

MARIUSZ CZUPICH

Uniwersytet Mikołaja Kopernika

**WYKORZYSTANIE FUNDUSZY EUROPEJSKICH W DZIAŁALNOŚCI
INWESTYCYJNEJ MIASTA TORUŃ*****1. Wprowadzenie**

W badaniu atrakcyjności inwestycyjnej województw, przeprowadzonym przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową w 2008 r., województwo kujawsko-pomorskie zajęło dalekie 11. miejsce (podobnie w 2006 i 2007 r.), wyprzedzając jedynie województwa tzw. ściany wschodniej: podkarpackie, warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie, lubelskie i podkarpackie¹. Wśród czynników, które brano pod uwagę w badaniu znalazła się dostępność transportowa². W jej zakresie badano m. in. położenie względem granicy zachodniej (co jest związane z dominującymi kierunkami handlu zagranicznego), Warszawy, ośrodków regionalnych, międzynarodowych portów lotniczych oraz dużych portów morskich (Szczecin, Trójmiasto). Istotność poszczególnych elementów była uzależniona od charakteru działalności gospodarczej realizowanej na danym obszarze. Dla działalności przemysłowej, dużych centrów logistycznych najistotniejszy jest transport drogowy i lokalizacja blisko dróg szybkiego ruchu i autostrad, z kolei dla działalności usługowej czy produkcji zaawansowanej technologicznie ważny jest czas podróży zależny od jakości sieci kolejowej oraz dostępności międzynarodowego lotniska. Województwo kujawsko-pomorskie zajęło pod tym względem 10. miejsce. Oznacza to, że relatywnie niska atrakcyjność województwa dla inwestycji krajowych i zagranicznych jest w dużej mierze wynikiem niekorzystnego położenia geograficznego względem ważnych węzłów komunikacyjnych i dużych ośrodków miejskich.

Czynnikiem, który dodatkowo pogłębia niską atrakcyjność województwa jest jakość infrastruktury transportowej. Brakuje powiązań komunikacyjnych usprawniających przejazdy przez większe miasta (obwodnice) natomiast drogi łączące poszczególne gminy wymagają gruntownych remontów. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad szacuje, że ponad 40% sieci dróg krajowych wymaga przeprowadzenia różnego rodzaju remontów – od wzmocnień poprzez wyrównania, po zabiegi powierzchniowe – poprawiające właściwości przeciwpoślizgowe lub uszczelniające powierzchnie jezdni³. Do

* Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2010-2012 jako projekt badawczy nr NN114241838.

¹ T. Kalinowski, *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2008*, IBnGR, Gdańsk 2008, s. 6.

² Pozostałymi czynnikami były: zasoby i koszty pracy (m.in. liczba bezrobotnych, wysokość wynagrodzeń), rynek zbytu (wielkość rynku, zamożność gospodarstw domowych), infrastruktura gospodarcza (obecność ośrodków naukowo-badawczych, gęstość instytucji otoczenia biznesu), infrastruktura społeczna (baza hotelowa, aktywność instytucji kultury), bezpieczeństwo powszechne (poziom przestępczości, poziom wykrywalności przestępstw), aktywność województwa wobec inwestorów (działalność informacyjno-promocyjna, stopień przygotowania ofert inwestycyjnych). Zob. *ibidem*, s. 12-16.

³ Raport o stanie technicznym nawierzchni asfaltowych i betonowych sieci dróg krajowych na koniec 2009 roku, GDDKiA, Warszawa 2010, s. 6.

najgorszych pod tym względem należy województwo kujawsko-pomorskie (obok małopolskiego). W tych województwach odcinki o złym stanie technicznym występują wyraźnie częściej niż średnio w kraju (wielkość ta jest o około 1,4 większa od średniej krajowej). W kujawsko-pomorskim tylko około 73% sieci dróg krajowych nie wymaga przeprowadzenia natychmiastowych remontów⁴.

Wzrost liczby samochodów osobowych i w konsekwencji spadek przepustowości dużych miast oraz pogorszenie jakości dróg spowodował wzrost znaczenia środków transportu miejskiego. W latach 1999-2007 w województwie kujawsko-pomorskim odsetek ludności obsługiwanej przez transport miejski wzrósł aż o 23,2 pkt. proc. (z 49,6% do 72,8%)⁵. Należy zwrócić uwagę na pewną powracającą tendencję w ewolucji tego typu transportu. Do końca lat 80. publiczna komunikacja miejska była relatywnie wysoko rozwinięta. Później, kiedy rozpoczął się okres transformacji jej rola została ograniczana m. in. przez wyhamowanie inwestycji władz lokalnych w tej sferze. Dodatkowo, następował proces uzależniania się od samochodów; wzrastał poziom zamożności społeczeństwa co przekładało się na ich liczbę i stopień wykorzystania. Jednocześnie powodowało to zatłoczenie komunikacyjne miast, wydłużenie się czasu przejazdu, zwiększenie zanieczyszczenia powietrza i hałasu. Od niedawna systemy transportu miejskiego (autobusy, tramwaje, metro) stają się z powyższego powodu atrakcyjną alternatywą dla prywatnych samochodów. Aby jednak sprostać oczekiwaniom społecznym powstaje konieczność podjęcia działań inwestycyjnych. Ich przedmiotem powinny być m. in. nowy tabor transportowy, przebudowa szlaków komunikacyjnych czy wprowadzanie automatycznego zarządzania ruchem.

2. Polityka spójności Unii Europejskiej jako źródło nowych możliwości

Głównym zadaniem polityki spójności Unii Europejskiej jest wyrównywanie różnic pomiędzy regionami w trzech podstawowych wymiarach: ekonomicznym, społecznym i terytorialnym. Skuteczność polityki spójności jest oceniana bardzo różnorodnie. Jej zwolennicy podkreślają, że poprzez interwencje Wspólnoty Europejskiej zachodzi efekt dźwigni oraz mnożnikowy, które zwiększają skalę i efektywność podejmowanych działań. Pozytywny wpływ omawianej polityki na tempo wzrostu poszczególnych krajów potwierdzają wyniki modelowania ekonometrycznego wykorzystujących modele HERMIN i QUEST⁶. Krytycy zaś twierdzą, że polityka spójności jest potrzebna tylko dla redystrybucji unijnych dochodów i bardziej niż rzeczywistym potrzebom służy poprawie wizerunku społecznego integracji. Pojawiają się także głosy mówiące o tym, że pomoc europejska nie kreuje zdolności rozwojowej obszarów słabiej rozwiniętych, a w niektórych przypadkach może przyczynić się nawet do spowolnienia wzrostu⁷.

Polska w obecnej perspektywie finansowej w ramach polityki spójności posiada do dyspozycji najwięcej środków finansowych ze wszystkich krajów Unii Europejskiej (67

⁴ *Ibidem*, s. 9.

⁵ *Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 117-118.*

⁶ *Growing regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion, European Commission, Luxembourg 2007, s. 100-101.*

⁷ *G. Gorzelak, Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej, [w:] G. Gorzelak (red.), Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u, WN Scholar, Warszawa 2007, s. 26-27.*

mld euro). Stwarza to możliwości wspierania procesów rozwojowych na niespotykaną dotąd skalę. Działania podlegające wsparciu wynikają z naszych wewnętrznych problemów i są ustalane na podstawie diagnozy społeczno-gospodarczej. Wynika stąd kluczowa rola władz krajowych i regionalnych, które odpowiadają za właściwą ocenę sytuacji oraz zorganizowanie systemu wdrażania funduszy Unii Europejskiej.

Polityka spójności w krajach Europy Środkowej i Wschodniej jest traktowana głównie jako instrument realizacji projektów infrastrukturalnych. W Polsce w latach 2007-2013 na te inwestycje przeznaczonych zostanie w ramach wsparcia sektorów infrastruktury i środowiska 20 mld euro oraz 4,4 mld euro z regionalnych programów operacyjnych (w sumie 38,5% wszystkich dostępnych środków z programów operacyjnych). Dla porównania, na podnoszenie poziomu kapitału ludzkiego oraz innowacyjność sfery gospodarczej wydatkowanych będzie 28,4% ogółu środków⁸. Należy jednak podkreślić, że Polska po kilkunastu latach gospodarki centralnie planowanej stanęła pod koniec XX w. w obliczu głębokich przemian w sferze politycznej, społecznej i ekonomicznej. Dystans jaki dzielił wówczas nasz kraj i Europę Zachodnią był zbyt duży, żeby można było spodziewać się poprawy wyników gospodarczych i poziomu dobrobytu społeczeństwa w krótkim okresie. Transformacja ustrojowa przebiegała relatywnie wolno i wymagała poniesienia wysokich kosztów, w tym również społecznych (m. in. wysokie bezrobocie). W tym czasie jednym z najbardziej zaniedbywanych obszarów była właśnie infrastruktura. W obecnej perspektywie finansowej UE wystąpiła wyjątkowa możliwość nadrobienia opóźnień infrastrukturalnych, które sprzyjają napływowi bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ułatwiają obrót handlowy i zwiększają dostępność terytorialną.

3. Działania inwestycyjne miasta Toruń

Toruń jest jednym z czterech miast na prawach powiatu w województwie kujawsko-pomorskim (obok Bydgoszczy, Grudziądza i Włocławka). Miasto liczy ponad 192 tys. stałych mieszkańców (dane z 1 stycznia 2011 r.).

Jak wynika z opisanych powyżej problemów województwa kujawsko-pomorskiego główną potrzebą regionu, w tym także miasta Torunia są inwestycje infrastrukturalne (komunikacyjne), ponieważ to one bezpośrednio kształtują konkurencyjność (region lepiej dostępny jest bardziej konkurencyjny i znacznie bardziej atrakcyjny) oraz wpływają na jakość życia mieszkańców. Korzystając z możliwości pozyskania środków unijnych dostępnych w ramach polityki spójności, władze Torunia określiły listę priorytetowych inwestycji (zob. tab. 1). W rankingu miast na prawach powiatu przeprowadzonego przez „Rzeczpospolitą” Toruń w 2009 r. zajął wysokie 7. miejsce⁹. Oceniano m. in. zarządzanie oraz sytuację finansową (w tym środki pozyskane z funduszy UE). W badanym roku w Toruniu pozyskano z unijnych funduszy 2331 zł na osobę (11. miejsc wśród 65 miast na prawach powiatu). Świadczy to o dużej koncentracji władz na absorpcji środków ze źródeł zagranicznych.

⁸ *Efekty polityki spójności UE w Polsce, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 13.*

⁹ „Rzeczpospolita”, 20.07.2010 r., [<http://grafik.rp.pl/grafika2/525235>].

Tabela 1. Najważniejsze inwestycje realizowane przez miasto Toruń, współfinansowane z funduszy Unii Europejskiej

Inwestycja	Okres realizacji inwestycji	Finansowanie, w mln zł	
		UE	Miasto
REGIONALNY PROGRAM OPERACYJNY WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO			
Budowa i przebudowa głównego szkieletowego układu drogowego miasta Torunia	2010-2013	59,2	140,9
Budowa centrum kulturalno-kongresowego na Jordankach	2011-2013	58,9	82,4
Rozwój sieci komunikacji tramwajowej w Toruniu w latach 2007-2013	2007-2015	42,1	42,6
Centrum Nowoczesności	2009-2012	21,0	11,3
Toruński Inkubator Technologiczny	2009-2012	16,8	4,2
PROGRAM OPERACYJNY INFRASTRUKTURA I ŚRODOWISKO			
Budowa mostu drogowego w Toruniu wraz z drogami dojazdowymi	2009-2013	327,0	425,9
Modernizacja ul. Szosa Lubicka w Toruniu – zadanie 2. Odcinek od Strugi Lubickiej do węzła Lubicz (A1)	2010-2011	29,7	8,2
Szybka Kolej Metropolitarna w bydgosko-toruńskim obszarze metropolitarnym BiT-City oraz integracja systemów transportu miejskiego	2009-2014	338,4	196,4
Toruńska Starówka – ochrona i konserwacja dziedzictwa kulturowego UNESCO	2008-2014	18,9	19,7

Źródło: Oficjalny portal miasta Toruń, [http://www.torun.pl/index.php?strona=wl_unia].

Jedną z największych i najbardziej znaczących inwestycji realizowanych ze środków Unii Europejskiej w Toruniu jest budowa drugiego mostu drogowego na Wiśle. Wzrost liczby rejestrowanych samochodów w mieście (w ciągu ostatnich dziewięciu lat liczba samochodów zarejestrowanych w Toruniu wzrosła z niecałych 72 tysięcy do ponad 95 tysięcy) oraz zwiększony tranzyt spowodowały, że dotychczasowy układ drogowy Torunia staje się coraz bardziej zakorkowany. Każdego dnia przez toruński most przejeżdża ponad 40 tys. samochodów, z czego 15% to samochody jadące przez miasto tranzytem. Szacuje się, że ruch na istniejącym moście osiągnął już wartość graniczną i bez wybudowania nowej przeprawy obecny most będzie ulegał częstym uszkodzeniom.

Po wybudowaniu mostu, samochody przejeżdżające przez miasto będą z dala omijać toruńską starówkę i silnie zurbanizowane tereny mieszkaniowe. Nowy most drogowy przejmie większą część ruchu przelotowego oraz uporządkuje przebieg przez miasto drogi krajowej nr 1 (północ-południe).

Koncepcję budowy mostu połączono z przebudową układu drogowego realizowanego na potrzeby autostrady A1. Projekt ten jest finansowany, podobnie jak budowa mostu, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Planuje się budowę dodatkowej jezdni, modernizację istniejących oraz wykonanie wiaduktu drogowego i przebudowę skrzyżowań dla umożliwienia bezkolizyjnego przejazdu kierujących się w stronę autostrady. W ten sposób władze miasta chcą zwiększyć przepustowość głównych ulic, poprawić bezpieczeństwo i odsunąć ruch od zespołu staromiejskiego.

Projekt uruchomienia szybkiej kolei miejskiej (BiT City), łączącej Bydgoszcz i Toruń oraz podmiejskie gminy z tymi miastami, wpisuje się w rozwój Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego (BTOM). Koncepcja BTOM zakłada przybliżenie obu miast, poprawę i rozbudowę infrastruktury pomiędzy miastami, rozwój komunikacji i podniesienie znaczenia obu miast w skali kraju. Obok Torunia i Bydgoszczy, które pełnią funkcję współstolicy województwa (siedzibą Wojewody i Urzędu Wojewódzkiego jest Bydgoszcz) natomiast Marszałka i Sejmiku Wojewódzkiego – Toruń), BTOM obejmuje szereg mniejszych miejscowości m. in.: Aleksandrów Kujawski, Chełmno, Chełmżę, Ciechocinek, Golub-Dobrzyń, Inowrocław, Koronowo, Łysomice, Solec Kujawski i Unisław. Na jego obszarze wydzielono kilka stref inwestycyjnych:

- Bydgoski Park Przemysłowo-Technologiczny
- Fragment Pomorskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej w Łysomicach koło Torunia, *Crystal Park*
- Toruński Park Technologiczny
- Centrum Transferu Technologii w Toruniu
- Park Przemysłowy w Solcu Kujawskim.

W omawianym obszarze relatywnie wysoko rozwinięty jest przemysł chemiczny ale również elektromaszynowy (elektrotechniczny i środków transportu), lekki (włókienniczy, obuwniczy), spożywczy (mięsny, cukrowniczy i owocowo-warzywny) oraz drzewno-papierniczy. Oprócz tradycyjnych gałęzi przemysłowych Obszar Metropolitalny staje się miejscem wykorzystania nowoczesnych technologii. W Bydgoszczy inwestują i rozwijają swoje oddziały globalne spółki, między innymi: Alcatel-Lucent, Atos Origin, Teleplan Polska, natomiast w podtoruńskich Łysomicach zlokalizowanych jest kilka dużych zakładów z branży elektronicznej, jak: Sharp, Orion, Sumika. W rządowej koncepcji przygotowanej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego BTOM jest rozpatrywany jako jednobiegunowa metropolia¹⁰. Oznacza to spełnienie postulatów formułowanych od wielu lat przez samorząd województwa i mówiących o tym, że funkcje regionalne obydwu miast nie powinny się dublować, a uzupełniać. W dotychczas przeprowadzanych analizach Bydgoszcz i Toruń traktowane były jako odrębne ośrodki i nisko oceniane pod kątem atrakcyjności dla inwestorów. Obecnie, zgodnie z założeniami polityki regionalnej województwa, we wszelkich analizach porównawczych polskich miast wojewódzkich potencjał metropolitalny obydwu ośrodków należy sumować¹¹.

¹⁰ *Kujawsko-Pomorskie Analizy Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, Bydgoszcz-Toruń 2010, s. 30-31.*

¹¹ *Bydgoszcz i Toruń są w pełni wyposażone w usługi wyższego rzędu zapewniające im funkcjonowanie jako całkowicie wykształcone ośrodki regionalne. Wskazać należy tu przede wszystkim: szkolnictwo wyższe (pod*

W założeniach rządowej koncepcji znajduje się jeszcze jeden pozytywny aspekt. Wskazuje się mianowicie, że w przyszłości BTOM będzie stanowić istotne ogniwo funkcjonalne łączące metropolię trójmiejską z poznańską oraz trójmiejską z łódzką. Obecnie za kluczowe dla rozwoju uważa się jedynie powiązania z metropolią warszawską, natomiast za kilkanaście lat przewiduje się, że równie istotne staną się powiązania z metropoliami trójmiejską, łódzką i poznańską. W związku tym, zakłada się rozwój „usieciowienia” osadnictwa, a metropolia bydgosko-toruńska będzie istotnym węzłem tego systemu¹². Jednym z kluczowych zadań stojących przed władzami obu miast jest rozbudowanie systemu komunikacji aby zintegrować w ten sposób środowisko gospodarcze i społeczne.

Inwestycjami, które podnoszą atrakcyjność turystyczną miasta są prace konserwatorskie, remontowe i adaptacyjne na wybranych obiektach zabytkowych Zespołu Staromiejskiego – obszaru wpisanego na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. Działanie to ma doprowadzić do poprawy stanu zachowania zabytkowej architektury, właściwego użytkowania poprzez poprawną adaptację oraz skuteczniejszą ochronę zabytków o znaczeniu ogólnopolskim i europejskim. W ten sposób władze miasta dążą do zachowania unikatowego dziedzictwa, które stanowi istotny element przyciągający turystów. Nie sposób przecenić wpływu tej grupy na gospodarkę regionu (hotele, restauracje, muzea, teatry) bowiem szacuje się, że w 2009 r. Toruń odwiedziło ok. 1,5 mln turystów¹³.

Kolejną inwestycją w infrastrukturę społeczną jest budowa centrum nowoczesności. Projekt zakłada przeprowadzenie kompleksowej renowacji i adaptacji do nowych funkcji, wchodzącego w skład kompleksu starych Młynów Toruńskich budynku dawnych silosów zbożowych i młyna żytniego. W ramach rewitalizacji zdegradowanego obiektu przemysłowego powstanie nowoczesne centrum nauki z funkcją interaktywnej edukacji. Dodatkowo w centrum nowoczesności powstanie inkubator technologiczny. Oferta Inkubatora będzie skierowana do przedsiębiorców działających na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, szkół wyższych, jednostek naukowych, organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów wspierających rozwój innowacyjny regionu. Podstawowym zadaniem inkubatora będzie asysta w tworzeniu oraz pomoc w pierwszym okresie działania małej firmy z branży ICT. Na budowę centrum i stworzenie inkubatora władze Torunia przeznaczą 15,5 mln zł, natomiast ze środków unijnych wsparcie osiągnie wartość 37,8 mln zł.

Powyższe inwestycje odnoszą się do działań związanych z tworzeniem infrastruktury drogowej i społecznej i charakteryzują się największym udziałem środków zagranicznych spośród wszystkich podejmowanych projektów. Należy zwrócić uwagę, że miasto Toruń aktywnie pozyskuje środki UE również w innych obszarach (kształcenie zawodowe, przedsiębiorczość).

względem liczby studentów łączny potencjał Bydgoszczy i Torunia jest większy niż np. Gdańska, Katowic i Szczecina), wyspecjalizowaną służbę zdrowia (część placówek medycznych – zwłaszcza związanych z leczeniem nowotworów, ginekologią i okulistyką należy do wyspecjalizowanych i wiodących w skali kraju) oraz instytucje kultury i usługi finansowe. Zob.: Strategia Rozwoju Miasta Torunia do roku 2020, Gmina Miasta Toruń, Toruń 2010, s. 34.

¹² *Ibidem.*

¹³ *Monitoring ruchu turystycznego. Turystyczny Toruń 2009, Ośrodek Informacji Turystycznej w Toruniu, Toruń 2010, s. 15.*

4. Wpływ realizowanych inwestycji na finanse Torunia

Inwestycje miast w całej Polsce przybierają rekordowe rozmiary. Na 2011 r. są planowane przedsięwzięcia na kwotę 17,5 mld zł¹⁴. Liderem będzie Toruń, który przeznaczy na nie 2449 zł per capita¹⁵. Jest to niemal dwukrotny przyrost wydatków majątkowych niż w roku 2010 (zob. tab. 2). Najważniejsze inwestycje to budowa mostu (w sumie 750 mln zł), trasa średnicowa (25 mln zł), centrum kongresowe (141 mln zł) oraz hala widowiskowo-sportowa (135 mln zł). Wszystkie wspomniane działania są współfinansowane z unijnych funduszy.

Chociaż Toruń efektywnie wykorzystuje fundusze UE to należy zaznaczyć, że z tym faktem wiążą się również negatywne zjawiska. Miasta przeprowadzając inwestycje uzupełniają kwotę dotacji wkładem własnym pochodzącym najczęściej z kredytów i pożyczek. W 2011 r. dług miast na prawach powiatu ma sięgnąć 27,8 mld zł, czyli ok. 48 proc. dochodów¹⁶. W Toruniu wzrost obciążeń budżetowych związanych z realizacją inwestycji współfinansowanych ze środków UE zauważalny jest od 2010 r.

Tabela 2. Podstawowe dane finansowe miasta Torunia za lata 2008-2011

Rok		2008	2009	2010	2011
Nakłady inwestycyjne ogółem, w mln zł		242,4	254,8	223,7	469,6
W tym na realizację projektów współfinansowanych ze środków UE, w mln zł	Z budżetu miasta	21,2	11,4	49,7	129,6
	Ze środków UE	50,5	2,9	28,9	145,0
Relacja inwestycji współfinansowanych ze środków UE do ogółu inwestycji, w %		29,5	5,6	35,1	58,4
Kredyty i pożyczki zaciągnięte na realizację zadań współfinansowanych środkami UE, w mln zł		0	0	85,5	182,2
Wskaźnik zadłużenia, w %	Ogółem	47,68	54,01	63,75	70,5
	Bez kredytów i pożyczek na finansowanie projektów UE	47,68	54,01	52,24	56,00
Wskaźnik obsługi zadłużenia, w %	Ogółem	7,50	8,19	9,10	b.d.
	Bez obsługi kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację zadań współfinansowanych środkami UE	7,50	8,19	8,65	7,73

¹⁴ A. Cieślak-Wróblewska, *Inwestycje miejskie ostro zahamują*, „Rzeczpospolita”, 18 marca 2011.

¹⁵ Toruń będzie liderem inwestycji w 2011 r., „Puls Biznesu”, 30.11.2010; [<http://samorzady.pb.pl/2284319,51944,torun-bedzie-liderem-inwestycji-2011-r/>].

¹⁶ Polskim miastom daleko jednak do zadłużenia, jakie osiągają niektóre metropolie europejskie. Przykładowo dług Berlina wynosi ok. 62 mld euro, co stanowi trzykrotność rocznych dochodów. Miasto wprowadziło już program oszczędnościowy, poprosi rząd o pomoc, ale i tak w tym roku planuje zaciągnąć kolejne 2 mld euro pożyczek. Zob. A. Cieślak-Wróblewska, *Długi miast ostro w górę*, „Rzeczpospolita”, 22 marzec 2011.

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu miasta Torunia za rok 2008, 2009, 2010, Biuletyn Informacji Publicznej, [<http://www.bip.torun.pl/cms.php?Kod=122>], Budżet miasta Torunia na rok 2011, [www.bip.torun.pl/files/doc/33_11_01.pdf].

Gwałtowny wzrost poziomu zadłużenia w stosunku do dochodów (z 47,68% w 2008 r. do 63,75% w 2010 r.) nie spowoduje ograniczenia miejskich inwestycji w następnych latach. W roku 2012 z budżetu Torunia planuje się wydatki związane z inwestycjami współfinansowanymi ze środków UE na kwotę prawie 204 mln zł, a w następnym roku – 211 mln zł¹⁷. Wynika to głównie z potrzeby kontynuacji rozpoczętych przedsięwzięć (budowa mostu drogowego, szybka kolej metropolitalna w Bydgosko-Toruńskim Obszarze Metropolitalnym, budowa centrum nowoczesności i hali kongresowej, rozbudowa sieci tramwajowej). Poza tym władze miasta zaplanowały nowe inwestycje, jak m. in. rozbudowę infrastruktury szerokopasmowej sieci internetowej. Na realizację wspomnianych działań planuje się uzyskanie po roku 2011 dotacji unijnych na łączną kwotę ok. 548 mln zł. Mimo to kwota kredytu (m. in. z Europejskiego Banku Inwestycyjnego¹⁸) zaciągniętego na wkład własny miasta osiągnie w 2013 r. najwyższy poziom w historii - 517 mln zł. Spowoduje to wzrost kosztów obsługi zadłużenia. Według Wieloletniej Prognozy Finansowej Torunia, wskaźnik obsługi zadłużenia, począwszy od 2012 r. będzie rósł aż do roku 2022, kiedy to osiągnie wartość graniczną 19,8%¹⁹. W kolejnych latach szacowany jest jego spadek aż do roku 2037. Wówczas osiągnie on wartość 10,3%, a więc poziom zbliżony do obecnego. Co ciekawe, we wszystkich tych analizowanych latach nie przekroczy on maksymalnego indywidualnego limitu spłaty zobowiązań, ustalonego zgodnie z nowymi zapisami Ustawy o Finansach Publicznych (art. 243).

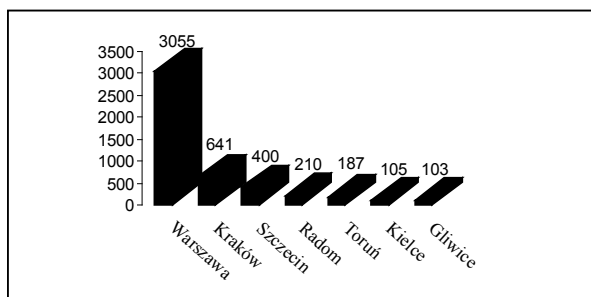
Należy również zwrócić uwagę na fakt, który często jest pomijany w oficjalnych statystykach, a mianowicie wysoki poziom zadłużenia spółek komunalnych. Spółki wodociągowe, kanalizacyjne czy komunikacyjne również wykazują duży popyt na zewnętrzne źródła finansowania spowodowany realizacją projektów unijnych. Do najbardziej zadłużonych należą spółki z Warszawy, Krakowa, ale i Szczecina, Radomia czy Torunia (wykres 1). Samorządy będące właścicielami tych spółek są zainteresowane przerzucaniem kosztów inwestycji na spółki komunalne, gdyż te realizują zadania własne miast, a ich długi nie obciążają poziomu zadłużenia samorządów gdyż nie są one jednostkami finansów publicznych²⁰. Często bywa tak, że zobowiązania spółek są niemal równe zobowiązaniom miast (Wrocław, Gdańsk, Gliwice). Sytuacja ta nie jest jednak niebezpieczna ponieważ nadzór nad spółkami sprawują organy założycielskie natomiast gdyby nie odznaczały się dobrą kondycją finansową nie uzyskiwałyby kredytów. Można więc stwierdzić, że funkcje kontrolną sprawują w tym przypadku także instytucje udzielające kredytów i pożyczek.

¹⁷ Budżet miasta Torunia na rok 2011, [www.bip.torun.pl/files/doc/33_11_01.pdf].

¹⁸ Bank ten staje się kredytodawcą coraz większej liczby miast na prawach powiatu. Z powodu rosnącego zadłużenia polskie miasta mają ograniczone możliwości w negocjowaniu kosztów kredytu dlatego coraz częściej zwracają się do EBI, który inwestycje związane z programami UE traktuje priorytetowo i często oferuje lepsze warunki. Zob.: A. Kurowska, *Miasta budują na kredyt*, „Rzeczpospolita”, 19 marca 2010.

¹⁹ Uchwała RMT 32/2011 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Torunia na lata 2011-2043, Biuletyn Informacji Publicznej, [<http://www.bip.torun.pl/dokumenty.php?Kod=8794>].

²⁰ A. Cieślak-Wróblewska, *Spółki miejskie w długach*, „Rzeczpospolita”, 17 grudnia 2010.



Rys. 1. Zadłużenie miejskich spółek komunalnych na koniec 2010 r.

Źródło: A. Cieślak-Wróblewska, Spółki miejskie w długach, „Rzeczpospolita”, 17 grudnia 2010.

Szacuje się, że poziom inwestycji będzie w miastach systematycznie spadał. Wynika to z dwóch powodów. Po pierwsze wyczerpują się fundusze unijne. Z tej przyczyny w 2014 r. całość wydatków rozwojowych spadnie do 9,4 mld zł. Przyszłość inwestycyjna jest jeszcze nieznana, co jest związane z brakiem nowego planu finansowego unijnej polityki spójności. Oprócz, wysokości środków wielką niewiadomą jest także forma tej pomocy. Pojawiły się bowiem propozycje na poziomie Komisji Europejskiej by pomoc miała charakter zwrotny. W tej sytuacji jest niemal pewne znaczące wyhamowanie miejskich inwestycji, zwłaszcza infrastrukturalnych. Po drugie, począwszy od 2014 r. zaczną obowiązywać nowe limity zadłużania się dla samorządów. Miasta będą mogły przeznaczyć na spłatę pożyczek tyle, ile będzie wynosić nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi. Konsekwencją dostosowania się do nowych wymagań finansowych będą również ograniczenia wydatków majątkowych.

5. Zakończenie

Polska została zobowiązana do obniżenia deficytu finansów publicznych. Jest to związane z przestrzeganiem kryteriów z Maastricht (próg 3% PKB). Z tego powodu podjęto decyzję (rozporządzenie ministra z 23 grudnia 2010 r.), że do długu publicznego zalicza się instrumenty finansowe, które dotychczas nie były traktowane jak kredyty i pożyczki, tzn.: zobowiązania wynikające z umów z odroczonym terminem zapłaty dłuższym niż rok, leasingu oraz umów dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego (w przypadku gdy samorząd będzie dzielił ryzyko finansowe powodzenia inwestycji). Konsekwencją tego może być brak i tak już niskiego zainteresowania tą formułą realizacji inwestycji²¹.

Faktem jest, że w ciągu lat 2008-2010 dynamika wzrostu zadłużenia w miastach na prawach powiatu wyniosła 37,8%²². Jednak wynika to także z tego, że w tym okresie samorządy straciły istotną część wpływów podatkowych (z PIT w wyniku wprowadzenia

²¹ W 2010 r. w całym województwie kujawsko-pomorskim zrealizowano tylko 3 inwestycje w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Zob.: A. Osiecki, Oczekiwanie na więcej inwestycji, „Rzeczpospolita”, 25 marca 2011r.

²² Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego systematycznie rośnie, „Dziennik Gazeta Prawna”, 6.10.2010 r.

ulgi prorodzinnej i zmiany skali podatkowej oraz z CIT w wyniku kryzysu). Poza tym udział samorządów w długu publicznym wynosi tylko ok. 7%. Z tych powodów samorządowcy wyrażają swój sprzeciw dla ograniczania możliwości inwestowania. Długi samorządowe pomimo tego, że wykazują tendencję wzrostową przekładają się na wzrost gospodarczy regionów, co jest priorytetem polityki spójności. Należy podkreślić fakt, że to głównie samorządy są źródłem przedsięwzięć infrastrukturalnych. Przeznaczają na nie ok. 23% swoich budżetów (40 mld zł), podczas gdy rząd z budżetu centralnego tylko ok. 5% (15 mld zł)²³.

Pomimo niekorzystnych zapisów prawnych samorządy nie ograniczają swoich inwestycji bowiem jest to ostatnia szansa na rozbudowę lokalnej infrastruktury na taką skalę. Trwa mobilizacja dla jak najbardziej optymalnego wykorzystania środków finansowych polityki spójności UE. Toruń nie pozostaje wyjątkiem w tym zakresie. Władze miasta podjęły decyzje o kontynuowaniu dużych inwestycji pomimo wysokiego poziomu zadłużenia. Po zakończeniu obecnej perspektywy finansowej radykalnie spadnie liczba inwestycji, co pozwoli na większą koncentrację środków na obsłudze długu i zmniejszeniu deficytu budżetowego.

6. Literatura

1. *Efekty polityki spójności UE w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 13.
2. Gorzelak G., *Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej*, [w:] Gorzelak G. (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, WN Scholar, Warszawa 2007, s. 26-27.
3. *Growing regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*, European Commission, Luxembourg 2007, s. 100-101.
4. Kalinowski T., *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2008*, IBnGR, Gdańsk 2008, s. 6, 12-16.
5. *Kujawsko-Pomorskie Analizy Regionalne*, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, Bydgoszcz-Toruń 2010, s. 30-31.
6. *Monitoring ruchu turystycznego. Turystyczny Toruń 2009*, Ośrodek Informacji Turystycznej w Toruniu, Toruń 2010, s. 15.
7. *Raport o stanie technicznym nawierzchni asfaltowych i betonowych sieci dróg krajowych na koniec 2009 roku*, GDDKiA, Warszawa 2010, s. 6, 9.
8. *Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 117-118.
9. *Strategia Rozwoju Miasta Torunia do roku 2020*, Gmina Miasta Toruń, Toruń 2010, s. 34.
10. „Gazeta Prawna”, 6.10.2010 r.
11. „Gazeta Wyborcza”, 10.03.2011.
12. „Rzeczpospolita”, 19.03.2010, 20.07.2010, 17.12.2010, 18.03.2011, 22.03.2011, 25.03.2011.
13. „Puls Biznesu”, 30.11.2010.
14. *Budżet miasta Torunia na rok 2011*, [www.bip.torun.pl/files/doc/33_11_01.pdf].

²³ P. Skwirowski, *Inwestycje samorządowe na hamulcu*, „Gazeta Wyborcza”, 10.03.2011.

15. Oficjalny portal miasta Toruń, [http://www.torun.pl/index.php?strona=wl_unia].
16. Sprawozdanie z wykonania budżetu miasta Torunia za rok 2008, 2009, 2010, Biuletyn Informacji Publicznej, [<http://www.bip.torun.pl/cms.php?Kod=122>].
17. Uchwała RMT 32/2011 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Torunia na lata 2011-2043, Biuletyn Informacji Publicznej, [<http://www.bip.torun.pl/dokumenty.php?Kod=8794>].

Streszczenie

Podstawowym czynnikiem atrakcyjności inwestycyjnej regionu jest rozwinięta infrastruktura transportowa i społeczna. Województwo kujawsko-pomorskie w tym zakresie na tle całego kraju prezentuje się relatywnie słabo. Niska jakość infrastruktury drogowej i problemy z przepustowością dotyczą zwłaszcza jednego z głównych miast regionu - Torunia. Jedną z możliwości poprawy tej sytuacji jest wykorzystanie środków finansowych dostępnych w ramach polityki spójności Unii Europejskiej. Artykuł przedstawia opis zadań inwestycyjnych realizowanych przez miasto Toruń i współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Analizie poddano także wpływ tych przedsięwzięć na stan miejskich finansów.

Słowa kluczowe: fundusze europejskie, inwestycje infrastrukturalne, samorząd, finanse miast.

THE USE OF EUROPEAN FUNDS IN INVESTING ACTIVITIES OF TORUN

Streszczenie

The primary factor of investment attractiveness of the region is developed transport and social infrastructure. Kujawsko-Pomorskie voivodship in this area comparing to the whole country is relatively weak. Poor quality of road infrastructure and capacity problems relate to one of the major cities of the region - Torun. One possibility to improve this situation is to use funds available under the EU's cohesion policy. This article presents a description of investment projects implemented by the city of Torun and co-financed by the European Union as well as the impact of these projects on municipal finances.

Keywords: European Union funds, infrastructure investments, self-government, municipal finance.

Translated by Mariusz Czupich

MARIUSZ CZUPICH

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania

e:mail: czupich@umk.pl