

Michał Tuszyński

Rola inwestycji transportowych w rozwoju Gdyni w latach 2004-2012

Zeszyty Gdyńskie nr 7, 233-240

2012

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.

Michał Tuszyński

Rola inwestycji transportowych w rozwoju Gdyni w latach 2004-2012¹

Rozwój społeczności lokalnej jest istotą działalności samorządu terytorialnego. To proces dokonujący się w przestrzeni społeczno – gospodarczej, wykorzystujący zasoby danej jednostki terytorialnej. Ma ów proces charakter co do zasady endogeniczny, ale w obecnych uwarunkowaniach globalizacji, również egzogeniczny. Dobrze obrazuje to slogan: „działam lokalnie, myślę globalnie”.

Rozwój lokalnej społeczności nigdy by nie nastąpił, gdyby nie właściwe gospodarowanie lokalnymi finansami. Akcesja Polski do Unii Europejskiej zwiększyła dostęp do funduszy unijnych i tym samym podniosła zdolności gminy do inwestowania. Inwestycje w rozwój infrastruktury transportowej gminy, a więc przede wszystkim inwestycje majątkowe, są podstawą rozwoju gminnej gospodarki oddziaływującej tym samym na jej otoczenie.

Gmina Gdynia jest miastem, który charakteryzuje się dobrą kondycją gminnej gospodarki finansowej. Rokrocznie, gros wydatków budżetowych (średnio ok. 25% budżetu miasta) przeznaczonych jest na inwestycje z zakresu transportu, współfinansowanych przede wszystkim ze środków unijnych.

Celem opracowania jest analiza uwarunkowań, w których dokonywane były w Gdyni wydatki na infrastrukturę transportową na podstawie budżetów miasta z lat 2004 – 2012 oraz określenie znaczenia tychże wydatków dla rozwoju miasta i regionu.

Gdynia jako miasto o dużym potencjale społeczno – gospodarczym

Gdynia jest znaczącym ośrodkiem gospodarczo – społecznym w Polsce z kilku względów: jest zlokalizowana w „sercu regionu”, czyli Trójmieście, jako integralna część trójmiejskiej konurbacji; jest siedzibą drugiego (pod względem przeładunków) portu

¹ Referat został napisany przez autora na zaliczenie przedmiotu Makroekonomia w ramach Niestacjonarnych Studiów Doktoranckich z Ekonomii na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Gdańskiego w roku akademickim 2011/2012.

morskiego w Polsce², charakteryzuje się wysokim wskaźnikiem przedsiębiorczości³, a także jest miastem o wysokim poziomie (jak na polskie warunki ekonomiczne) jakości życia⁴. Rolą gdyńskiego samorządu terytorialnego jest takie zarządzanie potencjałem miasta, ażeby koordynować działanie podmiotów gospodarujących w ramach lokalnej gospodarki⁵, zapewniać warunki podejmowania działalności gospodarczej, a także stymulować lokalny i ponadlokalny potencjał ekonomiczny poprzez inwestycje w infrastrukturę. Niewątpliwie jednak, najważniejszym elementem w zarządzaniu miastem jest podejmowanie właściwych decyzji na podstawie wcześniej obranych celów⁶. W artykule „Jaka przyszłość miast?” w dzienniku „Rzeczpospolita” z dn. 3 marca 2011 r. przedstawiciele samorządów wyrazili opinię, że (...) wspólna świadomość celów, które sobie razem stawiamy, przekłada się na efekty (...)”⁷.

Samorząd nie działa jednak w próżni. Opiera swoje działania na ustawie o samorządzie gminnym⁸, która przedstawia katalog zadań gminnych⁹, tzn. zaspokaja potrzeby społeczności lokalnych, m.in. w sprawach dróg, ulic, mostów itp.¹⁰. Często zadania wykonywane przez samorząd mają znaczenie regionalne¹¹, a więc realizujące cele makroekonomiczne.

² W 2011 r. wolumen przeładunków portu morskiego w Gdyni wyniósł 15,91 mln ton, „Port w Gdyni bije rekordy”, www.gazetakaszubska.pl, z dn. 28.05.2012 r.

³ W 2010 r. w Gdyni zarejestrowanych było 35467 podmiotów gospodarki narodowej, a więc średnio 7 podmiotów na mieszkańca, z czego 98 % stanowił sektor prywatny – dane za: *Rocznik Statystyczny Gdyni 2011*, Gdańsk 2012, s. 53.

⁴ Potwierdzeniem jakości życia w Gdyni jest wysokie zaufanie społeczne do gdyńskich władz samorządowych, które realizują zadania publiczne. Mieszkańcy utożsamiają się z miastem poprzez wysoką aktywność w różnych działach gospodarki lokalnej. „Miasta ze swej natury są zależne od ekonomicznego, społecznego oraz kulturowego potencjału swoich mieszkańców”, E. Glińska, *Wizerunek miasta wśród jego mieszkańców a subiektywna jakość życia – koncepcja badań*, [w:] *Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem i funkcjonowaniem organizacji publicznych*, Kraków 2010 r., s. 52.

⁵ A. Koźuch, *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego*, [w:] A. Koźuch, A. Noworól, *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, Kraków 2011, s. 18.

⁶ T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Warszawa 1999, s. 27.

⁷ Wypowiedź Prezydenta Miasta Gdyni dr. Wojciecha Szczurka. W innym wywiadzie prasowym, Prezydent Miasta Wrocławia dr. Rafał Dutkiewicz stwierdza, że biorąc pod uwagę słabość instytucjonalną państwa, „często ważniejsze w działaniach miejskich są starania niż triumf. Dzięki staraniom podnosimy swoje standardy, poszerzamy horyzonty”, „Gazeta Wyborcza”, z dn. 9-10.06.2012 r.

⁸ Oznacza to, że ta sama ustawa reguluje funkcjonowanie gmin wiejskich, gmin miejskich i miast (największego w Polsce – Warszawy i najmniejszego – Wyśmierzyc, gdzie mieszka 875 osób – www.stat.gov.pl – Baza Danych Lokalnych, z dn. 1.06.2012 r. Taka sytuacja ma negatywny wpływ na rozwój dużych i średnich miast, w tym Gdyni: różny potencjał to różne potrzeby, również w planowaniu budżetu.

⁹ L. Patrzalek, *Finanse samorządowe*, Wrocław 2000, s. 13.

¹⁰ Art. 7 ustawy o samorządzie gminnym z dn. 8 marca 1990 r. „Dziennik Ustaw” 1990, nr 16, poz. 95. Miasta na prawach powiatu, m.in. Gdynia, działają również na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym z dn. 5 czerwca 1998 r. „Dziennik Ustaw” 1998, nr 91, poz. 578, gdzie zadania są identyczne, ale na poziomie ponadgminnym.

¹¹ M. Stefański, *Gmina ważnym ogniwem polityki regionalnej*, [w:] M. Stefański, *Gospodarka i finanse gmin w Polsce, Wybrane zagadnienia*, Włocławek 2011, s. 13.

Celem Gdyni, zawartym w Strategii Rozwoju Gdyni, jest „osiągnięcie trwałego, akceptowanego społecznie i bezpiecznego ekologicznie rozwoju (...), pozwalającego osiągnąć europejskie standardy, dzięki optymalnemu wykorzystaniu zasobów naturalnych, ludzkich i gospodarczych (...)”¹², czyli wykorzystanie procesów rynkowych dla poprawy życia lokalnej wspólnoty. Jednym z celów strategicznych Gdyni jest inwestowanie w tworzenie węzła komunikacyjnego o charakterze ponadlokalnym oraz rozwoju miejskiego systemu komunikacyjnego (również funkcjonalności sieci dróg publicznych w mieście).

Gdynia częścią najważniejszego układu transportowego w regionie

Strategia Rozwoju Gdyni koresponduje z wyzwaniami i celami operacyjnymi Strategii Województwa Pomorskiego 2020, gdzie akcentowana jest potrzeba rozwoju sieci infrastruktury transportowej, tworząc multimodalne węzły transportowe (zwłaszcza portowe – w Gdyni i Gdańsku), zwiększenie dostępności transportowej oraz powiązanie sieci transportowej regionalnej i zewnętrznej¹³.

Gdynia wraz z portem stanowią węzeł transportowy oraz część węzłowo – pasmowego układu transportowego aglomeracji Trójmiejskiej. Wyjątkowość całej aglomeracji polega na jej linearnym układzie przestrzennym, którego osią jest linia kolejowa (E – 65 Gdynia – Warszawa, CE – 65, nr 201 i 202) oraz główna arteria drogowa Pruszcz Gdański – Wejherowo. Ten układ przestrzenny jest przyczyną wysokiego poziomu zurbanizowania tychże terenów. Ponadto, Gdynia posiada własne zaplecze subregionalne dla portu¹⁴. Ma to kapitalne znaczenia dla lokalizacji Gdyni i Trójmiasta na skrzyżowaniu dwóch paneuropejskich szlaków komunikacyjnych¹⁵ – VI Transeuropejskiego Korytarza Transportowego¹⁶ (Bałtyk – Adriatyk) oraz *Via Hanseatica* (Zachód – Wschód).

Główne problemy transportowe Gdyni przed 2004 r. opierały się na niskiej dostępności transportowej miasta i portu, braku integracji komunikacyjnej z regionem, braku adekwatnego układu transportowego dla zaplecza portu gdyńskiego, niskiej funkcjonalności głównych ciągów komunikacyjnych w mieście, czy wolnej modernizacji transportu zbiorowego. Enumeratywnie należy

¹² Strategia Rozwoju Miasta Gdyni 2003 -2013, *Uchwała* nr IX/182/2003 Rady Miasta Gdyni, z dn. 25.06.2003 r.

¹³ Projekt Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020, Gdańsk, uchwała nr 326/131/12 Zarządu Województwa Pomorskiego z dn. 29.03.2012 r., s. 38.

¹⁴ W strefie miejskiej – obszar „Międzytorza” oraz ponadlokalnej w kierunku północno – zachodnim. Tam przebiegać ma Obwodnica Północna Aglomeracji Trójmiejskiej.

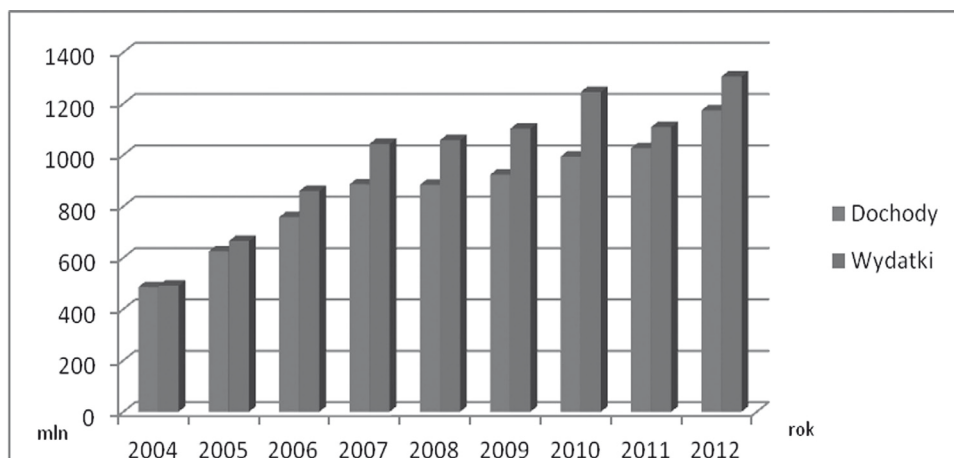
¹⁵ Regionalna Strategia Rozwoju Transportu w Województwie Pomorskim na lata 2007-2020, załącznik do uchwały nr 604/XXVI/08 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dn. 29 września 2008 r., Gdańsk 2008, s. 16.

¹⁶ U. Kowalczyk, *Zrównoważony transport i współpraca regionalna w ramach VI Korytarza Transportowego*, w: *Materiały konferencyjne „Transport 2010”*, Ostrawa 2010, s. 53.

wskazać: brak autostrady A1, brak bezpośredniego połączenia portu z Obwodnicą Trójmiasta (niedokończona i o niskiej przepustowości Estakada Kwiatkowskiego), brak bezpośredniego połączenia portu w układzie miejskim, niska przepustowość i niefunkcjonalność układów drogowych w centrum Gdyni, duża kongestia w centrum miasta, niska przepustowość al. Zwycięstwa (głównej arterii w kierunku Gdańska) i wiele innych.

Budżetowanie po gdyńsku

Na rys. 1. przedstawiono dochody oraz wydatki Gdyni w latach budżetowych 2004-2012:



Rys. 1 Dochody i wydatki w Gdyni w latach 2004-2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetów miasta Gdyni w latach 2004-2012

Ażeby sprostać wyzwaniom transportowym zawartym w Strategii Rozwoju Miasta, Gdynia musiała tak konstruować swoje budżety¹⁷, aby móc aplikować po środki unijne. Potrzeba było właściwie zarządzać finansami gminy¹⁸. Celem takiego zarządzania jest realizacja zadań publicznych oraz tworzenie warunków dla stabilnego (zrównoważonego) rozwoju¹⁹. Obecnie, podstawą prawną finansów gminnych jest ustawa o finansach publicznych²⁰.

¹⁷ Por. w czym wyraża się samodzielność finansowa gmin, E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2012, s. 350.

¹⁸ A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2002, s. 71.

¹⁹ M. Wakuła, *Wybrane problemy zarządzania finansami gmin*, [w:] „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Administracja i Zarządzanie” 2009, nr 82, s. 111.

²⁰ Z dn. 27 sierpnia 2009 r. „Dziennik Ustaw” 2009, nr 157, poz. 1240. Właściwie to podstawą jest Konstytucja RP z dn. 2 kwietnia 1997 r., rozdz. X „Finanse publiczne” oraz na jej podstawie wiele innych ustaw. Niestety, system prawny regulujący tę materię jest niespójny i nieuporządkowany, co znacząco utrudnia wykonywanie zadań publicznych przez gminę. W okresie przedakcesyjnym sytuacja była jeszcze bardziej skomplikowana, pomimo mniejszej liczby zadań zleconych.

Charakterystycznym są wyniki budżetu Gdyni - nadwyżki budżetowej w 2007 r. oraz brak spadku dochodów budżetowych w latach 2008 -2009. Stan gdyńskiego budżetu odbiegał znacząco od tendencji makroekonomicznych w zakresie kondycji finansów gmin w Polsce²¹.

Struktura wydatków Gdyni pokazuje kierunki rozwoju miasta. Nie istnieje jednak unormowany tryb wydatkowania w gminie, ale rozumie się przez to pełne wykonywanie zadań samorządowych²². Wydatkując środki publiczne na rozwój, zawsze trudno jest znaleźć odpowiedni balans pomiędzy wydatkami bieżącymi i inwestycyjnymi, zwłaszcza że gmina zobowiązana jest z mocy prawa do ponoszenia w pierwszej kolejności wydatków bieżących.

Najważniejszymi (oprócz oświaty) wydatkami w Gdyni są te przeznaczone na transport. W tabeli 1. przedstawiono strukturę wydatków Gdyni ogółem z uwzględnieniem wydatków na dział 600 „Transport i łączność” w budżetach w latach 2004-2012:

Rok	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące Dz. 600		Wydatki majątkowe Dz. 600	
	w tys.	dynamika roku poprz. = 100%	w tys.	% udziału w wydatkach ogółem	w tys.	% udziału w wydatkach ogółem
2004	491464	106,02	10462	2,1	27164	5,5
2005	665942	126,9	105415	15,8	56016	8,4
2006	860206	116,1	132042	15,3	55494	6,4
2007	1044051	131,16	122483	11,7	295363	28,2
2008	1058673	104	154715	14,6	102557	9,6
2009	1103080	104,9	171503	15,5	124833	11,3
2010	1246728	117,2	182699	14,6	108324	8,6
2011	1109822	105,8	98886	8,6	193175	17,4
2012	1306619	110,1	183342	14	131843	10,09

Tab. 1 Wydatki ogółem i wydatki wg działu 600 „Transport i łączność” budżetu Gdyni w latach 2004-2012

Źródło: Opracowanie własne na podstawie budżetów miasta Gdyni w latach 2004 - 2012

Powyższa struktura koreluje z poziomem wydatkowania na transport przez miasta w Polsce.²³

Wydatki na transport stanowiły średnio ok. 25 % budżetu Gdyni w latach 2004 - 2012²⁴ (z czego średnio 11,7 % udziału w wydatkach ogólnych stanowiły wydatki

²¹Tzn. zmniejszenia dynamiki dochodów ogółem w gminach w Polsce: M. Stefański, *Gmina ważnym ogniwem polityki regionalnej*, [w:] M. Stefański, *Gospodarka i finanse gmin...*, s. 15.

²² E. Malinowska-Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2007, s. 593.

²³ P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe – koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa 2011, s. 219.

²⁴ W 2012 r. określono przewidywane wykonanie planu budżetowego (stan na II kwartał 2012 r.).

majątkowe, a średnio 12,4 % wydatki bieżące) . Wydatkowanie na transport w Gdyni dotyczyło w szczególności wydatków majątkowych na inwestycje drogowe.

W powyższej tabeli zwraca uwagę znaczący udział wydatków majątkowych na transport w 2007 r.

Kluczowe inwestycje transportowe w Gdyni

Tabela 2. Wybrane inwestycje transportowe współfinansowane ze środków UE w Gdyni w latach 2004 – 2012

Nazwa projektu	Koszt całkowity gdynskiej części projektu	Dofinansowanie UE	Okres realizacji
	w mln PLN		
1. Budowa Trasy Kwiatkowskiego w Gdyni – III etap	234,5	173,4	2005 – 2007
2. Rozbudowa ulicy Janka Wiśniewskiego w Gdyni – etap II	68,8	51,3	2005 – 2006
3. Rozwój proekologicznego transportu publicznego w Gdyni	53,3	21,1	2005 – 2006
4. Droga Różowa IV etap – rozbudowa ulicy Lotników w Gdyni	50,6	20,4	2006 – 2008
5. Przebudowa Kanału Portowego w Porcie Gdynia	95,2	53,7	2008 - 2010
6. Rozbudowa układu drogowego Węzła św. Maksymiliana wraz z budową tunelu drogowego pod Drogą Gdyńską, torami SKM i PKP	59,6	39,9	2010-2011
7. Rozwój Komunikacji Rowerowej Aglomeracji Trójmiejskiej w latach 2007 -2013	22,7	15,2	2011 - 2013

Źródło: Opracowanie własne na podstawie budżetów miasta Gdyni w latach 2004-2012 oraz „Roczników Statystycznych Gdyni” (2006-2012), Gdańsk 2006, 2012

W tabeli 2. przedstawiono wybrane inwestycje transportowe współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w latach 2004 – 2012 w Gdyni. Widać wyraźnie, że znaczący udział wydatków majątkowych na transport w Gdyni w 2007 r. miał swoje źródło we współfinansowaniu projektu rozbudowy Estakady Kwiatkowskiego.

Znaczenie inwestycji transportowych w latach 2004 – 2012 dla rozwoju Gdyni i regionu

Funkcjonalność infrastruktury techniczno – ekonomicznej w Gdyni jako części spójnego systemu transportowego w województwie pomorskim jest warunkiem konkurencyjności miasta, konurbacji trójmiejskiej i województwa pomorskiego²⁵. Gdynia dokonała strategicznych inwestycji w infrastrukturę transportu miasta, które mają znaczenie regionalne oraz ogólnopolskie. Najważniejszą było dokończenie budowy Estakady Kwiatkowskiego – Port Gdynia otrzymał połączenie z siecią dróg krajowych i międzynarodowych poprzez bezpośredni dojazd do Obwodnicy Trójmiasta. Pozwoliło to na wykorzystanie Autostrady A1²⁶ (w ramach tego samego ciągu komunikacyjnego) jako głównej drogi w relacji północ – południe obsługującej ruch pasażerski i towarowy. Tym samym wzrosła konkurencyjność Portu Gdynia oraz zwiększyła się dostępność transportowa Gdyni. Efektem endogenicznym Estakady stało się odciążenie systemu drogowego Gdyni od tranzytu z/do portu, przez co nastąpiła poprawa bezpieczeństwa i płynności ruchu drogowego, a także poprawa warunków życia mieszkańców.

Równie ważnymi inwestycjami Gdyni zwiększającymi pozycję Portu Gdynia na rynku było współfinansowanie przebudowy Kanału Portowego, a także modernizacja ulicy Janka Wiśniewskiego. Ta druga inwestycja poprawiła układ drogowy przemysłowych terenów przylegających do portu oraz zintegrowała cały ciąg komunikacyjny w relacji - Śródmieście Gdyni i północne dzielnice miasta - jako alternatywny układ drogowy dla głównej arterii miasta - ulicy Morskiej.

Znaczenie ponadlokalne mają również zrealizowane projekty rozbudowy układu drogowego Węzła Św. Maksymiliana w Gdyni oraz budowa Drogi Różowej. W pierwszym przypadku zwiększono przepustowość układu drogowego w ciągu drogi wojewódzkiej nr 468, stanowiącej połączenie dróg krajowych nr 1 i 7 z drogą krajową nr 6; w drugim natomiast zwiększył się dostęp do dróg krajowych, a także funkcjonalność całego układu drogowego konurbacji trójmiejskiej.

Pomimo realizacji kluczowych projektów w zakresie infrastruktury transportowej w Gdyni w latach 2004 – 2012, wciąż nie można mówić o spójności systemu

²⁵ Por. A. Strzelecka, *Inwestycje publiczne jako narzędzie stymulowania rozwoju gminy*, [w:] M. Stefański, *Gospodarka i finanse gmin w Polsce...*, s. 125.

²⁶ Zdecydowany lobbing w sprawie budowy „pomorskiej części” autostrady był prowadzony przez Stowarzyszenie Miast Autostrady Bursztynowej, którego członkiem jest miasto Gdynia.

transportowego Gdyni, konurbacji trójmiejskiej oraz województwa pomorskiego²⁷. Estakada Kwiatkowskiego jest budowlą o konstrukcji i przepustowości nie korespondującej ze stale zwiększającym się natężeniem ruchu tranzytowego oraz miejskiego²⁸. Port Gdynia nie ma bezpośredniego połączenia, które wyprowadziłoby ruch poza miasto. Rozwiązaniem jest planowana budowa Obwodnicy Północnej Aglomeracji Trójmiejskiej (OPAT), jako przedłużenie Obwodnicy Trójmiejskiej do drogi krajowej nr 6, wraz z drogą stanowiącą przedłużenie ul. Janka Wiśniewskiego do OPAT, tzw. „Drogą Czerwoną”²⁹. Ponadto, absolutnie niewykorzystany jest potencjał kolejowy Gdyni w aspekcie przewozu towarowego.

Innymi wyzwaniami, przed którymi stoi Gdynia, jest zapewnienie właściwej infrastruktury drogowej dla rozbudowującej się zachodniej części miasta, jak i dalsze inwestowanie w ekologiczny system transportu zbiorowego.

²⁷ „Województwo pomorskie nie jest bezdrożne, ale pod względem nasycenia w dobrej jakości sieć drogową jaskrawo odbiega nie tylko od średnich wskaźników w Unii Europejskiej, ale także od średniego wskaźnika dla Polski”, J. Burniewicz, *Spójny i innowacyjny system transportowy Pomorza*, Gdańsk 2011, s. 12.

²⁸ Ta arteria jest drogą powiatową, mimo, że obsługuje międzynarodowy ruch pasażerski i towarowy w układzie VI Korytarza Transportowego: Skandynawia - Środkowa i Południowa Europa – SoNorA – South North Axis project O4.3.3. – *Case study on delayed infrastructure realisation in the Pomeranian region*, WP 4 ‘Removing obstacles to infrastructure realisation’, ARCA, 2011, s. 7.

²⁹ Obecnie brak tych dróg jest „wąskim gardłem” w sieci drogowej TEN-T.