

**IDA MUSIAŁKOWSKA
PIOTR IDCZAK**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

**OCENA DOPASOWANIA
PROJEKTÓW REALIZOWANYCH W RAMACH
INICJATYWY JESSICA DO POTRZEB
WYSTĘPUJACYCH NA OBSZARACH MIEJSKICH***

Abstract: The Adjustment Assessment of Projects Implemented within the JESSICA Initiative to the Specific Needs of Urban Areas. Regeneration – an integrated process of activities undertaken in the spatial, social and economic dimensions – should lead to the improvement of the living conditions of inhabitants of degraded urban areas. The European Union in 2007-2013 allocated financial resources for this purpose in the form of JESSICA initiative which is based on financial engineering mechanism. Experiences gained so far allow conclusions to be drawn that JESSICA is a highly financially-efficient instrument but, however, not always delivers the desired outcomes in the spatial and social sphere. The scope of projects often is limited to infrastructural investments and does not reflect the complexity of regeneration process. In the article the authors analyse experiences of the five Polish regions with the use of JESSICA, point out main problems and formulate recommendations for sustainable urban policy.

Keywords: JESSICA, financial engineering instruments, regeneration, sustainable urban development.

Wstęp

Miasta zajmują kluczowe miejsce w systemie osadniczym kraju i poszczególnych regionów. W wymiarze funkcjonalnym odgrywają rolę ośrodków wzrostu, które w zależności od ich wielkości i znaczenia w układzie osadniczym bezpośrednio oddziałują na otaczające je obszary. Kondycja społeczno-gospodarcza miast, a także zachodzące w nich procesy mają istotne znaczenie dla rozwoju obszarów otaczających i odwrotnie – miasta poprzez swoje ścisłe powiązania z otoczeniem dostosowują

* Praca zrealizowana w ramach projektu badawczego NCN nr 2015/19/D/HS5/01561.

się do postępujących przemian. Ten całokształt zmian jest nieodłącznym elementem procesu urbanizacji, który przez swój wielowymiarowy charakter w sposób dynamiczny kształtuje rozwój miast na płaszczyźnie demograficznej, społecznej, ekonomicznej, przestrzennej, ekologicznej i prawnej [Szymańska, Biegańska 2011: 15-19]. Miasta są swego rodzaju terytorialnymi systemami społecznymi, które pełnią określone funkcje centralne wobec otaczających je obszarów. Rola otoczenia rośnie wraz ze wzrostem i rangą miast w systemie osadniczym. Dlatego też sukces całego systemu determinowany jest przez możliwości rozwoju miast. Konieczna w tym względzie równowaga może być zapewniona w warunkach prowadzenia polityki rozwoju opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju [Mierzejewska 2010: 115-157].

Badania dotyczące sytuacji w polskich miastach przeprowadzone pod koniec pierwszej dekady XXI w. wskazują, że urbanizacja przestaje być postrzegana wyłącznie jako środek pożądanego rozwoju społeczno-gospodarczego. Relatywnie szybko zachodzące zmiany w przestrzeni miejskiej przy ograniczonej skuteczności działań z zakresu polityki rozwoju i polityki przestrzennej prowadzą do narastania zróżnicowania społeczno-przestrzennego [OECD 2011: 57-96]. Jednym z głównych zdiagnozowanych problemów polskich miast jest względnie wysoki poziom dysproporcji społeczno-ekonomicznych występujących na obszarach miejskich. Występujące nierówności będące wynikiem postępującej degradacji substancji materialnej, tj. budynków i infrastruktury miejskiej, a także niekorzystnych zmian demograficznych, negatywnie oddziałują na lokalny rynek pracy i zniechęcają przedsiębiorstwa do inwestowania [Jarczewski 2009]. Raport przygotowany w 2010 r. na potrzeby ówczesnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wśród najważniejszych problemów występujących w miastach wymienia m.in. utratę dotychczasowych funkcji ekonomicznych przez całe miasta lub ich dzielnice, nasilające się zjawisko depopulacji zwłaszcza wśród ludzi młodych, a także postępujący proces suburbanizacji i żywiołowego rozlewania się zabudowy miejskiej [MRR 2010]. Negatywne zjawiska występujące w miastach wpływają na niepożądane tendencje rozwojowe na obszarach podmiejskich, co potęguje problemy w całym systemie osadniczym. Stąd potrzeba prowadzenia zrównoważonej polityki rozwoju obszarów miejskich.

Procesem, który w sposób kompleksowy definiuje działania mające na celu wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich jest rewitalizacja. Jest zbiorem zintegrowanych działań ukierunkowanych na rozwiązanie problemów zdegradowanych obszarów miejskich przez doprowadzenie do trwałej poprawy gospodarczych, fizycznych, społecznych i środowiskowych warunków obszaru [Roberts 2002: 17].

Duża skala zjawiska nagromadzenia problemów na obszarach miejskich z jednej strony oraz ograniczona liczba środków na działania rewitalizacyjne z drugiej strony spowodowała, że na poziomie UE zdecydowano się zwiększyć dostępność środków finansowych na projekty z zakresu rewitalizacji, przy zastosowaniu finansowego instrumentu zwrotnego w postaci inicjatywy JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*). W latach 2007-2013 jedenaście państw

członkowskich UE, w tym Polska, zdecydowało się skorzystać z tego instrumentu [*European Commission* 2017].

Celem opracowania jest ocena projektów zrealizowanych w ramach inicjatywy JESSICA pod kątem ich dopasowania do potrzeb wynikających z nagromadzenia stanów kryzysowych na obszarach miejskich¹. Realizacja tego zadania będzie możliwa przez skonfrontowanie rezultatów osiągniętych w wyniku realizacji projektów z modelowym (zintegrowanym) podejściem do rewitalizacji obszarów miejskich obejmującym wymiar ekonomiczny, społeczny i przestrzenny. Zakres prac badawczych obejmuje wszystkie zrealizowane projekty we wszystkich województwach Polski, w których wdrożono inicjatywę JESSICA. W przyjętym postępowaniu badawczym wykorzystano podejście bazujące na ewaluacji realistycznej, w którym dla potrzeb testowania modelu teoretycznego skonstruowano miarę pozwalającą oszacować stopień osiągnięcia założeń procesu rewitalizacji przez zrealizowane projekty. Prowadzona analiza ma charakter rozpoznawczy i należy ją traktować jako wstępny krok do bardziej zaawansowanych badań.

1. Inicjatywa JESSICA jako instrument finansowania rewitalizacji miast

Inicjatywa JESSICA jest instrumentem finansowania działań ukierunkowanych na szeroko rozumiany zrównoważony rozwój obszarów miejskich z uwzględnieniem procesów rewitalizacji miast. Jest to instrument polityki spójności UE, promujący wykorzystanie mechanizmów finansowania zwrotnego inwestycji (pożyczek czy gwarancji), dzięki czemu zwiększa się pula dostępnych, ale ograniczonych środków bezzwrotnych. JESSICA opracowana została przez Komisję Europejską we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) – który może pełnić funkcję menedżera funduszu powierniczego i który działa wspólnie z Bankiem Rozwoju Rady Europy.

Została ona zapoczątkowana w latach 2007-2013 i wykorzystuje środki jednego z funduszy strukturalnych – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, dystrybuowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych. Stanowi to alternatywne podejście do tradycyjnych dotacji, w celu promowania bardziej skutecznych i efektywnych miejskich inicjatyw rewitalizacyjnych. Umożliwia także uzyskanie efektu mnożnikowego prowadzonych działań [*Memorandum...* 2006]. W Polsce w perspektywie 2007-2013 pięć województw zdecydowało się na realizację tej inicjatywy i były to: mazowieckie, pomorskie, śląskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie. Zarządy województw wydzieliły w ramach regionalnych programów operacyjnych od jednego do trzech działań, finansowanych z JESSICA. W przy-

¹ Pod tym pojęciem należy rozumieć obszary miejskie dotknięte lub zagrożone degradacją fizyczną i wykluczeniem społecznym definiowane według kryteriów określonych w art. 47 ust. 1 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006.

padku wszystkich działań beneficjentem (tzw. funduszem powierniczym) był EBI, a podmiotami odpowiedzialnymi za udzielanie pożyczek – trzy banki (tzw. fundusze rozwoju obszarów miejskich): Bank Gospodarstwa Krajowego, Bank Ochrony Środowiska i Bank Zachodni WBK, które utworzyły regulaminy udzielania pożyczek podmiotom (tzw. grupie docelowej), zgodnie z wytycznymi wydawanymi przez instytucje zaangażowane w zarządzanie środkami JESSICA i uszczegółowieniami programów operacyjnych. Grupy docelowe obejmowały wiele podmiotów publicznych i prywatnych (np. jednostki samorządu terytorialnego, spółki komunalne, przedsiębiorców prywatnych oraz partnerstwa publiczno-prywatne).

JESSICA miała wspomagać procesy rewitalizacji i odnowy miast [Turró *et al.* 2007; Tarnawska, Rosiek 2015; Nadler, Nadler 2017]. Działania te, prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz zorientowane na wspieranie jakości życia mieszkańców i kształtowanie przestrzeni miejskich, powinny być realizowane w ramach zintegrowanego podejścia obejmującego trzy wymiary [Lorens, Martyniuk-Pęczak 2009; Kozłowski, Wojnarowska 2011; Musiałkowska, Ideczak 2016]:

1. Wymiar przestrzenny, podkreślający specyfikę danego obszaru, dla którego zdiagnozowano występujące na nim problemy i wskazano szanse rozwojowe. Podejmowane działania interwencyjne muszą uwzględniać zatem specyfikę przestrzeni i odpowiadać na zdiagnozowane problemy. Wymiar ten powinien odgrywać rolę koordynatora i weryfikatora. Realizacja projektów z dofinansowaniem środków JESSICA musiała odbywać się na terenie wskazanym w Zintegrowanych Planach Zrównoważonego Rozwoju Obszarów Miejskich (ZIPROM), czy lokalnych/miejskich planach rewitalizacji (por. regulaminy BGK, BZWBK, BOŚ). Zatem uwzględnienie wymiaru przestrzennego stało się swoistym warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) uzyskania pożyczki w ramach JESSICA (por. część 2. opracowania).
2. Wymiar społeczny, ukierunkowany na przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego i występowanie patologii społecznych, odwrócenia niekorzystnych trendów demograficznych, ubożenia społeczeństwa, walkę z niskim poziomem wykształcenia oraz włączenie mieszkańców w proces podejmowania decyzji w zakresie rewitalizacji. W ramach projektów z inicjatywy JESSICA kładzie się nacisk na aspekt społeczny projektów, który jest szacowany na podstawie przewagi pozytywnych oddziaływań zewnętrznych projektu miejskiego (tzw. elementów społecznych) nad częścią komercyjną inwestycji. Wymogi stawiane projektom obejmują założenia poprawy warunków życia mieszkańców, zmniejszenie oddziaływania negatywnych czynników społecznych czy pozytywne oddziaływanie projektów na środowisko. Natomiast nie wszystkie ze szczegółowo określanych w regulaminach kryteriów muszą być spełniane łącznie. Widać zatem pewne uproszczenie wymogów stawianych projektom w odniesieniu do zakresu wymiaru społecznego rewitalizacji jako takiej.
3. Wymiar gospodarczy, zakładający gospodarcze ożywienie zdegradowanego obszaru, przez przywrócenie aktywności gospodarczej, a w szczególności tworzenie

nowych miejsc pracy. Zakłada się wspieranie lokalnych przedsiębiorców, tworzenie zachęt dla inwestorów zewnętrznych, a także przyciąganie nowych mieszkańców i użytkowników. W wymiarze tym zawiera się efektywność ekonomiczna podejmowanych działań, rozumiana w opracowaniu jako efektywność finansowa (związana z rentownością działań) poszerzona o korzyści, jakie inwestycja przyniesie społeczeństwu. Projekty z dofinansowaniem z inicjatywy JESSICA w podstawowym założeniu miały generować przychód, a nawet zysk, przez co stają się one bardziej opłacalne dla inwestorów. W kryteriach ustalanych przez fundusze rozwoju obszarów miejskich w Polsce założono przede wszystkim konieczność osiągnięcia stopy zwrotu z inwestycji, a zatem konieczności oparcia projektu na elemencie dochodowości. Wynika to z charakteru wsparcia, jakim jest pożyczka.

Dzięki uwzględnieniu trzech wymiarów, a w szczególności społecznego i gospodarczego projekty z JESSICA potencjalnie mogły charakteryzować się większą kompleksowością niż w systemie dotacyjnym oraz być bardziej zróżnicowane (np. centra handlowe, inkubatory przedsiębiorczości, powierzchnie biurowe, akademiki, hotele, parkingi podziemne, itd.). JESSICA wspierała projekty w następujących dziedzinach: infrastruktura miejska (w tym dotycząca transportu, gospodarki wodnej i kanalizacyjnej czy energii), dziedzictwo lub miejsca istotne dla kultury (przyczyniające się do rozwoju turystyki lub innego trwałego ich wykorzystania), zagospodarowywanie terenów pod ponowną zabudowę (w tym z uwzględnieniem oczyszczania i odkażania terenu), tworzenie nowych lokali komercyjnych dla sektorów MŚP, IT oraz B+R, budynki uniwersyteckie czy poprawa wydajności energetycznej [Komisja Europejska 2013a].

Ponadto zakładano też, że inicjatywa ta powinna przynieść też wiele innych, niż już wymienione, korzyści [FE 2011; Komisja Europejska 2013b; Musiałkowska, Idczak 2016], tj.:

- zyskanie *know-how* – JESSICA miała umożliwić instytucjom zarządzającym funduszami strukturalnymi i władzom miejskim skorzystanie z pomocy sektora prywatnego i bankowego, co ma ułatwiać pozyskanie dalszych inwestycji w kolejnych latach, a także zapewnić wydajność techniczną i finansową w fazie wdrażania projektu i podczas zarządzania nim.
- katalizowanie tworzenia relacji partnerskich pomiędzy krajami, regionami, miastami, EBI, CEB, innymi bankami, inwestorami, aby rozwiązywać problemy występujące na obszarach miejskich.

2. Metody prowadzonych badań

Ocena projektów zrealizowanych w ramach inicjatywy JESSICA pod kątem ich skuteczności w niwelowaniu stanów kryzysowych na obszarach miejskich wymaga zastosowania podejścia opartego na paradygmacie pozytywistycznym (funkcjonalistycz-

nym). Cechuje je możliwość tworzenia zintegrowanych systemów weryfikacji założeń za pomocą obiektywnych metod ilościowych. Procesy mają obiektywny przyczynowo-skutkowy charakter. Jest to podejście analityczne, które pozwala na stosowanie uogólnień i empiryczne modelowanie wyników [Czakon 2014; Szydło 2014]. W tym przypadku polega to przede wszystkim na zbadaniu relacji przyczynowo-skutkowych występujących między podjętymi działaniami (projektami) o charakterze interwencji publicznej a ich efektami w formie osiągniętych (wcześniej zamierzonych) stanów (celów) lub pobudzeniu procesów trwale stymulujących osiąganie tych stanów. Przedstawianie zadania badawczego w ten sposób sprowadza się do skonfrontowania przyjętego mechanizmu interwencji i jego rezultatów z teoretycznym modelem jego działania. W efekcie możliwe staje się pokazanie sukcesu lub niepowodzenia danej interwencji oraz, w przypadku porażki, wskazanie działań zaradczych. W tym celu zasadne jest wykorzystanie podejścia badawczego właściwego dla procesu ewaluacji programów publicznych.

W procesie badawczym bazującym na ewaluacji istotne jest to, że możliwe jest stosowanie kryteriów, metod i technik, które z powodzeniem mogą być zastosowane do oceny racjonalności działań publicznych (wykorzystania środków publicznych) ukierunkowanych na poprawę dobrobytu społecznego. Uzyskane wnioski z kolei pozwalają na lepsze zrozumienie procesów społeczno-gospodarczych oraz identyfikowanie metod pobudzania rozwoju [Olejniczak 2008: 21-25]. Należy również zauważyć, że działania ukierunkowane na rewitalizację obszarów miejskich wyróżniają się silnym kontekstem endemicznym, co oznacza, że zadanie badawcze sprowadza się do weryfikacji tego, w jakich warunkach, w jaki sposób oraz w stosunku do jakich grup odbiorców realizowana interwencja jest skuteczna albo niewystarczająca. Z kolei takie ujęcie wymaga wykorzystania elementów podejścia realistycznego w prowadzonej ewaluacji. Podejście to traktuje przedmiot badania jako element złożonej rzeczywistości społecznej i przez przyjęcie odpowiedniego modelu analitycznego umożliwia przeprowadzenie badania poszczególnych komponentów i procesów kształtujących tę rzeczywistość [Pawson, Tilley 2004: 6]. Zasadniczym elementem badania jest stworzenie, a następnie przetestowanie teoretycznego modelu funkcjonowania określonej interwencji.

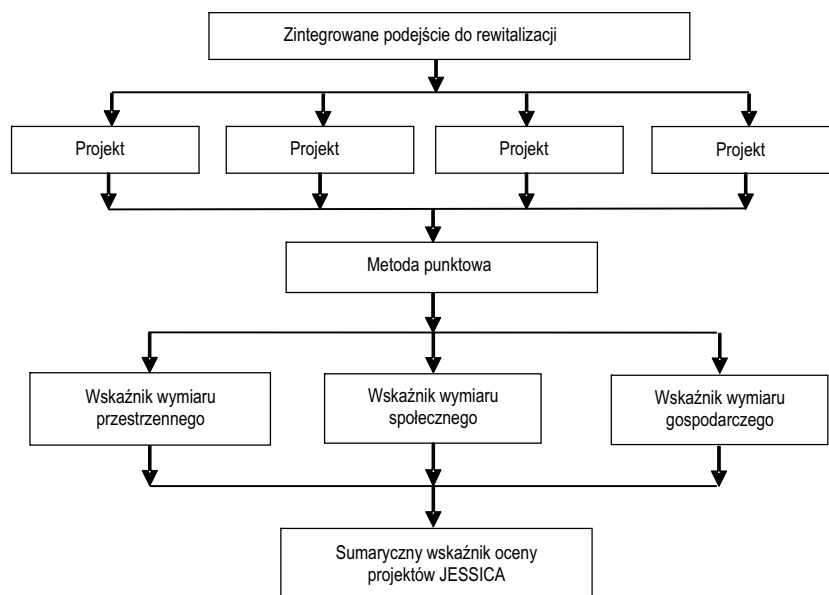
Biorąc pod uwagę powyższe założenia dokonano oceny projektów zrealizowanych w ramach inicjatywy JESSICA na terenie pięciu województw – mazowieckiego, pomorskiego, śląskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego. W tym celu obrano ścieżkę postępowania naukowego, która zgodnie z przyjętym wcześniej podejściem składała się z czterech etapów²:

- zidentyfikowanie i przedstawienie mechanizmu interwencji,
- charakterystyka kontekstu interwencji,
- identyfikacji zamierzonych i niezamierzonych efektów interwencji,
- analiza relacji między trzema wyżej wymienionymi etapami.

² Szczegółowy opis przedstawionego podejścia badawczego do oceny projektów JESSICA, jak również ramy teoretyczne przyjętego mechanizmu interwencji publicznej, tj. rewitalizacji obszarów problemowych na obszarach miejskich przedstawiono w: Musiałkowska, Ideczak [2016: 117-122].

Analiza projektów dokonana została w odniesieniu do zintegrowanego podejścia do rewitalizacji obszarów miejskich obejmującego wymiar przestrzenny, społeczny i gospodarczy (ryc. 1).

W kolejnym etapie procesu badawczego wykorzystano metodę punktową, która za pomocą przyjętej skali ocen wyraża ogólny stan badanego zjawiska – w tym przypadku spełnienie przez projekty JESSICA warunków określonych przez poszczególne wymiary procesu rewitalizacji. Metoda punktowa jest wielokryterialną metodą oceny badanego przedsięwzięcia lub zjawiska. Umożliwia dokonanie pomiaru stopnia osiągnięcia założonego celu za pomocą funkcji celu zdefiniowanej przez wiele kryteriów. Podejście to wykorzystywane jest często do oceny przedsięwzięć złożonych i nieporównywalnych, gdzie niewystraczające jest, a nierzadko nawet niemożliwe, zastosowanie jednej miary opartej na optymalizacji skalarnej uwzględniającej tylko jedno kryterium [Grzeszczyk 2006]. Ważną cechą projektów realizowanych z udziałem funduszy europejskich jest ich wieloaspektowy wpływ na otoczenie, co pociąga za sobą konieczność ujęcia w ocenie również trudnych do skwantyfikowania elementów jakościowych. W tej sytuacji przyjęcie standardowych metod np. z zakresu oceny efektywności projektów mogłoby prowadzić do wypaczenia wyników, a nawet uczynienia ich nieporównywalnymi [Forycki 2016]. Główną wadą metody punktowej jest nadawanie badanym cechom subiektywnych ocen przez oceniających, jak również znaczna czasochłonność i pracochłonność. Natomiast ważną jej zaletą jest uniwersalność i relatywnie prosty do zrozumienia sposób pomiaru oraz interpretacji wyników. Dlatego dla zachowania



Ryc. 1. Przyjęta ścieżka badawcza w ocenie projektów JESSICA

Źródło: Opracowanie własne.

zasad obiektywności i przejrzystości w prowadzonym postępowaniu naukowym, tj. w nadawaniu ocen punktowych badanym obiektom oraz ustalaniu wag poszczególnym kryteriom stosowana jest metoda ekspercka [Szyran-Resiak 2016].

W postępowaniu badawczym przyjęto trzypunktową skalę ocen, tj. 0; 1; 2, gdzie poszczególne wartości oznaczają odpowiednio: warunki zdefiniowane przez poszczególne wymiary procesu rewitalizacji (przedstawione w rozdz. 1) nie zostały spełnione, warunki zostały spełnione w stopniu minimalnym, warunki zostały spełnione³. Postępowanie to przeprowadzono oddzielenie dla każdego z projektów. Etapem finalnym badania było skonstruowanie sumarycznego wskaźnika oceny każdego projektu JESSICA. Jest to miara stworzona na potrzeby niniejszego badania pozwalająca oszacować stopień realizacji wszystkich wymiarów procesu rewitalizacji, inaczej nazywanego zintegrowanym podejściem do rewitalizacji (ryc. 1). Konstruując wskaźnik zróżnicowano istotność poszczególnych wymiarów w uzyskaniu pożądanego rezultatu wynikającego z realizacji projektów. Sprowadziło się to do przyjęcia wag dla wskaźników cząstkowych dla poszczególnych wymiarów: poziom 0,2 dla wymiaru przestrzennego i 0,4 dla wymiarów społecznego i gospodarczego⁴. Wartości wskaźnika nie należy interpretować w sposób bezpośredni jako bezwzględnej oceny projektów. Jego konstrukcja pozwala jednak na dokonanie porównań stopnia realizacji warunków, które powinny być spełnione przy podejmowaniu działań ukierunkowanych na zrównoważony rozwój miast⁵.

Na zakończenie wykorzystując tradycyjne metody analizy statystycznej, w tym zwłaszcza średnią arytmetyczną i miary rozproszenia (odchylenie standardowe – SD i współczynnik zmienności – V), dokonano ogólnej oceny zrealizowanych projektów w podziale na poszczególne województwa.

W badaniu wykorzystano dane udostępnione przez urzędy marszałkowskie wszystkich województw wdrażających inicjatywę JESSICA oraz instytucje pełniące funkcję funduszy rozwoju obszarów miejskich. Uzupełnieniem tych danych były wyniki szczegółowej kwerendy wszystkich projektów JESSICA, studiów literaturowych oraz badań terenowych. Ponadto ważny udział w tworzeniu materiału badaw-

³ Przyjęcie trzystopniowej skali ocen podyktowane było dążeniem do uzyskania wyników dających się wyrazić w postaci binarnej, tj. spełnia lub nie spełnia. Jednak zawężenie odpowiedzi do dwóch przeciwstawnych kategorii pozbawiłoby możliwości ukazania stopnia zróżnicowania efektów zrealizowanych projektów. Dlatego przyjęto również pośredni stopień oceny.

⁴ Zróżnicowana istotność wymiarów rewitalizacji wynika z funkcji, jakie pełnią poszczególne wymiary. Jak podkreślono w rozdz. 1, wymiar przestrzenny powinien determinować zakres projektów i określać tym samym charakter pożądanego rezultatu. Natomiast samo pojawianie się tych rezultatów i stopień ich osiągnięcia jest wyznaczane przez wymiar społeczny i gospodarczy. To zatem te dwa wymiary w największej mierze wskazują, czy projekty JESSICA spełniają cechy zintegrowanego podejścia do rewitalizacji obszarów miejskich. Wymiar przestrzenny natomiast, mimo że determinuje oczekiwane rezultaty, to nie odpowiada w pełni za ich osiągnięcie.

⁵ Zastosowane podejście w założeniach nawiązuje do jakościowej metody analizy i oceny projektów rewitalizacji (Qualitative Assessment Technology – QAT) opracowanej w ramach europejskiego programu URBACT (opis metody oraz przykłady jej zastosowania przedstawiono w: [Bury 2010]).

czego miały wnioski uzyskane przez metody obserwacji uczestniczącej w procesie realizacji JESSICA oraz wywiady z osobami zaangażowanymi w proces wdrażania inicjatywy JESSICA.

3. Uzyskane wyniki

Uzyskane w toku przyjętego postępowania badawczego wyniki wskazują, że większość projektów cechuje występowanie tzw. elementu komercyjnego. Oznacza to, że projekty zapewniają poziom rentowności generujący nadwyżkę finansową, która z kolei umożliwia spłatę pożyczki JESSICA. Mają one głównie charakter inwestycji infrastrukturalnych powodujących przekształcenia obiektów lub terenów. Zakres tych projektów jest bardzo szeroki i obejmuje m.in: centra handlowe, inkubatory przedsiębiorczości, przestrzenie biurowe, hotele, parkingi, targowiska miejskie, obiekty sportowe, ośrodki lecznicze lub rehabilitacyjne, systemy pozyskiwania energii, termomodernizacje budynków publicznych i prywatnych itd. Jest to zgodne z podstawowymi założeniami inicjatywy JESSICA. Potwierdzeniem tego jest wysoki poziom wskaźników cząstkowych opisujących wymiar gospodarczy, zarówno w ujęciu całościowym, jak i na poziomie poszczególnych województw (tab. 1). Jest on istotnie wyższy w porównaniu do wskaźników cząstkowych charakteryzujących wymiar społeczny czy przestrzenny. Jego wartość nie jest jednak zbliżona do poziomu maksymalnego (2,0000), co wskazuje, że wiele projektów nie cechuje się rentownością operacyjną, a element gospodarczy wynika głównie z konkretnych korzyści, jakie inwestycja wygeneruje dla społeczeństwa. Są to projekty, w których finansowanie w formie pożyczki JESSICA nie stanowiło pomocy publicznej. Są one pozbawione elementu biznesowego, a warunek rentowności zastąpiony został zdolnością kredytową inwestora. Przyjęcie takiego rozwiązania możliwe było tylko w przypadku ważnych i pożądaných społecznie projektów dotyczących inwestycji podejmowanych głównie w obiektach użyteczności publicznej. Skala tego typu pożyczek była relatywnie duża, co przełożyło się na mniejszą wartość wskaźnika cząstkowego opisującego wymiar gospodarczy.

Projekty realizowane z inicjatywy JESSICA musiały łączyć element komercyjny z elementem społecznym. Sprowadzało się to do podniesienia potencjału rozwojowego danego obszaru miasta przez wdrożenie rozwiązań, które ograniczą problem wykluczenia społecznego, poprawią atrakcyjność terenu i w konsekwencji przyczynią się do podniesienia jakości życia mieszkańców. Poziom wskaźnika cząstkowego opisującego wymiar społeczny nie jest zadowolający. Oznacza to, że realizowane działania o charakterze społecznym miały często charakter dodatkowy i nie zawsze stanowiły właściwą odpowiedź na realne potrzeby mieszkańców. Dotyczyły np. poprawy kwestii bezpieczeństwa przez instalację monitoringu wizyjnego czy zmniejszenia wykluczenia społecznego przez dostosowania budynków/obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych. Efektów tych nie należy kwestionować. Wynikają one jednak z przepisów prawa

Tabela 1

Wskaźniki cząstkowe i wskaźnik sumaryczny oceny projektów JESSICA*

Lp.	Województwo	Wskaźnik wymiaru przestrzennego	Wskaźnik wymiaru społecznego	Wskaźnik wymiaru gospodarczego	Wskaźnik sumaryczny
1	mazowieckie, $N = 31$				
1.1	\bar{x} – poziom wskaźnika	1,2258	0,5161	1,3226	0,9806
1.2	SD	0,4181	0,6154	0,5320	0,3640
1.3	V	34,11%	119,24%	40,23%	37,12%
2	pomorskie, $N = 45$				
2.1	\bar{x} – poziom wskaźnika	1,1556	0,5556	1,3778	1,0044
2.2	SD	0,3624	0,5398	0,6070	0,4570
2.3	V	31,36%	97,16%	44,05%	45,50%
3	śląskie, $N = 26$				
3.1	\bar{x} – poziom wskaźnika	1,2308	0,9615	1,3462	1,1692
3.2	SD	0,4213	0,4368	0,8294	0,4496
3.3	V	34,23%	45,43%	61,61%	38,45%
4	wielkopolskie, $N = 40$				
4.1	\bar{x} – poziom wskaźnika	1,2000	0,8250	1,3500	1,1100
4.2	SD	0,4000	0,5868	0,6910	0,4732
4.3	V	33,33%	71,13%	51,19%	42,63%
5	zachodniopomorskie, $N = 19$				
5.1	\bar{x} – poziom wskaźnika	1,2632	0,9474	1,8947	1,3895
5.2	SD	0,4403	0,2233	0,3069	0,2292
5.3	V	34,86%	23,57%	16,20%	16,49%
6	Razem, $N = 161$				
6.1	\bar{x} – poziom wskaźnika	1,2050	0,7267	1,4161	1,0981
6.2	SD	0,4037	0,5571	0,6552	0,4408
6.3	V	33,50%	76,67%	46,27%	40,14%

* wartość wskaźnika >1 – poziom zadowalający; wartość wskaźnika <1 – poziom niezadowalający
 Źródło: Opracowanie własne.

lub powszechnie obowiązujących standardów, co oznacza, że najprawdopodobniej i tak zostałyby zrealizowane. Pojawia się zatem pytanie, czy te kwestie powinny stanowić „ważny element społeczny”, którego wymaga się od projektów JESSICA?

W przypadku wymiaru przestrzennego osiągnięto zadowalający poziom wskaźnika cząstkowego. Czynnikiem w najistotniejszym stopniu wpływającym na poziom tego wskaźnika był fakt, że wszystkie projekty *de jure* ujęte zostały w zintegrowanych strategiach lub planach zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Szczegółowa

analiza zakresu projektów i lokalnych uwarunkowań wykazała, że nie zawsze podejmowane działania uwzględniały specyfikę danej przestrzeni i w sposób precyzyjny odpowiadały na zgłaszane potrzeby. Nie oznacza to, że projekty o niskim poziomie wskaźnika wymiaru przestrzennego były niewłaściwe lub niepotrzebne. Odnosi się to raczej do problemu, kiedy realizacja projektu była efektem pojawiających się możliwości inwestycyjnych, a niekoniecznie rezultatem wynikającym z diagnozy potrzeb. Skutkowało to wprowadzeniem nowych funkcji na konkretne obszary, które wprawdzie miały charakter rynkowy, ale nie były dopasowane do przestrzeni miejskiej.

Poziom wskaźnika sumarycznego w każdym z analizowanych regionów wskazuje na spełnienie warunków wynikających z wymiarów rewitalizacji w stopniu zadowalającym. Analizując z kolei wartość tego wskaźnika dochodzi się do wniosku, że w ujęciu całościowym projekty te w stopniu minimalnym spełniły założenia wynikające ze zintegrowanego podejścia do zrównoważonego rozwoju miast. Przyczyną tego stanu rzeczy jest brak kompleksowości wielu projektów, których zakres działań skupiony był wokół jednostronnie określonych efektów (np. modernizacja drogi, termomodernizacja budynku, instalacja urządzeń itp.). Dodać należy, że występują zróżnicowania wartości wskaźnika pomiędzy województwami (najwyższy poziom wskaźnika charakteryzuje województwo zachodniopomorskie, a najniższy – mazowieckie). Uwzględnienie wymiaru gospodarczego i społecznego zaważyło na wartościach dla poszczególnych regionów. Dodatkowych badań wymaga jednak odpowiedź na pytanie, dlaczego tak się stało.

Jak już wyżej wspomniano projekty JESSICA są relatywnie zróżnicowane pod względem zakresu podjętych działań i osiągniętych rezultatów. Potwierdzają to zastosowane w postępowaniu badawczym miary rozproszenia, które wskazują na dość nierównomierny rozkład analizowanych zmiennych wokół wartości wskaźników. Wartości odchylenia standardowego są relatywnie duże zarówno w przypadku wskaźników cząstkowych, jak i wskaźnika sumarycznego. Oznacza to, że stopień spełnienia przez projekty warunków determinujących działania ukierunkowane na zrównoważony rozwój miast jest bardzo zdywersyfikowany. Są projekty, które w pełni spełniają te założenia, ale są również i takie, które cel ten osiągnęły w minimalnym zakresie. Podobnych wniosków dostarcza analiza współczynnika zmienności, którego wartości także informują o bardzo zróżnicowanym wpływie projektów na osiąganie celów leżących u podstaw inicjatywy JESSICA. Analizując to w układzie regionalnym można stwierdzić, że w największym stopniu cele JESSICA zostały spełnione przez projekty zrealizowane w województwie zachodniopomorskim.

Podsumowanie i rekomendacje

Proces rewitalizacji jest złożony i wielowymiarowy. Wymaga też zastosowania złożonych miar interwencji, których rezultaty widoczne będą w wymiarze przestrzennym, społecznym i gospodarczym. Jednym z instrumentów zaproponowanych

przez Komisję Europejską stała się inicjatywa JESSICA zakładająca wsparcie dla zrównoważonego rozwoju miast, w tym rewitalizacji, z użyciem bardziej efektywnych mechanizmów rynkowych opartych na finansowaniu zwrotnym. W opracowaniu przeanalizowano efektywność działań podjętych w pięciu polskich województwach w odniesieniu do trzech wymienionych wymiarów rewitalizacji i zauważono, że przyjęty zakres interwencji oraz wybór projektów zaowocował spełnieniem założeń rewitalizacji w stopniu zadowalającym. W największym stopniu spełnione zostały założenia związane z wymiarem gospodarczym, co wynika przede wszystkim z charakteru formy udzielanego wsparcia. Głównym zaleceniem płynącym z dokonanych analiz jest konieczność dużo lepszego dopasowania projektów do potrzeb lokalnej społeczności, tj. zarówno bardziej precyzyjne określanie obszarów realizacji projektów oraz położenie jeszcze większego nacisku na wymiar społeczny. Powinno to przyjąć formę wymagania większej kompleksowości zakresu projektów.

Dalszych pogłębionych badań wymaga odpowiedź na pytania o relatywnie duże zróżnicowanie podejścia do kształtowania wymogów stawianych projektom realizowanym z inicjatywy JESSICA (szczegółowa analiza wymiarów rewitalizacji) i dokonywanie ich wyborów w poszczególnych województwach. Ponadto w celu zmniejszenia lub wyeliminowania subiektywizmu zastosowanej metody punktowej należy wykorzystać w dalszych pracach bardziej zaawansowane techniki badawcze pozwalające w większym stopniu uwzględnić różnorodność efektów powstałych w wyniku realizacji projektów.

Literatura

- Bury K., 2010, *Zastosowanie wielokryterialnej metody QAT w ocenie programów i projektów rewitalizacji*, [w:] *O budowie metod rewitalizacji w Polsce – aspekty wybrane*, K. Skalski (red.). Instytut Spraw Publicznych UJ w Krakowie, Kraków: 65-90.
- Czakon W., 2014, *Kryteria oceny rygoru metodologicznego badan w naukach o zarządzaniu*. Organizacja i Kierowanie, nr 1.
- European Commission, 2017, *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006*, Pobrane z: [http://ec.europa.eu/regional_policy].
- FE, 2011, Inicjatywa JESSICA, Pobrane z: [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/Aktualnosci/Strony/Jessica_240310.aspx].
- Forycki Z., 2016, *Metody pomiaru efektywności projektów innowacyjnych*. Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 418: 61-68.
- Grzeszczyk T., 2010, *Analiza wielokryterialna w ocenie projektów europejskich*. Pobrane z: [http://www.ptzp.org.pl/files/konferencje/kzz/artyk_pdf_2010/62_Grzeszczyk_A_T.pdf].
- Jarczewski W., 2009, *Skala degradacji miast w Polsce*, [w:] *Przestrzenne aspekty rewitalizacji – śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, W. Jarczewski (red.). Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

- Komisja Europejska, 2013a, *JESSICA: wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji na obszarach miejskich*, Pobrane z: [http://ec.europa.eu/regional_policy/the-funds/instruments/jessica_pl.cfm#2].
- Komisja Europejska, 2013b, *Jak działa Jessica*, Pobrane z: [http://ec.europa.eu/regional_policy/the-funds/instruments/jessica_pl.cfm#3].
- Kozłowski S., Wojnarowska A., 2011, *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Zagadnienia teoretyczne*. Wyd. UŁ, Łódź.
- Lorens P., Martyniuk-Pęczek J., 2009, *Wybrane zagadnienia rewitalizacji miast*. Wyd. „Urbanista”, Gdańsk.
- Memorandum of Understanding in respect of a coordinated approach to the financing of urban renewal and development for the programming period 2007-2013 of the Community structural funds between the European Commission, the European Investment Bank and the Council of Europe Development Bank*, 2006, Pobrane z: [http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/jjj/doc/pdf/urban_mou_signed.pdf].
- Mierzejewska L., 2010, *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*. Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
- MRR, 2010, Raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby przygotowania Przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce, Warszawa.
- Musiakowska I., Idczak P., 2016, *The Use of Repayable Financial Instruments in the Process of Regeneration of Degraded Urban Areas on the Example of the JESSICA Initiative*, [w:] *Changes and Challenges in the Modern World Economy. Recent Advances in Research on International Economics and Business*, T. Rynarzewski, M. Szymczak (red.). PUEB Press, Poznań: 115-136, url: [<https://depot.ceon.pl/handle/123456789/12083>].
- Nadler M., Nadler C., 2017, *Promoting Investment in Sustainable Urban Development with JESSICA: Outcomes of a New EU Policy Initiative*. Urban Studies: 1-20, doi: 10.1177/0042098017702815.
- OECD, 2011, *OECD Urban Policy Reviews: Poland 2011*, OECD Publishing. [<http://dx.doi.org/10.1787/9789264097834-en>].
- Olejniczak K., 2008, *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych Interreg III*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Pawson R., Tilley N., 2004, *Realist Evaluation*, [http://www.communitymatters.com.au/RE_chapter.pdf].
- Roberts P., 2002, *The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration*, [w:] *Urban Regeneration. A Handbook*, P. Roberts, H. Sykes (red.). Sage Publition, London, Thousand Oaks, New Dehli: 9-36.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*.
- Szydło J., 2014, *Paradygmaty kultury organizacyjnej*. Economics and Management, nr 6 (4): 82-94. DOI: 10.12846/j.em.2014.04.06.
- Szymańska D., Biegańska J., 2011, *Fenomen urbanizacji i procesy z nim związane*. Studia Miejskie, nr 4: 15-38.

- Szyran-Resiak A., 2016, *Systematyka metod pokrewnych możliwych do zastosowania w ocenie jakości działalności marketingowej organizacji*. Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku, Nauki Ekonomiczne, t. XXIII: 87-98.
- Tarnawska K., Rosiek J.. 2015, *The JESSICA Initiative: An Instrument for Urban Sustainable Development. Examples Of Urban Regeneration in Silesia (Poland) and Central Moravia (Czech Republic)*. Comparative Economic Research, nr 18(2): 119-138, doi: 10.1515/ceer-2015-0015.
- Turró M., Field B, Carbonaro G., 2007, *A Changing Scenario for European Support of Urban Renewal*. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9: 573-577.