

Dostęp do kapitału zdefiniuje rozwój miast



Witold Radwański

Wiceprzewodniczący Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego,
Prezes Zarządu Krokus Private Equity Sp. z o. o.

Transformacja miast: zielona, energetyczna, transportowa czy cyfrowa – to wszystko będzie wymagało ogromnych nakładów kapitałowych. Skąd brać pieniądze na kolejne inwestycje? W jaki sposób aglomeracje mogą zabezpieczyć środki na realizację projektów rozwojowych pokrywając jednocześnie rosnące wydatki bieżące? Pytania te są szczególnie ważne w dobie coraz częstszych i silniejszych szoków systemowych i będących „na wyczerpaniu” dotychczasowych modeli finansowania.

Jednym z najważniejszych czynników determinujących logikę rozwoju naszych miast, w najbliższych latach, będzie ich zdolność do pozyskania kapitału na sfinansowanie inwestycji.

Zarówno zielona, energetyczna, transportowa czy cyfrowa transformacja miast wymaga nakładów inwestycyjnych na masową skalę. Żadna z opisanych zmian nie zostanie więc w pełni zrealizowana bez zaangażowania dużych zasobów kapitałowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych.

Biorąc pod uwagę skalę wyzwań, nasuwa się zatem pytanie – w jaki sposób miasta sfinansują tak ogromne koszty? Jak zabezpieczą środki na realizację inwestycji rozwojowych pokrywając jednocześnie rosnące wydatki bieżące i zobowiązania z tytułu obsługi zadłużenia? Czy znajdą sposób na trwały deficyt kapitału w stosunku do ich bieżących potrzeb i przyszłych ambicji? I wreszcie, jak będą zarządzać swoimi strategiami rozwoju w nowej erze niepewności? Czy poradzą sobie np. z wyższą inflacją, wyższymi stopami procentowymi, rosnącymi kosztami, cyklicznymi dekoniunkturami gospodarczymi i różnego rodzaju nieprzewidywanymi wstrząsami systemowymi?

”

Jednym z najważniejszych czynników determinujących logikę rozwoju naszych miast w najbliższych latach jest dostęp do kapitału na sfinansowanie inwestycji.

W poszukiwaniu odpowiedzi na te pytania, staje się coraz bardziej oczywiste, że następny rozdział w rozwoju miast rozegra się inaczej niż poprzedni. Trudniejszy będzie nie tylko kontekst makroekonomiczny, ale także polityczny i społeczny, nie wspominając o klimatycznym. Zmieni się również instrumentarium, jakim miasta uzyskują dostęp do środków na finansowanie kosztów bieżących i inwestycji.

Obecnie miasta finansują swoje inwestycje na wiele sposobów:

- Dochody własne (przede wszystkim), w szczególności wpływy podatkowe i opłaty, ale także sprzedaż lub dzierżawa gruntów, majątku i niewykorzystywanych aktywów.
- Transfery, subwencje i inne środki od władz centralnych i regionalnych (choć wraz z nimi zwykle przychodzi konieczność realizacji konkretnych obowiązków, których koszt nierzadko przewyższa wartość otrzymanych środków).
- Dofinansowanie pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, często bezzwrotne, które nie powiększa ich zadłużenia, ale wymaga wkładu własnego ze strony beneficjenta.
- Inwestycje prywatne: krajowe i międzynarodowe.
- Zadłużenie i pochodne instrumenty finansowe, których poziom są określane przez przewidywaną zdolność miasta do obsługi długu. Do zwrotnych źródeł zasilania zaliczyć należy przede wszystkim kredyty bankowe, pożyczki preferencyjne i komercyjne, środki z emisji dłużnych papierów wartościowych, obligacje, a także wpływy związane z innymi instrumentami finansowymi (np. leasing, sekurytyzacja, faktoring).
- Inne formy mieszanego finansowania projektów (*mixed-funding*), zwykle angażujące kapitał prywatny, takie jak partnerstwa-publiczno-prywatne, koncesje na rozwój i eksploatację, świadczenia usług publicznych i infrastruktury znane jako BOT (*Build-Operate-Transfer*), *joint venture* i inne wspólne przedsięwzięcia ze spółkami komunalnymi itp.

”

Kontekst makroekonomiczny, ale także polityczny i społeczny, nie wspominając o klimatycznym, będzie coraz trudniejszy. Zmieni się również instrumentarium, jakim miasta uzyskują dostęp do środków na finansowanie kosztów bieżących i inwestycji.

Rosnąca niepewność

Patrząc w przyszłość, można zauważyć, że niektóre z tych źródeł nadal będą miały znaczną zdolność do finansowania inwestycji miejskich. Na przykład optymistycznie można zakładać, że duże przepływy finansowania inwestycji z programów UE będą kontynuowane, co najmniej, jeszcze przez kolejną dekadę. Również udział sektora prywatnego wraz z instrumentami mieszanymi jako środek finansowania inwestycji komunalnych ma duży potencjał rozwoju, ponieważ dopiero staje się popularny w Polsce.

”

Można optymistycznie zakładać, że duże przepływy z programów UE będą kontynuowane, a udział sektora prywatnego i instrumentów mieszanych jako środka finansowania inwestycji komunalnych jeszcze się zwiększy.

Inne ważne filary systemu finansowania znajdują się jednak pod coraz większą presją, będą wiązały się z niepewnością i ryzykiem. W szczególności dwa z nich. Pierwszym, są dochody własne miast. Narastający w ostatnim okresie trend centralizacji fiskalnej, z perspektywy czasu, spowoduje pogorszenie się sytuacji budżetowej miast. Będzie to efekt m.in. wprowadzonych przez rząd reform w podatku PIT. Obniżka stawki PIT ogranicza dochody, tymczasem wydatki samorządów rosną – chociażby ze względu na coraz to nowe obowiązki nakładane na samorządy. Wdrożenie reformy oświaty, wzrost płacy minimalnej czy cen energii oraz większe kwoty

na służbę zdrowia dla starzejącego się społeczeństwa skłaniają do prognozowania wyraźnego wzrostu wydatków bieżących i kosztów utrzymania, a co za tym idzie przewidywania rosnącego deficytu budżetowego polskich miast.

Rekompensaty z budżetu państwa i inne mechanizmy wyrównawcze nie będą wystarczające, aby zbilansować oczekiwany spadek dochodów JST z PIT. Natomiast skutkiem ubocznym będzie większa zależność miast od kontrowersyjnych i nieprzejrzystych mechanizmów transferów ze strony rządu.

Po drugie, deficyty budżetowe skłonią miasta do zadłużania się w coraz większym stopniu. Jest to pokłosie zwłaszcza najnowszych nowelizacji ustawy o finansach publicznych, które poluzowały kryteria zadłużenia samorządów (zyskały one możliwość zaciągania dodatkowych zobowiązań, które nie wliczają się do indywidualnego wskaźnika zadłużenia). W nadchodzących latach będzie to powodowało problem wielu miast z obsługą swojego rzeczywistego długu. Niektórym zacznie grozić utrata płynności budżetowej – zdolności do pokrywania bieżących wydatków i zobowiązań. To z kolei przełoży się na słabszą ocenę zdolności kredytowej, co ograniczy ich dostępność do środków na rynkach finansowych. Koszty zaciągnięcia nowych kredytów czy pożyczek pod spłatę starych zobowiązań, mogą wzrosnąć. Wyższe odsetki spowodowane inflacją też zwiększą ryzyko finansowania. Ograniczone możliwości spowodowane wysokim zadłużeniem wpłyną również na dostęp do unijnego finansowania inwestycji, które jest uzależnione od zapewnienia „środków własnych” na konkretny projekt.

Najważniejsze filary systemu finansowania rozwoju miast ulegają osłabieniu. Warto zauważyć, iż już na przełomie 2022 r. agencja Fitch obniżyła tzw. Ratingi Niewypłacalności Emitenta (IDR) czternastu polskich miast na gorszy – tzw. *Rating Watch Negative* (RWN). Jest to światło ostrzegawcze. Rosnące napięcie między potrzebami kapitałowymi, a deficytem, między ambicjami a praktycznymi ograniczeniami, wpłynie na logikę rozwoju aglomeracji.

”

Najważniejsze filary systemu finansowania rozwoju miast ulegają osłabieniu. Szczególnie dwa z nich znajdują się pod coraz większą presją – dochody własne miast oraz możliwość zaciągania długu.

Wpływ na rozwój miast

Jak trudniejszy kontekst finansowy może wpłynąć na zakres i kształt rozwoju Polskich miast? Po pierwsze – sytuacja finansowa wywoła presję na zredefiniowanie polityk rozwoju (zwłaszcza w okresach spowolnienia koniunktury gospodarczej). Miasta będą zmuszone nie tylko do podjęcia działań zapobiegawczych, takich jak podwyższenie podatków i opłat lokalnych czy ograniczenie wydatków bieżących (aby zrównoważyć ubytek dochodów), ale również do zmiany swoich priorytetów, np. wstrzymania lub rozłożenia w czasie kluczowych inwestycji, które były rozplanowane na wiele lat i od których miasta uzależniały poprawę jakości infrastruktury komunalnej i standardu życia mieszkańców. Działania racjonalizatorskie mogą dotyczyć w szczególności dużych programów infrastrukturalnych, rewitalizacji urbanistycznej, inwestycji transportowych czy środowiskowych. Negatywne skutki tych zmian aglomeracje mogą odczuć z pewnym opóźnieniem.

”

Sytuacja finansowa wywoła presję na zredefiniowanie polityk rozwoju. Miasta będą zmuszone nie tylko do podjęcia działań zapobiegawczych, takich jak podwyższanie podatków czy ograniczanie wydatków lokalnych, ale także do wstrzymania lub rozłożenia w czasie kluczowych inwestycji.

Po drugie, presja finansowa spowoduje, że miasta będą aktywniej poszukiwać nowych źródeł pozyskiwania środków, w szczególności w formie innowacyjnych metod finansowania miejskich projektów nowej generacji. Rosnącą popularnością będą cieszyły się różnego rodzaju dedykowane instrumenty typu: zielone obligacje (*green bonds*) czy obligacje społeczne (*social impact bonds*). Tym bardziej, że ostatnie kilka lat pokazało, że dedykowane obligacje komunalne cieszą się dużym zainteresowaniem po stronie inwestorów. Ich przewagą jest elastyczność, bo nie są one objęte prawem zamówień publicznych, co oznacza więcej możliwości renegotiacji warunków spłaty, a także (w razie czego) odłożenie jej w czasie.

Po trzecie, miasta zintensyfikują metody finansowania inwestycji poprzez przedsięwzięcia o mieszanym finansowaniu (*mixed-funding*), obejmujące współpracę z kapitałem prywatnym w zakresie świadczenia usług publicznych, współinwestowanie w projekty infrastrukturalne poprzez partnerstwa-publiczno-prywatne, prywatyzację przestrzeni i majątku komunalnego oraz outsourcingu usług publicznych. Ponadto, prywatne podmioty kapitałowe, takie jak fundusze *venture capital*, częściej będą dokooptowywane do inwestowania w infrastrukturę miejską szczególnie tej nowej generacji, gdzie inwestor zapewnia inteligentne usługi w zamian za np. udział dochodów, prawo do zarabiania na reklamie lub dostęp do danych. Krótko mówiąc, można się spodziewać rosnącej roli kapitału prywatnego w inwestycjach rozwojowych miast.

Po czwarte, pogoń za kapitałem inwestycyjnym spowoduje wzrost konkurencji między miastami. Obejme to nie tylko wyścig o dostęp do rynków finansowych, ale i do prywatnych inwestorów krajowych i zagranicznych, oraz o granty i pożyczki z UE. Wzrośnie także konkurencja w lobbingu o transfer funduszy od władz centralnych i regionalnych.

Rosnąca rywalizacja zmusi miasta do działań na rzecz poprawy swojej konkurencyjności. Aby przyciągać kapitał będą musiały dbać nie tylko o swoją stabilność i perspektywiczność finansową, ale także o swoją atrakcyjność fizyczną i funkcjonalną wyróżniającą je na tle rywali.

”

Rosnąca rywalizacja zmusi miasta do działań na rzecz poprawy swojej konkurencyjności. Aby przyciągać kapitał, będą musiały dbać nie tylko swoją stabilność i perspektywiczność finansową, ale także o swoją atrakcyjność fizyczną i funkcjonalną.

Zyskają czynniki „miękkie”

Do tej pory samorządy zakładały, że wymierny wzrost konkurencyjności przyniosą głównie „twarde” inwestycje: drogi, lotnisko, dobra komunikacja miejska, rozwinięta sieć handlu i usług etc. Kontynuację tej twardej strategii widać także w planach przyszłych inwestycji nowej generacji – z zakresu cyfryzacji, niskoemisyjnej mobilność, zielonej transformacji, odnawialnych źródeł energii, gospodarki obiegu zamkniętego itp.

Jednak, podczas gdy „twarde” inwestycje niewątpliwie poprawiły jakość naszych miast, stworzyły one pewien niezamierzony rezultat uboczny. W wyniku podobnego wzoru rozwoju, na przestrzeni ostatnich dekad, wiele z naszych aglomeracji nieumyślnie upodobiło się do siebie. Wspólne cechy, takie jak np. dostęp do nowowytbudowanego lotniska, pozamiejskie centra handlowo-rekreacyjne, strefy ekonomiczne i przemysłowe, nowoczesna infrastruktura transportowa i publiczna, rozlewająca się urbanizacja podmiejska czy postmodernistyczne nowe budownictwo itp. sprawiły, że poszczególnym miastom trudno wyróżnić się na mapie. Tymczasem brak zróżnicowania nie sprzyja konkurencyjności¹.

1 Włoski inwestor – po wizycie w polskich miastach – określił ten paradoks rozwojowy w następujący sposób: „Wydaje mi się, że przybyłem do tego samego miasta, z którego wyjechałem”.

Wobec braku zróżnicowania – aby zapewnić sobie konkurencyjność w przyszłości –, miasta będą musiały reorientować swoje strategie rozwoju, w większym stopniu, na czynniki „miękkie”. Będą starały wyróżnić się poprzez lepiej działające instytucje, regulacje społeczno-gospodarcze, lepsze planowanie przestrzeni oraz skuteczniejsze zarządzanie. Większe inwestycje będą musiały być skierowane w miękką infrastrukturę np. jakość życia mieszkańców, bezpieczeństwo, zdrowe środowisko, transport miejski, edukację czy kulturę.

”

Aby zapewnić sobie konkurencyjność w przyszłości – miasta będą musiały reorientować swoje strategie rozwoju, w większym stopniu, na czynniki „miękkie” takie jak lepiej działające instytucje czy lepsze planowanie przestrzeni.

Wymóg „specjalizacji”

Ponadto, podążając za trendami znanymi z innych krajów, dążenie do konkurencyjności może sprzyjać „specjalizacji” miast w swoich modelach rozwoju. Aglomeracje będą kłaść nacisk na bardziej wyrazisty profil, co przyciągnie z kolei inwestycje o podobnej specyfice. Nota bene – doświadczenie sugeruje, że miasta, które odnoszą największe sukcesy, to te, które przyjęły równolegle co najmniej kilka modeli rozwoju.

Miasto biznesu: Miasta te są dostosowane do szybko zmieniającej się kosmopolitycznej kultury, opartej na mobilności ludzi i pomysłów. Są to centra usług finansowych, ośrodki biznesu i innowacji, żyjące całą dobę. Na rozwój tych miast duży wpływ mają potrzeby biznesu, klasy średniej i specjalistów. Wiele inwestycji bywa finansowanych poprzez wspólne inicjatywy z sektorem prywatnym, a nie tylko przez sektor publiczny.

Miasto kampusowe: W tym modelu to instytucje naukowe i technologiczne, a także centra innowacji i korporacyjne środowiska badawczo-rozwojowe, np. Google, odciskają swoje piętno na modelu rozwojowym. Powiązanie między ekosystemami hi-tech, uniwersytetami i władzami miejskimi tworzy „kampusowe” otoczenie, które wyłania nowe formy życia miejskiego i inteligentne rozwiązania urbanistyczne.

Miasto ojczyźniane: „Homeland City” to aglomeracja obyczajowo konserwatywna, oferująca bezpieczeństwo i zachowanie „tradycyjnych” wartości życia miejskiego. Takie miasta mają bardziej regulowaną formułę życia codziennego, w której są utrzymywane np. sztywne godziny zamknięcia, lub ograniczenia handlu w niedziele, w przeciwieństwie do bardziej otwartych innych typów miast. Ośrodki te, mimo swoich zdolności do rozwoju, zostaną na uboczu od głównego nurtu – z wyboru.

”

Miasta będą musiały się specjalizować – przyjąć bardziej wyrazisty profil: „miasta biznesu”, „aglomeracji kampusowej”, „ośrodka ojczyźnianego”, „miasta obrzeża” czy „centrum kulturowo-turystycznego”.

Miasta obrzeża: „Edge City” to miejscowości które istnieją głównie po to żeby „obsługiwać” inne ośrodki miejskie. Miasta obrzeża mogą być funkcjonalnymi sypialniami lub odwrotnie – cechować się większą populacją przybywających do pracy niż mieszkających na miejscu. Cechy tego typu ośrodków to duże skupione centra przemysłowe lub biznesowe, rozrywkowe czy zakupowe. Zwykle posiadają one dogodnie położenie komunikacyjne – niedaleko innych miast lub w pobliżu np. skrzyżowania autostrad czy lotniska lub wokół dużych centrów handlowych czy ośrodków gospodarczych. Pod wieloma względami, „Edge City” to kulturowe pustkowienie.

Miasto kulturowo-turystyczne: wykorzystujące kulturę jako wyróżnik. W tym modelu przyciąganie inwestycji i rozwoju podąża za zmianą paradygmatu, w którym praktyka kultury wykracza poza tradycyjne pojęcia dziedzictwa i kultury wysokiej, obejmując branże komercyjne i kreatywne, sport, partycypacyjność i popkulturę. Miasta kulturowe mocno inwestują w infrastrukturę „miękką” – biblioteki, muzea, sale koncertowe, galerie, centra wystawiennicze, prestiżową architekturę, obiekty historyczne, zrewitalizowane i upiękkszzone dzielnice. Sponsoringują także aktywne programy kulturowo-turystyczne jak np. festiwale i eventy. Miasta kulturowe opierają swoją gospodarkę na turystyce, hotelarstwie i gastronomii, co z kolei przyciąga finansowanie na rozwój.

Model kulturowo-turystyczny odniósł ogromny sukces na świecie w ostatnich dziesięcioleciach. W niektórych miastach przemysł kultury stanowi obecnie istotny składnik gospodarki i zatrudnienia (na przykład w Londynie branża kreatywne stanowi trzeci co do wielkości sektor siły roboczej). Ten model wzrostu ma ogromny potencjał również w wielu polskich aglomeracjach. Zapewne w kolejnych latach będziemy świadkami rosnącej roli tematyki kulturalno-turystycznej w strategiach inwestycyjnych naszych miast.

Konkluzja

W obliczu ogromnych potrzeb inwestycyjnych – w celu realizacji wielkich przemian – niektóre miasta mogą mieć ograniczoną zdolność do zapewnienia odpowiednich środków do finansowania rozwoju. Odmienne poziomy adekwatności kapitałowej przyniosą różne efekty dla rzeczywistej modernizacji miast. Oprócz zmian jakie to zjawisko może spowodować w poszczególnych budżetach, rywalizacja o środki wpłynie także na konkurencję między aglomeracjami, co z kolei przełoży się na kształt wybieranych ścieżek rozwoju.

O autorze

Witold Radwański – Prezes Krokus Private Equity. Posiada wieloletnie doświadczenie w transakcjach inwestycyjnych i kapitałowych, w zarządzaniu i w radach nadzorczych polskich firm. Działacz podziemnej opozycji w czasach PRL, odznaczony Krzyżem Komandorskim Odrodzenia Polski. Wiceprzewodniczący Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

Partnerzy



SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



Partnerzy numeru



Ministerstwo
Funduszy
i Polityki Regionalnej



Jaka logika rozwoju miast?



Nowy metabolizm miast – jak odpowiedzieć na wyzwania zielonej transformacji?

„Zatrzymać człowieka – ruszyć towar” – co spowoduje przewrót kopernikański w miejskiej mobilności i logistyce?

Technologizacja i wirtualizacja życia, rozrywki i pracy (AR, VR) – jak wpłyną na rozwój miast?

Demografia i migracje – w jaki sposób rozumieć nowe procesy i właściwie reagować?

Jakie „RAZEM” w miastach? Czy lokalność i sąsiedztwo mogą odegrać ważną rolę?

E-wydanie publikacji „Jaka logika rozwoju miast?” można pobrać [tutaj](#).



POMORSKI
KONGRES
OBYWATELSKI

Pomorski Thinkletter to nowy jakościowo **hub komunikacyjny** wokół wyzwań rozwojowych Pomorza i Polski zainicjowany oraz wydawany przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (z siedzibą w Gdańsku) w ramach Pomorskiego Kongresu Obywatelskiego.

Zależy nam, aby Pomorski Thinkletter był przestrzenią skupiającą przedstawicieli różnych sektorów i branż – zarówno osoby zaangażowane społecznie, jak i sektor nauki, biznesu czy administracji. Chcemy aby była to agora wielostronnej dyskusji, wymiany doświadczeń oraz uspołniania perspektyw.

Zachęcamy do **zapisania się do grona stałych odbiorców**, aby informację o nowych wydaniach otrzymywać bezpośrednio na adres e-mail. Subskrypcja jest **bezpłatna**.

Dotychczas opublikowane numery:

- 1/2020 Pomorskie **miasta** wobec pandemii i wyzwań klimatycznych
- 2/2020 Stawka i oblicza **cyfryzacji**
- 3/2020 **Siła lokalności** dla budowy Europejskiego Zielonego Ładu
- 1/2021 **Siła sąsiedztwa i lokalności** dla budowy lepszej Polski
- 2/2021 Drogi do **innowacyjnych** regionów i Polski
- 3/2021 **Sens i drogi** do Zielonego Ładu
- 4/2021 **Człowiek vs. algorytmy i sztuczna inteligencja** – kto kogo zaprogramuje?

Wszystkie numery w wygodnym formacie PDF można pobrać na stronie www.kongresobywatelski.pl