary

Regeneration is a complex process consisting of a series of integrated activities, among which, apart from investment in buildings and infrastructure, you can also indicate actions undertaken on economic and social areas. This process is aimed at permanent re-

removal of economic, social and environmental problems in the presence of which the market mechanism fails.

The main goal of this article is to present the role of private actors in the process of regeneration, identify the factors affecting their perception of the process and their involvement in it, as well as point out the solutions attracting private investment. Achieving the benefits of such a complex process, as regeneration, requires a commitment on the part of participants and strategic management of the local authorities, as a coordinator of the process. A key task facing local authorities is to attract private partners which deliver not only financial resources but also knowledge and other resources to regeneration process.