

Sławomira Kańduła

Inicjatywa JESSICA jako innowacyjna metoda wykorzystania funduszy strukturalnych do finansowania rozwoju obszarów miejskich

Ekonomiczne Problemy Usług nr 37, 31-40

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

SLAWOMIRA KAŃDULA

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

INICJATYWA JESSICA JAKO INNOWACYJNA METODA WYKORZYSTANIA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH DO FINANSOWANIA ROZWOJU OBSZARÓW MIEJSKICH

Wprowadzenie

Problematyka finansowania rozwoju obszarów miejskich nabiera w ostatnich latach coraz większego znaczenia. Wynika to z dominującej roli miast (szczególnie dużych) w stymulowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego miasta, jego bezpośredniego otoczenia, regionu i kraju. Równoległe z dyskusją nad uwarunkowaniami i kierunkami rozwoju polskich miast w warunkach integracji, globalizacji i metropolizacji analizuje się problemy (dysfunkcje) występujące na obszarach miejskich oraz poszukuje się metod ich przezwyciężania. Ponadto w warunkach rosnących potrzeb finansowych i kryzysu finansowego poszukuje się nowych źródeł i instrumentów finansowania działalności organów miejskich, w tym działań z zakresu rozwoju miasta.

Jednym z takich instrumentów może być inicjatywa wspólnotowa JESSICA. Koncepcja inicjatywy JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*)¹ została opracowana przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz Bank Rozwoju Rady Europy (BRRE). Prace nad tą metodą finansowania rozwoju miast rozpoczęto w 2005 roku. Głównym założeniem inicjatywy JESSICA jest wspieranie państw członkowskich Unii Europejskiej w realizacji projektów na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, w tym ich rewitalizacji². Jej celem jest także zachęcenie władz samorządowych do przejścia większej odpowiedzialności za realizację polityki spójności UE wobec przyszłych pokoleń³.

Celem opracowania jest ogólna charakterystyka inicjatywy JESSICA oraz próba wskazania dodatnich i ujemnych stron tego instrumentu finansowania zadań z zakresu od-

¹ Skrót JESSICA oznacza wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji na obszarach miejskich. W polskich publikacjach dotyczących inicjatywy spotyka się zarówno skrót JESSICA, jak i JASSICA.

² W opracowaniu tym pojęcie „rewitalizacja” używane będzie zamiennie z określeniem „zadania/inwestycje z zakresu odnowy i rozwoju miast”.

³ JESSICA: *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*, www.jessica.europa.eu, 22.11.2006 r.

nowy i rozwoju miast w Polsce (z punktu widzenia instytucji zarządzającej programem operacyjnym)⁴.

Ogólna charakterystyka inicjatywy JESSICA

Inicjatywa jest instrumentem finansowym tzw. inżynierii finansowej⁵, z którego uprawnione podmioty mogą uzyskać dodatkowe środki (obok środków z funduszy strukturalnych) w okresie programowania 2007–2013. W okresie tym inwestycje z zakresu odnowy i rozwoju miast mogą być dofinansowywane przez UE⁶ w dotychczasowy sposób (dotacje) lub za pośrednictwem inicjatywy JESSICA⁷. W drugim przypadku można wyróżnić dwa warianty (tryby) wykorzystania inicjatywy. Pierwszy przewiduje utworzenie funduszy rozwoju obszarów miejskich (FROM)⁸. Drugi wariant (tzw. pośredni) wiąże się z powołaniem do życia funduszy powierniczych (FP). Oba rodzaje funduszy mają powstać poprzez przekazanie na ich rachunki części środków zaplanowanych na zadania z zakresu odnowy i rozwoju miast, których źródłem ma być Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). Środki te zostaną uzupełnione środkami EBI, innych instytucji finansowych, prywatnych banków i inwestorów. Środki inicjatywy JESSICA mają być przeznaczone na pożyczki przyznane z funduszy rozwoju obszarów miejskich lub funduszy powierniczych beneficjentom końcowym na podstawie gwarancji ustanowionych przez te fundusze oraz uczestniczące w przedsięwzięciu banki. Z obu rodzajów funduszy państwo członkowskie i instytucja zarządzająca programem operacyjnym będą także otrzymywać wsparcie w postaci dokapitalizowania (wniesienie udziałów lub nabycie akcji) i gwarancji⁹.

⁴ Artykuł jest zmienioną wersją niepublikowanego opracowania mojego autorstwa pt. „JESSICA – nowe źródło finansowania inwestycji z zakresu odnowy i rozwoju miast”.

⁵ Inżynieria finansowa „obejmuje projektowanie, rozwój i zastosowanie innowacji w zakresie instrumentów i procesów finansowych oraz formułowanie twórczych rozwiązań procesów finansowych”. Inżynieria finansowa obejmuje te metody i narzędzia, które rozwiązują problemy finansowe, ale są nowe, twórcze. (J.D. Finnerly: *Financial engineering In corporate finance: an overview*. „Financial Management” 1888, nr 4, cyt. za: K. Jajuga, T. Jajuga: *Inwestycje. Instrumenty finansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 217). Potocznie inżynieria finansowa rozumiana jest też jako sposób finansowania przedsięwzięć gospodarczych, w których wykorzystywane są różne „kombinacje” instrumentów i instytucji finansowych. Działalność taka czasami nazywa się również montażem finansowym.

⁶ Na temat źródeł finansowania rewitalizacji zob. m.in.: S. Kańduła: *Zagraniczne bezzwrotne źródła finansowania rewitalizacji w Polsce*. W: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*. Red. D. Strahl. Prace Naukowe AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 467–476.

⁷ W latach 2007–2013 na wykorzystanie inicjatywy JESSICA zdecydowały się cztery województwa: wielkopolskie, zachodniopomorskie, dolnośląskie oraz małopolskie. W pozostałych województwach przedsięwzięcia rewitalizacyjne finansowane będą z bezzwrotnych dotacji. W takiej sytuacji uruchomienie konkursów będzie możliwe dopiero po zaakceptowaniu przez Komisję Europejską programu dotyczącego rewitalizacji (JESSICA – rewitalizujemy miasto, artykuł redakcyjny dostępny na stronie <http://www.nowe-dotacje.pl/jessica-%E2%80%93-rewitalizujemy-miasto.php>, 29.09.2008 r.).

⁸ Fundusze te są także nazywane funduszami rozwoju miejskiego – *Urban Development Funds* (UDF).

⁹ *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, grudzień 2006, s. 181.

Finansowanie rewitalizacji ze środków rozpatrywanej inicjatywy nie jest obowiązkowe, zależy od decyzji instytucji zarządzającej programem operacyjnym. Instytucje zarządzające programami operacyjnymi (w przypadku programów regionalnych [RPO] w Polsce są to samorządy województw), które chcą korzystać ze środków JESSICA muszą najpierw wyodrębnić część środków EFRR z programu operacyjnego¹⁰ i przekazać je do jednego z dwóch funduszy celowych – funduszu powierniczego¹¹ lub funduszu rozwoju obszarów miejskich. Wyboru funduszu dokonuje instytucja zarządzająca. Następnie instytucje zarządzające RPO negocjują i podpisują porozumienia o finansowaniu zadań z wybranymi funduszami.

Środki inicjatywy JESSICA udostępniane będą w różny sposób, w zależności od tego, który z wymienionych rodzajów funduszy wybierze instytucja zarządzająca. Na rysunku 1 przedstawiono źródła i kierunki przekazywania środków na finansowanie rozwoju miast w warunkach wykorzystywania inicjatywy JESSICA.

Jak już zasygnalizowano, dofinansowywanie inwestycji z zakresu odnowy i rozwoju miast za pośrednictwem inicjatywy może się odbywać w dwojaki sposób¹². *Pierwszy z nich* polega na tym, że instytucja zarządzająca RPO powołuje do życia *fundusz rozwoju obszarów miejskich* (jeden lub kilka), który jest funduszem, z którego finansowane mają być zadania na rzecz odnowy i rozwoju miejskiego (tzw. projekty miejskie), w tym zadania wykonywane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego¹³. Fundusz może być utworzony przez jedną lub kilka gmin miejskich, ze środków zaplanowanych w regionalnym programie operacyjnym na rewitalizację¹⁴. Źródłem przychodów funduszu mogą być także wpłaty z budżetów gmin (miast), środki od banków i instytucji finansowych oraz podmiotów prywatnych. Ponadto fundusz może ubiegać się o pożyczki z EBI, Europejskiego Banku Centralnego oraz innych instytucji finansowych (np. BRE, Dexia).

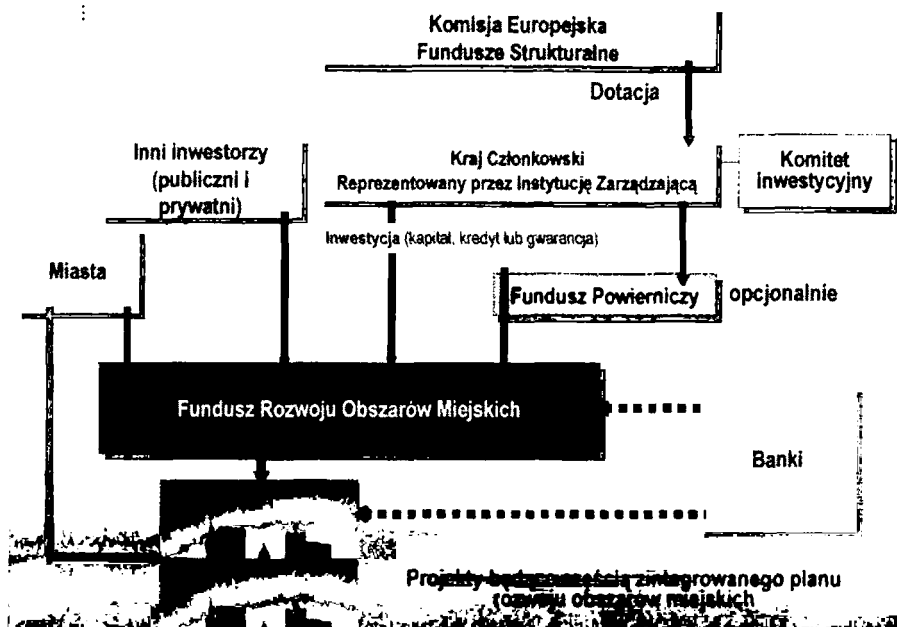
¹⁰ Zaplanowanie wykorzystania inicjatywy JESSICA i zapisanie tego w regionalnym programie operacyjnym nie jest zobowiązujące do jej stosowania.

¹¹ Jako fundusz powierniczy można potraktować EBI.

¹² Oba warianty korzystania z inicjatywy JESSICA omówiono na podstawie: G. Kolivas: *JESSICA – nowa inicjatywa na rzecz zrównoważonej odnowy i rozwoju miejskiego*. REGIO-B4, Financial Engineering, prezentacja dostępna na stronie www.bruksela.lodzkie.pl/export/download/bruksela/JESSICA_PL.ppt, 29.09.2008 r.

¹³ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 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, art. 43.

¹⁴ Wysokość środków zaplanowanych w regionalnym programie operacyjnym na utworzenie FROM lub FP zależy od uznania instytucji zarządzającej. Przykładowo: w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego na rewitalizację zaplanowano ok. 35,4 mln euro pochodzących z EFRR (R. Michalski: *Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–2013. Inicjatywa JESSICA*, prezentacja dostępna na stronie http://www.rpo.wzp.pl/rpo/dokumenty_do_pobrania/inicjatywa_jessica.htm, dostęp 29.09.2008 r.). Z kolei w województwie wielkopolskim – 54,06 mln euro z EFRR (*Wielkopolski regionalny program operacyjny na lata. Szczegółowy opis priorytetów programu operacyjnego*, Poznań, październik 2008 r., wersja 2.2, dokument dostępny na stronie <http://www.rpo.wielkopolskie.pl>, 23.10.2008 r.).



Rys. 1. Schemat przekazywania środków na finansowanie inwestycji z zakresu odnowy i rozwoju miast z wykorzystaniem inicjatywy wspólnotowej JESSICA

Źródło: R. Rybacki: *JESSICA w Polsce – szanse i wyzwania*. JESSICA Task Force, czerwiec 2008, prezentacja multimedialna udostępniona na stronie www.rpo.wzp.pl/download/index/biblioteka/359, 15.09.2008 r.

Działalność funduszu rozwoju obszarów miejskich ma polegać na dofinansowywaniu realizacji inwestycji przyczyniających się do odnowy i rozwoju miast (w tym budownictwa komunalnego). Mogą to być zarówno inwestycje realizowane samodzielnie przez organy samorządowe, jak i przewidziane do wykonania w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Wspieranie tych inwestycji ze środków funduszu ma polegać na: inwestowaniu własnych środków FROM, udzielaniu pożyczek oraz gwarancji (przy umowach partnerstwa publiczno-prywatnego)¹⁵. Wybrane projekty – obok dofinansowania ze środków FROM – mogą uzyskać także dofinansowanie z funduszy strukturalnych. Dotacje udzielane na podstawie programu operacyjnego mogą stanowić część wkładu własnego inwestora. Wsparcie będą mogły otrzymać jednak tylko te projekty, które są zapisane w **zintegrowanym planie trwałego (zrównoważonego) rozwoju obszarów miejskich**¹⁶.

¹⁵ FROM nie będą udzielać dotacji.

¹⁶ *Zintegrowany plan trwałego rozwoju obszaru miejskiego* jest to plan zawierający niezbędny zestaw działań i projektów przyczyniających się razem do trwałego rozwoju społeczności miejskiej. Mówiąc o takich planach, używa się także określeń: plan zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich, lokalny/miejski program rewitalizacji.

Drugi wariant korzystania z inicjatywy JESSICA przewiduje utworzenie (ze środków EFRR zaplanowanych na rewitalizację w regionalnym programie operacyjnym) funduszu powierniczego. **Fundusze powiernicze**¹⁷ (*holding funds*) mają inwestować w kilka funduszy rozwoju obszarów miejskich, zapewniając im w ten sposób kapitał własny, środki na pożyczki i gwarancje. Źródłem przychodów funduszu mogą być także środki EBI oraz innych instytucji finansowych i podmiotów, w tym spółek samorządowych i podmiotów prywatnych. Ponadto fundusz może być dokapitalizowany przez władze województw oraz gmin (miast).

Działalność funduszu powierniczego ma polegać na dofinansowywaniu – utworzonych z udziałem jednostek samorządowych (miast, samorządowych województw) – funduszy rozwoju obszarów miejskich poprzez udzielanie im pożyczek. Fundusz powierniczy ponosi odpowiedzialność za dokonanie oceny funduszy rozwoju obszarów miejskich oraz ich wybór. Wybrane FROM będą otrzymywać wsparcie ze strony funduszu powierniczego także w formie środków kapitałowych i gwarancji. Fundusz powierniczy będzie również monitorował wybór, finansowanie i realizację projektów przez fundusze rozwoju obszarów miejskich oraz składał sprawozdania organowi zarządzającemu.

Zarządzanie środkami funduszu powierniczego leży w gestii władz regionalnych (w tym celu można powołać tzw. komitet sterujący) przy udziale tzw. współmenedżera, eksperta dzielącego się swoją wiedzą oraz doświadczeniem w łączeniu środków publicznych i prywatnych w celu finansowania wspólnych zadań. Współmenedżer odpowiedzialny jest za sporządzanie sprawozdań z wykorzystania środków i wszystkie czynności związane z rozliczaniem się z wykorzystania mechanizmu JESSICA w regionie przed Komisją Europejską. Ze względu na międzynarodowe doświadczenie i prestiż, a także możliwość większego zaangażowania się kapitałowego (dofinansowanie zarówno funduszy powierniczych, jak i FROM) Komisja Europejska rekomenduje do tej roli Europejski Bank Inwestycyjny. Bank ten pobiera prowizję za swoje usługi – max 2% od środków zaangażowanych w fundusz powierniczy rocznie¹⁸.

Oba warianty korzystania z inicjatywy umożliwiają dostęp do źródeł finansowania odnowy i rozwoju miast, jednak z punktu widzenia instytucji zarządzającej programem operacyjnym można wskazać dodatkowe zalety utworzenia funduszu powierniczego. Pierwszą z nich jest to, że fundusz ten przejmuje od instytucji zarządzającej znaczną część prac administracyjnych związanych z finansowaniem inwestycji. Poza tym wyspecjalizowani pracownicy funduszu mogą pełnić rolę doradców przy wyborze właściwych FROM. Nie bez znaczenia jest także możliwość uzyskania dodatkowych środków z tytułu oprocentowania środków funduszu powierniczego na rachunku bankowym¹⁹.

¹⁷ Fundusz powierniczy jest to fundusz założony w celu inwestowania w fundusze rozwoju miejskiego.

¹⁸ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 r., art. 43 ust. 4.

¹⁹ R. Rybacki: *JESSICA w Polsce – szanse i wyzwania*. JESSICA Task Force, czerwiec 2008, prezentacja multimedialna udostępniona na stronie www.rpo.wzp.pl/download/index/biblioteka/359, 20.09.2008 r.

Inicjatywa ma być źródłem finansowania zadań obejmujących np. modernizację i rozbudowę infrastruktury i sieci miejskich, w tym transportu, systemu wodno-kanalizacyjnego, projektów dotyczących efektywności energetycznej, projektów technologii informatycznej i komunikacyjnej, rozwój nieużytków przemysłowych, w tym rekultywację i dekontaminację terenów zanieczyszczonych²⁰. Wskazane jest, aby planowane inwestycje publiczne były atrakcyjne dla podmiotów prywatnych i umożliwiały im osiągnięcie przychodów w przyszłości.

Dodatnie i ujemne strony inicjatywy JESSICA

W Polsce istnieje kilkanaście funduszy, z których można pozyskiwać środki na finansowanie rozwoju obszarów miejskich. Są to zarówno fundusze wyspecjalizowane, jak i takie, z których środków można finansować różnorodne zadania²¹. Porównanie zasad finansowania rozwoju obszarów miejskich z istniejących w Polsce funduszy oraz ze środków inicjatywy JESSICA prowadzi do wniosku, że korzystanie z inicjatywy może wiązać się z uzyskaniem dodatkowych korzyści²², które mogą być rozpatrywane od strony prawnej i ekonomicznej.

Z prawnego punktu widzenia za największą zaletę zastosowania inicjatywy uważa się znacznie większą swobodę w doborze projektów miejskich do finansowania przez FROM oraz doborze form inwestowania (kapitał własny, pożyczki, gwarancje)²³. Funkcjonujące w Polsce fundusze wspierające rozwój obszarów miejskich działają na podstawie ścisłych uregulowań prawnych, w związku z tym rodzaj zadań, które mogą być dofinansowane z ich środków oraz potencjalni beneficjenci tych środków, oraz zasady udzielania pomocy są zazwyczaj dość ograniczone²⁴.

Najogólniej można stwierdzić, że w przeciwieństwie do istniejących funduszy JESSICA jest bardziej elastycznym instrumentem finansowym ponieważ:

- jest kierowana do różnorodnych podmiotów (nie ma zamkniętego kręgu beneficjentów),
- ma szeroki zakres przedmiotowy – różnorodne projekty zaplanowane w planie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich,
- nie ma ograniczeń dotyczących wysokości udzielanych poręczeń i gwarancji,
- nie ma ograniczeń dotyczących wysokości udzielanych pożyczek.

²⁰ *Analiza prawnych uwarunkowań wdrażania inicjatywy JESSICA w Polsce*. Warszawa, 8 września 2008, s. 5.

²¹ Są to m.in. następujące fundusze: Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych, Fundusz Poręczeń Unijnych, Fundusz Dopłat, Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych, Fundusz Termomodernizacji, Krajowy Fundusz Drogowy, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wymienione fundusze, poza ostatnim, są w dyspozycji Banku Gospodarstwa Krajowego.

²² Poza doprowadzeniem do rozwoju zdegradowanych obszarów miejskich.

²³ *Analiza prawnych uwarunkowań wdrażania inicjatywy JESSICA w Polsce...*, s. 18.

²⁴ *Ibidem*, s. 19.

Inicjatywa JESSICA ma na celu zmianę sposobu wykorzystywania środków pochodzących z funduszy strukturalnych. Dotychczas korzystanie z tych funduszy wiązało się z uzyskaniem bezzwrotnego dofinansowania. W przypadku rozpoczęcia funkcjonowania omawianej inicjatywy środki będą inwestowane, co powinno przyczynić się do uzyskania dodatkowych korzyści z ekonomicznego punktu widzenia. W tabeli 1 przedstawiono dodatnie i ujemne strony finansowania inwestycji z zakresu rewitalizacji z wykorzystaniem środków inicjatywy JESSICA, z ekonomicznego punktu widzenia.

Tabela 1

Dodatnie i ujemne strony finansowania inwestycji z zakresu rozwoju i odnowy miast z wykorzystaniem środków inicjatywy JASSICA (z punktu widzenia instytucji zarządzającej RPO)

Strony dodatnie	Strony ujemne i wątpliwości
<ul style="list-style-type: none"> - efekt dźwigni finansowej – „przyciągnięcie” dodatkowych środków - elastyczność związana głównie z udostępnianiem środków w postaci różnych instrumentów finansowych - odnawialny charakter (nie raz w formie dotacji, a wielokrotnie – przez długie lata) - promowanie partnerstwa publiczno-prywatnego - ominięcie zasady n+3 i n+2 - FROM pozostaną po 2013 r. „wiedza i kreatywność” – możliwość otrzymania pomocy ekspertów EBI - wzrost efektywności wykorzystania środków poprzez przekazanie niektórych zadań instytucji zarządzającej funduszom (delegowanie uprawnień) - doświadczenia do wykorzystania w kolejnym okresie programowania UE - środki udostępniane będą „z góry”, z EFRR przekazywana jest zaliczka - efekt promocyjny 	<ul style="list-style-type: none"> - brak w Polsce doświadczeń z funkcjonowaniem funduszy rozwoju obszarów miejskich - wiele niejasności dotyczy tego, na jakich zasadach będą organizowane konkursy, udzielane pożyczki, „wejścia kapitałowe” - dość skomplikowana struktura przepływu środków - bariera mentalna – beneficjenci są przyzwyczajeni do prostszych dotacji - konieczność ponoszenia wydatków związanych z kosztem obsługi funduszu (rocznie 2% środków przekazywanych na rzecz funduszu powierniczego ze środków RPO) - ograniczenie środków regionalnego programu operacyjnego i brak możliwości korzystania z systemu dotacji na rewitalizację - stosunkowo późne wdrożenie inicjatywy JESSICA w stosunku do okresu programowego 2007–2013

Źródło: *Jaspers – Jeremie – Jassica. Nowe inicjatywy w okresie 2007–2013*. Urząd Marszałkowski, Katowice 2007, prezentacja zamieszczona na stronie www.rpo.silesia-region.pl/zalaczniki/2007/03/27/1175027861.ppt, dostęp 20.09.2008 r., ze zmianami własnymi.

Wśród dodatnich stron korzystania z inicjatywy wskazuje się na to, że użycie zwrotnych instrumentów finansowych jest efektywniejszym sposobem wykorzystania środków

EFRR²⁵ oraz bardziej efektywnym mechanizmem finansowania inwestycji ze względu na efekt dźwigni finansowej. Przewiduje się, że nowoczesne zasady funkcjonowania inicjatywy „przyciągną” podmioty z sektora prywatnego (w tym międzynarodowe instytucje finansowe, banki, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne) zainteresowane projektami realizowanymi na podstawie zrównoważonych programów rozwoju obszarów miejskich. Zakłada się przy tym, że będzie to źródłem większych inwestycji i szerszych kompetencji w realizacji projektów i zarządzaniu nimi²⁶.

Dodatnią stroną omawianej inicjatywy jest jej elastyczność, która jest różnorodnie rozumiana. Po pierwsze, elastyczność ta wiąże się z udostępnianiem środków inicjatywy w różnych formach (dokapitalizowanie podmiotów, pożyczki, gwarancje). Po drugie, elastyczność wiąże się z tym, że ze środków inicjatywy można będzie finansować takie przedsięwzięcia, które przynoszą dochód, zapewnią zwrot (spłatę) poniesionych nakładów w całości lub części. Finansowanie projektów zyskowych ze środków funduszy strukturalnych jest niemożliwe²⁷.

„Wypracowane” środki będą następnie przeznaczone na finansowanie nowych zadań związanych z odnową miast. W ten sposób z wielokrotnione będzie wykorzystanie środków RPO przeznaczonych na rewitalizację i zwiększy się efektywność wykorzystania ograniczonych środków pochodzących z funduszy strukturalnych. Inicjatywa ma mieć więc odnawialny charakter. Charakter ten nie wiąże się jednak z nałożeniem na beneficjentów, w tym organy samorządowe, obowiązku zwrotu środków²⁸. Ma to szczególne znaczenie w warunkach spodziewanego zmniejszenia funduszy europejskich w kolejnych okresach programowania, szczególnie po ewentualnym kolejnym rozszerzeniu Unii Europejskiej.

Przewiduje się, że opłacalność inwestycji finansowanych ze środków rozpatrywanej inicjatywy będzie sprzyjać mobilizacji dodatkowych zasobów finansowych pochodzących ze źródeł prywatnych oraz publicznych, a tym samym wspierać realizację inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Zakłada się także, że jednym z efektów zaangażowania w rewitalizację instytucji finansowych i podmiotów prywatnych będzie zwiększenie środków przeznaczonych na inwestycje z zakresu odnowy i rozwoju miast, a więc będzie można przeprowadzać jednocześnie większą liczbę inwestycji (projektów).

Środki inicjatywy JESSICA nie będą przekazywane w formie dotacji, w związku z tym w stosunku do nich nie będzie miała zastosowania zasada $n + 2$ i $n + 3$. Wynika to z tego, że fundusze dysponujące środkami inicjatywy będą prowadzić swoją działalność

²⁵ Odechodzi się tym samym od mało wydajnych jednorazowych dotacji.

²⁶ *Analiza prawnych uwarunkowań wdrażania inicjatywy JESSICA w Polsce...*, s. 23.

²⁷ *Ibidem*, s. 23.

²⁸ R. Rybacki: *JESSICA w Polsce – szanse i wyzwania*. JESSICA Task Force, czerwiec 2008, prezentacja multimedialna udostępniona na stronie www.rpo.wzp.pl/download/index/biblioteka/359, dostęp 20.09.2008 r.

i dofinansowywać inwestycje w miastach przez wiele lat, także w następnych okresach programowania UE²⁹.

Dodatnią stroną omawianego modelu dystrybucji środków z funduszy strukturalnych (inicjatywy) jest także możliwość wykorzystania potencjału finansowego oraz doświadczenia i znajomości rynku przez przedstawicieli sektora finansowego w procesie inwestowania i wykorzystywania kapitału (EBI innych międzynarodowych instytucji finansowych) oraz zarządzania projektami inwestycyjnymi. Jest to ważne, bowiem przy ocenie dotychczasowej absorpcji środków funduszy strukturalnych podkreśla się, że potencjalni inwestorzy/beneficjenci tych środków obawiają się czasami skomplikowanych procedur pozyskiwania tych środków i nie mają doświadczenia, wiedzy i know-how pozwalających na efektywne ich wykorzystanie³⁰. Korzystanie ze środków inicjatywy JESSICA umożliwi więc zebranie doświadczeń w wykorzystywaniu innowacyjnych metod implementacji środków z UE, a możliwość „zlecenia” zarządzania środkami pomocowymi przez przedstawicieli sektora prywatnego i bankowego powinna przyczynić się do efektywnego zarządzania nimi³¹.

Zaletą inicjatywy z punktu widzenia beneficjenta jest to, że środki wypłacane będą przed rozpoczęciem inwestycji (w formie zaliczki), a nie jako refundacja poniesionych nakładów. Warto także zwrócić uwagę na to, że finansowanie rewitalizacji ze środków inicjatywy JESSICA może być wykorzystywane jako element promujący kraj i województwo, oznacza to bowiem, że podmioty te stosują nowoczesne (innowacyjne) metody finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego.

Z funkcjonowaniem rozpatrywanej inicjatywy wiążą się także pewne wątpliwości. Polskie jednostki samorządowe nie mają doświadczeń w funkcjonowaniu FROM i funduszy powierniczych. W związku z tym pojawiają się niejasności dotyczące zasad, według których będą wybierane projekty kwalifikujące się do dofinansowania, zasad udzielania pożyczek itp. Wątpliwości wzbudza także procedura przepływu środków, która w porównaniu z dotychczasowymi zasadami udzielania dotacji wydaje się bardziej skomplikowana. Obawy te wynikają częściowo z barier mentalnych – instytucje zarządzające RPO oraz beneficjenci boją się rozwiązań, które zmieniają „utarte” już procedury. Wśród ujemnych stron wskazuje się także konieczność ponoszenia wydatków na utrzymanie funduszu powierniczego oraz zmniejszenie możliwych do swobodnego rozdysponowania środków zaplanowanych w regionalnym programie operacyjnym. Poza tym mija już trzeci rok bieżącego okresu programowania, beneficjenci RPO oczekują bezzwrotnych źródeł finansowania inwestycji. Prace nad dostosowaniem koncepcji inicjatywy do polskich realiów są wprawdzie prowadzone, ale potrzebny będzie jeszcze czas na utworzenie FROM i FP.

²⁹ J. Petz: *Program Jessica wspiera realizację i finansowanie inwestycji*. „Gazeta Samorządu i Administracji” nr 1(253) z 7–20 stycznia 2008 r., s. 29–33.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Analiza prawnych uwarunkowań wdrażania inicjatywy JESSICA w Polsce...*, s. 23.

Podsumowanie

Z dokonanej charakterystyki inicjatywy JESSICA wynika, że inicjatywa umożliwia finansowanie różnorodnych zadań z zakresu odnowy i rozwoju obszarów miejskich przy wykorzystaniu „kombinacji” dotacji z funduszy strukturalnych, kredytów i innych instrumentów finansowych. Jest więc ona nowoczesnym narzędziem inżynierii finansowej.

Po przeanalizowaniu celów utworzenia inicjatywy oraz sposobów wykorzystania gromadzonych w ten sposób środków można wskazać zarówno zalety, jak i wady tego instrumentu finansowania rewitalizacji. Po ich rozpatrzeniu instytucja zarządzająca regionalnym programem operacyjnym musiała podjąć decyzję dotyczącą form i źródeł finansowania rewitalizacji w latach 2007–2013. W czterech polskich samorządowych województwach trwają zaawansowane prace nad wykorzystaniem inicjatywy JESSICA do finansowania zadań zaplanowanych w regionalnym programie operacyjnym³².

THE JESSICA INITIATIVE AS AN INNOVATIVE METHOD OF USING THE STRUCTURAL FUNDS TO FINANCE THE DEVELOPMENT OF URBAN AREAS

Summary

The problem of financing urban areas has become more and more significant over the last years. This stems from the dominant role of towns and cities in stimulating the country's socio-economic development. The discussion on conditions and directions of the development of towns and cities is being held simultaneously with the attempts at identifying the problems of towns and cities and finding the solutions to them. Moreover, as the financial needs of local self-governments grow, new sources and instruments of financing the municipal bodies are being looked for, including the activities related to the revival and development of towns and cities. One of such instruments is the JESSICA community initiative, whose main aim is to support the EU member states in realising projects conducive to the sustained development of urban areas.

The aim of the present study is to provide a general description of the JESSICA initiative, indicating the advantages and disadvantages of this instrument of financing activities related to the revival and development of towns and cities in Poland.

³² Efekty tych prac zostały przedstawione w dokumencie *Analiza prawnych uwarunkowań wdrażania inicjatywy JESSICA w Polsce* oraz we wstępnej wersji raportu przygotowanego przez EBI pt. „*Studium wdrożenia JESSICA – Polska zachodnia. Raport końcowy*” opublikowanych na stronie http://www.rpo.wzp.pl/inicjatywa_jessica/p-r-m-a-2060/inicjatywa_jessica.htm, 13.03.2009 r.