

*dr Dariusz Klimek*¹

Katedra Systemów Zarządzania i Innowacji
Politechnika Łódzka

Fundusz Muncypalny – instrument wsparcia rozwoju budownictwa mieszkaniowego w gminach

WSTĘP

Lata 2007–2013 to okres intensywnej realizacji inwestycji infrastrukturalnych w gminach w znacznym stopniu współfinansowanych ze środków Funduszu Spójności (FS) oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Zasada współfinansowania oznaczała, że beneficjenci tych środków we własnym zakresie musieli pozyskać dodatkowe fundusze w celu pełnego finansowania inwestycji. Skutkiem tego, niezależnie od pozytywnego znaczenia tych przedsięwzięć dla rozwoju regionalnego i lokalnego – obciążenie wskaźnikiem zadłużenia budżetów niektórych gmin i jednostek komunalnych wzrosło do tego stopnia, że wiele z nich nie ma już w najbliższych latach możliwości prowadzenia żadnych inwestycji bez przekroczenia dopuszczalnego poziomu zadłużenia. Dodatkowo w tych latach z funduszy europejskich w nieporównywalnie większym stopniu realizowano inwestycje infrastrukturalne typu wodociągi i kanalizacje oraz drogi, praktycznie zaś nie można było z tych środków finansować budowy obiektów mieszkalnych czy obiektów wielofunkcyjnych. Także w latach 2014–2020 nie jest możliwe finansowanie wszystkich celów rozwojowych, jakie planują gminy z FS i EFRR.

Od 30 grudnia 2015 roku funkcjonuje w Polsce Fundusz Muncypalny utworzony przez Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych (TFI) Banku Gospodarstwa Krajowego S.A. (BGK) w Warszawie. Fundusz Muncypalny jako jeden z kilkuset funduszy inwestycyjnych w Polsce prowadzonych przez jedno z 62 towarzystw funduszy inwestycyjnych teoretycznie nie powinien wywoływać szczególnego zainteresowania gmin, ani tym bardziej być powodem analiz naukowych. W rzeczywistości może mieć istotne znaczenie z dwóch powodów: pozwala realizować cele inwestycyjne nie zawsze możliwe do finansowania z funduszy europejskich oraz nie zwiększa wskaźnika zadłużenia gmin.

¹ Adres korespondencyjny: Wydział Organizacji i Zarządzania, Politechnika Łódzka, ul. Piotrkowska 266, 90-361 Łódź; e-mail: dariuszklimek2@gmail.com

WSPARCIE BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO I REWITALIZACJI MIAST – PODSTAWOWY OBSZAR DZIAŁALNOŚCI FUNDUSZU MUNICYPALNEGO

Fundusz Muncypalny inwestuje środki finansowe w projekty realizowane w ramach zadań własnych gminy lub służące jej istotnym interesom, polegające na budowie, przebudowie lub modernizacji obiektów kubaturowych, takich jak: wielorodzinne budynki mieszkalne, centra obsługi klientów, siedziby administracji lokalnej, obiekty wielofunkcyjne [Bubak, 2014]. Są to obiekty, które nie będą finansowane ze środków UE. Na opublikowanej liście ponad 1,8 tys. projektów już realizowanych z Funduszy Europejskich w Polsce ze środków na lata 2014–2020 zauważyć można, że środki FS i EFRR dotyczą przede wszystkim: prac badawczo-rozwojowych, nowych technologii, innowacji, wsparcia eksportu, ochrony walorów przyrodniczych i krajobrazowych, a przede wszystkim aktywizacji zawodowej ludności w tym z obszaru ekonomii społecznej. Niewiele w tych latach jest realizowanych projektów budowlanych, ponadto dotyczą one wyłącznie budowy i modernizacji linii kolejowych, dróg i obwodnic oraz rewitalizacji budynków [Portal Funduszy Europejskich].

Budownictwo mieszkaniowe to obszar gospodarki, który niezależnie od systemów gospodarczych i politycznych w Polsce zawsze był przedmiotem szczególnej uwagi władz i społeczeństwa. Wsparcie państwa dla samorządu terytorialnego i jego jednostek realizujących zadania z zakresu budownictwa samorządowego i gospodarki nieruchomościami realizowane było do tej pory za pomocą różnych instrumentów w większej lub mniejszej skali. Niemal od początku okresu transformacji gospodarczej jedną z ważnych ról pełnił w tym zakresie BGK. Choć funkcjonował wówczas jako jeden z najmniejszych banków w Polsce miał ważną cechę w przypadku realizacji programów rządowych – wszystkie akcje należały do Skarbu Państwa. Ustawa z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego zmieniła obowiązującą jeszcze w pierwszych latach transformacji w Polsce ustawę z 3 lipca 1947 roku o popieraniu budownictwa [Ustawa..., 1995; Ustawa..., 1947]. Nowa ustawa określała zasady gromadzenia oszczędności, finansowania przez BGK niektórych przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych mających na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem oraz zasady działania towarzystw budownictwa społecznego. Przepisy ustawy wprowadziły takie rozwiązania w zakresie budownictwa jak:

1. kasy mieszkaniowe – w ustawie rozumiane jako finansowo wyodrębniona działalność banków polegająca na prowadzeniu imiennych rachunków oszczędnościowo-kredytowych i udzielaniu kredytów kontraktowych. Kasy te w zamysłu pełniły rolę zbliżoną do zlikwidowanych w tamtych latach książeczek mieszkaniowych;
2. finansowanie zwrotne przez BGK przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w ramach realizacji rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego. Bank udzielał finansowania zwrotnego poprzez udzielanie kredytów oraz

organizację emisji obligacji i gwarantowanie ich nabycia w ramach realizacji rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego. Finansowanie zwrotne było udzielane na warunkach preferencyjnych;

3. Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS). Towarzystwa mogły być tworzone w formie: spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek akcyjnych, spółdzielni osób prawnych. Przedmiotem działania towarzystw było i jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu.

Kluczowym działaniem mającym na celu zwiększenie możliwości kapitałowych BGK było wniesienie przez Skarb Państwa do kapitału BGK akcji kilku kluczowych spółek w Polsce. Sama tylko sprzedaż w styczniu 2013 roku posiadanych przez BGK akcji PKO BP S.A. spowodowała zwiększenie funduszy własnych BGK z ok. 1,9 mld zł do ok. 6 mld zł, co umożliwiło zwiększone zaangażowanie Banku m.in. w przedsięwzięcia związane z budownictwem mieszkaniowym, w szczególności przeznaczonym na wynajem. Przykładami takich rozwiązań jest Fundusz Mieszkań na Wynajem – komercyjna inicjatywa BGK i alternatywa dla kredytu hipotecznego. Celem tego pierwszego na polskim rynku tego typu przedsięwzięcia jest zwiększenie na rynku oferty atrakcyjnych jakościowo mieszkań do wynajęcia w największych polskich aglomeracjach. Istotne skutki działalności Funduszu to wspieranie mobilności zawodowej. Stanowi on również realną alternatywę dla kredytu hipotecznego.

Kolejnym przedsięwzięciem BGK ukierunkowanym na budownictwo mieszkaniowe i podobne cele jest Fundusz Muncypalny.

PODSTAWOWE ZASADY DZIAŁALNOŚCI FUNDUSZU MUNCYPALNEGO

Fundusz Muncypalny działa na zasadzie organizacji nowych przedsięwzięć inwestycyjnych wspólnie z gminą lub jej jednostką; z reguły jest to Towarzystwo Budownictwa Społecznego. Dla realizacji takiego przedsięwzięcia powołana zostaje spółka celowa, w której podstawowym udziałem gminy lub TBS są nieruchomości zabudowane lub niezabudowane, na których realizowany jest projekt inwestycyjny. Jak wspomniano wyżej, może to być budowa nowych mieszkań komunalnych, obiektów użytkowych lub rewitalizacja istniejących budynków, np. pofabrycznych na mieszkania lub obiekty użytkowe. Fundusz obejmuje w spółce celowej udziały i pokrywa je wkładem pieniężnym, w wymiarze niezbędnych do pokrycia kosztów realizacji inwestycji z ewentualną kilkuprocentową rezerwą.

Procedura dojścia do celu nie jest skomplikowana. Po wstępnym wyrażeniu intencji i przygotowaniu planu biznesowego projektu inwestycyjnego strony zamierzające realizować przedsięwzięcie powinny uzyskać niezbędne zgody organów zwierzchnich. W przypadku Funduszu byłyby to organy Funduszu oraz Komitet TFI BGK S.A., w przypadku gminy – rada gminy, w TBS rada nadzorcza i walne zgromadzenie. Niezbędne będzie także rozstrzygnięcie przez gminę lub

TBS postępowania konkursowego na wybór partnera finansowego (Fundusz). Ta faza współdziałania zakończyłaby się podpisaniem listu intencyjnego (ew. umowy inwestycyjnej) pomiędzy gminą lub TBS z Funduszem, który określałby obowiązki i uprawnienia stron, w szczególności zawierałby zobowiązanie Funduszu do przystąpienia do wspólnego przedsięwzięcia.

Kolejne fazy to utworzenie przez gminę lub TBS nowej spółki celowej, przystąpienie Funduszu do spółki i pokrycie kapitału zakładowego wkładem pieniężnym oraz realizacja inwestycji.

Po jej zakończeniu zasady współpracy z Funduszem przewidują, że zostanie zawarta umowa dzierżawy nieruchomości (nowo wybudowanej lub rewitalizowanej). Umowa taka wejdzie w życie po zakończeniu prac budowlanych i uzyskania przez spółkę celową wszelkich pozwoleń związanych z użytkowaniem budynku(ów) i infrastruktury z nim związanej.

Zasady współpracy powinny zakładać, że w każdym roku spółka celowa umarzać będzie udziały Funduszu i wypłacać każdego roku wynagrodzenie Funduszowi z tego tytułu do całkowitej spłaty udziałów Funduszu. Po tym okresie (prawdopodobnie od 15 do 25 lat) spółka będzie kontynuowała działalność jako stuprocentowa własność gminy.

Należy także założyć, że organy spółki zgodne będą z zasadami kodeksu handlowego i ustawy o gospodarce komunalnej, choć i tu przewidywać można specyficzne rozwiązania. Ustawa wprowadziła dla spółek komunalnych odrębne niż to określa kodeks zasady dotyczące m.in.: obowiązku powoływania rady nadzorczej, kadencyjności rady nadzorczej (w spółkach z większościowych udziałem gminy), sposobu powoływania członków rady, niezbędnych kwalifikacji członków rad nadzorczych powoływanych przez gminę, ograniczeń dotyczących członków rady nadzorczej (w jednoosobowych spółkach gminy), sposobu powoływania członków zarządu [Byjoch, Klimek, 2015, s. 55–77; Szydło, 2008, s. 432]. Uprawnienia do wskazywania członków zarządu powinny przysługiwać Funduszowi na podstawie zapisów umowy inwestycyjnej. Członkowie zarządu byłiby wskazywani przez Fundusz do momentu posiadania przez niego udziałów w spółce. Zarząd nie powinien pobierać wynagrodzenia, co jest uzasadnione nie tylko zamiarem nieobciążania spółki celowej kosztami, ale również tym, że zakres jego obowiązków będzie symboliczny – wszelkie sprawy związane z prowadzeniem nieruchomości będą ciążyły na dzierżawcy, czyli gminie lub TBS.

KORZYŚCI I NIEKORZYŚCI FINANSOWANIA BUDOWNICTWA Z FUNDUSZU MUNCYPALNEGO

Podstawowe pozytywne aspekty współpracy gminy z Funduszem Muncypalnym określono już we wstępie – jest to brak wzrostu wskaźnika zadłużenia budżetu oraz możliwość realizacji projektów nie przewidzianych w planach wy-

datkowania środków UE na lata 2014–2020. Nie zmienia to faktu, że podstawą podejmowania decyzji inwestycyjnych powinien być w każdym przypadku plan biznesowy. Plan taki nie ma jednak na celu odrzucenie projektu, a wybranie jego najkorzystniejszego wariantu realizacji. Chodzi o takie ukształtowanie zasad współpracy z Funduszem, aby projekt współpracy był bardziej korzystny od jego realizacji za pomocą kredytu komercyjnego. Dopiero gdyby okazało się, że nie jest możliwe znalezienie takiego wariantu planu biznesowego, który byłby korzystniejszy od projektu finansowanego kredytem – wówczas o realizacji projektu decydowałyby wyłącznie względy np. społeczne z pominięciem ekonomicznych.

Podstawowe kryteria, które powinny decydować o przyjęciu projektu inwestycyjnego są te same, które stosowane są przy innych inwestycjach: wartość bieżąca netto (*net present value*), wewnętrzna stopa zwrotu (*internal rate of return*) oraz przede wszystkim w tym przypadku kryterium płynności przepływów finansowych.

Wartość bieżąca projektu wskazuje, czy przedsięwzięcie jest efektywne w znaczeniu bezwzględnym, pozwala porównać ten projekt z jego alternatywą w postaci finansowania za pomocą kredytu. Projekt, który uzyska wewnętrzną wartość wyższą jest bardziej efektywny, ale także bardziej bezpieczny.

Wewnętrzna stopa zwrotu to taka wartość stopy dyskonta, przy której wartość bieżąca projektu równa jest zero. Efektywna będzie według tego kryterium ta inwestycja, której stopa dyskonta jest wyższa od rzeczywistego kosztu kapitału bądź przyjętej na innych podstawach oczekiwanej minimalnej stopy zwrotu.

Ważniejszym kryterium od wartości bieżącej projektu i wewnętrznej stopy zwrotu jest płynność finansowa wskazująca, że gmina lub TBS uczestniczące we wspólnym przedsięwzięciu gospodarczym z Funduszem jest w stanie pozyskać takie środki z czynszów od najemców i dzierżawców lokali oraz powierzchni, a ponadto oprócz pokrywania bieżących kosztów eksploatacji obiektów będzie w stanie płacić do spółki celowej czynsz na poziomie corocznie umarzanych udziałów.

Te argumenty wskazywałyby w przypadku powierzchni mieszkaniowych, że inwestycje z Funduszem powinna prowadzić raczej TBS, a nie bezpośrednio gmina. Do rzadkości należy w Polsce przypadek, gdy czynsz płacony gminie przez mieszkańców jest tak samo wysoki jak w TBS. W przypadku powierzchni użytkowych tego rodzaju uwarunkowania nie występują.

Wydatki, z jakimi powinny liczyć się gmina lub TBS podejmująca współpracę z Funduszem, są następujące:

1. podstawowym wydatkiem będzie opisywany wyżej czynsz w celu wykupu udziałów Funduszu w spółce celowej. Prawdopodobnie będzie on znacznie przekraczał połowę wysokości czynszów jaki płać lokatorzy i użytkownicy. Umowa dzierżawy nieruchomości na rzecz gminy lub TBS będzie prawdopodobnie indeksowana corocznie o wskaźnik inflacji lub podobny w skutkach finansowych (np. suma stopy bazowej WIBOR 3M). Jedną z istotniejszych spraw w trakcie negocjacji umowy inwestycyjnej jest określenie wysokości marży Funduszu (prawdopodobna wysokość na poziomie 2–3%);

2. istotne koszty dotyczyć mogą zlecenia prac związanych z opracowaniem dokumentacji projektowej wymaganej do realizacji inwestycji budowlanych. Dokumentacja ta będzie podstawą uzyskania prawomocnych decyzji administracyjnych, w szczególności pozwoleń na budowę. Można zakładać, że dokumentacja ta zostanie wniesiona aportem do spółki lub jej koszty zostaną zwrócone do gminy lub TBS przez spółkę celową. Można również przyjąć, że dalsze działania związane z przetargami na generalnego wykonawcę robót, nadzorem autorskim i inwestorskim, innymi przetargami związanymi z realizowaną inwestycją obciążać będą spółkę celową;
3. drugim co do wielkości wydatkiem gminy lub TBS będą ponoszone cyklicznie opłaty eksploatacyjne związane z utrzymaniem nieruchomości oraz infrastruktury i wyposażenia. W szczególności mogą one dotyczyć: kosztów zarządzania nieruchomością, remontów, podatku od nieruchomości, opłat z tytułu wieczystego użytkowania gruntów, ubezpieczenia majątku, ochrony, mediów, prac porządkowych;
4. wydatkiem, który może wystąpić (nie musi) obciążając gminę lub TBS jest nieplanowany wzrost kosztów budowy;
5. niezależnie od tego, że zarząd spółki celowej nie będzie pobierał wynagrodzenia, gmina lub TBS obciążona zostanie opłatą administracyjną za obsługę spółki w wysokości 5 tys. zł miesięcznie indeksowaną corocznie według wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Wszystkie tu wymienione wydatki i koszty wymagają szczególnych obliczeń i negocjacji. Z uwagi na stosunkowo długi okres wspólnego przedsięwzięcia (spłaty udziałów Funduszu w spółce celowej) – do 25 lat powinno być możliwe takie rozłożenie harmonogramu płatności czynszu, aby gmina lub TBS całkowicie finansowała przedsięwzięcie z czynszów. Oznacza to, że w znacznym stopniu realizacja tego projektu zależy od: jego wartości, w szczególności udziału Funduszu; kosztów eksploatacyjnych ponoszonych przez gminę lub TBS oraz wysokości czynszów uzyskiwanych od najemców-lokatorów i przedsiębiorców dzierżawiących powierzchnie.

Ryzyko dla gminy lub TBS w przypadku braku zapłaty czynszu wiąże się z tym, że Fundusz prawdopodobnie przejąłby bezpośrednio czynsze lokatorów i innych użytkowników, a jeśli takie rozwiązanie nie byłoby skuteczne dla zwrotu zainwestowanych w spółkę środków, spółka celowa zbyłaby nieruchomość, wypłacając Funduszowi równowartość udziałów.

PODSUMOWANIE

Fundusz Muncypalny działa na zasadzie komercyjnej, stąd trudno oczekiwać, że jego oferta będzie korzystna dla wszystkich bez wyjątku gmin. Przy pewnych założeniach jest to możliwe, przy innych współpraca z Funduszem może

okazać się mniej celowa aniżeli wykorzystanie dla realizacji inwestycji kredytu bankowego. Wspólne przedsięwzięcie z Funduszem Muncypalnym można traktować jako alternatywę innego sposobu finansowania inwestycji, w przypadku zaś zadłużonych gmin potrzebujących nakładów na inwestycje mieszkaniowe i rewitalizacyjne, Fundusz może być jedyną szansą na realizację tych zamierzeń.

BIBLIOGRAFIA

- Bubak A., 2014, *Prezentacja Funduszu Muncypalnego*, <https://tfibgk.com.pl/download/201605PrezentacjaFuM.pdf> (dostęp: 20.05.2016 r.).
- Byjoch K., Klimek D., 2015, *Spółka komunalna. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Szydło M., 2008, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa.
- Portal Funduszy Europejskich*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/projekty/lista-projektow/lista-projektow-realizowanych-z-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020/> (dostęp: 20.05.2016 r.).
- Ustawa z 3 lipca 1947 roku o popieraniu budownictwa (DzU nr 52, poz. 270).
- Ustawa z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (DzU nr 133, poz. 654).

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza możliwości i celowości współpracy gmin i Towarzystw Budownictwa Społecznego z Funduszem Muncypalnym TFI BGK S.A. Fundusz Muncypalny utworzony przez Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych BGK S.A. jest zupełnie nowym instrumentem zarejestrowanym 30 grudnia 2015 r. Jego konstrukcja prawna i finansowa wskazuje, że może być długoterminowym inwestorem finansowym (perspektywa finansowania od kilkunastu do 25 lat) w obszarze nieruchomości kubaturowych realizowanych przez gminy lub podległe im spółki komunalne. W szczególności dotyczy to gmin i TBS, które w wyniku realizacji w latach 2007–2013 inwestycji współfinansowanych ze środków Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego charakteryzują się wysokim wskaźnikiem zadłużenia uniemożliwiającym inwestycje oraz planują inwestycje nie możliwe w praktyce do finansowania ze środków FS i EFRR w perspektywie do 2020 roku. Podstawowym celem artykułu jest analiza korzyści i niekorzyści, jakie mogą wynikać z korzystania przez gminę z nowego instrumentu finansowego. Do jego zalet zalicza się przede wszystkim możliwość uruchomienia projektów inwestycyjnych przy minimalizacji tzw. udziału własnego, bez istotnego obciążania bieżącego budżetu gminy, dostęp do długoterminowego finansowania uwzględniającego specyfikę jednostek samorządowych, jasne i z góry określone dla obu stron zasady realizacji projektu, zagwarantowany mechanizm wyjścia Funduszu z inwestycji zapewniający przekazanie stronie samorządowej pełnej kontroli nad spółką. Do wad można zaliczyć m.in. konieczność zapewnienia dość wysokiej rentowności projektu w celu spłaty Funduszu. W artykule zaakcentowana jest również szczególna rola Banku Gospodarstwa Krajowego S.A. w udzielaniu wsparcia budownictwa mieszkaniowego w gminach.

Kluczowe słowa: Fundusz Muncypalny, finansowanie inwestycji, budownictwo

Municipal Fund – the instrument to support the development of housing in municipalities

Summary

The subject of the article is to analyze the possibility and legitimacy of cooperation of municipalities and housing associations with the Social Fund Municipal TFI SA BGK. The Municipal Fund created by the Society of Investment Funds SA BGK is a completely new instrument registered on 30 December 2015. Its legal and financial structure indicates that it could be the long-term financial investor (the perspective of financing from several to 25 years) in the area of real estate cubic implemented by municipalities or their subordinate municipal companies. In particular, it applies to municipalities and TBS, as a result of the implementation in 2007–2013 of investments co-financed by the Cohesion Fund and the European Regional Development Fund, which are characterized by a high ratio of debt which prevents investments and plan the impossible investments, in practice, of financing from the CF and the ERDF to 2020. The main aim of this article is to analyze the advantages and disadvantages that may result from using the new financial instrument by the municipality. The advantages include mainly the ability to launch investment projects while minimizing so-called own shares, without significantly charging the current municipal budget, the access to long-term financing taking into account the specificity of local government units, the bright and predetermined for both the rules of the project, the guaranteed exit mechanism of the Fund from the investment ensuring the transfer of full control over the company to local government. The disadvantages include, among others, the need to ensure a fairly high profitability of the project in order to repay the Fund. The article is also accentuated by the special role of the Bank Gospodarstwa Krajowego SA in providing support housing in municipalities.

Keywords: Municipal Fund, investment financing, the building

JEL: G11, G23, L74, O51, R51