

dr Mariusz Czupich

Katedra Integracji Europejskiej i Studiów Regionalnych
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Wpływ polityki spójności na funkcjonowanie miast w województwie kujawsko-pomorskim w okresie kryzysu*

WPROWADZENIE

Od momentu wejścia do Unii Europejskiej, Polska zyskała dostęp do funduszy współfinansujących projekty w zakresie polityki gospodarczej i społecznej. Dzięki wykorzystaniu tych środków obserwujemy umiarkowane lecz konsekwentne niwelowanie dysproporcji rozwojowych mierzonych PKB *per capita* w stosunku do średniej unijnej¹. Realnej konwergencji polskiej gospodarki jako całości towarzyszy jednak wzrost różnicowań międzyregionalnych². Jednym z czynników, który pogłębia procesy polaryzacji regionalnej jest oddziaływanie dużych metropolii, stanowiących bieguny wzrostu. Stąd też często formułuje się postulat o konieczności podnoszenia aktywności również tych miast o mniejszym potencjale ale stanowiących w swych regionach ośrodki motoryczne, silnie wpływające na otoczenie. Można więc stwierdzić, że szczególna rola w kształtowaniu konkurencyjności całych regionów przypada, w polskim ustroju administracyjno-terytorialnym, miastom na prawach powiatu.

Kryzys finansowy, który dotknął europejską i światową gospodarkę powoduje również negatywne konsekwencje dla samorządów. W wyniku spowolnienia gospodarczego nastąpiło istotne ograniczenie wpływów budżetowych. Największy spadek dotyczy podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych. Ograni-

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

¹ Wszystkie województwa w okresie 2004–2008 zmniejszyły dystans do średniej unijnej mierzony PKB PPS *per capita*. Wskaźnik ten zwiększył się w tym czasie o ponad 8 pp. Największy postęp w tym zakresie nastąpił w: mazowieckim (prawie 14 pp.), dolnośląskim (ponad 11 pp.) i opolskim (9,5 pp.). Na drugim biegunie znalazły się warmińsko-mazurskie (3,7 pp.), podlaskie (4,5 pp.) i podkarpackie (4,7 pp.) [zob. *Wpływ...*, 2010, s. 40].

² Świadczy o tym m.in. fakt, że w województwach relacja pomiędzy najwyższym a najniższym poziomem PKB *per capita* w 2004 r. wynosiła 2,20, a w 2008 r. 2,28 [zob. *Wpływ...*, 2010, s. 40].

czenie działalności przez przedsiębiorstwa, a w niektórych przypadkach nawet bankructwa doprowadziły do zredukowania bazy dochodowej. W obliczu dekonjunktury spada także liczba zawieranych transakcji na rynku nieruchomości, co uszczupla wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych³. Dodatkowo wystąpił problem ze znalezieniem nabywców majątku komunalnego przez co maleje udział prywatyzacji w zasilaniu budżetów samorządowych. Samorządy zmuszone zostały do zmniejszenia wydatków lub też podwyżek opłat i podatków (czynsze za dzierżawę mieszkań komunalnych, podatek od nieruchomości i in.).

Jedną z możliwości złagodzenia wpływu kryzysu na gospodarkę samorządową są środki finansowe dostępne w ramach polityki spójności UE. Pozwalają one w wielu przypadkach utrzymać wysokie tempo inwestycji. Polska w obecnej perspektywie finansowej w ramach polityki spójności posiada do dyspozycji największy zasób finansowy ze wszystkich krajów Unii Europejskiej (67 mld euro). Stwarza to możliwości wspierania procesów rozwojowych na niespotykaną dotąd skalę. Działania podlegające wsparciu wynikają z wewnętrznych problemów regionów i są ustalane na podstawie diagnozy społeczno-gospodarczej. Wynika stąd kluczowa rola władz samorządowych, które odpowiadają za właściwą ocenę sytuacji oraz zorganizowanie systemu wdrażania funduszy Unii Europejskiej.

Artykuł przedstawia analizę wpływu środków pochodzących z Unii Europejskiej na działalność inwestycyjną Bydgoszczy i Torunia – dwóch największych miast na prawach powiatu w województwie kujawsko-pomorskim. Ocenie została poddana również sytuacja budżetowa tych jednostek w czasie trwania kryzysu gospodarczego.

POLITYKA SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ W CZASACH KRYZYSU

Głównym zadaniem polityki spójności Unii Europejskiej jest wyrównywanie różnic pomiędzy regionami w trzech podstawowych wymiarach: ekonomicznym, społecznym i terytorialnym. Skuteczność tej polityki jest oceniana bardzo różnorodnie. Krytycy twierdzą, że jest ona 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. Jej zwolennicy natomiast podkreślają, że poprzez interwencje Wspólnoty Europejskiej zacho-

³ Najbardziej odczuwalny spadek występuje szczególnie w dużych jednostkach terytorialnych. Dla przykładu: udział wpływów z PIT, CIT, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz dochodów z majątku w budżecie Warszawy stanowi ponad 50%.

dzi efekt dźwigni oraz mnożnikowy, które zwiększają skalę i efektywność podejmowanych działań. Pozytywny wpływ omawianej polityki na tempo wzrostu poszczególnych krajów potwierdzają wyniki badań ewaluacyjnych wykorzystujących modele MaMor3, EuImpactModIII i Hermin [zob. *Wpływ realizacji...*, 2010].

W wyniku przeprowadzonych analiz wykorzystujących wspomniane instrumenty okazało się, że w pierwszych latach okresu 2004–2010 polityka spójności w dość ograniczonym stopniu wpłynęła na rozwój społeczno-gospodarczy Polski. Wpływ ten, wraz z uruchamianiem kolejnych programów operacyjnych, systematycznie się zwiększał. Dzięki wykorzystaniu funduszy Unii Europejskiej tempo wzrostu PKB w okresie do końca 2010 r. mogło być wyższe o 0,6–0,7 pp. od scenariusza bez środków unijnych [*Wpływ polityki...*, 2011]. Szacuje się, że jeszcze silniejsze oddziaływanie na gospodarkę nastąpi w latach 2013–2015. Spodziewany przyrost PKB w 2013 r. wskutek pomocy finansowej w ramach polityki spójności ma wynieść 0,8–1,2 pp., a w 2015 r. nawet 6,2–10,9 pp. Wynika to m. in. ze spodziewanej kumulacji efektów wdrażania kolejnych programów oraz ujawniania się efektów opóźnionych [*Wpływ polityki...*, 2011].

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 środków [*Efekty polityki...*, 2009, s. 13].

Trwający kryzys gospodarczy wymusza szereg zmian w realizacji polityki spójności. Zmiany te zachodzą zarówno po stronie Komisji Europejskiej, jak i regionów będących ostatecznymi jej beneficjentami. Korekty podjęte przez Komisję Europejską mają na celu ułatwienie i przyspieszenie realizacji projektów. Polegają one na modyfikacjach dotychczasowych procedur finansowych (wprowadzenie wypłat ryczałtowych, zwiększenie płatności zaliczkowych) oraz na uproszczeniach zarządzania (dotyczących projektów, które generują dochody) [*Polityka spójności...*, 2011]. Z kolei, regiony dążą do jeszcze większej mobilizacji własnych dochodów i przychodów (w formie kredytów, pożyczek, emisji obligacji) po to, aby kontynuować wysoką aktywność inwestycyjną. Wśród większości polskich samorządów dominuje bowiem pogląd, któremu trudno odmówić racji, że w nowym okresie programowania fundusze spójności mogą zostać ograniczone, co spowoduje gwałtowny spadek wydatków majątkowych. W tym kontekście obecna polityka spójności spełnia rolę stymulującą. Polega ona na wsparciu

inwestycji w infrastrukturę, sferę przedsiębiorstw, co w konsekwencji generuje wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Szczególnie istotne jest wsparcie inwestycji publicznych w warunkach znacznych ograniczeń budżetów samorządowych. W tym znaczeniu politykę spójności można postrzegać jako politykę inwestycyjną. Trzeba jednak mieć na uwadze fakt, że po stronie beneficjentów pomocy mogą wystąpić pewne ograniczenia związane z absorpcją środków pomocowych. Mogą one wynikać m.in. z braku aktywności władzy lokalnej, nieodpowiednich kompetencji urzędników czy też słabej kondycji finansowej budżetu samorządowego i brakiem możliwości uzyskania kredytów i pożyczek na wkład własny do przedsięwzięć.

WYKORZYSTANIE FUNDUSZY UE W DZIAŁALNOŚCI INWESTYCYJNEJ BYDGOSZCZY I TORUNIA

Województwo kujawsko-pomorskie znajduje się w północnej części Polski centralnej. Obszar ten zamieszkuje 2,1 mln osób, co stanowi 5,4% ludności kraju. W granicach województwa funkcjonują 144 gminy oraz 23 powiaty, w tym 4 grodzkie. Funkcję miast na prawach powiatu pełnią: Bydgoszcz, Toruń, Grudziądz i Włocławek, z czego dwa pierwsze wykazują największy potencjał ludnościowy (odpowiednio 356 tys. i 205 tys.; stan na 31.12.2010). Bydgoszcz i Toruń pełnią funkcję współstolicy województwa (siedzibą Wojewody i Urzędu Wojewódzkiego jest Bydgoszcz natomiast Marszałka i Sejmiku Wojewódzkiego – Toruń).

Ze względu na fakt, że główną potrzebą regionu, w tym także Bydgoszczy i Torunia są inwestycje infrastrukturalne⁴, władze obu miast, korzystając z możliwości pozyskania środków unijnych dostępnych w ramach polityki spójności⁵, określiły listę inwestycji do zrealizowania (zob. tab. 1).

⁴ 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 jezdni. Do najgorszych pod tym względem należy województwo kujawsko-pomorskie (obok małopolskiego). W województwie tym 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 brakuje powiązań komunikacyjnych usprawniających przejazdy przez większe miasta (obwodnice) natomiast drogi łączące poszczególne gminy wymagają gruntownych remontów [zob. *Raport o stanie...*, 2010, s. 6, 9].

⁵ Suma dostępnych środków przewidziana dla kujawsko-pomorskiego w Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 sięga ok. 1,3 mld euro, z czego 950 mln euro jest przewidzianych na finansowanie Regionalnego Programu Operacyjnego.

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

Inwestycja	Okres realizacji inwestycji	Finansowanie, w mln zł	
		UE	Miasto
REGIONALNY PROGRAM OPERACYJNY WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO			
Budowa linii tramwajowej z centrum miasta do dworca kolejowego Bydgoszcz Główna z rozbudową ulic: Marszałka Focha, Dworcowa, Naruszewicza i Zygmunta Augusta w Bydgoszczy	2008–2012	42,5	57,3
Budowa w Bydgoszczy ul. Ogińskiego od ul. Powstańców Wlkp. do ul. Wojska Polskiego wraz z obiektami inżynierskimi i dojazdami	2009–2012	92	120
Wyspa Młyńska w Bydgoszczy III etap – budowa infrastruktury rekreacyjnej Wyspy Młyńskiej i jej najbliższego otoczenia	2009–2011	16	9,5
Budowa i przebudowa głównego szkieletowego układu drogowego miasta Torunia	2010–2013	59,2	140,9
Budowa centrum kulturalno-kongresowego na Jordankach w Toruniu	2011–2013	58,9	82,4
Rozwój sieci komunikacji tramwajowej w Toruniu	2007–2015	42,1	42,6
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 autostradowego 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	472,8
Toruńska Starówka – ochrona i konserwacja dziedzictwa kulturowego UNESCO	2008–2014	18,9	19,7

Źródło: Oficjalny portal miasta Toruń i Bydgoszcz; [http://www.torun.pl/index.php?strona=w1_unia], [http://www.bydgoszcz.pl/miasto/projekty_europejskie/Projekty_dofinansowane_z_funduszy_europejskich_w_trakcie_realizacji.aspx], 24.10.2011.

Na czele priorytetów inwestycyjnych obu miast znajdują się projekty komunikacyjne. Są one istotne z tego względu, że bezpośrednio kształtują konkurencyjność (region lepiej dostępny jest bardziej konkurencyjny i znacznie bardziej atrakcyjny) oraz wpływają na jakość życia mieszkańców. Inwestycje te polegają m.in. na budowie dodatkowych jezdní, modernizacji istniejących dróg oraz przebudowie

skrzyżowań dla umożliwienia bezkolizyjnego przejazdu. W ten sposób władze miasta chcą zwiększyć przepustowość głównych ulic, poprawić bezpieczeństwo i odsunąć ruch od zespołu staromiejskiego.

Jedną z najdroższych inwestycji, która jednoczy potencjał obu omawianych miast jest uruchomienie szybkiej kolei miejskiej (BiT City) łączącej Bydgoszcz i Toruń oraz podmiejskie gminy. Projekt ten 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, 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,
- 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 metropolia [*Kujawsko-Pomorskie Analizy...*, 2010, s. 30–31]. 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 sumować⁶.

⁶ Bydgoszcz i Toruń są w pełni wyposażone w usługi wyższego rzędu zapewniające im funkcjonowanie jako całkowicie wykształcone ośrodki regionalne. Wskazać należy tu przede

W założeniach rządowej koncepcji znajduje się jeszcze jeden pozytywny aspekt. 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. We wspomnianej koncepcji wskazuje się, że w przyszłości BTOM będzie stanowić istotne ogniwo funkcjonalne łączące metropolię trójmiejską z poznańską oraz trójmiejską z łódzką. W związku tym, zakłada się rozwój „usieciowienia” osadnictwa, a metropolia bydgosko-toruńska będzie istotnym węzłem tego systemu [*Strategia Rozwoju...*, 2010, s. 34]. Jednym z kluczowych zadań stojących przed władzami obu miast jest rozbudowanie systemu komunikacji aby zintegrować w ten sposób środowisko gospodarcze i społeczne.

Należy zwrócić uwagę, że oprócz wspomnianych inwestycji infrastrukturalnych omawiane miasta aktywnie pozyskują środki UE również w innych obszarach (kształcenie zawodowe, przedsiębiorczość, IT).

ODDZIAŁYWANIE INWESTYCJI NA BUDŻETY BYDGOSZCZY I TORUNIA

Inwestycje miast w całej Polsce przybierają rekordowe rozmiary. W 2011 r. realizowano przedsięwzięcia na kwotę 17,5 mld zł [Cieślak-Wróblewska, 2011]. W Toruniu wydano na ten cel ponad dwukrotnie więcej niż w roku 2010 (zob. tab. 2).

Chociaż samorządy efektywnie wykorzystują fundusze UE to należy wspomnieć również o negatywnych tego konsekwencjach. Miasta przeprowadzając inwestycje uzupełniają kwotę dotacji wkładem własnym pochodzącym najczęściej z kredytów i pożyczek⁷. W Bydgoszczy zobowiązania z tego tytułu w 2010 r. spadły w porównaniu do roku poprzedniego, jednak w 2011 r. zaciągnięto kolejną transzę kredytów. W Toruniu zaś wzrost obciążeń z tytułu kredytów i pożyczek związanych z realizacją inwestycji współfinansowanych ze środków UE zauważalny jest od 2010 r.

wszystkim: szkolnictwo wyższe (pod 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...*, 2010, s. 34].

⁷ W 2011 r. dług miast na prawach powiatu sięgnął 27,8 mld zł, czyli ok. 48 proc. dochodów. 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. Cieślak-Wróblewska 2011].

Tabela 2. Podstawowe dane finansowe miasta Bydgoszcz i Toruń za lata 2009–2011

Miasto		Bydgoszcz			Toruń		
Rok		2009	2010	2011	2009	2010	2011
Nakłady inwestycyjne ogółem, w mln zł		179,2	209,9	262,1	254,8	223,7	469,6
W tym na realizację projektów współfinansowanych ze środków UE, w mln zł	Z budżetu miasta	4,3	26,1	62,2	11,4	49,7	129,6
	Ze środków UE	11,5	42,6	115,9	2,9	28,9	145,0
Relacja inwestycji współfinansowanych ze środków UE do ogółu inwestycji, w %		8,8	32,7	67,9	5,6	35,1	58,4
Kredyty i pożyczki zaciągnięte na realizację zadań współfinansowanych środkami UE, w mln zł		76	23,2	90	0	85,5	182,2
Wskaźnik zadłużenia, w %	Ogółem	51,6	58,8	60,4	54,01	63,75	70,5
	Bez kredytów i pożyczek na finansowanie projektów UE	.	56,7	53,8	54,01	52,24	56,00
Wskaźnik obsługi zadłużenia, w %	Ogółem	6,2	5,1	5,3	8,19	9,10	.
	Bez obsługi kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację zadań współfinansowanych środkami UE	.	.	.	8,19	8,65	7,73

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu miasta Bydgoszczy za rok 2008, 2009, 2010*, Biuletyn Informacji Publicznej, [http://www.bip.um.bydgoszcz.pl/na_skroty/finanse/budzet_miasta_bydgoszcz/], *Budżet miasta Bydgoszczy na rok 2011* [http://www.bip.um.bydgoszcz.pl/binary/budzet%202011_cala_tcm30-93436.pdf], *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], 24.10.2011.

Gwałtowny wzrost ogólnego poziomu zadłużenia w stosunku do dochodów (z 51,6% w 2009 r. do 60,4% w 2011 r. w Bydgoszczy i z 54,01% w 2009 r. do 70,5% w 2011 r. w Toruniu) 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 zł [*Budżet miasta...*]. Wynika to głównie z potrzeby kontynuacji rozpoczętych przedsięwzięć. Poza tym władze miasta Torunia zaplanowały nowe inwestycje, jak m.in. rozbudowę infrastruktury szero-

kopasmowej sieci internetowej. W związku z tym, kwota kredytu (m.in. z Europejskiego Banku Inwestycyjnego⁸) 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% [*Uchwała RMT...*]. W kolejnych latach szacowany jest jego spadek aż do roku 2037. Wówczas osiągnie on wartość 10,3%, a więc poziom zbliżony do poziomu z lat 2009–2010. Co ciekawe, we wszystkich tych analizowanych latach nie przekroczy on maksymalnego indywidualnego limitu spłaty zobowiązań, ustalonego zgodnie z nowymi zapisami ustawy o finansach publicznych.

Należy zauważyć, że 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. m.in. umowy dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego (w przypadku gdy samorząd będzie dzielił ryzyko finansowe powodzenia inwestycji) [*Rozporządzenie ministra finansów...*, 2010]. Konsekwencją tego może być spadek i tak już niskiego zainteresowania tą formułą, która dotychczas stanowiła atrakcyjną alternatywę dla samorządów unikających zadłużania się⁹.

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 też Bydgoszczy i Torunia¹⁰. 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 publicznych [Cieślak-

⁸ 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. Kurowska, 2011].

⁹ W 2010 r. w całym województwie kujawsko-pomorskim zrealizowano tylko 3 inwestycje w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego [zob. Osiecki, 2011].

¹⁰ Po uwzględnieniu zadłużenia spółek prawa handlowego znajdujących się w posiadaniu miasta Bydgoszcz, relacja długu do dochodów w tym mieście przekracza 90 proc. Problem ukrytego zadłużenia jest ważny z punktu widzenia stanu finansów publicznych, ale również w kontekście jawności i przejrzystości wydatków jednostek samorządu terytorialnego [zob. Skwirowski, 2011].

Wróblewska, 2010]. 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.

PODSUMOWANIE

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.

Faktem jest, że w ciągu lat 2008–2010 dynamika wzrostu zadłużenia w miastach na prawach powiatu wyniosła 37,8% [*Zadłużenie...*, 2010]. Jednak wynika to także z tego, że w tym okresie samorządy straciły istotną część wpływów podatkowych (z PIT w wyniku wprowadzenia ulgi prorodzinnej i zmiany skali podatkowej oraz z CIT w wyniku kryzysu). Poza tym udział samorządów w długi publiczny 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) [Skwirowski, 2011].

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. Bydgoszcz i Toruń nie pozostają wyjątkiem w tym zakresie. Władze obu miast podjęły decyzje o kontynuowaniu dużych inwestycji pomimo wysokiego poziomu zadłużenia. Po za-

kończeniu obecnej perspektywy finansowej radykalnie spadnie liczba inwestycji, co pozwoli na większą koncentrację środków na obsłudze długu i zmniejszeniu deficytu budżetowego.

LITERATURA

Budżet miasta Bydgoszczy na rok 2011.

Budżet miasta Torunia na rok 2011.

Cieślak-Wróblewska A., 2011, *Długi miast ostro w górę*, „Rzeczpospolita”, 22.03.

Efekty polityki spójności UE w Polsce, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

Kujawsko-Pomorskie Analizy Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, Bydgoszcz–Toruń 2010.

Kurowska A., 2011, *Miasta budują na kredyt*, „Rzeczpospolita”, 19.03.

Osiecki A., 2011, *Oczekiwanie na więcej inwestycji*, „Rzeczpospolita”, 25.03.

Polityka spójności w odpowiedzi na kryzys gospodarczy [http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/recovery/doc/responsecrisis_pl.pdf].

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

Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

Skwirowski P., 2011, *Inwestycje samorządowe na hamulcu*, „Gazeta Wyborcza” z 10.03.

Skwirowski P., 2011, *Samorządu dużo inwestują, ale ukrywają długi*, „Gazeta Wyborcza” z 31.08.

Sprawozdanie z wykonania budżetu miasta Bydgoszczy za rok 2008, 2009, 2010, Biuletyn Informacji Publicznej [http://www.bip.um.bydgoszcz.pl/na_skroty/finanse/budzet_miasta_bydgoszcz/].

Sprawozdanie z wykonania budżetu miasta Torunia za rok 2008, 2009, 2010, Biuletyn Informacji Publicznej [<http://www.bip.torun.pl/cms.php?Kod=122>].

Strategia Rozwoju Miasta Torunia do roku 2020, Gmina Miasta Toruń, Toruń 2010.

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>].

Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE. Raport 2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski w latach 2004–2015 w świetle wyników badań makroekonomicznych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, styczeń 2011.

Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych NPR 2004–2006 i NSS 2007–2013, Raport półroczny 2010, MRR, IBnGR, Prevision, Gdańsk, Warszawa, listopad 2010.

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego systematycznie rośnie, 2010, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 06.10.

Streszczenie

Kryzys gospodarczy, który rozpoczął się pod koniec pierwszej dekady XXI wieku spowodował uszczuplenie dochodów budżetowych jednostek samorządowych w Polsce. Mimo to samorządy, a szczególnie miasta na prawach powiatu kontynuują na szeroką skalę działalność inwestycyjną współfinansowaną z UE. Artykuł przedstawia opis zadań inwestycyjnych realizowanych przy współudziale środków z UE przez miasta Bydgoszcz oraz Toruń. Analizie poddano także wpływ tych przedsięwzięć na stan miejskich finansów.

The Impact of Cohesion Policy on Activity of Kujawsko-Pomorskie Voivodship's Cities During Crisis Period

Summary

The economic crisis that began at the end of the first decade of 2000 caused a reduction of budget revenue of local government units in Poland. Despite this, local governments, especially cities continue on a large scale investment activities co-financed by the EU. The article presents a description of investment projects implemented in cooperation with the EU funds by the city of Bydgoszcz and Torun as well as the impact of these projects on municipal finances.