

Piotr Idczak, Ida Musiałkowska, *Financial engineering in sustainable funding of urban development in the EU. Reflections on the JESSICA Initiative*, De Gruyter, Berlin/Boston, 2022, ss. 243.

Jedną z wielu korzyści przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. są środki finansowe przekazywane do naszego kraju z budżetu unijnego w ramach polityki spójności i Wspólnej Polityki Rolnej oraz różnych instrumentów i funduszy wspólnoty. Zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów RP, wg stanu na koniec lipca br., od początku naszego członkostwa 1 maja 2004 r. bilans transferów pieniężnych między Polską i UE wyniósł 160,1 mld. euro netto¹. Z punktu widzenia oceny tej kwoty ważna jest nie tylko jej wielkość, ale też, a nawet przede wszystkim długotrwałe efekty jej wykorzystania.

Jednym z wielu kierunków wydatków funduszy unijnych ważnych dla Polski jest wsparcie inwestycji w obszarach miejskich². Istotną rolę odgrywa tu utworzony w 2005 r. i wprowadzony w życie w okresie finansowania 2007–2013 instrument należący do grupy instrumentów inżynierii finansowej – JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*). W założeniach polityki spójności na lata 2007–2013 znalazły się wówczas działania dotyczące finansowania odnowy terenów miejskich. Instrument JESSICA, będący odpowiedzią na ten kierunek działań stanowi wspólne europejskie wsparcie dla zrównoważonych inwestycji w szczególnych regionach, jakimi są obszary miejskie, zwłaszcza obszary dużych aglomeracji miejskich. Wsparcie finansowe w ramach tego instrumentu, mające charakter zwrotny finansowane jest między innymi przez europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne. Tak samo, jak w przypadku wszystkich funduszy unijnych ważna jest efektywność działań podejmowanych przy pomocy wsparcia w ramach tej inicjatywy³.

Ocena efektywności inicjatywy JESSICA, jednego z instrumentów poprawiających sytuację w zdegradowanych obszarach miejskich jest jednym z celów publikacji przygotowanej przez Piotra Idczaka i Idę Musiałkowską. Książka pt. „Financial engineering in sustainable funding of urban development in the EU. Reflections on the JESSICA initiative” jest efektem wieloletnich badań tych Autorów nad możliwościami wykorzystania funduszy unijnych, w tym przede wszystkim w ramach inicjatywy JESSICA dla polepszenia warunków w obszarach miejskich wymagających rewitalizacji. Wielostronne podejście do tego tematu ma swoje odzwierciedlenie w treści publikacji odpowiadającej na następujące cele:

- 1) zdefiniowanie inicjatyw, które przez zintegrowane podejście przyczyniają się do poprawy warunków życia i otoczenia biznesowego w zdeprymowanych, ubogich obszarach miasta. Wskazanie aspektów przestrzennych, gospodarczych, społecznych, środowiskowych i zarządzania rewitalizacją tych obszarów;
- 2) identyfikacja skutecznych działań zintegrowanej rewitalizacji w wybranych miastach europejskich i budowa modelu zintegrowanej rewitalizacji miast mającego zastosowanie w odniesieniu do miast europejskich;
- 3) określenie miejsca rewitalizacji miast w tzw. podejściu zintegrowanym, mającym na celu osiągnięcie spójności terytorialnej;

¹ <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska>, 28.09.2023.

² Znaczenie miast w rozwoju państw członkowskich podkreślono poprzez poszerzenie nazwy Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej (DG REGIO) o wymiar miejski. Obecna nazwa to DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej.

³ Szczegółową charakterystykę JESSICA oraz ogólne informacje dotyczące jej wdrażania w Polsce przedstawiono w rozdziale 4.

- 4) ocena i porównanie zasad i systemu instytucjonalnego stosowanego w odniesieniu do instrumentu JESSICA z modelowym podejściem do zintegrowanej rewitalizacji miast;
- 5) ocena skuteczności inicjatywy JESSICA, jako instrumentu poprawy sytuacji w ubogich obszarach miejskich i zmniejszenia nierówności w miastach, a przez to do osiągnięcia celów polityki miejskiej na poziomie krajowym i europejskim;
- 6) rekomendacje dla decydentów i argumenty w debatach politycznych na temat sposobu poprawy inicjatyw rewitalizacyjnych w ubogich obszarach miejskich z wykorzystaniem instrumentów inżynierii finansowej.

Na szczególną uwagę zasługuje przedstawiony w rozdziale 1 model procesu powstawania zniszczonych, ubogich obszarów w miastach, ukazujący omówione szczegółowo w treści rozdziału czynniki wpływające na ich powstawanie i jednocześnie oddziałujące na siebie nawzajem. Procesy urbanizacyjne, korzyści i niekorzyści aglomeracji, znaczenie miejsca w rozwoju miast, rozwój zrównoważony miast, wybrane aspekty rewitalizacji miast, zintegrowane podejście terytorialne czy wreszcie polityka miejska, jako część polityki spójności to tylko niektóre wybrane tematy poruszone w części teoretycznej opracowania. Omówienie wszystkich, niejednokrotnie skomplikowanych i wielowątkowych zagadnień podporządkowane jest bardzo wyraźnie celom sformułowanym we wstępie, co wpływa na uporządkowanie i przejrzystość zawartych w tej części publikacji treści.

Część empiryczna opracowania realizująca cel 5 i 6, to pierwsza tak szczegółowa i całościowa analiza i ocena wykorzystania inicjatywy JESSICA w Polsce. Badanie poruszające wiele aspektów pozwalających na ocenę zarówno samego procesu wdrażania tego instrumentu, jak i osiągniętych efektów, czyli wpływu projektów na obszary miejskie, wymagało zebrania bardzo dużej ilości informacji niedostępnych w publicznej bazie danych. Potrzebne informacje uzyskano z wielu źródeł. Ogólne dane dostępne w urzędach marszałkowskich województw realizujących inicjatywę JESSICA oraz instytucji zarządzających funduszami rozwoju obszarów miejskich uzupełniono m.in. badaniami terenowymi, analizą opisów projektów i raportów ewaluacyjnych. Do zbierania danych wykorzystano również metodę obserwacji uczestniczącej i wywiadów oraz oceny ekspertów.

Ponieważ istotną cechą projektów JESSICA jest ich złożoność, tj. wsparcie rozwoju obszarów miejskich w ich wymiarze gospodarczym, społecznym, środowiskowym, instytucjonalnym i zarządczym, do ich badania oraz osiągniętych poprzez ich realizację rezultatów przyjęto niezbędne w takiej sytuacji wielotorowe podejście. W pierwszym z nich zbadano zdolność projektów do generowania przychodów w podstawowej działalności inwestorów, wywołania pozytywnych efektów rynkowych w postaci nowych miejsc pracy, produktów lub usług oraz pozytywnych skutków społecznych przez projektowane inwestycje, czyli spełnienia podstawowych wymagań dla projektów finansowanych przez JESSICA. Drugi kierunek badań pozwolił na odpowiedź czy projekty realizowane w ramach JESSICA odpowiadają celom zrównoważonego rozwoju miast. Celem trzeciego etapu (kierunku) badań było mapowanie projektów JESSICA dla zobrazowania ich powiązań przestrzennych oraz identyfikacja terytorialnego wpływu tych projektów na obszary miejskie. Ostatni kierunek badań dotyczył zależności między wielkością miasta a alokacją środków JESSICA oraz zdolnością projektów do zapewnienia spłaty pożyczki.

Poza metodami jakościowymi w badaniach wykorzystano metody ilościowe, m.in. takie jak regresja logistyczna, elipsa odchylenia standardowego będąca narzędziem geoinformatycznym oraz odpowiednie testy i wskaźniki. Wszystkie metody są bardzo dokładnie opisane, co pozwala na przeprowadzenie porównywalnych badań w przyszłości oraz wykorzystanie tych metod do oceny projektów i efektywności wykorzystania innych funduszy.

Znacząca ilość zebranych przez Autorów informacji oraz ich szczegółowość, jak również zastosowane metody badawcze pozwoliły na sformułowanie dużej ilości bardzo istotnych wniosków. Podsumowując wszystkie uzyskane wyniki można stwierdzić, że opracowanie wnosi

wkład zarówno teoretyczny, jak i praktyczny do literatury dotyczącej wykorzystania instrumentów inżynierii finansowej oraz polityki spójności Unii Europejskiej. Cytując Autorów opracowanie „po pierwsze, podkreśla rolę sił rynkowych, jako najpotężniejszych sił urbanizacyjnych odpowiedzialnych za funkcjonowanie miast i mocno podkreśla, że nie można ich ignorować nawet w procesie rewitalizacji miast. Po drugie, przedstawia rewitalizację miast przez pryzmat pięciu wymiarów i określa zestaw działań, które należy uwzględnić w każdym z tych wymiarów. Po trzecie, proponuje nowy model zintegrowanego podejścia do rewitalizacji miast na poziomie europejskim, co stanowi oryginalny wkład tej pracy do literatury. Po czwarte, poprzez samodzielnie stworzoną bazę danych bada inicjatywę JESSICA z perspektywy realizowanych projektów i generowanych przez nie efektów, dostarczając istotnych informacji dotyczących wykorzystania tej inicjatywy w Polsce. Wreszcie przedstawia teoretycznie umocowane i oparte na badaniach rekomendacje dotyczące polityki spójności UE, w tym propozycję nowego systemu instytucjonalnego IESSICA”.

Przedstawione tu zwięzłe podsumowanie podkreślające wieloaspektowe podejście do problematyki wykorzystania jednego z instrumentów inżynierii finansowej, jakim jest JESSICA do finansowania rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich, książkę autorstwa Piotra Idczaka i Idy Musiałkowskiej można polecić wielu odbiorcom. Może być interesująca zarówno dla osób zajmujących się problematyką urbanizacji i rozwoju miast, zagadnień związanych z rozwojem zrównoważonym, polityką spójności UE, instrumentami inżynierii finansowej oraz oceną i zarządzaniem projektami, w tym projektami finansowanymi z funduszy unijnych. Zastosowane metody badawcze, jak już wspomniano mogą też być wykorzystane w innych badaniach. Dużym walorem publikacji jest również jej bardzo dobre przygotowanie od strony metodologicznej.

EWA MAŁUSZYŃSKA
emerytowany pracownik UEP
ORCID: 0000-0002-4106-097X